

Rekabet Kurumu Başkanlığından,
(Danıştay'ın İptal Kararı Üzerine Verilen)
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2003-3-21 (Soruşturma)
Karar Sayısı : 11-09/173-59
Karar Tarihi : 16.02.2011

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Dr. Aydın ÇELEN, Fethullah GÜLER

C. ŞİKAYET EDEN: Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA SORUŞTURMA YAPILANLAR :

- Fimpaş Fırıncılık İnş. Maden Kırtasiye Temizlik Turizm Gıda A.Ş.
Gültaş İş Hanı Kat:1 No:59 Kütahya

- Veli EKİN (Benli Ekmek Fırını)
Cumhuriyet Cad. Benli Apt. No:19 Kütahya

- Çağdaş Un ve Unlu Mamulleri Gıda İhtiyaç Maddeleri San. ve Tic. Ltd. Şti.
Asım Gündüz Cad. No:59 Kütahya

- Özay İşler Un ve Unlu Mamulleri Gıda ve Mobilya İmalat San. ve Tic. Ltd. Şti.(Özay Un ve Unlu Mamulleri)
Menderes Cad. Ata Apt. B Blok No:1 Kütahya

- Ahmet ÖZDEN (Fazilet Unlu Mamulleri)
Bahçelievler Mah. Güven Sok. No:4 Kütahya

- Seydi Özkardeşler (Örnek Ekmek Fırını)
Samanpazarı civarı No:6 Kütahya

E. DOSYA KONUSU: Kütahya il merkezinde faaliyet gösteren 16 fırıncının Hizmet Ekmek Dağıtım Pazarlama Gıda Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi yoluyla pazarda rekabeti kısıtlayarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal eder nitelikteki eylemlerine ilişkin yürütülen soruşturma sonucunda alınan 29.6.2006 tarihli, 06-46/588-160 sayılı Kurul Kararı'nın Danıştay 13. Dairesi tarafından davacılar bakımından iptal edilmesi ertesinde, ilgili dosyanın yeniden değerlendirilmesi.

F. İDDİALARIN ÖZETİ : 7.2.2003 tarih ve 589 sayılı başvuruda özetle Kütahya ilinde çarşı ekmeği üreten 16 fırıncının bir araya gelerek ekmeğin dağıtımını amacıyla

Hizmet Ekmek Dağıtım Pazarlama Gıda Sanayi ve Limited Şirketi'ni kurdukları, şirkete bağlı fırıncılar tarafından üretilen ekmeklerin kurulan bu şirket yoluyla dağıtıldığı, Kurulan şirket bünyesinde birleşen fırıncı esnafının serbest rekabeti engellediği ve tekelleştiği, Üretilen ekmeklerin kaliteden yoksun olduğu ve şikayetlerin dikkate alınmadığı, Hizmet Ekmek Dağıtım Pazarlama Gıda Sanayi ve Limited Şirketi haricindeki fırınların şirketin izni olmadan bakkallardan gelen ekmek siparişlerini kabul etmedikleri ifade edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 7.2.2003 tarih ve 589 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 24.2.2003 tarih ve 2003-3-21/BN-03-AFK sayılı Bilgi Notunun Kurulun 27.2.2003 tarihli toplantısında görüşülmesi sonucu alınan 3-13/180-M sayılı kararı uyarınca anılan teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

Yapılan önaraştırma sonucunda hazırlanan 18.6.2003 tarih ve 2003-3-21/ÖA-03-YT sayılı Önaraştırma Raporu Rekabet Kurulu'nun 26.6.2003 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 03-45/570-M sayı ile taraflar hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına karar verilmiştir.

Soruşturma kararı üzerine 4054 sayılı Kanun'un 43/2. maddesi uyarınca, 14.7.2003 tarihinde haklarında soruşturma açılan teşebbüslere bildirimlerde bulunulmuş ve taraflardan ilk yazılı savunmaları alınmıştır.

Kurul, 18.12.2003 tarih ve 03-81 sayılı Kararı ile; yürütülmekte olan soruşturmanın 26.12.2002 tarihinde sona eren süresinin, 4054 sayılı Kanun'un 43/1. maddesi çerçevesinde 3 ay uzatılmasına karar vermiştir.

Soruşturma Heyetince tamamlanan 26.3.2004 tarih ve SR/04-1 sayılı Soruşturma Raporu, Kanun'un 45/1. maddesi uyarınca Başkanlıkça tüm Kurul Üyeleri ile ilgili taraflara tebliğ edilmiş ve aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince taraflardan 30 gün içinde yazılı savunmalarını göndermeleri istenilmiştir. Tarafların gönderecekleri savunmaya ilişkin ek süre istemi Kurul'un 4.5.2004 tarihli toplantısında görüşülerek, 04-32/376-M sayılı karar ile tarafların bu istekleri kabul edilmiştir.

Soruşturma Heyeti'nin hazırladığı "Ek Yazılı Görüş", Kanun'un 45/2. maddesi uyarınca, 14.6.2004 tarihinde Kurul Üyeleri ve ilgili taraflara tebliğ edilmiştir. Ancak taraflardan herhangi bir savunma gelmediği için yürütülmekte olan soruşturma 14.07.2004 tarihi itibarıyla sona ermiştir.

Rekabet Kurulu'nun 15.7.2004 tarih ve 04-47/628-M sayılı toplantısında, yürütülen soruşturma ile ilgili olarak 17.8.2004 tarihinde sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verilmiş ve sözlü savunma toplantısı davetiyeleri, Kanun'un 46/2. maddesi uyarınca ilgililere gönderilmiştir.

17.8.2004 tarihinde yapılan sözlü savunma toplantısına hakkında soruşturma yürütülen tarafların bir kısmını temsilen Av. Zeki KILIÇ katılmış ve temsilcisi olduğu teşebbüsler adına yaptığı savunma dinlenmiştir.

Bunlarla birlikte kurum kayıtlarına 18.6.2003 tarih ve 2769 sayı ile intikal eden Hizmet Ekmek Dağıtım Pazarlama ve Sanayi Limited Şirketi için yapılan başvuru da soruşturma raporunda değerlendirilmiştir. Kurul bu başvuru ve soruşturma için 17.8.2004 tarihli toplantısında 04-54/750-187 sayılı nihai kararını vermiştir.

Gerekçeli karar taraflara 17.5.2005 tarihinde tebliğ edilmiştir. Taraflar gerekçeli kararı 18.5.2005 ve 20.5.2005 tarihlerinde tebellüğ etmiştir. Altın Başak Un ve Unlu Mamulleri İmalat Sanayi Ticaret Pazarlama Limited Şirketi, Öz Bereket Un ve Unlu Mamülleri İmalat San. ve Tic. Ltd. Şti., Çağdaş Un ve Unlu Mamulleri Gıda İhtiyaç Mad. San. ve Tic. Ltd. Şti., Öz Orhan Gıda-Petrol-Tarım-Otomotiv-Nak.-Turz.-İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti., Fimpaş Fırıncılık İnş. Maden Kırtasiye Temizlik Turizm Gıda A.Ş., Yavuz Gıda Mad. Çinicilik İthalat İhracat Ltd. Şti., Yılmaz Un ve Hizmet İşl. İml. San. Tic. Paz. Ltd. Şti., Derya Ekmek ve Unlu Mamulleri, Ekmekçioğlu Unlu Mamulleri, Fazilet Unlu Mamulleri, Asma Fırını, Benli Ekmek Fırını, Örnek Ekmek Fırını (yeni unvanı Seydi Özkardeşler), Özay Un ve Unlu Mamulleri (yeni unvanı Özay İşler Un ve Unlu Mamulleri Gıda ve Mobilya İmalat San. ve Tic. Ltd. Şti.) ve Şirinkent Ekmek Fabrikası Danıştay'da süresi içinde dava açmış, Özen Fırını ise konuya ilişkin Danıştay'da herhangi bir dava açmamıştır. Hizmet Ekmek Dağıtım Pazarlama Gıda Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi ise konu hakkında herhangi bir girişimde bulunmamıştır. Danıştay 13. Dairesi 23.5.2006 tarih ve 2005/7696 E., 2006/2229 sayılı Kararı'nda; soruşturmayı yürüten Kurul üyesinin nihai karar toplantısına katılarak oy kullanmasının hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle, 17.8.2004 tarihli, 04-54/750-187 sayılı Rekabet Kurulu Kararı'nın davacılara ilişkin kısımlarının iptalini hükme bağlamıştır. Kurul, bunun üzerine mevcut dosya üzerinden yeniden karar verilmesini teminen gerekli hazırlık çalışmalarının yapılmasına ve konunun kurul gündemine getirilmesine karar vermiştir.

Dosya üzerinde yapılan değerlendirmeler ışığında düzenlenen 26.6.2006 tarihli yönetici özeti ile Rekabet Kurulu, ilk inceleme, önaraştırma ve soruşturmaya ait tüm savunma, ek savunma, sözlü savunma tutanakları, sözlü savunma toplantısının ses kayıtlarının yazılı açılımı, raporlar, Danıştay'ın iptal kararı, tüm dosya içeriğinde yer alan bilgi ve belgeleri inceleyerek, 29.6.2006 tarih ve 06-46/588-160 sayılı kararı almıştır.

Danıştay'ın iptal kararı üzerine alınan 29.6.2006 tarihli, 06-46/588-160 sayılı Kurul kararına karşı bu defa Fimpaş Fırıncılık İnş. Maden Kırtasiye Temizlik Turizm Gıda A.Ş., Benli Ekmek Fırını, Çağdaş Un ve Unlu Mamulleri Gıda İhtiyaç Maddeleri San. ve Tic. Ltd. Şti., Özay İşler Un ve Unlu Mamulleri Gıda ve Mobilya İmalat San. ve Tic. Ltd. Şti. (eski unvanı Özay Un ve Unlu Mamulleri), Fazilet Unlu Mamulleri ve Seydi Özkardeşler (eski unvanı Örnek Ekmek Fırını) tarafından açılan iptal davaları neticesinde Danıştay 13. Dairesi;

*"... Kanun'un 4. maddesinin İhlali 12.12.2003 tarihi itibarıyla sona erdiğinden, Kurul'ca Davacının, eylem tarihinden bir önceki mali yıl olan 2002 yılı için uygulanan 2002/1 sayılı Tebliğ uyarınca 5.816,109 TL ceza verilmesi gerekirken, karar tarihi esas alınarak 2006 yılı için uygulanan 2006/1 sayılı Tebliğ uyarınca 6.368 TL idari para cezası verilmesinde hukuka ayarlılık bulunmamaktadır."*¹

¹ 2002/1 sayılı Tebliğ ifadesi ile "4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 16 ve 17 nci Maddelerinde Düzenlenmiş Olan İdari Para Cezalarının 31/12/2002 Tarihine Kadar Geçerli Olmak Üzere Artırıldığı"nın

tespitinde bulunarak söz konusu Kurul kararını 8.2.2010 tarihinde almış olduğu kararlarla davacı teşebbüsler açısından bozmuştur.

