

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2014-3-62
Karar Sayısı : **14-53/906-413**
Karar Tarihi : 18.12.2014

(Önaraştırma)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA,
Reşit GÜRPINAR, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

B. RAPORTÖRLER: Mazlum YALÇINKAYA, Mesut KOÇ

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Boğaziçi Danışmanlık Organizasyon Pazarlama Ltd. Şti.
(Boğaziçi)
Cumhuriyet Mah. Araba Yolu Cad. No:65 Sarıyer/İstanbul
- Ofluoğlu Unlu Mamulleri-Fatih OFLUOĞLU (Ofluoğlu)
Pınar Mah. Çamlıbel Cad. No:38 Sarıyer/İstanbul
- Girgin Kardeşler Gıda ve Unlu Mamulleri San. ve Tic. Ltd. Şti.
(Girgin Kardeşler)
Reşitpaşa Mah. Posta Yolu Cad. No:32/A Sarıyer/İstanbul
- Doğadan Unlu Mamulleri- Murat SÖNMEZ (Doğadan)
Adnan Menderes Cad. No:35 Bahçeköy Sarıyer/İstanbul
- İstanbul İli Sarıyer İlçesinde Faaliyet Gösteren Diğer Fırıncılar

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** İstanbul ili Sarıyer ilçesinde faaliyet gösteren fırınların aralarında anlaşmak suretiyle, ekmek satış noktalarını paylaştıkları iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;
- İstanbul ili Sarıyer ilçesinde ekmek satış noktalarının, kendi tercih ettikleri ekmek üreticisinden ekmek tedarik edemedikleri,
- Ekmek talebinde bulunulan ekmek üreticilerinin; kendi aralarında senet imzaladıklarını, bir başka üreticinin ekmek verdiği satış noktasına ekmek veremeyeceklerini belirterek talebi geri çevirdiği,
- Ekmek üreticilerinin, söz konusu anlaşmaya dayanarak ekmek kalitesini düşürdükleri ifade edilerek söz konusu sözleşme ve uygulamalar ile ilgili olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde gereğinin yapılması talep edilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 02.09.2014 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 05.09.2014 tarih ve 2014-3-62/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 17.09.2014 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Söz konusu karar uyarınca düzenlenen 10.12.2014 tarih ve 2014-3-62/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;
- İstanbul ili Sarıyer ilçesinde faaliyet gösteren fırıncılar hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı,
- Bununla birlikte; Boğaziçi Danışmanlık Organizasyon Paz. Ltd. Şti.'ne (Boğaziçi Danışmanlık) ekmek üreticileri arasında rekabetçi davranışların koordinasyonu sonucunu doğurabilecek her türlü davranıştan kaçınması gerektiği, aksi takdirde 4054

