

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2012-3-77 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 13-07/77-46  
Karar Tarihi : 24.01.2013

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,  
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR, Kenan TÜRK

**B. RAPORTÖRLER:** H. Gökşin KEKEVİ, Didem ULUÇ

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** :- Gizlilik talebi bulunmaktadır.

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:**

-Kütahya Fırıncılar ve Büfeciler Esnaf Odası  
Cumhuriyet Mah. Haymeana Cad. Metem Tesisleri Kat:2 Kütahya

-Çağdaş Un ve Unlu Mamulleri Gıda İhtiyaç Mad. San. ve Tic. Ltd. Şti.  
İstiklal Mah. Ertuğrul Gazi Cad. No:171 Kütahya

-Kütahya Halk Ekmek ve Gıda Maddeleri San. ve Tic. Ltd. Şti.  
F.Paşa Mah. Yeni Sanayi Sitesi 17. Sok. Kütahya

-Aziz ÜĞE (Un Toptancısı)  
Tespit edilememiştir.

-Somuncu Baba San. ve Tic. Ltd. Şti.  
Yunus Emre Mah. Mescidi Aksa Sok. Kütahya

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Kütahya'da faaliyet gösteren bazı teşebbüslerin Kütahya Fırıncılar ve Büfeciler Odası ile birlikte hareket ederek fırınlarını kapatmaları karşılığında bazı fırınlara ödeme yaptıkları; bu durumun ekmek fiyatlarını artırmak suretiyle Kütahya il merkezindeki rekabeti bozduğu iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan başvuruda şikayetçi özetle; sahibi olduğu fırını kiralarken fırın ruhsatını da kiracıya devrettiğini, kiracının devredilen bu ruhsatı fırının faaliyetlerini durdurması karşılığında 60.000 TL olarak Fırıncılar Odasına verdiğini ve işyerini boşalttığını, şikayetçinin fırını tekrar açabilmesi için eski ruhsatın kendisine devrinin gerektiğini, bina eski olduğu için yönetmelikler uyarınca yeni ruhsat verilmediğini, bu nedenle faaliyet gösteremediğini, benzer bir teklifin şikayetçinin bir diğer fırınının faaliyetini durdurması karşılığında da yapıldığını, bu olayın üzerine gidilmesi gerektiğini, nitekim kendisinin de gerekli hukuki işlemleri başlattığını, özetle fırın ruhsatlarının para karşılığı alınması ve mülk sahiplerinin mülklerinin niteliğinin kaybettirilmesinin fırın sayısını azaltıp, rekabeti önlediğini ifade ederek gereğinin yapılmasını talep etmiştir.
- (3) Öte yandan Kurum kayıtlarına 08.06.2012 tarihinde intikal eden yazıda ise, "Fırıncılar Odası Başkanı Murat Duran, Çağdaş Fırın'ın sahibi (.....), Halk Ekmek Ltd. Şti.'nden (.....),

un toptancısı Aziz Üge ve Somuncu Baba Fırını ortaklarının para karşılığında fırınların kapatılmasını sağladığı, kapatılan fırınların (.....) olduğu, adı geçen fırınlar kapatılınca ev ekmeği fiyatlarının % 75 arttırıldığı” belirtilmiştir.

- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 03.04.2012 tarih ve 2965 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 26.06.2012 tarih ve 2012-3-77/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu'nun görüşülmesi sonucunda önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (5) İlgili karar uyarınca düzenlenen 14.01.2013 tarih ve 2012-3-77/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (6) **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle; önaraştırma konusu iddialar ile ilgili olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. Hakkında Önaraştırma Yapılanlar