Alınan iptal kararları üzerine dosya üzerinde yapılan değerlendirmeler ışığında düzenlenen 27.1.2011 tarihli yönetici özeti ile Rekabet Kurulu, ilk inceleme, önaraştırma ve soruşturmaya ait tüm savunma, ek savunma, sözlü savunma tutanakları, sözlü savunma toplantısının ses kayıtlarının yazılı açılımı, raporlar, Danıştay'ın iptal kararları, tüm dosya içeriğinde yer alan bilgi ve belgeleri inceleyerek, 3.2.2011 tarihinde Fimpaş Fırıncılık İnş. Maden Kırtasiye Temizlik Turizm Gıda A.Ş., Benli Ekmek Fırını, Çağdaş Un ve Unlu Mamulleri Gıda İhtiyaç Maddeleri San. ve Tic. Ltd. Şti., Özay İşler Un ve Unlu Mamulleri Gıda ve Mobilya İmalat San. ve Tic. Ltd. Şti., Fazilet Unlu Mamulleri ve Seydi Özkardeşler'e Danıştay 13. Dairesi'nin iptal gerekçesine uygun olarak idari para cezası verilmesine 11-07/122-37 sayı ile karar vermiştir. Bu kararın alınmasını müteakip 2008 yılında 4054 sayılı Kanunda yapılan değişikliğe göre lehe durum irdelemesi yapılması gerektiğinden bahisle hakkında ceza takdir edilen Çağdaş Unlu Mamulleri, Fimpaş Fırıncılık, Fazilet Unlu Mamulleri, Benli Ekmek, Seydi Özkardeşler ve Özay Unlu Mamulleri'nden 2009 ve 2010 yılı ciroları talep edilmiştir. Talep edilen bilgiler Rekabet Kurumu kayıtlarına sırasıyla 14.2.2011 tarih ve 1210 sayı; 14.2.2011 tarih ve 1209 sayı; 14.2.2011 tarih ve 1208 sayı; 14.2.2011 tarih ve 1205 sayı; 14.2.2011 tarih ve 1207 sayı; 14.2.2011 tarih ve 1206 sayılı evraklar ile intikal etmiştir. Söz konusu teşebbüslerin 2009 ve 2010 yılı ciroları üzerinde yapılan değerlendirmeler ışığında düzenlenen 15.2.2011 tarihli bilgi notu ile Rekabet Kurulu, ilk inceleme, önaraştırma ve soruşturmaya ait tüm savunma, ek savunma, sözlü savunma tutanakları, sözlü savunma toplantısının ses kayıtlarının yazılı açılımı, raporlar, Danıştay'ın iptal kararı, tüm dosya içeriğinde yer alan bilgi ve belgeleri yeniden incelemiş ve 3.2.2011 tarih ve 11-07/122-37 sayılı kararını geri alarak 16.2.2011 tarih ve 11-09/173-59 sayı ile nihai kararını vermiştir.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:

İlgili Bilgi Notu'nda özetle; davacı teşebbüslere 2002/1 sayılı tebliğ uyarınca 5.816,11 TL para cezası verilmesi gerektiği, bunun dışında soruşturma raporunda verilen sonuçlarda herhangi bir değişikliğe gidilmesine gerek olmadığı ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

İlgili ürün pazarının tespitinde; tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal ve hizmetlerden oluşan pazar dikkate alınmaktadır. Ayrıca tespit edilen pazarı etkileyebilecek diğer unsurları da değerlendirmeye katmak mümkündür.

Kütahya il merkezinde çok sayıda ekmek türleri üretilmektedir. Ancak fırıncı esnafı asıl olarak "çarşı ekmeği" ve "ev ekmeği" olmak üzere iki tip ekmek üretmektedir. Bu iki tip ekmek tat, fiyat ve üreticileri bakımından birbirlerinden ayrılmaktadır.

Duyurulmasına İlişkin Tebliğ", 2003/1 sayılı Tebliğ ifadesi ile de "4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 16 ve 17 nci Maddelerinde Düzenlenmiş Olan İdari Para Cezalarının 31/12/2003 Tarihine Kadar Geçerli Olmak Üzere Artırıldığının Duyurulmasına İlişkin Tebliğ" kastedilmektedir.

Piyasa arz yönünden incelendiğinde, Kütahya il merkezinde faaliyet gösteren çarşı ve ev ekmeği fırınlarının birbirlerinin tam ikamesi olmadığı, diğer bir deyişle bir ekmeğin türünü üreten fırının diğerini üretmediği anlaşılmıştır.

Piyasa talep yönünden incelendiğinde, tüketicilerin ev ekmeği ve çarşı ekmeğinden birini seçtikleri anlaşılmaktadır. Ancak bu iki tip ekmeğin tat ve fiyat yönünden birbirinden ayrılmaktadırlar. Her iki türün de birbirinden farklı tüketicileri bulunmaktadır. Yapılan incelemelerde, çarşı ekmeğinin özellikle öğrenciler, memurlar ve belli bir gelir seviyesinin üstünde gelir sahibi olan kişiler tarafından tüketildiği; ev ekmeğinin ise, serbest meslek ile uğraşan kişiler veya hanımların çalışmadığı ailelerde tüketildiği anlaşılmıştır.

Ekmek, Türkiye’de en temel gıda maddesi olarak kabul edilmekte ve her öğünde tüketilmektedir. Bu nedenle ekmeğe olan talep neredeyse inelastiktir. Diğer bir deyişle, ekmeğin tüketiciler gözünde olmazsa olmaz bir ürün niteliğindedir. Özellikle gelir seviyesinin çok düşük olduğu Kütahya gibi yerlerde ekmeğin tüketimi daha fazladır.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında ilgili ürün pazarı fırıncılar tarafından üretilen “*çarşı ekmeği pazarı*” olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

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.

Ekmek üretimi ve tüketimi arasında geçen süre ekmeğin satışını önemli ölçüde etkilemektedir. İnsanlar fiyatı en uygun ekmeğin arasında her zaman için en taze olan ekmeği tüketmeyi tercih ederler. Bu nedenle, Kütahya İl merkezine yakın yerlerden gelen ekmeğin tazeliğini kaybetmesinden dolayı tüketiciler tarafından pek tercih edilmemektedir. Her ne kadar Kütahya il merkezine yakın bölgelerden il merkezine ekmeğin geliyor olsa da gelen ekmeğin miktarı toplam ekmeğin satışını etkilemeyecek seviyededir. Dolayısıyla ilgili coğrafi pazar “*Kütahya il merkezi*” olarak tespit edilmiştir.

I.2. Hakkında Soruşturma Yapılan Teşebbüsler

I.2.1. Çağdaş Un ve Unlu Mamuller Gıda İhtiyaç Maddeleri Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi (Çağdaş Fırını)

Asım Gündüz Cad. No:59, Kütahya adresinde faaliyetlerini sürdüren Çağdaş fırınının 2009 ve 2010 yılı net satışları sırasıyla TL ve TL’dir.

I.2.2. Fimpaş Fırıncılık İnşaat Maddeleri Kırtasiye Temizlik Turizm Gıda A.Ş. (Fimpaş)

Son olarak 2004 yılında çok düşük miktarda ciro elde eden ve mevcut durumda faaliyet göstermeyen Fimpaş’ın 2003 ve 2004 yılı net satışları sırasıyla ve TL’dir.

I.2.3. Fazilet Unlu Mamulleri

Bahçelievler Mah. Güven Sok. No:4, Kütahya adresinde faaliyetlerini sürdüren ve bir adi şirket olan Fazilet fırınının sahibi Ahmet Özden'dir. Şirketin 2009 ve 2010 yılı net satışları sırasıyla TL ve TL'dir.

I.2.4. Benli Ekmek Fırını

Cumhuriyet Cad. Benli Apt. No:19, Kütahya adresinde faaliyetlerini sürdüren ve bir adi şirket olan Benli fırınının sahibi Veli Ekin'dir. Şirketin 2009 ve 2010 yılı net satışları sırasıyla TL ve TL'dir.

I.2.5. Seydi Özkardeşler

Samanpazarı civarı No:6, Kütahya adresinde faaliyetlerini sürdüren ve bir adi şirket olan Örnek fırınının sahibi Seydi Özkardeş'tir. Şirketin 2009 ve 2010 yılı net satışları sırasıyla TL ve TL'dir.

I.2.6. Özay İşler Un ve Unlu Mamulleri Gıda ve Mobilya İm. San. ve Tic. Ltd. Şti.

Menderes Cad. Ata Apt. B Blok No:1 Kütahya adresinde faaliyetlerini sürdüren şirketin 2009 ve 2010 net satışları sırasıyla ve TL'dir.

I.3. Yapılan Tespitler ve Deliller

I.3.1 Pazara İlişkin Bilgiler

I.3.1.1. Genel Bilgiler

Çarşı ekmeği, Türkiye'nin çoğu ilinde üretilen, ağırlığı genel olarak 300 gr. olan endüstriyel tipteki ekmeğe verilen addır. Ev ekmeği ise daha çok kırsal kesimde üretilen, ağırlığı 800-1000 gr. arasında değişen ve içine unun yanı sıra değişik hammaddeler de (patates vb.) eklenilerek çeşitlendirilen ekmeğe verilen isimdir. Fırıncılar tarafından üretilen bu iki ekmeğin türüne olan talebi etkileyen faktörler ekmeğin kalitesi, (satın alınma anındaki tazeliği ve sıcaklığı, görünüşünün düzgün olması, uzun süre bayatlamaması gibi) ekmeğin almak için katlanılan ulaşım maliyeti ve Kütahya il merkezinde yaşayan kişilerin harcanabilir gelir seviyesi olarak sıralanabilir.