sayılı Kanun çerçevesinde işlem başlatılacağı yönünde aynı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş bildirilmesinin yerinde olacağı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (6) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde; rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran ya da doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliği karar ve eylemleri yasaklanmıştır.
- (7) Bu kapsamda; Boğaziçi Danışmanlık, Girgin Kardeşler, Ofluoğlu ve Doğadan'da yapılan yerinde incelemelerde, teşebbüsler arasında gerek fiyatlar gerekse de ekmek satış noktalarının paylaşımı hususunda bir iletişimin varlığını destekler nitelikte herhangi bir bilgi ya da belgeye ulaşılmamıştır.
- (8) Ancak, gerek Boğaziçi Danışmanlık'ın işlevi gerekse de Sarıyer'de ekmek fiyatlarının İstanbul'un diğer ilçelerinden farklı olarak yüksek seyretmesi konunun detaylarına inilmesini gerekli kılmaktadır. Sarıyer'in çok büyük bir kısmında Halk Ekmek dışında ekmek fiyatlarının marketlerde (mağaza zincirlerine ait marketler de dahil) 1,20 TL, bakkal gibi küçük ölçekli satış noktaları ve fırınlarda ise 1,25 TL seviyesinden satışa sunulduğu görülmektedir. Gerek yapılan incelemelerdeki gözlemler, gerekse de organize zincir mağazalardan gelen ve dosya mevcudunda bulunan veriler doğrultusunda, ekmek fiyatları açısından tek bir fiyat söz konusu olmasa da İstanbul'un diğer ilçelerine kıyasla ciddi oranda bir yeknesaklık arz ettiğinin ifade edilmesi mümkündür.
- (9) Esasen, önemli miktarda kapasite fazlasının olduğu, çok sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği ekmek piyasası oldukça rekabetçi özellik sergilemektedir. Bu yönüyle, ekmek piyasasında belirli bir fiyatı geçerli kılmak ya da ekmek satış noktalarını aralarında paylaşmak için anlaşılan rekabete aykırı oluşumların, kartelin devamlılığını sağlayabilmeleri açısından bölge dışından ekmek girişini engelleyebilmeleri önem arz etmektedir. Aksi takdirde, piyasanın geçirgen özelliği sayesinde ekmek fiyatları yeniden rekabetçi seviyelerde dengelenecek, ekmek satış noktaları el değiştirecektir. Ekmek üreticilerinin özellikle belediyeler üzerinden bu yöndeki girişimleri geçmiş tarihli Kurulumuz kararlarında¹ ele alınmıştır. Boğaziçi Danışmanlık'ta gerçekleştirilen incelemede bu kapsamda değerlendirilebilecek, Sarıyer'de başka ilçelerden tedarik ettiği ekmeği satan ekmek satış noktalarının tespitine yönelik çalışmalar yapıldığını gösteren belgelere ulaşılmıştır. Bununla birlikte, fiiliyatta Boğaziçi Danışmanlık'ın Sarıyer'e dışardan ekmek girişini engellemeye yönelik faaliyet içinde olduğunu gösteren herhangi bir bulgu mevcut değildir. Anılan belgeye ilişkin olarak ise, Sarıyer Belediyesi nezdinde başvuruda bulunmak için hazırlandığı ifade edilmiştir.
- (10) 5393 sayılı Belediye Kanunu'na dayanılarak hazırlanan ve 11.04.2007 tarih, 26490 sayılı Resmi Gazete yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 10. maddesinin (1)(c)(8) bendi uyarınca zabıta yetkilileri insan sağlığına zarar veren ekmekleri yetkili mercilere bildirmek yetkisine sahiptir. Zabıta tarafından, anılan hüküm kapsamında denetimlerde bulunulmasının ve bu denetimin ardından gerekli görüldüğü takdirde ekmek satışına izin verilmemesinin hukuka uygun olduğu açıktır. Ancak, hukuki dayanak teşkil edecek denetimler yapılmadan, sadece belediyenin yetki sınırları dışında üretilmesi sebep gösterilerek teşebbüslerin faaliyetlerini kısıtlayacak şekilde ekmek girişinin kısıtlanması rekabeti kısıtlayıcı bir nitelik taşıyacaktır.
- (11) Mevcut durum itibarıyla, Sarıyer ilçesine dışarıdan ekmek girişinin kısıtlandığı yönünde herhangi bir başvurunun Kurum kayıtlarına intikal etmediği görülmektedir. Bu bakımdan ilçeye dışarıdan ekmek girişinin eldeki verilere göre mümkün görünmesi, ekmek

¹ Rekabet Kurulunun 12.06.2008 tarihli, 08-39/511-187 sayılı ve 27.10.2010 tarihli, 10-67/1427-543 sayılı kararları.

üreticileri arasında ekmek satış fiyatına ve/veya pazar paylaşımına ilişkin rekabete aykırı bir anlaşmanın var olduğu savını zayıflatmaktadır. Yine bu kapsamda değerlendirilebilecek bir başka unsur ise Halk Ekmek'in faaliyetleridir. Sarıyer'de Halk Ekmek tarafından toplam 29 noktada, 60 Kuruş gibi oldukça düşük bir fiyattan ekmek satışı gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla söz konusu unsurlar, çok sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği Sarıyer ekmek piyasasında belli bir fiyat seviyesinin geçerli kılınmasına yönelik bir anlaşmanın sağlanması ve sürdürülebilmesini güçleştiren faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

