

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-3-49 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-34/546-194
Karar Tarihi : 6.5.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, Mehmet Akif ERSİN, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Onur Yelda YÜKSEL, Fethullah GÜLER

C. BAŞVURUDA

20

BULUNAN : Sadık POLAT
spektrowilli@hotmail.com

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

Karayılan Belediyesi
Karayılan Beldesi İskenderun/Hatay

E. DOSYA KONUSU: Karayılan Belediyesi'nin almış olduğu kararla İskenderun Demir Çelik Fabrikası Lojmanları'nın bulunduğu sitedeki nihai satış noktalarına belediye başkanının yakını tarafından işletilmekte olan bir fırından ekmek alma zorunluluğu getirerek rekabeti kısıtladığı iddiası.

30

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Yapılan başvuruda özetle; Hatay ili İskenderun ilçesi sınırları dahilinde bulunan Karayılan Beldesi Belediyesi'nin almış olduğu kararla, İskenderun Demir Çelik Fabrikası lojmanlarının bulunduğu sitedeki (İDÇ Sitesi) nihai satış noktalarına belediye başkanının yakını tarafından işletilmekte olan bir fırından ekmek alma zorunluluğu getirerek rekabeti kısıtladığı iddia edilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

40

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 25.2.2010 tarih ve 1739 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 22.3.2010 tarih ve 2010-3-49/İİ-10-YY sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 31.3.2010 tarih ve 10-27/400-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 27.4.2010 tarih ve 2010-3-49/ÖA-10-261.YY sayılı Önaraştırma Raporu 3.5.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/168 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-34 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

50

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda;

1. Dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmamakla beraber, belde sınırları dışında üretilen ekmeğin belde içinde satılmasının tespit edilmiş haklı bir neden olmaksızın engellenmesine yönelik karar ve uygulamaların 4054 sayılı Kanun'a aykırı olduğu hususunda Hatay ili İskenderun ilçesine bağlı Karayılan Belde Belediyesi'ne görüş bildirilmesinin gerektiği,
- 60 2. Benzeri uygulamaların Hatay ilindeki diğer belediyeler tarafından da gerçekleştirilmesi ihtimaline binaen bu tür karar ve uygulamalardan kaçınılması konusunda il içindeki tüm belediyelerin uyarılmalarını teminen Hatay Valiliği'ne görüş bildirilmesi gerektiği,
sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Başvuru Konusu İddialar

70 Başvuruda özetle;

- 2000'e yakın lojmanda yaklaşık 10.000 kişinin ikamet etmekte olduğu İDÇ Sitesi'ndeki 11 adet nihai satış noktasında 5 ay öncesine kadar değişik fırınların ekmek ve diğer unlu mamullerinin satıldığı,

- Fakat Karayılan Belediyesi'nin almış olduğu bir kararla nihai satış noktalarına belediye başkanının yakını tarafından işletilmekte olan bir fırından ekmek alma zorunluluğu getirildiği,

80 - Nihai satış noktalarının anılan karara uymaları konusunda belediye ekipleri tarafından uyarıldıkları ve diğer fırınlardan ekmek sağlamaya cesaret edemedikleri,

- Daha önce fırınlar arasında yaşanan rekabet neticesinde ürünün kalite ve hijyeninde yaşanan artışın artık söz konusu olmadığı ve tüketicilerin uygun hijyen koşullarında üretilmeyen kalitesiz ürünleri tüketmek zorunda bırakıldıkları

iddia edilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

90

I.2.1. Yapılan Tespitler

Başvuruya konu iddialarla ilgili olarak Raportörlerce İDÇ sitesinde mukim bir tüketici ve başvuru sahibi ile telefon görüşmeleri yapılmıştır. Bu görüşmelerde ilgililer, 9 aya yakın bir zamandır İDÇ sitesindeki nihai satış noktalarında sadece Sönmez Ekmek Fırını'nın (Sönmez Fırını) ekmeklerinin satıldığını, bunun nedeninin Karayılan Belediyesi'nin aldığı bir karar olduğunu, önceleri fırınlar arasında yaşanan rekabet nedeniyle nihai satış noktalarında daha kaliteli ekmek bulunabilirken, karardan sonra tüketicinin sadece tek bir fırının ürettiği ekmeği tüketmek zorunda bırakıldığını belirtmişlerdir.

100

110 Bu bağlamda belediyenin almış olduğu iddia edilen kararın birebir muhatabı olan üç nihai satış noktası¹ ile de telefon görüşmeleri yapılmıştır. Nihai satış noktaları, Nisan ayı başına kadar uzanan 9 aylık bir süre zarfında İDÇ Sitesi'ndeki nihai satış noktalarına sadece Sönmez Fırını'nın ekmek sattığını, daha önce civardaki diğer yerleşim birimlerinde faaliyet gösteren farklı fırınlardan tüketici tercihleri doğrultusunda ekmek satın alabildiklerini, ancak belediyenin almış olduğu karar nedeniyle, karar sonrasında tüketicilere farklı alternatifler sunamadıklarını belirtmişlerdir. Diğer yandan Nisan ayı başından itibaren İDÇ Sitesi'ndeki tüketicilerin de taleplerini dikkate alan belediyenin bu yasağı kaldırdığı ve mevcut durumda nihai satış noktalarının istedikleri fırından ekmek satın alabildikleri, yine nihai satış noktaları tarafından ifade edilmiştir.