Toplam ekmeğin tüketimini etkileyen önemli faktör nüfus sayısıdır. 2000 yılı resmi sayım rakamlarına göre Kütahya il merkezinin nüfusu toplam 168.045 kişidir. Ancak bugün itibarıyla bu rakamın kabaca 180.000 kişi olduğu tahmin edilmektedir. Bunun yanında Kütahya il merkezinin nüfusuna eklenebilecek iki toplu yerleşim birimi daha bulunmaktadır. Bu yerler yaklaşık 10.000–15.000 kişinin² askerlik görevini yaptığı Hava Er Eğitim Tugayı ve yaklaşık 16.000 kişinin öğrenim gördüğü Dumlupınar Üniversitesi'dir. Hava Er Eğitim Tugayı'nın nüfusu, bu yerin kapasitesinin sınırlı olması sebebiyle, yılın bütün zamanında aynı kalırken Dumlupınar Üniversitesi'nin

² Yapılan savunmada bu rakamların daha fazla olduğu ileri sürülmüştür. Ancak Dumlupınar Üniversitesi ile yapılan görüşmede, bu üniversiteye kayıtlı yaklaşık 26.000 öğrencinin bulunduğu ancak bunlardan sadece 15.943'ünün Kütahya il merkezinde öğrenim gördüğü ifade edilmiştir.

nüfusu, öğrencilerinin çoğu diğer illerden geldiği için yıl içinde değişiklik göstermektedir. Ayrıca, il merkezinde yaşayan insanların yaz ayları geldiğinde çeşitli sebepler nedeniyle ilçelere gitmesi de İl merkezinin nüfusunun yıl içinde aynı olmaması sonucunu doğurmaktadır. Sonuç olarak, Kütahya'nın demografik özellikleri mevsimsellik göstermekte ve İl merkezinde yaşayan kişi sayısı yıl içinde ortalama 200.000 ile 210.000 arasında değişmektedir.

Yapılan incelemelerde ev ekmeği üreten fırıncılar küçük çaplı aile şirketi şeklinde örgütlenen, satışlarını üretim yerlerinde gerçekleştiren, ev ekmeğine ek olarak simit, poğaç gibi diğer unlu mamulleri de üreten fırınlar oldukları buna karşın çarşı ekmeği üreten fırıncıların ise daha büyük çaplı, daha organize olmuş, üretimlerinin çoğu çarşı ekmeği olan ve ürettikleri ekmeklerin büyük bir kısmı satış noktalarında satılan şirketler oldukları tespit edilmiştir. Bununla birlikte ev ekmeği üreten fırıncıların büyük bir kısmı çarşı ekmeği üretmemektedir. Bunun nedeni ise, ev ekmeği üreten işyerlerinin dar olması ve çarşı ekmeği üretmek için gerekli olan özel ekipmanlara sahip olmamasıdır.

Hizmet Ekmek Dağıtım Pazarlama Gıda Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi'nin (Hizmet Ekmek) kurucu ortağı olan fırıncılar tarafından üretilen günlük toplam çarşı ekmeği sayısı yaklaşık olarak 65.850 adettir. Hizmet Ekmek dışında kalan 4 fırıncı ise, yaklaşık olarak 24.500 adet çarşı ekmeği üretilip satmaktadır. Dolayısıyla Kütahya il merkezinin günlük çarşı ekmeği tüketiminin yaklaşık 90.000 adet olduğu görülmüştür. Kütahya dışından il merkezine gelen ekmeğin yapılan incelemeler sonucunda ihmal edilebilecek düzeyde olduğu anlaşılmıştır.

Ayrıca inceleme döneminde Kütahya il merkezindeki çeşitli mahallelerde, sayısının 200-300 arasında olduğu tahmin edilen "mahalle fırınları"nın bulunduğu tespit edilmiştir. Bu fırınlar mahalle halkı tarafından ortaklaşa kullanılan ve belli bir sahibi bulunmayan fırınlardır. Genellikle belediye arsası üzerine kurulan bu fırınlar için mahalle halkı herhangi bir kira, elektrik ve su gideri ödememekte, böylelikle de buralarda yapılan ekmeğin maliyeti azalmaktadır.

I.3.1.2. Hizmet Ekmek'in Kütahya Ekmek Pazarına Olan Etkisi

Kütahya il merkezinde yapılan incelemeler sonucunda elde edilen bilgiler çerçevesinde Hizmet Ekmek'in ilgili pazara olan etkileri incelendiğinde; Hizmet Ekmek faaliyete geçmeden önceki (2002 yılı Mayıs ayından önce) dönemin pazar yapısı, ekmek sektörünün dinamikleri açısından değerlendirildiğinde rekabetçi özelliklere sahipken Hizmet Ekmek'in kurulmasından sonraki dönemde bu yapı bozulmuştur. Ancak bozulan pazar yapısı Hizmet Ekmek'in faaliyetlerine son vermesinden sonra tekrar aynı dinamiklere geri dönmüştür.

I.3.2. Yerinde İnceleme Ve Tespitler

I.3.2.1. Şikayetçi Taraf ile Yapılan Görüşme

- Raportörlerce 10.6.2003 tarihinde şikayetçi ile yapılan görüşmede tutanakla sabit aşağıdaki bilgiler elde edilmiştir:

“ ...

Kütahya İl merkezinde tahmini olarak 60.000 (günde) adet çarşı ekmeği, aynı gramajda da ev ekmeği satılmaktadır. Mahalle fırınlarında ise 15.000 civarı ekmek üretildiği söylenebilir.

Şirketin faaliyetlerine son verilmesi durumunda herhangi bir fırının batacağını düşünmüyorum. Bu şirketin hiçbir yararı bulunmamaktadır. Eğer fırıncılardan her biri kendi ekmeğini dağıtırsa, bu durumda yaklaşık olarak aynı maliyete katlanacaktır. Şirketin kurulmasına öncülük eden kişiler Hikmet Ekmekçioğlu, Necati Mincur ve Mehmet Duran'dır."

- Soruşturma sürecinde Raportörlerce şikayetçi ile yapılan görüşmede tutanakla sabit aşağıdaki bilgiler elde edilmiştir:

"Şu anda Hizmet Ekmek'in faaliyetleri asgari seviyede devam etmektedir. Daha önce yaptıkları anlaşmalarda söz verdikleri teslimatları yaptıktan sonra dağılacağını düşünüyoruz. Artık bütün fırınlar kendi ekmeklerini kendileri dağıtmaktadırlar. Ayrıca, günlük 70.000 kapasiteli bir tünel fırın Kütahya'da açılmaktadır. Kütahya'nın günlük çarşı ekmeği talebinin çoğunu bu tünel fırının karşılayacağını düşünüyoruz. Fırıncıların tekelleşmelerinin bittiğini söyleyebiliriz..."

I.3.2.2. Hizmet Ekmek Dağıtım Tic. Ltd. Şti. Yetkilileri ile Yapılan Görüşme

- 21.5.2003 tarihinde Raportörlerce Hizmet Ekmek'in yetkilileri ile yapılan görüşmelerde aşağıdaki sorular sorulmuş ve yanıtları alınmıştır:

Soru-1: Şirketinizin kuruluş amacı nedir?

Cevap-1: Hizmet Ekmek Dağıtım Tic. Ltd. Şti. Mayıs 2002'den itibaren faaliyet göstermektedir. Şirket 16 adet fırıncı esnafı tarafından kurulmuş ancak daha sonra Engin Ay adlı üyemiz hisselerini diğer üyelere devrederek şirketten ayrılmıştır. Bilindiği gibi ilimizde çarşı ekmeği ve ev ekmeği olmak üzere iki tür ekmek üretilmektedir. Çarşı ekmeği üreten 21 adet fırıncı vardır. Bu fırıncılara ait toplam 34 adet fırın vardır. Ayrıca çok sayıda ev ekmeği üreten fırın vardır. Üyelerimiz hem çarşı ekmeği hem de ev ekmeği üretmektedir. Ancak Şirketimiz sadece üyelerimizin çarşı ekmeği dağıtım işini gerçekleştirmektedir. Şirket ortağı fırınlar ev ekmeği satış ve dağıtım işini kendileri yürütmektedir.

Şirketimizin asıl amacı ekmek pazarına istikrar getirmek ve şirketin kurucusu olan fırıncıların ekmek dağıtım sırasında karşılaştığı maliyetleri azaltmaktır. Bu anlamda şirket bir dağıtım ve pazarlama şirkettir. Şirket kurulmadan önce her fırın yaklaşık 3 araç ile çalışırken, şirket kurulduktan sonra yaklaşık 12-13 araç ile tüm fırınların dağıtım ihtiyacı karşılanabilmekte ve sonuçta dağıtım maliyetlerinde önemli azalmalar gerçekleşmektedir. Özellikle Şirket kurulmadan önce Şirketin kurucu ortakları olan fırıncı esnafı arasında neredeyse yıkıcı bir rekabet ortamı vardı. Bu rekabet koşullarında, fırıncı esnafı bayisi olan bakkallara zararına satış yapmak durumunda kalıyordu. Nitekim, bu şartlarda zarar eden esnaf borcunu ödeyemez duruma gelmiş ve elindeki varlıkları da çıkarmaya başlamıştır. Özellikle ekonomik kriz ile de birleşince fırıncılar ekonomik olarak zor durumda kalmışlar ve neredeyse batma noktasına kadar gelmişlerdir. Şirketin kurulması ile, fırıncı esnafını yok etme sonucunu doğurabilecek bu ortam değişmiştir. Pazara istikrar gelmiştir. Şirket sayesinde fırıncılar arasında dayanışma önemli ölçüde artmıştır. Mesela bir üyenin paraya ihtiyacı olması durumunda, imkanı olan bir başka üye bunu kolaylıkla

giderebilmektedir. Şirket sayesinde zarar eden ve zor durumda olan üyelerimiz kar eder hale gelmişlerdir.

Şu anda Şirket ortak olan fırınların ekmeklerini bayilere günde en az üç sefer gerçekleştirerek dağıtmaktadır. Bizim bu dağıtım faaliyetlerimizi daha etkin hale getirmek çalışmalarımız devam etmektedir.