- (7) Dosya içeriğinden; Kütahya Fırıncılar ve Büfeciler Esnaf Odası (KFO)'na kayıtlı 27 fırın ve Kütahya Ticaret ve Sanayi Odası (KUTSO)'ya kayıtlı fırın ürünleri imalatı yapan firma sayısının 28 olduğu; şikayet konusu Çağdaş Un ve Unlu Mamulleri Gıda İhtiyaç Mad. San. ve Tic. Ltd. Şti. (Çağdaş), Kütahya Halk Ekmek ve Gıda Maddeleri San. ve Tic. Ltd. Şti. (Halk Ekmek) ve Somuncu Baba San. ve Tic. Ltd. Şti. (Somuncu Baba) ile KFO Başkanı Murat Duran'ın ortağı bulunduğu Öz Bereket Un ve Unlu Mamulleri İmalat San. ve Tic. Ltd. Şti. (Öz Bereket)'nin KUTSO'ya kayıtlı olduğu anlaşılmıştır.
- (8) Rekabet Kurulu, daha önce de Kütahya'da faaliyet gösteren fırıncılar hakkında yapılan başvurular üzerine bu ildeki fırıncılık faaliyetlerine yönelik olarak iki karar almıştır. 17.08.2004 tarih ve 04-54/750-187 sayılı Kurul kararında; Kütahya il merkezinde 16 fırıncı tarafından kurulan Hizmet Ekmek Dağıtım Pazarlama Gıda Sanayi ve Ltd. Şti.'nin fırınlar/fırıncılar arasında bir anlaşma niteliğinde olduğu sonucuna ulaşılmış ve şikayet konusu Çağdaş ve Öz Bereket'in de aralarında bulunduğu 16 teşebbüse para cezası uygulanmıştır.
- (9) Çağdaş, Halk Ekmek ve Somuncu Baba'da yapılan inceleme ve görüşmeler ile KFO Başkanı Murat Duran'la yapılan görüşmelerin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı 25.02.2010 tarih ve 10-19/240-94 sayılı Kurul kararında ise, “Kütahya ilinde faaliyet gösteren ekmek fırınlarının aralarında anlaşarak ekmek fiyatlarını belirledikleri ve uygulamayı sağlamak adına senet topladıkları” iddiasına ilişkin olarak soruşturma açılmaması sonucuna ulaşılmıştır.

### I.2. İlgili Pazar

- (10) Bilindiği üzere, inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa, pazar tanımı yapılmayabilmektedir.
- (11) 2013 yılına kadar Rekabet Kurulu ekmek sektörüne ilişkin olarak pek çok karar almıştır. 60'tan fazla olan bu kararların dördü, haklarında soruşturma yürütülen teşebbüs ve teşebbüs birliklerine ceza uygulanmasına ilişkindir. Anılan kararlarda “İstanbul ili sınırları ekmek”<sup>1</sup>, “Kütahya il merkezi çarşı ekmeği”<sup>2</sup>, “Gaziantep il merkezi (Türkiye Cumhuriyeti sınırları dahil) ekmek ve pide”<sup>3</sup> ve “Ankara ili sınırları ekmek”<sup>4</sup> şeklinde birbirlerinden

<sup>1</sup> 27.10.1999 tarih ve 99-49/536-337 sayılı İstanbul Ekmek kararı.

<sup>2</sup> 17.08.2004 tarih ve 04-54/750-187 sayılı Kütahya Ekmek kararı.

<sup>3</sup> 07.01.2005 tarih ve 05-02/18-9 sayılı Gaziantep (Türkiye) Ekmek kararı.

<sup>4</sup> 18.01.2005 tarih ve 05-06/52-21 sayılı Ankara Ekmek kararı.

kısmen farklı pazar tanımlarının ardından ekmek sektörüne ilişkin ayrıntılı inceleme ve değerlendirmeler yapılmıştır.

- (12) Rekabet Kurulunun Kütahya ili ekmek sektörüne yönelik yukarıda değinilen iki kararında ise pazar tanımları sırasıyla “Kütahya il merkezi çarşı ekmeği” ve “Kütahya il merkezi ekmek pazarı” şeklinde yapılmıştır.
- (13) Bu karara konu dosyada ise geçmiş tarihli Kurul kararlarındaki sektöre ilişkin bilgiler ışığında, pazar tanımı yapılmasına gerek olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