120 Ayrıca konuyla ilgili olarak İDÇ Sitesi'ne en yakın belde olan Azganlık beldesinde faaliyet gösteren Mevlana Ekmek Fırını (Mevlana Fırını) ile görüşülmüştür. Mevlana Fırını, Nisan ayı başına kadarki 9 aylık süre boyunca Karayılan Belediyesi'nin almış olduğu bir karar sebebiyle İDÇ Sitesi'ne nihai satış noktalarının ve tüketicilerin taleplerine rağmen ekmek veremediklerini, karardan dolayı işlerinin olumsuz etkilendiğini, fakat Nisan ayı başından itibaren bu yasağın kaldırıldığını ve artık İDÇ Sitesi'ndeki nihai satış noktalarına ekmek satabildiklerini ifade etmiştir.

Öte yandan görüşme yapılan tüketici, başvuru sahibi ve nihai satış noktaları kararın uygulandığı dönemde Sönmez Fırını'nın fiyatları yükseltmediğini belirtmişlerdir.

130 Başvuru konusu iddialar hakkında son olarak Karayılan Belediye Başkanı ile görüşülmüştür. Yapılan görüşmede Başkan, civardaki bazı diğer belediyelerin de benzer kararlarının ve uygulamalarının olduğunu, beldelerindeki esnafı korumak amacıyla İDÇ sitesindeki marketlere sadece beldelerinde kurulu bulunan Sönmez Fırını'nın ekmek satabilmesi ve diğer fırınlara satış izni verilmemesi yönünde bir karar aldıklarını, fakat tüketicilerden gelen talepler üzerine bu uygulamaya Nisan ayı başından itibaren son verdiklerini belirtmiştir.

I.2.2. Hukuki Değerlendirme

140 Ülkemizde gıda mevzuatının temelini 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (5179 Sayılı Kanun) oluşturmaktadır. Bu kanuna göre gıda maddeleri ile temasta bulunan madde ve malzemelerin üretim izni, gıda sicili, tescili, ithalat ve ihracat izinleri, piyasa gözetimi ve denetimi vs. gibi hizmetler Tarım ve Köyşleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Ekmeklerde içerik yönünden denetim yapılmasına ilişkin temel düzenleme ise, 5179 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanmış olan Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği'nin Numune Alma ve Analiz Metotları başlıklı bölümünde ve bu bölümde atıf yapılan Ek-37/38'de bulunmaktadır. Aynı yönetmeliğin 35. maddesi uyarınca; gıda maddelerini üreten ve satan işyerleri; tescil, izin ve ithalat işlemleri ile kontrol ve denetim sırasında bu Yönetmelik hükümlerine uymak zorunda olup, yönetmeliğe uymayan işyerleri hakkında 24.6.1995 tarih ve 560 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine

¹ Bu nihai satış noktaları

150 Dair Kanun Hükümünde Kararname'de ek yapan 4128 sayılı Kanun hükümlerine göre yasal işlem yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Konu ile ilgili olarak belediyelere yetki veren düzenleme ise, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un etiket ve tarife listelerine ilişkin olan 12. maddesidir. Bu maddeye göre belediyeler, perakende satışa arz edilen mallarla ilgili etiket ve tarife listelerinin şeklini, içeriğini, usul ve esaslarını bir yönetmelikle düzenlemekle ve 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 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. Anılan kontrollerin gerçekleştirilmesinden sonra gerekli görüldüğü takdirde ekmek satışına izin verilmemesi doğal olarak hukuka uygun olacakken, sadece belediyenin yetki sınırları dışında üretilmesi sebep gösterilip belde sınırları içerisinde faaliyet gösteren esnafı korumak amacıyla, bu tür parametreler kontrol edilmeden teşebbüslerin faaliyetlerini kısıtlayıcı işlem yapılması hem hukuki dayanaktan yoksun olacak hem de rekabet ortamını bozabilecektir. Bu bağlamda Kararılan Belediyesi'nin tespit edilmiş herhangi bir neden olmaksızın belde sınırları dışında faaliyet gösteren fırınların İDÇ Sitesi'ndeki nihai satış noktalarına ekmek satışını yasaklamasının hukuki dayanaktan yoksun olduğu kanaatine varılmıştır.

Öte yandan 4054 sayılı Kanun'un Amaç başlıklı 1. maddesinde "*Bu Kanunun amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır*" denilmektedir. Kanun'un bu hükmü gereği mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı uygulamaların denetlenmesi de Kurul'un görev alanı içine girmektedir. Diğer taraftan, Kanun'un 2. maddesinde teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin Kanun kapsamında olduğu belirtilmektedir. Kararılan Belde Belediyesi'nin herhangi bir ekonomik faaliyeti ile ilişkili olmayan, kamu otoritesi niteliğiyle aldığı bir kararı ve bu kararın uygulanmasını içeren iddia konusu eylemi bakımından bir teşebbüs gibi değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir. Belediyelerin çıkartmış oldukları bir yönetmelik ile belde dışında üretilen ekmeklerin belde içerisinde satılabilmesi için kendilerinden izin alınmasını istemesi 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilebilecek bir işlem olmasa da, bu iznin verilmemesinin haklı gerekçelere dayandırılmaması rekabeti bozucu uygulamalara yol açabilecektir.

190 J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

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

2-a) Ancak belde sınırları dışında üretilen ekmeğin belde içinde satılmasının tespit edilmiş bir neden olmaksızın engellenmesine yönelik karar ve uygulamaların 4054

10-34/546-194

200 sayılı Kanun'a aykırı olduğu hususunda Hatay ili İskenderun ilçesine bağlı Karayılan Belde Belediyesi'ne,

b) Bahse konu uygulamaların Hatay ilindeki diğer belediyeler tarafından da gerçekleştirilmesi ihtimali nedeniyle bu tőr karar ve uygulamalardan kaçınılması konusunda il içindeki tők belediyelerin uyarılmalarını teminen Hatay Valiliği'ne

görüş bildirilmesi konusunda başkanlığın görevlendirilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.