Diğer yandan, ekmek sektörü bakımından önemli olan ve özellikle şirket kurulmadan önce fırıncı esnafın zarar etmesinde rol oynayan bir faktör mahallelerde ev ekmeği yapmak üzere kurulan küçük fırınlardır. Bu fırınlar özellikle ekmek fiyatları yükseldiği zaman vatandaşların kendi ekmeklerini üretmek üzere tercih ettikleri yerler olmaktadır. Ancak daha önemlisi bu fırınlarda gerekli koşulları sağlamadan üretilen ekmekler bazı kişiler tarafından faturasız olarak piyasaya sürülmektedir. Bu küçük mahalle fırınlarının bu faaliyetleri fırıncı esnafına zarar vermektedir. Bu konuda ilgili mercilere başvurularda bulunulmuş ancak gerekli tedbirler alınmamıştır. Bu kişiler gerekli sağlık koşulları ve standartlara dikkat etmeden faturasız ekmek satışı sürdürmektedirler. Bu denli fırınların açılmasını bilfiil Belediye teşvik etmektedir.”

Soru-2: Şirket tarafından dağıtımı yapılan ekmeğin üretim miktarı nasıl belirleniyor?

Cevap-2: Öncelikle günlük satış rakamlarına göre ortaya çıkan toplam ekmek talebi görülmeye çalışılıyor. Mesela son zamanlarda Şirketimiz tarafından satılan çarşı ekmeği sayısı yaklaşık 40.000 adettir. Ortaya çıkan rakam çerçevesinde her üye fırın kendisi için ayrılmış olan kota çerçevesinde üretim yapıyor. Şirket kurulduktan sonra her fırının maliyetlerini karşılayarak kendisini devam ettirebileceği bir kota belirlenmiştir. Bu çerçevede bazı üyelerimiz daha önce 12.000-13.000 adet üretim yaparken Şirket sonrasında 4000-5000 adet seviyelerine düşmüş ve diğer üye fırınların üretim rakamlarını artırmasına imkan sağlanmıştır. Bu çerçevede, daha önce 1000 adet üretim yapan bir arkadaşımız şimdi bu rakamı 3000-4000 adete çıkarabilmiş ve zarar etmektan kurtulmuştur. Bu noktada Şirketin önemli bir yararından bahsetmek gerekiyor. Eğer üye bir fırın kendi kotasını çeşitli nedenlerle üretemezse (örneğin makina bozulabilir, elektrik sıkıntısı çıkabilir), bu durumda üye olan diğer fırınlar onun kotasını üretebiliyor. Böylelikle üretim sıkıntısı çeken fırıncı arkadaşımıza yardımcı olunuyor.

Soru-3: Fırınlar ile Şirket arasındaki ticari ilişkinin niteliği tam olarak nedir? Fırıncıların şirkete satış fiyatı nasıl belirlenmektedir?

Cevap-3: Fırınlar tarafından üretilen ekmekler şirkete ait araçlara yüklenererek bayilere götürülmektedir. Şirket kurucu olan fırınlardan bağımsız olarak faaliyet göstermektedir. Kendi adına çalışan personeli vardır. Şirketin bir aylık harcamaları dikkate alınarak satılan birim ekmek başına bir maliyet çıkarılmakta ve bu maliyet değeri fırınların bayilere satış fiyatları çıkarılmaktadır. Geriye kalan rakam ne ise fırınların Şirkete satış fiyatı odur. Bu çerçevede şirketin herhangi bir kar elde etmesi söz konusu değildir. Sadece harcamalarını karşılayacak bir gelire sahip olmaktadır. Örneğin bayiye satış fiyatı 210.000 TL ise ve satılan çarşı ekmeği başına Şirketin maliyeti 30.000 TL ise bu durumda fırınların bir çarşı ekmeğini Şirkete satış fiyatı 180.000 TL'dir.

Soru-4: Şirketiniz kurulduktan sonra bayiniz olan Bakkalların Kar marjlarında bir azalma meydana geldi mi?

Cevap-4: Hayır herhangi bir azalma meydana gelmedi. Bilakis şirket kurulmadan önce ekmek fiyatlarındaki rekabetten dolayı ekmek başına 5.000 – 10.000 TL. civarı ile veya aldığı fiyattan satar iken şirket sonrasında her alınan ekmekten fiyat değişmesine rağmen aldığı kar ekmek başına %16 gibi sabit bir rakama bağlandı. Böyle bir rakama bağlanması Bakkallar Odası ve Fırıncılar Odası arasında yapılan ve Belediyenin gözetiminde gerçekleşen bir mutabakatla sağlanmıştır.

Soru-5: Şirket tarafından dağıtılan ekmeklerde hangi fırın tarafından üretildiğine ilişkin olarak etiket var mı?

Cevap-5: Hayır etiket yok, çünkü mevzuat gereği ekmeklere etiket yapıştırmak yasak. Bu nedenle, ekmek üzerine etiket koymuyoruz, ancak, dağıtımı yapan çalışanlarımız hangi ekmeğin hangi fırından alındığını biliyor. Çünkü bazı müşterilerimiz sadece belirli fırınların ekmeğini talep ediyor ve o müşterimize sadece o fırınlara ait olan ekmekler götürülüyor.

Şirket yetkilileri yukarıdaki tutanakta yer alan bazı hususlara ilişkin olarak hazırladıkları bir "Ek Bilgilendirme Yazısı" ile mahalle fırınları hakkında açılan davaları gösteren belgeleri raportörlere ilemişlerdir. Ek bilgilendirme yazısında "Bilgi Tutanağı"dan farklı olarak aşağıdaki bilgiler verilmiştir;

"Kütahya İli bünyesinde ruhsatlı ve ruhsatsız olmak üzere yaklaşık 271 adet fırın bulunmaktadır. Bu fırınların yaklaşık 70 adeti ruhsatlı diğer fırınlar ise ruhsatsız olarak ekmek üretmektedirler. Sayıları tam olarak bilinmemekle birlikte ruhsatsız çalışan yaklaşık 250-300 fırın illegal çalışmakta olup hiçbir vergi kaydı bulunmamaktadır. ...

Bu hakkında Kütahya İl Hıfzısıhha Kurulu'nun 23 Mayıs 2000 tarihli resmi gazetede yayımlandığı tebliğ ile bu fırınların sağlığa aykırı çalıştığı ve ruhsatsız olduklarından dolayı denetlenemediklerini açıkça ifade etmiştir. Bu fırınların kapatılması yönünde karar çıkaran Kurul bu işlemi Belediyenin yapmasını da kararında bildirmiştir. Ancak geçen süre zarfında Belediye tarafından bu fırınların kapatılması bir yana yenilerinin açılması için teşvikte bulunmuştur.

... bu fırınlar ve diğer fırınlar Kütahya'da tüketilen ekmek miktarının %80'ini karşılamaktadırlar. Dolayısıyla şirket bünyesinde bulunan fırınların şirket olarak piyasayı, rekabeti engelleyici doğrultuda etkilemesi söz konusu bile olamaz.

Örneğin hakkımızda yapılan şikayet diğer fırıncılardan gelmemiştir. Bunun sebebi ise şirketin kurulması sonucunda diğer ruhsatlı fırınların ekmek satış miktarları artmıştır. ... Bu da şirketin kurulmasının diğer ruhsatlı fırınların zararına olmadığına piyasadaki rekabeti etkilemediğinin açık göstergesidir.

Kütahya'da günlük tüketilen ekmek miktarı günlük 200-250 bin adet civarındadır. Şirket üyesi fırınların ürettiği günlük ekmek miktarı ise 40-50 bin adet civarındadır. Dolayısıyla piyasanın ancak %20'sine hitap eden şirket üyesi fırınların rekabeti önleyici bir rol oynayabilmesi istense de mümkün değildir. Zira şirket üyesi fırın miktarı 16, Kütahya İlinde ekmek üreten 300 civarında fırın bulunmaktadır. Bu fırınların tamamının çarşı ekmeği üretmediği iddia edilebilir. ...

Şirket üyesi olan fırınların satış yaptıkları bayiler incelendiğinde kesinlikle bir pazar paylaşımına gitmedikleri, her fırının serbest rekabet ortamında müşteri portföyü oluşturabildiği açıkça görülecektir. Bu da şirketin serbest rekabeti önleme amacıyla kurulmadığını ifade etmektedir. Her ne kadar bilgi tutanağında üretim kotası olarak dile getirilse de aslında kast edilen şirket merkezi tarafından üyelere baskı ya da yönlendirme sonucu karar kıldığı ekmek miktarı değildir. Ekmek üretim sektöründe üretilen malın o gün satılması gereken bir mamul olmasından dolayı fırıncılar bir gün sonraki üretimin isabetli olması açısından bir gün önce satılan ekmek miktarını bir gün sonrasının satış sınırı olarak belirlemektedir. Bu sınıra da sektör içerisinde satış kotası adı verilmiştir. Yoksa şirket tarafından herhangi bir sınır mevcut değildir. “

I.3.2.3. Dağıtımını Kendisi Yapan Fırıncılardan Bazıları ile Yapılan Görüşmeler

- 22.5.2003 tarihinde Raportörlerce sahibi ve şirketin müdürü ile yapılan görüşmede aşağıdaki bilgiler elde edilmiştir:

“Bizim, şirketin faaliyetlerine ilişkin hiçbir şikayetimiz yok. Biz baştan güvensizlik nedeniyle şirkete girmedik. Bu şirketin pazara etkisi olumlu oldu. Pazara istikrar geldi. Ama asıl pazarı bozan mahalle fırınlarıdır. Bu fırınlar kontrolden uzak üretim yapmaktadır. Benim belirli bir pazarım vardır. Mal verdiğim bakkallar bellidir. Şirket müşterisi olan bakkallara mal vermem. Bunun nedeni onlardan çekinmem ya da onlarla anlaşmamız değildir. Ben kendi pazarımı yeterli görüyorum.

Geçen sene aşırı rekabet vardı. Bu aşırı rekabet koşulları pazara zarar verdi. Şirket kurulduktan sonra pazara belli bir düzen geldi. Pazarda aşırı kapasite var. Diğer yandan yaklaşık olarak 80 km. Mesafedeki Eskişehir'den bile ekmek getirilmektedir. Ayrıca ekmeğin kalitesinin azalması yeni mahsule de bağlı olabilir.”