- (12) Boğaziçi Danışmanlık'ta bulunan, iki farklı tipteki imzalanmamış haldeki protokoller içerdikleri rekabeti kısıtlayıcı hükümler yönüyle önem arz etmektedir. Anılan protokollerde piyasaya sürülen ekmeğin fiyatı, arz miktarı gibi unsurlarının tek elden belirlenmesine olanak sağlayacak hükümlerin yer alması, bu unsurların kontrolüne ilişkin bir danışma kurulunun ihdas edilmesi, alışlagelmiş kartel davranışları içinde değerlendirilebilecektir.
- (13) 2. tip protokolün giriş kısmında yer alan "*İstanbul ekmek üreticilerine destek olmak ve hizmet sunmak amacıyla tarafından kurulan Boğaziçi Danışmanlık Organizasyon ve Paz. Ltd. Şti...*" ibaresinden Boğaziçi Danışmanlık'ın başlangıçta İstanbul Fırıncılar Odası Sarıyer Temsilciliği üyeleri tarafından kurulduğu daha sonra (.....)'in kontrolüne geçtiği anlamı çıkmaktadır. Nitekim (.....) de bunu doğrular mahiyette sonradan Boğaziçi Danışmanlık'ın kontrolünü iktisap ettiğini belirtmiştir. Buna ek olarak, bu protokollerin kendisinin yönetimde tek başına söz sahibi olduğu dönemden önceye ait olduğu ve hiçbir zaman imzalanmadığını ifade etmiştir.
- (14) Boğaziçi Danışmanlık'ta bulunan boş haldeki protokollerde, bir uzlaşmanın unsurlarının (fiyat politikası, denetim ve uygulama yöntemi vb.) mevcut olduğu görülmektedir. Ancak, bir ihlal faaliyetini gerçekleştirmek üzere tarafların ortak iradelerinin oluştuğunu gösteren herhangi bir belge (yazılı metinler, elektronik postalar, toplantı tutanakları vb.) ve/veya ihlalin taraflarına ait olan ve uzlaşmanın nasıl kurulduğunu ve uygulandığını gösteren yazılı veya sözlü bir beyan bulunmamıştır. Bu kapsamda, işbu dosya bakımından, teşebbüsler yahut teşebbüsler adına hareket eden şahıslar arasında rekabeti sınırlayıcı bir anlaşmanın kurulması ve devam ettirilmesine ilişkin uzlaşmaya işaret eden asli delillerin mevcut olmadığı kabul edilmektedir.
- (15) Bununla birlikte, gerek Sarıyer Belediyesi yöneticilerinin öncülüğünde ekmek fiyatlarının aşağı çekilmesine yönelik gerçekleştirilen toplantı haberlerinde gerekse de Sarıyer'deki fırıncıları ilgilendiren önemli olayların akabinde belirli kişilerin diğer tüm fırıncıların adına açıklamalarda bulunması, bir iletişimin varlığına delalet etmektedir. Bu türden bir iletişimin varlığı, görüşme gerçekleştirilen fırıncıların, hem değişik sosyal aktiviteler kapsamında, hem de sektörle ilgili meseleler için bir araya geldiği beyanıyla sabittir. Ancak, işbu dosya kapsamında Sarıyer'deki ekmek üreticilerinin rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşma için bir araya geldiğini gösteren herhangi bir bilgi ve/veya belge bulunmamaktadır. Bu bakımdan, farklı gerekçelerle, kimi zaman da Sarıyer Belediyesi'nin öncülüğünde gerçekleştirilen bu toplantıların, eldeki mevcut veriler itibarıyla hukukun icazet verdiği sınırlar içerisinde değerlendirilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.
- (16) Kurulumuzun ekmek piyasasına yönelik incelemelerinde; ekmek üreticilerinin dağıtım şirketi, kooperatif, danışmanlık şirketi gibi tüzel kişilikler altında örgütlenerek piyasada rekabeti ortadan kaldırmaya yönelik girişimlerde bulunduğu rastlanmaktadır. Bu nedenle, her ne kadar Boğaziçi Danışmanlık'ın fırıncıların ortak alım yaparak ekmek üretiminde kullanılan girdileri maliyet avantajı ile tedarik etmek amacıyla kurulduğu ve hâlihazırda tam aktif olmadığı ifade edilse de, ekmek üreticileri arasında rekabetçi davranışların koordinasyonuna aracılık işlevi görmesi mümkündür. Nitekim söz konusu

14-53/906-413

protokollerin içeriğinde yer alan düzenlemeler bu türden bir koordinasyon oluşturma çabasının ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

- (17) Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde, Sarıyer'de faaliyet gösteren ekmek üreticileri hakkında soruşturma açılmasına yer olmadığı, öte yandan Boğaziçi Danışmanlık'a ve anılan teşebbüs kanalıyla yetki aldığı fırınlara, ayrıca İstanbul ili Sarıyer Belediye Başkanlığına, konuya ilişkin görüş bildirilmesinin yerinde olacağı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

- (18) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;
1. Dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca bu aşamada soruşturma açılmasına gerek olmadığına,
 2. Bununla birlikte, elde edilen bulgu ve emareler dikkate alınarak, ekmek üreticileri arasında rekabetçi davranışların koordinasyonu sonucunu doğurabilecek her türlü davranıştan kaçınması gerektiği yönünde Boğaziçi Danışmanlık Organizasyon Paz. Ltd. Şti.'ye ve anılan teşebbüs kanalıyla yetki aldığı fırınlara, ayrıca İstanbul ili Sarıyer Belediye Başkanlığına görüş bildirilmesi için Başkanlığın görevlendirilmesine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.