

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-3-218 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-73/1505-574
Karar Tarihi : 25.11.2010

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: Pelin ERDOĞAN, Didem ULUÇ

C. ŞİKAYET

EDEN : Devrim DEVRİMCI
Talip Yener Mahallesi 141. Sok. No:21 Esertepe/Ankara

20

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:

- Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.
Macunköy Mah. Anadolu Bulv. No: 13 Gimat/Ankara
- İstanbul Halk Ekmek Fabrikaları A.Ş.
Esentepe Mah. 2942. Sok. No: 176 Sultangazi/İstanbul
- BESAŞ Bursa Ekmek ve Besin San. ve Tic. A.Ş.
Organize Sanayi Bölgesi Ali Osman Sönmez Bulvarı No:20
Bursa

30

E. DOSYA KONUSU: Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş., İstanbul Halk Ekmek Fabrikaları A.Ş. ve BESAŞ Bursa Ekmek ve Besin San. ve Tic. A.Ş. genel müdürlerinin bir araya gelerek halk ekmek fiyatlarına zam yapmama kararı aldıkları iddiası.

40

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Yapılan başvuruda özetle; Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş. (Ankara Halk Ekmek), İstanbul Halk Ekmek Fabrikaları A.Ş. (İstanbul Halk Ekmek) ve BESAŞ Bursa Ekmek ve Besin San. ve Tic. A.Ş. (Bursa Halk Ekmek) genel müdürlerinin bir araya gelerek halk ekmek fiyatlarına zam yapmama kararı aldıkları iddia edilerek, bu konuda gerekli işlemlerin yapılması talep edilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 27.9.2010 tarih ve 7440 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 8.10.2010 tarih ve 2010-3-218/İİ-10-181.PE sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 14.10.2010 tarih ve 10-65/1365-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 8.11.2010 tarih ve 2010-3-

50 218/ÖA-10-181.PE sayılı Öneri Raporu 11.11.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/504 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-73 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda; teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmediği, dolayısıyla şikayete yönelik olarak Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

İlgili ürün pazarının tespitinde öncelikle; satın alanların gözünde fiyatı, kullanım amaçları, fiziksel özellikleri ve nitelikleri bakımından aynı sayılan ya da yüksek ikame edilebilirliği olan mal ve hizmetlerden oluşan pazarın dikkate alınması gerekmektedir. Bunun yanında başkaca unsurlar da dikkate alınabilmektedir.

70 Ekmek, ülkemizdeki tüketiciler tarafından en temel gıda maddesi olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, ekmeğe olan talebin fiyat esnekliği çok düşüktür. Diğer bir deyişle, ekmeğin tüketiciler gözünde olmazsa olmaz bir ürün niteliğini haizdir. Ekmeği, üretim yöntemleri ve üretimde kullanılan malzemelerin çeşit ve miktarına göre, beyaz ekmeğin, pide ekmeğin, kepekli ekmeğin, light ekmeğin, çavdar ekmeği gibi alt ürün gruplarına ayırmak ve her bir ürün grubu için ayrı bir pazar tanımları yapmak mümkündür. Ancak, inceleme konusu dosya bakımından bu tür ayrı pazar tanımlarına gidilmeksizin, ilgili ürün pazarı genel olarak "ekmek pazarı" olarak tespit edilmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

80 Teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri alanın, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve özellikle rekabet koşullarının komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olması; ilgili coğrafi pazarın tespitinde büyük bir önem taşımakta ve belirleyici olmaktadır.

Ekmeğin çabuk bayatlaması nedeniyle yerleşim birimleri arasında kolayca taşınmadığı, il sınırları içindeki farklı noktalar arasında belirli bir oranda satış yapılması mümkün olmakla birlikte il dışından ekmeğin tedarik edilmesinin pek mümkün olamayacağı hususları dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar "Ankara", "İstanbul" ve "Bursa" illeri olarak belirlenmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.2.1. Öneri Raporu Döneminde Elde Edilen Bulgular

90 Öneri Raporu döneminde raportörlerce İstanbul Halk Ekmek Genel Müdürü Salih Bekaroğlu ile görüşülmüştür. İstanbul Halk Ekmek fabrikasının ekmeğin üretim kapasitesinin günlük olup, günlük üretim miktarının dönemsel olarak değişmekle birlikte civarında olduğu anılan görüşmeden anlaşılmıştır. Teşebbüs yetkilisi; 300 gram beyaz ekmeğin 40 kuruştan sattıklarını, hammaddelerde son dönemlerde oluşan fiyat artışları maliyete eklendiğinde bu artışın halk ekmeğin zam yapılmasını gerektirmediğini ve teşebbüs olarak herhangi bir başka halk ekmeğin firmasının kararıyla bağlı olmadıklarını, normal bir fırında çalışan işçi günde 200 ekmeğin üretirken kendi fabrikalarında bir işçinin günde 2.500 ekmeğin üretebildiğini ve

100 dolayısıyla büyük bir maliyet avantajı elde edildiğini, hâlihazırda İstanbul Halk Ekmek olarak İstanbul Belediyesi'nin en çok kâr eden şirketlerinden biri olduklarını belirtmiştir.

Konuya ilişkin olarak raportörlerce Bursa Halk Ekmek Genel Müdür Yardımcısı Can Aydoğan ile yapılan görüşmede, halk ekmeğe zam yapmama kararının ortak alınmış bir karar olmadığı belirtilmiştir. Bursa'da 400 gram halk ekmeğin 50 kuruştan satıldığı, 2 milyon nüfuslu şehirde günde yaklaşık halk ekmeği üretildiği ve bunun yaklaşık %...'lik bir pazar payı oluşturduğu ifade edilmiş; önemli bir maliyet kalemi olan un fiyatlarında görülen artışın henüz muhasebe hesaplarına girmediği ve bu nedenle Bursa Halk Ekmek olarak zam yapılmasının gündemde olmadığı bilgisi edinilmiştir.