- 22.5.2003 tarihinde Raportörlerce yöneticisi ile yapılan görüşmede tutanakla sabit aşağıdaki bilgiler elde edilmiştir.

“Biz şirkete girmedik. Özel nedenlerle girmedik. Kütahya ekmek pazarı büyüklüğünün ne kadar olduğunu bilmiyoruz. Ama biz yaklaşık olarak 4000-4500 adet üretiyoruz. Bu şirket esas olarak ortak olan fırınların dağıtım faaliyetini yürütmektir. Şirketin kurulması ile birlikte piyasaya istikrar geldi. Daha önce aşırı rekabet vardı ve piyasa bozulmuştu. Özellikle bakkallar ucuz ekmek satarak rekabet etmeye çalışıyor. Rekabet koşullarında fiyatlar çok aşağı seviyelere düştüğü için kalite azalmaktaydı. Ama şimdi özellikle şirket kurulduktan sonra fiyatlar belli bir seviyede oturdu. Pazara istikrar geldi. İstikrar ile birlikte kalite de arttı. Bizim fırıncı olarak şirket hakkında herhangi bir şikayetimiz yoktur.”

I.3.2.4. Satış Noktaları ile Yapılan Görüşmeler

- 23.5.2003 tarihinde Raportörlerce sahibi ile yapılan görüşmede tutanakla sabit aşağıdaki bilgiler elde edilmiştir:

“Şirket kurulmadan önce şu anda şirket üyesi olan bir fırından ekmek temin ediyorduk. Şimdi şirketten temin ediyoruz. Şirket dışında alternatif temin kaynağı yok. Bu nedenle şirketten almak zorundayız. Kaliteden çoğu zaman memnun değiliz.

Fırınlarda rekabet yok. Bu nedenle kalitede sorun olsa bile alternatif fırınlara geçme imkanı yok. Bu nedenle şirketten rahatsızlık duyuyoruz.”

- 23.5.2003 tarihinde Raportörlerce yöneticisi ile yapılan görüşmede tutanakla sabit aşağıdaki bilgiler elde edilmiştir:

“ Hizmet Ltd.’den ekmek almaktayız. Bu şirketten herhangi bir şikayetimiz yok. Şu an Hizmet Ltd.’den ekmek alımını yapmasak başka bir fırından temin edebiliriz. Fırınlardaki fiyat ile bizim fiyatımız aynı.”

- 22.5 2003 tarihinde Raportörlerce sahibi ile yapılan görüşmede tutanakla sabit aşağıdaki bilgiler elde edilmiştir:

“Hizmet Ekmek faaliyete geçmeden önce şirket üyesi bir fırıncıdan ekmek alıyordum. Ama şirket faaliyete geçtikten sonra ekmek kalitesi düştü. Müşterimden şikayet almaya başladım. Bunun üzerine Hizmet’ten Ekmek’ten almaktan vazgeçtim. Sadece ev ekmeği satıyorum.”

- 22.5.2003 tarihinde Raportörlerce sahibi ile yapılan görüşmede tutanakla sabit aşağıdaki bilgiler elde edilmiştir:

“Ben Hizmet’ten ekmek alıyorum. Bazı zamanlar kalite bakımından sorunlar yaşıyor. Muhtemelen kalitesiz un kullanıyorlar. Başka bir yerden ekmek temin etmek kolay değildir. Örneğin yakınlarda bulunan ve şirkete ortak olmayan bir fırından ekmek temin etmek istedik ama veremeyeceğini ifade etti. Şu anda Hizmet’ten almak dışında alternatifimiz yok. Şirketin kurulmasıyla birlikte fırınlar arası rekabet sınırlandı.”

- 22.5.2003 tarihinde Raportörlerce yöneticisi ile yapılan görüşmede tutanakla sabit aşağıdaki bilgiler elde edilmiştir:

“Ben şu anda Hizmet’ten ekmek alıyorum. Ekmek kalitesi her gün değişiyor. Alternatif olarak ekmek temin edebileceğim bir fırın yok. Hizmet dışında kalan yeterli fırın yok. Bu nedenle Hizmet’ten almak zorundayız. Bana gelen ekmeğin hangi fırından geldiği konusunda emin olamıyorum. Şirket kurulmadan önce kalite daha yüksekti. Ama şimdi değişkenlik gösteriyor. Bizim sözleşme yapmak istediler ama biz imzalamadık. Sözleşme hükümleri bağlayıcı nitelikteydi.”

I.3.2.5. Bulgular

Hizmet Ekmek’in faaliyet gösterdiği merkezde 22.5.2003 tarihinde yerinde inceleme yapılmıştır. Yapılan yerinde incelemede, şirketin kuruluşunu takip eden aylardan itibaren her gün düzenli olarak, şirket üyesi fırıncıların çarşı ekmeği üretim ve dağıtımına ilişkin bilgilerin saklandığı görülmüştür. Bu bilgilerden Hizmet Ekmek’in dağıtımını üstlendiği her şirket için günlük kota belirlediği ve bu kotanın altında veya üstünde yapılan üretim üye fırıncıya bildirilerek bir sonraki gün ne kadar üretmesi gerektiğinin kendisine aktarıldığı anlaşılmıştır.

I.3.2.6. Kütahya Bakkallar Odası Tarafından Yapılan Anket Çalışması

Önaraştırma dönemi içerisinde Kütahya Bakkallar Odası tarafından üyelerinin Hizmet Ekmek hakkında düşüncelerini öğrenmek için biri önaraştırma döneminde diğeri de soruşturma döneminde olmak üzere iki anket yapılmıştır. Önaraştırma döneminde yapılan anketin sonuçlarına Tablo 1'de yer verilmiştir.

Tablo:1 Kütahya Bakkallar Odası Tarafından Önaraştırma Döneminde Yapılan Anket

1) Görüşülen Toplam Bakkal Sayısı	133
2) Hizmet Ekmek'ten Ekmek Alan Bakkal Sayısı	122
3) Hizmet Ekmek Dışında Kalan Fırıncılardan Ekmek Alan Bakkal Sayısı	8
4) İsteddiği Fırından Ekmek Alabilen Bakkal Sayısı	0
5) İsteddiği Fırından Ekmek Alamayan Bakkal Sayısı	133
6) Ankete Katılan Bakkalarda Satılan Toplam Çarşı Ekmeği Adedi	16.216
7) Hizmet ekmekten memnun olmayan bakkalların şikayet konuları ve bu konularda şikayeti olan bakkal sayısı:	
A-) Ekmek Kalitesiz (Alışılan Lezzette Değil)	61
B-) Gelen Ekmek Yanık	12
C-) Gelen Ekmeğin Şekli Bozuk	14
D-) Gelen Ekmek Hamur Oluyor/Tuluk Oluyor	21
E-) Gelen Ekmek Bayat Oluyor	9
F-) Ekmek Zamanında Gelmiyor (Geç ya da Erken Geliyor)	8
G-) Ekmeğin İadesi Alınmıyor	32
H-) Kalite Olmadığından Satışlarımız Düştü	1
İ-) Gramajı Eksik	5
J-) Hizmet Kalitesiz	5
K-) Düzenli gelinmiyor	5
L-) Değişik (fırıncıdan) ekmek geliyor	2
M-) Ekmekte yabancı maddeler var	1
N-) Belirtilmemiş	6
O-) Uygulamaya Özellikle Karşı Çıkanlar	32
8) Memnun Olan Bakkallar	
a) Belirtmemiş	6
b) Simpaş	1
c) Altinkaya	1
d) Hizmet Ekmek	0

Yukarıda yer verilen bilgilerden elde edilen sonuçlara göre;

- Kütahya il merkezindeki satış noktalarının (bakkalların) hiçbiri istediği fırından ekmek alamamaktadır.

- Hizmet Ekmek'ten ekmek alan fırınların hepsi Hizmet Ekmek'ten bir nedenden dolayı şikayetçiyken Hizmet Ekmek dışında kalan fırıncılardan ekmek alan bakkalların bir takım şikayetleri olsa da genelde memnundurlar.

- Şikayet edilen konuların içinde en fazla şikayetçi olunan konu Hizmet Ekmek'in dağıttığı ekmeklerin kalitesiz olmasıdır. (61 bakkal bu konuyu özellikle belirtmiştir). Diğer en fazla şikayetçi olunan konular ise ekmeğin iadesinin alınmaması ve şirketin varlığının istenmemesidir.

- Ankete katılan hiçbir bakkalın ekmek aldığı fırıncıyı değiştiremiyor olması, pazarda rekabetçi bir yapının olmadığı en önemli göstergelerinden biridir ve Raportörler tarafından tutulan tutanaklarla paralellik göstermektedir.

- Hizmet Ekmek tarafından ekmek temin edilen bütün bakkalların, Hizmet Ekmek'ten en az bir sebepten dolayı şikayetçi olması, Hizmet Ekmek'in yerine getirmesi gereken hizmeti tam olarak yerine getirmediğini gösterir niteliktedir.

- Şikayetlerin büyük bir kısmının, akla ilk gelen şikayetler olduğu göz önüne alındığında, bu şikayetlerin %30'a yakın bir kısmının ekmeklerin düşük kalitesine ilişkin olmasının, şirketin uyguladığı havuz sisteminden kaynaklandığı açıktır. Dolayısıyla ekmeğin kalitesinin düşmesi, Hizmet Ekmek'e ekmek temin eden şirket üyesi fırıncıların, ürettikleri ekmeklerin ne olursa olsun dağıtılacağını bildiklerinden dolayı ürettikleri ekmeğin kalitesine gereken önemi vermemelerinden kaynaklanmaktadır.

Bakkallar Odası tarafından yapılan ikinci anket, Hizmet Ekmek'in kapanmasından sonra yapılmıştır. Bu ankette Hizmet Ekmek'ten sonraki durumdan memnun olup olmadıkları, istediği fırından ekmek alıp alamadıkları ve günlük kaç adet çarşı ekmeği sattıkları sorulmuştur. Yapılan anketin sonuçlarına ise Tablo 2'de yer verilmiştir.