### I.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

#### I.3.1. Elde Edilen Bilgiler

- (14) 27.11.2012 ve 02.01.2013 tarihlerinde görüşülen şikayetçi;
- Kütahya merkezde işlettikleri iki fırından biri olan (.....) ruhsatını geçen sene dükkanı kiralyan (.....)'a devrettikleri, şikayetlerinde belirttikleri kişilerin, kiracılarını arayarak ruhsatı para karşılığında kendilerine devretmesini istedikleri, ancak söz konusu fırının bulunduğu binanın yeni olması ve ruhsat alma mevzuatına uygun şartları taşıması dolayısıyla şu an (.....) aracılığıyla işlettikleri; Kütahya'da sahibi oldukları diğer fırın olan (.....) yakın zamana kadar kiracının işlettiği, fırın ruhsatı da kiracıya devredildiğinden ruhsatın kiracının elinde olduğu, kiracılarının bu fırını işletmekten vazgeçtikten sonra ruhsatın iadesinin istendiği ancak iade edilmediği, kiracının Kütahya Belediyesine başvurarak ruhsatını iptal ettirttiğini öğrendikleri, bina eski olduğundan ve mevzuat değiştiğinden yeni ruhsat çıkartamadıkları bu nedenle sahip oldukları mülkün işlevini yitirdiği, Kütahya Fırıncılar Odasından birilerine satarak Belediyede iptal ettirmek suretiyle ruhsatı geçersiz hale getirdikleri ve konu ile ilgili olarak dava da açtıkları ve hukuki sürecin devam ettiği; kendi durumlarında olan (.....)'ın da ruhsatını kiracısının para alarak iptal ettirdiği, yine (.....) fırınının kapatıldığı, bir diğer fırıncı (.....)'nun fırınının da senet karşılığı kapatıldığı bilgilerini vermiştir.
- (15) 10.12.2012 tarihinde şikayetçinin “fırınının kapatıldığını” iddia ettiği fırıncılardan biri olan (.....)'ın oğlu (.....), Kütahya'da babasının sahip olduğu (.....) 2000 yılında kiracıya ruhsatları ile birlikte devrettiklerini, ancak kiracının hastalandığını ve fırını işletemeyecek duruma geldiğini, ruhsatın da kiracıda olup, kendilerine devredilmediğini ve Belediyeden yeni ruhsat da çıkartamadıklarını, Belediyenin ise mevzuat uygun olmadığından ruhsat veremeyeceklerini bildirdiğini, bunun hiçbir haklı gerekçesinin olmadığını, Fırıncılar Odasının, Belediye ile işbirliği içinde kendilerine ruhsat vermediğini ifade etmiştir.
- (16) 10.12.2012 tarihinde şikayetçinin “fırınının kapatıldığını” iddia ettiği fırıncılardan bir diğeri olan (.....); Kütahya'da sahibi olduğu (.....) 2006 yılında kapattığı, o tarihlerde Fırıncılar Odasından birilerinin kendisine senet karşılığı imza attırdıkları, o zamanlar Fırıncılar Odasının Hizmet Ekmek unvanıyla bir şirket kurduğu, daha sonra bu şirketin kapatıldığı, 2006 yılında kendisine senet verdikten sonra noterde ruhsatının iptal ettirildiği, bu senetlerin karşılığını da alamadığı, şu an bir fırında işçi olarak çalıştığı, bu yıl da aynı kendi fırını gibi Bahar Ekmek ve İca Ekmek fırınlarının da kapatıldığı bilgilerini vermiştir.
- (17) 11.12.2012 tarihinde görüşülen Kütahya Belediyesi Sağlık Müdürü aşağıdaki bilgileri vermiştir:

*“Fırın ruhsatı sahibi istediği süre çalışmaya devam edebileceği gibi, ruhsatını devredebilir ya da Belediyeye başvurarak ruhsatını iptal edebilir.*

*10.08.2005 tarih, 25902 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Yönetmeliği'nde 2010 yılında yapılan değişiklikle kara fırın tabir edilen fırınların müstakil nizamda inşa edilmiş binada açılması zorunluluğu getirilmiştir. Dolayısıyla mevcut durumda bitişik nizamdaki yapılarda bulunan işletmeler, sıfırdan yeni ruhsat alamamaktadırlar. Bu da eski ruhsatlar el*

*değiştirirken mal sahibi ile kiracı arasında birtakım parasal sıkıntılar yaşanmasına sebebiyet vermektedir.*

*Bize İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinden gelen yazıda da yeni fırın ruhsatlarında mutlaka iskan ruhsatı olması gerektiği yönünde görüş bildirilmiştir. Şuan bizim ruhsat devir işlerini gerçekleştirmediğimiz iki yer bulunmaktadır. Bunlardan biri Şevket Aydın'ın fırını olup, bu fırına ruhsat verilmemesinin nedeni, binanın eski zamanda yapılmış ve kaçak statüsünde olmasından dolayı iskan ruhsatı ya da işyeri ruhsatı olmamasıdır.*