Ankara Halk Ekmek Genel Müdür Yardımcısı Murat Çamlı ile raportörlerce yapılan görüşmede; yetkili tarafından mevcut durumda 300 gram halk ekmeğin 40 kuruşa satıldığı, kapasiteye sahip fabrikanın Ankara nüfusu ve toplam ekmeği talebi dikkate alındığında yaklaşık %.. pazar payının olduğu ifade edilmiştir. Endüstriyel üretim yapan bir kuruluş olarak Ankara Halk Ekmeğin sahip olduğu maliyet avantajı nedeniyle kaliteli unda meydana gelen %15 oranındaki fiyat artışından etkilenmediği, ekmeği fiyatına bir süre daha zam yapılmasının düşünülmediği vurgulanmıştır.

120

I.2.2. Ekmek Fiyatının Tespitine İlişkin Mevzuat

Ekmek üretimi gerçekleştiren teşebbüsler, niteliklerine göre "esnaf" veya "tacir" olarak iki kategoride değerlendirilmektedir. Faaliyetlerini esnaf yahut tacir olarak sürdüren ekmeği üreticilerinin fiyatlandırma hususunda tâbi oldukları ilgili mevzuat farklılaşmaktadır.

Esnaf ve sanatkârlar odalarına bağlı esnaf niteliğindeki işletmeler 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62. maddesine göre belirlenen azami fiyatlara uymak durumundadır.

130

Ticaret ve sanayi odalarına kayıtlı tacir ve sanayici niteliğindeki işletmeler ise, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun (5174 sayılı Kanun) 12. maddesi ve bu maddeye dayanarak çıkarılan "Tacir ve Sanayiciler Tarafından Üretilen Mal ve Hizmetlerin Azami Fiyat Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde belirlenen azami satış fiyat tarifesine uymak durumundadır. Tarifelerin belirlenmesi, tarifeye nasıl itiraz edileceği gibi diğer hususlar; esnaf odalarına kayıtlı fırıncı esnafı için geçerli olan mevzuata paralel bir şekilde düzenlenmiştir.

140

I.2.3. Hukuki Değerlendirme

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylem ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır" ifadesi yer almaktadır.

Teşebbüsler arasında gerçekleştirilen ve rekabetin kısıtlanması amacını taşıyan bir anlaşmanın, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için anlaşmanın piyasada bir etki doğurmuş olması gerekli değildir. Hiç uygulamaya

150 konulmamış fakat rekabeti kısıtlama amacı taşıyan anlaşmalar da aynı madde kapsamında yasaklanmaktadır. Amaç-etki kuramı bağlamında piyasada rekabeti kısıtlama etkisi doğurma hali bir yana bırakıldığında, eş deyişle etki doğmadığı varsayımıyla 4. madde kapsamında değerlendirilmek için bir anlaşmanın rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacı taşıması gerekmektedir. Ancak dosya konusu olay bakımından, tavan fiyatının tespit edilmesi biçiminde regüle edilen ekmek piyasasında ekmek satış fiyatına birlikte kararlaştırılarak zam yapılmamasının; hakim durumda olma ve rakiplerin faaliyetlerin zorlaştırılması ya da piyasa dışına çıkarılması gibi amaçlar güdülerek hakim durumun kötüye kullanılmasının söz konusu olmaması kaydıyla, piyasada rekabetin kısıtlanması etkisini doğurma ihtimalinin son derece düşük olduğu kanaatine varılmıştır.

Ayrıca, dosya bakımından farklı illerde faaliyet gösteren halk ekmek fabrikalarının buldukları coğrafi pazarlar açısından birbirlerine rakip olmadıkları ve aldıkları ticari kararların ancak buldukları il sınırları içerisinde etki gösterebileceği açıktır. Kaldı ki, her üç ildeki halk ekmek fiyatlarına bakıldığında İstanbul Halk Ekmek ve Ankara Halk ekmek fiyatlarının 300 gramlık ekmek bakımından aynı olduğu, Bursa'da ise ekmeğin gramaj ve fiyatının diğer iki teşebbüse göre farklı olduğu anlaşılmaktadır.

170 Öte yandan, her üç ilde de halk ekmek satış fiyatlarının illerdeki yetkili odaların azami satış fiyatının oldukça altında ve rekabeti teşvik edici nitelikte olduğu görülmektedir. Bu noktada, halk ekmek fabrikalarının endüstriyel üretim olarak adlandırılan, modern tesislerde yüksek miktarda üretim gerçekleştirdikleri ve önemli bir maliyet avantajına sahip oldukları da dikkate alınmıştır. Söz konusu teşebbüsler yüksek kapasiteleri vasıtasıyla ekmeği oldukça düşük maliyetle üretmekte, kar amacı gütmemeleri sebebiyle maliyetlerin üzerine küçük kar marjları eklemektedir. Sahip oldukları yüksek üretim teknolojileri ve yararlandıkları ölçek ekonomileri nedeniyle buldukları illerdeki diğer fırınlara göre daha düşük fiyatla satış yapan halk ekmek fabrikalarının fiyatlama politikalarının ekonomik olarak rasyonel olduğu, ekmek satış fiyatına zam yapmamaya yönelik karar aldıklarına ilişkin iddiayı destekler biçimde 4054 sayılı

180 Kanun'un 4. maddesi anlamında rekabeti kısıtlama amacı taşıyan ya da bu etkiyi doğuran herhangi bir bulguya rastlanmamıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

Dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikâyetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.