Tablo:2 Hizmet Ekmek'in Kapanmasından Sonra Yapılan Anket

Şu Anki Durumdan Memnun Olan Bakkal Sayısı	152
Şu Anki Durumdan Memnun Olmayan Bakkal Sayısı	0
İstediği Fırından Ekmek Alabilen Bakkal Sayısı	152
İstediği Fırından Ekmek Alamayan Bakkal Sayısı	0

Yukarıdaki tablolar incelendiğinde pazarın Hizmet Ekmek'ten önceki yapıya geri döndüğü ve rekabet ortamının önündeki engellerin kaldırıldığı görülmektedir. Bakkallar istediği fırınla çalışabilmekte ve fırıncılar birbiriyle rekabet etmektedirler. Sonuç olarak yapılan anketlerden, Kütahya il merkezinde faaliyet gösteren fırıncıların Hizmet Ekmek'in kapanmasıyla birlikte aralarındaki rekabetin arttığı, bakkalların tüketiciye daha kaliteli ekmek sunduğu ve ekmek sektöründeki rekabetin yeniden canlandığı sonuçlarına ulaşılmıştır.

I.3.3. Değerlendirme

I.3.3.1. Hizmet Ekmek'in Hukuki Durumu

Hizmet Ekmek, 16 fırıncı esnafı tarafından üretilen çarşı ekmeğinin dağıtımını gerçekleştirmek üzere kurulmuş bir ortak girişim teşebbüsüdür. Ortak girişim işlemleri "yoğunlaşma doğurucu ortak girişim" ve "işbirliği doğurucu ortak girişim" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu itibarla, 16 adet fırıncı tarafından kurulan Hizmet Ekmek'in hangi kapsamda bildirim tabii bir işlem olduğunun tespiti gerekmektedir.

Söz konusu ortak girişim teşebbüsü olan Hizmet Ekmek incelendiğinde, asıl olarak ortak olan fırıncılar adına ekmek dağıtımını tekelden gerçekleştirmek üzere kurulmuş ve bu çerçevede bağımsız bir tüzel kişiliği olan, kendi faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere yeterli elemanı ve ekipmanı olan bir teşebbüs olduğu görülmektedir. Diğer yandan Hizmet Ekmek, kurucu ortak konumundaki kişilerin hukuken veya fiilen kontrolünde olan fırınlar arasında rekabetçi davranışların koordinasyonuna yol açmaktadır. Kurulan bu teşebbüsün rekabeti kısıtlama amaç ve etkisi olduğu için, söz konusu ortak girişim yoğunlaşma doğurucu değil, koordinasyon doğurucu bir işlemidir.

Bu nedenle Hizmet Ekmek, 4054 sayılı Kanun'un Birleşme ve Devralmaları düzenleyen 7. maddesi çerçevesinde değil, rekabeti kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararları düzenleyen 4. maddesi çerçevesinde değerlendirilmiştir.

I.3.3.2. Menfi Tespit/Muafiyet Değerlendirmesi

Kurum kayıtlarına 18.6.2003 tarih ve 2769 sayı ile giren başvuruda, Kütahya il merkezinde faaliyet gösteren 16 fırıncı esnafı tarafından kurulan Hizmet Ekmek için 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca menfi tespit belgesi verilmesi veya muafiyet tanınması istenmiştir.

Yukarıda da değinildiği gibi Hizmet Ekmek aslında Kütahya il merkezinde faaliyet gösteren fırıncılar arasında işbirliğine yol açan bir anlaşma niteliğindedir. Hizmet Ekmek'in kurulmasıyla birlikte Kütahya il merkezinde faaliyet gösteren 16 fırıncı esnafı ekmek dağıtım işlerini bu şirkete devretmişlerdir. Böylece, şirketin dağıtım sistemine üye olan fırıncılar artık kendi ürettikleri ekmeklerin dağıtımını yapmama ve bu işin Hizmet Ekmek tarafından yapılacağı hususlarında anlaşmışlardır. Şirkete dahil fırıncılar ekmek üretimini kendileri bağımsız olarak gerçekleştirmektedirler. Daha sonra üretilen bu ekmekler Hizmet Ekmek'e bağlı elemanlar tarafından alınmakta ve şirketten gelen emirler doğrultusunda belirlenen satış noktalarına götürülmektedir. Ancak her şirketin Hizmet Ekmek tarafından belirlenen bir kotası bulunmaktadır. Bu kota uyarınca fırıncıların günlük üretimi belirlenmekte ve belirlenen kotaya uyulmadığı takdirde fırıncılar uyarılarak, bir sonraki gün veya günlerde belirlenen miktarda ekmek üretmesi sağlanmaktadır. Bu nedenle de, üye fırıncılar arasındaki rekabetin Hizmet Ekmek aracılığıyla kısıtlandığı açıktır.

Genel olarak bakıldığında ekmek pazarında iki farklı seviyede rekabet yaşanmaktadır. Birincisi, fırıncıların ürettikleri ekmeğin satıldığı nihai satış noktaları üzerindeki rekabet, ikincisi ise tezgahta satılan ekmek ile yapılan rekabettir. Birinci durumda nihai satış noktaları (Bakkallar, marketler, büfeler ...) ile bir fırıncı anlaşmakta ve belli bir iskonto ile bu satış noktasına ekmeğini satmaktadır. Nihai satış noktası istediği fırıncı ile çalışabilmekte ve daha avantajlı bir durum oluştuğunda kolaylıkla çalıştığı fırıncıyı değiştirebilmektedir. İkinci durumda ise fırıncılar arasında daha fazla tüketiciye ulaşmak için bir rekabet bulunmaktadır. Ancak burada diğer duruma göre daha az bir rekabet vardır. Bunun sebebi ise, genellikle sadece bu fırın çevresinde yaşayan tüketicilerin tezgahtan ekmek satışı yapan fırınlardan ekmek almalarıdır.

4054 sayılı Kanun'un Menfi Tespit başlıklı 8. maddesinde yer alan "*...Kurul bir anlaşmanın, kararın, eylemin veya birleşme ve devralmanın bu Kanun'un 4, 6 ve 7'nci maddelerine aykırı olmadığını gösteren bir menfi tespit belgesi verebilir*" hükmü çerçevesinde, söz konusu fırıncılar arasındaki anlaşmaya menfi tespit belgesi verilebilmesi için hiçbir şekilde Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilmemesi gerekmektedir. Teşebbüsler arasında akdedilen anlaşmalarda rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran hükümler bulunması durumunda, yapılan anlaşmalar 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmektedir. Bu bağlamda üye fırıncılar arasında yapılan anlaşmanın rekabeti engelleme amacı olduğu ve menfi tespit alamayacağı kanaatine varılmıştır.

Menfi tespit belgesi alamayacak bir anlaşmaya ilişkin olarak Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde bireysel muafiyet değerlendirilmesi yapılması gerekmektedir. Bir

anlaşmanın Kanun'un 5. maddesiyle sağlanan muafiyetten yararlanması için aşağıda belirtilen şartları sağlaması gerekmektedir:

- a) Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmenin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,
- b) Tüketicilerin bundan yarar sağlaması,
- c) İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,
- d) Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlandırılmaması

gerekmektedir.

Hizmet Ekmek'e üye fırıncılar arasında yapılan anlaşmanın amacı, şirkete üye fırıncıların ekmeklerinin dağıtımının tek bir şirket çatısı altında yürütmektir. Böylece ekmeği dağıtılan fırıncıların üzerindeki yüksek dağıtım maliyetinin azaltılması hedeflenmiştir. Hizmet Ekmek'e üye fırıncıların aralarında yaptıkları anlaşma bu bağlamda değerlendirildiğinde, yapılan anlaşma ile üye fırıncıların ürettikleri ekmeklerin dağıtımının daha verimli bir şekilde gerçekleştirildiği açıktır. Hizmet Ekmek'e üye olan fırıncıların tümü ürünlerini Kütahya il merkezindeki satış noktalarına satmaktadırlar. Bu bakımdan birbirine çok yakın bir coğrafi alan içinde faaliyet gösteren teşebbüslerin dağıtımda yaşadıkları zorlukları ve dağıtımın getirdiği yüksek maliyeti en azına indirmek için dağıtım ağlarını birleştirmeleri veya bu faaliyeti ortaklaşa gerçekleştirmelerinin dağıtımda etkinlik sağlayacağı açıktır. Dolayısıyla, Hizmet Ekmek'e üye fırıncıların yaptıkları anlaşma ile ekmek dağıtım işini Hizmet Ekmek üzerinden sürdüreceklerini taahhüt etmeleri her ne kadar aralarındaki rekabeti sınırılıyor olsa da ekmek dağıtımında yaratacağı ekonomik gelişme nedeniyle Kanun'un 5. maddesinin (a) bendinde belirtilen şartı taşımaktadır.

Hizmet Ekmek'in muafiyet başvurusunda değerlendirilmesi gereken bir diğer husus ise Hizmet Ekmek'in kurulmasının tüketici yararına olup olmadığıdır. Hizmet Ekmek'in kurulması ile birlikte, şirketin kurduğu sisteme üye olan fırıncılar artık birbirleriyle rekabet etmemeye başlamışlardır. Diğer bir deyişle, Hizmet Ekmek artık üyesi olan fırıncılar tarafından üretilen ekmekler üzerinde tekel durumuna geçmiştir.

Hizmet Ekmek'in kurulmasıyla birlikte fırıncılar arasında hem kalite hem de fiyat değişkenleri üzerinde rekabet etme dürtüsü ortadan kalkmıştır. Ürettiği ekmek hangi kalitede olursa olsun Hizmet Ekmek tarafından satın alınacağı bilindiğinden, fırıncıların kaliteye verdiği önem azalmıştır. Bu durum Bakkallar Odası tarafından yapılan ankette ve yapılan yerinde incelemenin sonuçlarında net bir şekilde ortaya konulmaktadır. Hiçbir bakkal sattığı ekmeklerin kalitesini beğenmemektedir. Ayrıca, fırıncılar tarafından üretilen ekmeklerin Hizmet Ekmek tarafından alınacağı garantisini bulduğundan, fırıncıların arasındaki rekabet ortadan kalkmıştır. Böylelikle fırınların bakkallara sattığı ekmeğin fiyatı artmış ve buna bağlı olarak tüketicilere satılan ekmeğin fiyatı Oda tarafından belirlenen azami fiyat seviyesine çıkmıştır. Diğer bir deyişle Hizmet ekmeğin kurulmasıyla birlikte Kütahya il merkezinde satılan ekmeğin fiyatında bir artış yaşanmıştır. Dolayısıyla tüketiciler, Hizmet Ekmek'in pazarda faaliyet göstermediği duruma göre daha pahalı ve kalitesiz ekmek satın almak zorunda kalmaktadırlar.