*Bu tür mevzuat kaynaklı sıkıntılar haricinde biz gerek ruhsat devri, gerekse ruhsat iptali işlemlerini Müdürlüğümüz bünyesinde gerçekleştiriyoruz. Ancak kiracının ruhsatını devrederken havlu parası gibi adlar altında çeşitli ücretler istediğini de duymaktayız. Mülk sahibiyle kiracılar arasında yaşanan bu sıkıntı hakkında ayrıntılı bilgimiz bulunmamaktadır.”*

- (18) Kütahya Belediyesince 2011 ve 2012 yıllarında ruhsat verilen, ruhsatı devredilen ve ruhsatı iptal edilen fırınların listesi ile fırın ruhsatı verilmesine ilişkin mevzuat hakkında bilgi verilmiş olup, sunulan belgelerden, belgelerin gönderildiği tarih olan 21.12.2012 tarihi itibarıyla aşağıdaki tespitlere ulaşılmıştır:

- KFO'nun verdiği belgeler çerçevesinde şikayetçiye ait Keskin Fırınının faaliyetlerine devam ettiği tespit edilmiştir. Nitekim bu tespit üzerine 02.01.2013 tarihinde tekrar görüşülen şikayetçi “Şuan (.....) biz (.....) aracılığıyla işletmeye devam etmekteyiz” ifadesiyle bu durumu teyit etmiştir.

- (.....)'nın ruhsatı kiracı (.....)'un verdiği dilekçe üzerine Kütahya Belediyesince iptal edilmiştir. Ancak bizatihi şikayetçi tarafından gönderilen yazıdan (.....)'un şikayet konusu teşebbüslerden biri olan (.....) sahipleri arasında yer aldığı anlaşılmıştır. KUTSO'nun gönderdiği belgelerden ise (.....) faaliyetlerine devam ettiği tespit edilmiştir.

- 2011 ve 2012 yıllarında ruhsatı iptal edilen fırın sayısı beştir. Bunlardan biri yukarıda değinilen (.....)'un dilekçesine istinaden (.....)'nın ruhsatının iptalidir. Geri kalan dört iptalden biri mülkiyet sahibinin dilekçesi ile gerçekleşmiş, üçü ise Eskişehir İdare Mahkemeleri kararları uyarınca yapılmıştır.

- 2011 ve 2012 yıllarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı alan ekmek fırınlarının sayısı ise ikidir.

- (19) KFO'dan alınan bilgi yazısında ise aşağıda sunulan bilgiler yer almaktadır:

*“Fırın Ruhsatı Verilmesinde Yaşadığımız Sıkıntılar;*

*Nezire Keskin (Keskin Fırını) sahibi mevzuat gereği 200 m<sup>2</sup> nin altındaki fırınlara ekmek ruhsatı verilemez ibaresine rağmen tadilat değişikliği yaparak merdiven boşluğu ve otoparkı iptal ederek m<sup>2</sup> sınırları içine koymuştur ve ruhsat almıştır. Fakat oto park ve merdiven boşlukları fırın işletmeleri için kullanım alanı sahasına girmemektedir. Bu nedenle buranın ruhsatı usulsüz olarak verilmiştir. Bu sebeple haksız rekabet koşulları oluşmaktadır. Yönetmelikte en az 200 m<sup>2</sup> ibaresi bulunmaktadır. Bu ibareyi kullanım alanı içinde bulunmayan yukarıdaki katların merdiven boşluklarını dahi yazmışlardır.*

*Belediyemizi defalarca uyarmamıza rağmen görevini yerine getirmemiştir ve ruhsatlandırma yapılmıştır. Haksız yere bu kişiye ruhsat verilmiştir. Mevzuata aykırı davranılmıştır.”*

- (20) KFO ve KUTSO'dan ayrıca “2011 ve 2012 yıllarına ilişkin fiyat listeleri” istenmiş ve cevabi yazılardan; Kasım 2010'de 300 gramlık ekmek için 0,70 TL, 900 gramlık ekmek için 2,25 TL şeklinde belirlenen azami fiyatların iki yıl aynı kaldığı; ardından Kasım 2012'de sırasıyla 0,80 ve 2,35'e çıkarıldığı anlaşılmıştır.