Tüketicinin satın aldığı ekmeğin kalitesini ve fiyatını belirleyen iki ana nokta bulunmaktadır. Bunlardan ilki, fırıncıların birbirleriyle olan rekabeti ikincisi ise bakkalların hangi fırıncının ekmeğini alacağına kendilerinin karar verip vermediğidir.

Bu noktaların her ikisinde sağlanacak rekabet ve özgürlük tüketicinin lehine sonuçlar doğuracak, aksi halde tüketiciler bundan zarar göreceklerdir. Bu bağlamda Hizmet Ekmek, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (b) bendinde yer alan şartı taşımamaktadır.

Hizmet Ekmek'in muafiyet başvurusunda değerlendirilmesi gereken bir diğer husus da Hizmet Ekmek'in kurulmasıyla birlikte ilgili pazarın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkıp kalkmadığıdır. Kütahya il merkezinde çarşı ekmeği üreten toplam 21 fırın vardır. Bunlardan 16'sının ürettikleri çarşı ekmekleri Hizmet Ekmek'in kurulmasıyla birlikte Hizmet Ekmek tarafından dağıtılmaya başlamıştır. Ancak 16 fırının birbirleriyle aktif rekabet etmekten kaçınmaya başlaması bu fırınların gücü nedeniyle diğer fırınların da bu fırınlarla rekabetten kaçınmalarına neden olmuştur. Ayrıca bakkalların istedikleri fırıncıyla anlaşma olanaklarının ortadan kalkması fırıncılar arasındaki rekabetin azalmasına yol açmıştır. Tüm bu nedenler ışığında, Hizmet Ekmek'in kurulmasıyla birlikte pazarın önemli bir bölümünde rekabet ortadan kalkmıştır. Bu bakımdan Hizmet Ekmek 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (c) bendinde yer alan koşulu sağlamamaktadır.

Hizmet Ekmek tarafından kurulan dağıtım sistemi incelendiğinde bu sistem ile Hizmet Ekmek'e üye fırıncılar arasındaki rekabetin gerekli olandan fazla sınırlandırıldığı görülmektedir. Pazarda iki önemli rekabet unsuru olan fırıncıların kendi aralarındaki rekabet ve bakkalların istediği fırıncı ile çalışabilmesi, Hizmet Ekmek'in kurulması ile birlikte ortadan kalkmıştır. Artık fırıncılar kendi aralarında bakkallar için rekabet etmemektedirler. Her ne kadar dağıtımda bir maliyet avantajı oluşturuluyor olsa da, yaratılan bu maliyet avantajı fırıncılar tarafından içselleştirilmekte ve tüketiciler oluşan bu faydadan yarar sağlayamamaktadırlar.

Herhangi bir coğrafyada faaliyet gösteren fırıncı esnafı tarafından kurulacak bir "dağıtım ortak girişim"e, 4054 sayılı Kanun bakımından dağıtımda maliyet etkinliğini sağlaması nedeniyle bazı koşullar altında izin verilebilir. Bu koşullar, ortak girişimin üye fırıncılar arasındaki rekabeti kısıtlamayacak bir sistemle çalışması, fırıncılar arasındaki koordinasyonu sağlamaması için yönetim organının bağımsız olması, teşebbüsün bakkalların istedikleri fırıncının ekmeğini alabilecek şekilde organize olması vs. olarak sıralanabilir. Ancak Hizmet Ekmek tarafından kurulan bu sistem üye fırıncılar tarafından üretilen bütün ekmeklerin satış hakkını elinde bulundurması nedeniyle fırıncılar arasındaki rekabeti sınırlamakta, tüketiciye beklenen faydayı sağlamamakta ve bakkalların istediği fırıncı ile çalışmasını engellemektedir. Dolayısıyla, ilgili ürün pazarındaki rekabeti gereğinden çok sınırlandırdığı için Hizmet Ekmek için yapılan muafiyet başvurusunun 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (d) bendindeki koşulu sağlamadığı kanaatine varılmıştır.

Sonuç olarak bir anlaşma olarak kabul edilen Hizmet Ekmek, Kanun'un 4. maddesini ihlal etmekte ve Kanun'un 5. maddesinde yer alan şartları sağlamamaktadır. Bu nedenle söz konusu anlaşmaya, menfi tespit belgesi verilemeyecek ve muafiyet tanınamayacaktır.

I.4. Savunmalar ve Bunlara İlişkin Değerlendirmeler

I.4.1. Hizmet Ekmek ve 15 Fırıncı Adına Yapılan Savunmalar

- Taraflar ilgili ürün pazarının Odun Ekmeği, Ev Ekmeği, Haşhaşlı Ekmek, Trabzon Tava Ekmeği, Pide (Ramazan Pidesinden Farklı) ve Sandviç Ekmeği'ni de kapsayacak şekilde belirlenmesi gerektiğini savunmuşlardır.

Kütahya il merkezindeki fırıncı esnafı tarafından çeşitli türlerde ekmeğin üretilmektedir. Bunlar Çarşı (francala) ekmeği, Ev ekmeği, Haşhaşlı ekmeğin, Trabzon ekmeği, Pide ve Sandviç ekmeğidir. Ancak bu türlerden Haşhaşlı ve Trabzon ekmeği türleri sadece belli bir kısım tüketici için üretilirken Pide ekmeği, bilinen anlamının dışında, restoranlardaki ekmeğin tüketimi için üretilmektedir. Bunun yanında çarşı ve ev ekmeği türleri farklı tüketiciler tarafından tüketilmektedir. Dolayısıyla dosya konusu olay bakımından ilgili ürün pazarı çarşı ekmeği olarak belirlenmiştir.

- Taraflar ilgili coğrafi pazarın tüm Kütahya ili olarak belirlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Kütahya il merkezine dışarıdan ekmeğin getirilebilmektedir. Ancak tüketici tercihleri bakımından getirilen bu ekmeklerin pazara olan etkisinin çok az olduğu anlaşılmıştır. Bu nedenle de ilgili coğrafi pazar Kütahya il merkezi olarak belirlenmiştir.

- Taraflar kaçak fırınların il merkezindeki rekabet ortamını bozucu etkileri olduğunu ve fırıncı esnafının kötü durumda bulunması nedeniyle Hizmet Ekmek'i kurduklarını belirtmişlerdir.

Bu iddiaların doğru olduğu yapılan incelemelerde de tespit edilmiştir. Ancak bu ve benzeri nedenler ileri sürülerek tarafların 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmelerinin mazur görülmesi gerektiği kabul edilemez bir savunmadır.

- Taraflar Hizmet Ekmek'in dağıttığı ekmeğin ilgili pazarı etkilemeyecek seviyede olduğunu (%3) belirtmişlerdir.

İlgili pazar çarşı ekmeği, ilgili coğrafi pazar da Kütahya il merkezi olarak belirlendiği için Hizmet Ekmek'in pazarda önemli bir gücü bulunmaktadır.

-Taraflar ekmeğin fiyatlarının Hizmet Ekmek tarafından belirlenmediğini belirtmişlerdir. Hizmet Ekmek ile ilgili olarak açılan soruşturmada, Hizmet Ekmek'in ekmeğin fiyatlarını belirlediğine ilişkin bir ibare yer almamaktadır. Sadece Hizmet Ekmek ile birlikte fırıncıların arasındaki rekabetin azalması nedeniyle, tüketicilere satılan ekmeğin fiyatlarının Oda tarafından belirlenen azami fiyata çıktığı belirtilmektedir.

- Yapılan savunmada "*Muammer Banaz ve Mehmet Daneci'nin kendilerine ait fırınları yoktur, diğer ortaklardan Mehmet Duran, Necati Mincur, Şeref Yılmaz ve Halil Orhan'ın kendi fırınları yoktur. Bu kişilerin ortağı olduğu limited şirkete ait fırınlar bulunmaktadır*" denilmekte ve bu yolla söz konusu fırıncıların ilgili olduğu fırınlar hakkında soruşturma açılmayacağı ileri sürülmektedir.

Soruşturmanın konusu, Kütahya il merkezinde faaliyet gösteren Hizmet Ekmek'e üye fırınların, ilgili pazardaki rekabeti kısıtlayarak 4054 sayılı Kanun'u ihlal eder nitelikteki eylemlerinin değerlendirilmesidir. Hakkında soruşturma açılan teşebbüsler ise, ekmeklerinin dağıtımını Hizmet Ekmek üzerinden gerçekleştiren fırınlardır. Bu nedenle Hizmet Ekmek'in kurucuları arasında yer alan kişilerin kendilerine ait fırınları olmaması nedeniyle söz konusu fırınlar hakkında soruşturma açılmasının yanlış olduğuna ilişkin yapılan savunma, soruşturmanın Hizmet Ekmek'in dağıtımını üstlendiği fırınlara açılması nedeniyle kabul görmemiştir.

J. GEREKÇE ve HUKUKİ DAYANAK

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile, belirli bir mal ve hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar hukuka aykırı bulunarak yasaklanmıştır.

4054 sayılı Kanun'da, Medeni Hukuk ve Borçlar Hukuku mevzuatında yer alan "sözleşme" ya da "akit" terimleri yerine "anlaşma" terimi kullanılmıştır. Kanun'un 4. maddesinin gerekçesi de dikkate alındığında, anlaşmada Medeni Hukuk'un geçerlilik koşullarına uyma ölçütünün aranmadığı görülmektedir.

Genel olarak tüm Türkiye'de ve özel olarak Kütahya il merkezinde, üretici konumundaki fırıncıların ekmek fiyatları bir düzenlemeye tabidir. Bir başka ifade ile yasal düzenlemeler çerçevesinde, yetkili kuruluşlar tarafından ekmeğin azami fiyatı belirlenmekte, fırıncıların ve satış noktalarının bu satış fiyatının üzerine çıkmaları yasaklanmaktadır. Bu nedenle, fırıncılar, ancak kendi maliyetleri ile bu azami fiyat arasında kalan aralık içerisinde rekabet etmek durumundadırlar.