### I.3.2. Hukuki Değerlendirme

- (21) Öneraştırma konusu iddia 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)'a aykırı bir anlaşmayla "fırınlarn kapatılması" ve "fiyatların artırılması" şeklinde iki ana başlıktan oluşmaktadır.
- (22) 4054 sayılı Kanun'a aykırı bir anlaşmayla fırınların kapatıldığı iddiası ile ilgili olarak, Kütahya Belediyesince sunulan ve yukarıda 18. paragrafta yer verilen bilgilerden de anlaşıldığı üzere fırınların KFO öncülüğünde sistematik bir şekilde kapatılmasından söz etmek mümkün değildir.
- (23) Kütahya Belediyesi Sağlık Müdürü, "10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Yönetmeliği'nde 2010 yılında yapılan değişiklikle kara fırın tabir edilen fırınların müstakil nizamda inşa edilmiş binada açılması zorunluluğunun getirildiğini; dolayısıyla mevcut durumda bitişik nizamdaki yapılarda bulunan işletmelerin, sıfırdan yeni ruhsat alamadığını" ifade etmiştir. Bu durum pazara girişleri kısmen engellese de tamamen ortadan kaldırmamaktadır. Nitekim Kütahya Belediyesi'nin gönderdiği belgelerden 2011 ve 2012 yıllarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı alan ekmek fırınlarının sayısının iki olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla dosya içeriğinden, mevzuatın gerektirdiği koşulları sağlamak kaydıyla halihazırda (.....)ni işletmeye devam eden şikayetçi ile fırınlarının kapatıldığını iddia eden diğer fırıncıların yeni fırınlar açmasının önünde engel bulunmadığı anlaşılmaktadır.
- (24) Şikayetçi tarafından 4054 sayılı Kanun'a aykırı bir anlaşmayla kapatıldığı iddia edilen fırınlardan öneraştırmada ulaşılabilenlerle yapılan görüşmelerde iddiayı destekler nitelikte ciddi ve yeterli bilgi/belge edinilmemiş olmasının yanı sıra bu görüşmelerde ileri sürülen "senet toplanması" gibi iddiaların bir kısmı Rekabet Kurulunun "Kütahya ilinde faaliyet gösteren ekmek fırınlarının aralarında anlaşarak ekmek fiyatlarını belirledikleri ve uygulamayı sağlamak adına senet topladıkları" iddiasına ilişkin 25.02.2010 tarih ve 10-19/240-94 sayılı kararında değerlendirilerek reddedilmiştir.
- (25) Özetle, "4054 sayılı Kanun'a aykırı bir anlaşmayla fırınların kapatıldığı" iddiası sadece gerçeği yansıtmamakla kalmamakta, esasen 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyecek bir nitelik taşımaktadır. Şikayetçinin şikayet konusuna ilişkin olarak "dava açtıkları, hukuki sürecin devam ettiği" yönündeki açıklamalarından da anlaşılabilir üzere, mülk sahiplerinin kiracılarıyla olan ilişkileri özel hukuk, belediyenin ruhsat işlemlerine ilişkin itirazlar ise idare hukuku kapsamındadır.
- (26) Şikayetçi "4054 sayılı Kanun'a aykırı bir anlaşmayla fiyatların %75 artırıldığı" yönündeki iddiasına ilişkin olarak herhangi bir bilgi ve belge sunmamıştır. Ayrıca bu iddianın KFO ve KUTSO'nun sunduğu 2011 ve 2012 yıllarına ilişkin azami fiyat listeleri bağlamında gerçeği yansıtmadığı da belirtilmelidir. Anılan listelerden azami fiyatların Kasım 2010'dan Kasım 2012'ye, iki yıl boyunca aynı kaldığı ve 2012'nin sonunda yani şikayetin yapıldığı tarihten yaklaşık sekiz ay sonra %15 civarında arttığı tespit edilmiştir.
- (27) Bu değerlendirmeler ışığında, Kütahya'da faaliyet gösteren bazı teşebbüslerin KFO ile birlikte hareket ederek bazı fırıncılara fırınlarını kapatmaları karşılığında para verdikleri, bu durumun ise ekmek fiyatlarını arttırmak suretiyle Kütahya il merkezindeki rekabeti bozduğu iddiasına yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

### J. SONUÇ

- (28) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.