Yapılan incelemeler neticesinde, ekmek fiyatlarına ilişkin bu yasal durum ile birlikte, Kütahya ilindeki ekmek pazarını özellikle son bir kaç yılda etkileyen iki önemli faktör göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki ortaya çıkan ekonomik kriz ile birlikte halkın alım gücünün azalmasıdır. Diğer bir husus ise, mahalle fırınlarının önemli bir ölçüde pazarda rekabeti bozucu etkiye yol açmasıdır.

Bu olumsuz koşullar sektördeki aşırı kapasite gerçeği ile birleştiğinde, Kütahya il merkezinde faaliyet gösteren fırıncılar daralan pazar koşullarında daha fazla pay kapabilmek için, yoğun bir rekabet içerisine girmişlerdir. Bu rekabet ortamı fırıncılara zarar vermeye başladığında 16 fırın/fırıncı Hikmet Ekmekçioğlu, Necati Mincur ve Mehmet Duran öncülüğünde Hizmet Ekmek'i kurmuşlardır. Hizmet Ekmek her ne kadar görünüşte bir dağıtım şirketi olarak faaliyette bulunsa da, kurulmasındaki asıl amaç üyeler arasındaki rekabete son verilmesi ve işbirliğine gidilmesidir. Bu çerçevede Hizmet Ekmek, ekmek dağıtımını üstlendiği fırıncılar bakımından bir tür kartel işlevi görmektedir.

Bu gerekçelerle söz konusu dağıtım şirketini kuran fırıncılar, yine yukarıda tespitler bölümünde ayrıntılı olarak ele alındığı üzere, sistemin sağlıklı işleyişi için aralarında bir kota sistemi kurmuşlardır. Yapılan yerinde incelemelerde sistemin işleyişine ilişkin olarak bilgisayar kayıtları bulunmuştur. Bu kayıtlarda, her bir fırıncının üreteceği azami miktar ve günlük üretmesi gereken ekmek miktarı belirlenerek bu miktarın

altında veya üstünde ekmek üretilmesi durumunda fırıncının uyarıldığı ve bir sonraki gün üretmesi gereken ekmek miktarına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Bu çerçevede, ortak olan fırıncıların Hizmet Ekmek vasıtasıyla rekabetçi davranışlarını koordine ederek aktif rekabetten kaçındıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Bu çerçevede kurulan Ortak Girişim'in fiilen kurucu olan taraflar arasında rekabetçi davranışlarının *koordinasyonuna* imkan tanımakta olduğu görülmüştür.

Genel olarak rekabetten beklenen yararın, en düşük fiyatta en yüksek kalitenin ortaya çıkmasının olduğu dikkate alındığında, rekabetin kısıtlandığı ortamlarda, kısıtlamanın sonucu olarak bu yararın da azalabileceği ve hatta yok olabileceği, rekabetin olmadığı bir ortamda teşebbüslerin baskıdan uzak keyfi bir faaliyet sürdürme yoluna gidebileceğini ileri sürmek mümkündür. Nitekim, Hizmet Ekmek kurulduktan ve kurucu üyeler arasında rekabet ortadan kalktıktan sonra, müşteri olan Bakkalların ileri sürdüğü şikayetler bu olumsuzluk için yerinde bir örnek oluşturmaktadır.

Hizmet Ekmek'in bir teşebbüs olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamındaki bu eylemler bağlamında sorumluluğu olup olmadığı değerlendirildiğinde Hizmet Ekmek bir *anlaşma* olarak değerlendirilmiştir. Esas ihlali işleyen teşebbüsler ekmeklerini Hizmet Ekmek aracılığıyla dağıtılan ilgili 16 fırın/fırıncı esnafı olup, Hizmet Ekmek'in ihlal olarak nitelenebilecek ayrı bir eylemi yoktur.

Varılan bu sonuçlar neticesinde 3.2.2011 tarihinde davacı teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine ve bu çerçevede Danıştay 13. Dairesi'nin iptal gerekçesine paralel olarak söz konusu teşebbüslere, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi ve 2002/1 sayılı Tebliğ uyarınca ayrı ayrı olmak üzere asgari ceza miktarı olan 5.816,11 TL idari para cezası verilmesine 11-07/122-37 sayılı karar verilmiştir. Kurul verilen idari para cezasının Çağdaş Unlu Mamulleri, Fimpaş Fırıncılık, Fazilet Unlu Mamulleri, Benli Ekmek, Seydi Özkardeşler ve Özay Unlu Mamulleri'ne ilişkin olarak 3.2.2011 tarih, 11-07/122-37 sayılı kararında esas alınan 2002/1 sayılı Tebliğ'de belirtilen 5.816.109.000 TL tutarındaki ceza alt sınırı göz önüne alınarak tespit edildiğini; ancak ihlalin gerçekleştiği tarihte yürürlükte bulunan 765 sayılı Kanun hükmünün, 5252 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle yürürlükten kaldırılarak, 5252 sayılı Kanun'un 4. maddesiyle diğer kanunlardaki para cezalarının artırılması ve usulü yeniden belirlendiğinden, dava konusu Kurul kararı verildiği tarihte yürürlükte olan 2005/2 sayılı Tebliğ'de asgari para cezasında lehe düzenleme yapılması nedeniyle, ilgili kararda ortaya çıkan yeni hukuki durumun dikkate alınarak işlem tesis edilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Söz konusu kararın alınmasını müteakip 2008 yılında 4054 sayılı Kanunda yapılan değişikliğe göre lehe durum irdelenmesi yapılması gerektiği, fakat bu irdelenmenin ciro bilgilerinin eksik olması nedeniyle yapılamayacağından bahisle hakkında ceza takdir edilen Çağdaş Unlu Mamulleri, Fimpaş Fırıncılık, Fazilet Unlu Mamulleri, Benli Ekmek, Seydi Özkardeşler ve Özay Unlu Mamulleri'nden 2009 ve 2010 yılı ciroları talep edilmiş ve talep edilen bilgilerin Kurum'a ulaşması sonucunda yeniden değerlendirilmiştir. Dolayısıyla, 3.2.2011 tarih ve 11-07/122-37 sayılı Kurul kararının tarafların ciro bilgilerine ilişkin belgelerin eksik olması nedeniyle geri alınması gerektiği kanaatine varılmıştır.

4054 sayılı Kanun'da 23.1.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle Kanun'un hem 16. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen asgari ceza düzenlemesi kaldırılmış hem de anılan maddenin üçüncü fıkrasında "nihai karardan bir önceki mali

yıl sonunda oluşan yıllık gayrisafi gelirin esas alınması” hükmü getirilmiştir. Bu bağlamda dosya konusu ihlal nedeniyle Kanun’un 16. maddesi çerçevesinde Çağdaş Unlu Mamulleri, Fimpaş Fırıncılık, Fazilet Unlu Mamulleri, Benli Ekmek, Seydi Özkardeşler ve Özay Unlu Mamulleri’ne verilecek olan cezanın belirlenmesinde, lehe olan düzenlemenin uygulanması ilkesi doğrultusunda yürürlükten kaldırılan asgari para cezası verilmesi ile meri nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan yıllık gayrisafi gelirin esas alınması düzenlemeleri karşılaştırılarak; iptale konu Kurul kararının verildiği tarihte yürürlükte olan Kanun’un 16. maddesinin ikinci fıkrası ve 2005/2 sayılı Tebliğ uyarınca takdir edilen asgari ceza miktarının daha düşük olması nedeniyle, teşebbüs için lehe olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Türk Ceza Kanunu’nun 7. maddesi uyarınca uygulama alanı bulan “failin lehine olan hükmün uygulanması” ilkesi dikkate alındığında, adı geçen teşebbüslere, Kanun’un 16. maddesi ve para cezasında lehe düzenlemeler dikkate alınarak, tespit edilen son ciro değerleri üzerinden teşebbüslere %2 oranında ceza takdir edilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

K.SONUÇ

Önaraştırma ve soruşturmaya ait tüm savunma, ek savunma, sözlü savunma tutanakları, sözlü savunma toplantısının ses kayıtlarının yazılı açılımı, raporlar, Danıştay kararları, tüm dosya münderecatında yer alan bilgi ve belgeler okunup incelenerek yapılan görüşmeler sonucunda;

1. 03.02.2011 tarih ve 11-07/122-37 sayılı Kurul kararının tarafların ciro bilgilerine ilişkin belgelerin eksik olması nedeniyle geri alınmasına,
2. Hizmet Ekmek Dağıtım Pazarlama Gıda Sanayi ve Ltd. Şti. üzerinden aralarında rekabetçi davranışlarını koordine eden;
 - Çağdaş Un ve Unlu Mamulleri Gıda ihtiyaç Mad. San. ve Tic. Ltd. Şti.
 - Fimpaş Fırıncılık İnş. Maden Kırtasiye Temizlik Turizm Gıda A.Ş.
 - Ahmet ÖZDEN (Fazilet Unlu Mamulleri)
 - Veli EKİN (Benli Ekmek Fırını)
 - Seydi Özkardeşler (Örnek Ekmek Fırını)
 - Özay İşler Un ve Unlu Mamulleri Gıda ve Mobilya imalat San. ve Tic. Ltd. Şti. (Özay Un ve Unlu Mamulleri)’nin

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine,

3. Bu nedenle, 4054 sayılı Kanun'un 23.1.2008 tarih, 5728 sayılı Kanun'la değişik 16. maddesi ve para cezasında lehe düzenlemeler ile
 - a) 2010 yılı sonunda oluşan gayri safi gelirleri dikkate alınarak takdiren % 2'si oranında olmak üzere;
 - Çağdaş Un ve Unlu Mamulleri Gıda ihtiyaç Mad. San. ve Tic. Ltd. Şti'ye 3.401,20 TL
 - Ahmet ÖZDEN (Fazilet Unlu Mamulleri)'e 5.400,06 TL
 - Veli EKİN (Benli Ekmek Fırını)'e 1.203,21 TL

11-09/173-59

- Seydi Özkardeşler (Örnek Ekmek Fırını)'e 3.822,45 TL
- Özay işler Un ve Unlu Mamulleri Gıda ve Mobilya imalat San. ve Tic. Ltd. şti. (Özay Un ve Unlu Mamulleri)'e 3.115,33 TL

b) 2004 yılı sonunda oluşan gayri safi geliri dikkate alınarak takdiren % 2'si oranında olmak üzere

- Fimpaş Fırıncılık inş. Maden Kırtasiye Temizlik Turizm Gıda A.Ş.'ye 17,84 TL idari para cezası verilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.