

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2015-3-69 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 16-07/136-61
Karar Tarihi : 02.03.2016

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Fevzi ÖZKAN,
Doç. Dr. Tahir SARAÇ, Kenan TÜRK

B. RAPORTÖRLER: Cumhur Atalay HATİPOĞLU, Name AKÇA

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Doygun Gıda San. ve Tic. Dağıtım A.Ş.
Temsilcisi Av. Selçuk DONAT
Perpa Ticaret Merkezi A Blok Kat:9 No:1166 Şişli/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Unmaş Unlu Mamuller Gıda San. ve Tic. A.Ş.
Yukarı Dudullu Organize Sanayi Bölgesi 2. Cad. No:25 34775
Ümraniye/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Unmaş Unlu Mamuller Gıda San. ve Tic. A.Ş.'nin nihai satış noktaları olan alıcılarla arasında yaptığı sözleşmeler aracılığıyla hakim durumunu kötüye kullanarak rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Doygun Gıda San. Tic. Dağıtım A.Ş. (DOYGUN) tarafından özetle; Unmaş Unlu Mamuller Gıda San. ve Tic. A.Ş.'nin (UNMAŞ) paketlenmiş ekmek pazarında hakim durumda olduğu ve bu hakim durumunu; kendi müşterileri (satış noktaları) ile münhasır anlaşmalar yaparak, rakip markalı ürünleri satmamaları yönünde müşterilerine baskı uygulayarak, çeşitli teşviklerle kendi ürünlerini satmaları konusunda rakiplerinin müşterilerini ayartarak kötüye kullandığı iddia edilmektedir. UNMAŞ'ın nihai satış noktaları ile akdetmiş olduğu münhasır sözleşmelerin, sağlayıcının ilgili pazarda %40'ın üzerinde paya sahip olması ve söz konusu anlaşmaların rekabeti dışlayıcı amaç taşıması nedeniyle 2003/3 ve 2007/2 sayılı Rekabet Kurulu Tebliği ile Değişik, Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği (2002/2 sayılı Tebliğ) kapsamında tanınmış olan grup muafiyetinden faydalanmadığı ifade edilmekte ve bu durumun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. ve 6. maddelerini ihlal ettiği gerekçesi ile inceleme başlatılması ve aynı kanunun 9. maddesi uyarınca rekabetin tesis edilmesi için kaçınılması gereken davranışları bildirir bir geçici tedbir kararının verilmesi talep edilmektedir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 09.11.2015 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 24.11.2015 tarihli İlk İnceleme Raporu, 02.12.2015 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 15-42/706-M sayılı ile 4054 sayılı Kanun 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca UNMAŞ hakkında önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Anılan karar uyarınca düzenlenen 25.02.2016 tarih ve 2015-3-69/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; UNMAŞ'ın ilgili pazarda hakim durumda olmadığı, şikâyet konusu faaliyetlerinin hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilemeyeceği, nihai satış noktalarına yönelik uygulamalarının 2002/2 sayılı

Tebliğ kapsamında olduğu, 4054 sayılı Kanun'da öngörülen koşullar gerçekleşmediğinden geçici tedbir talebinin reddedilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hakkında Öneraştırma Yapılan Taraf: UNMAŞ

- (5) 1990 yılında kurulan UNMAŞ; her türlü paketlenmiş ekmek, kraker, kek dâhil olmak üzere, un ile üretilen çeşitli ürünlerin üretimi, dağıtımı ve pazarlaması alanında faaliyet göstermektedir. Şirketin UNO markalı; "Klasik", "Premium", "Sofra", "Büyüme", "Denge Light", "Fırından", "Pastaban", "Tuzlu Atıştırmalık" ve "Tatlı Atıştırmalık" ürün grupları altında geniş bir ürün yelpazesi bulunmakta olup, hâlihazırda Türkiye çapında 81 ilde (.....) sıcak satış noktasına dağıtım gerçekleştirmektedir.

I.2. İddiaların Özeti

- (6) Şikâyetçi DOYGUN tarafından indirim (*discount*) mağazası zincirlerinin kendi özel markaları ile satış yapmalarının paketli ekmek üreticilerinin bu zincirlere satış yapamaması sonucunu doğurduğu, bu nedenle indirim mağazalarının paketli ekmek satışlarının ilgili ürün pazarı tanımının dışında bırakılması gerektiği ifade edilmektedir. Bu şekilde yapılan bir değerlendirmede Nielsen Araştırma Hizmetleri Ltd. Şti. (Nielsen) verilerine göre UNMAŞ'ın paket ekmek pazarında hakim durumda olduğu iddia edilmektedir. UNMAŞ'ın hakim durumunu kötüye kullanarak piyasada rekabeti ortadan kaldırıcı uygulama ve davranışlarda bulunduğu ileri sürülmektedir.
- (7) UNMAŞ'ın kötüye kullanma olarak nitelendirilebilecek davranışları örnek olarak şu şekilde sıralanmıştır. UNMAŞ hem kendi müşterilerine UNO markasının dışında satış yapma yasağı dayatmakta hem de ilgili piyasadaki rakip teşebbüslerin müşterilerini ayartmaya çalışmaktadır. Fason üretim yoluyla oluşturulmasına katkı sağladığı yeni markaların kendi ürününden ucuza satılmasına, bir nevi maliyetin altında satış yapılmasına izin vererek uzun vadede daha fazla kar elde etmeyi hedeflemekte ve bu şekilde piyasayı rakiplerine kapatmaktadır. Anlaşmalı olduğu Altun Gıda İhtiyaç Tüketim Maddeleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş.'nin (ALTUN) (HappyCenter) "Sweat", Özkuruşlar Gıda San. Tic. A.Ş.'nin (ÖZKURUŞLAR) ve Özen Alışveriş Hizmetleri A.Ş.'nin (ÖZEN) (Onur Marketleri) "Tazepan" ürünlerinin UNMAŞ'ın fason ürettiği ürünler olduğu ve UNMAŞ'ın baskısı ile bu marketlerin DOYGUN'un ürünlerini satmadığı, Veltaş Gross Market, Formula Market, Depo Market Türkan Erkalma, Üretici Gıda Ltd.Şti., Kocamanlar Süpermarket'in ise DOYGUN ile olan anlaşmasını sona erdirip sadece UNMAŞ'ın mallarını satmaya karar verdiği dile getirilmektedir. Şikâyetçiye göre bu karara UNMAŞ'ın baskısı sebebiyet vermiş olup UNMAŞ'ın baskılarından ötürü; Çağrı Marketleri'nde, Snowy Marketleri'nde ve Mopaş Marketleri'nde sadece UNMAŞ ve İstanbul Halk Ekmek (İHE) ürünleri satılmaktadır.
- (8) İlgili piyasada marketler ve bakkallar ile anlaşma yapılırken; market ve bakkallara hava parası, depozito, çeşitli promosyon ürünler verilerek anlaşmaların yapıldığı, pazarda geçiş maliyetlerinin yüksek olduğu, dağıtım kanalında bulunan teşebbüslerin tanınmış olması dolayısıyla UNMAŞ'ın ürünlerini tercih ettiği bu nedenle dağıtım kanalında bulunan teşebbüsleri başka sağlayıcılarla çalışmaya yönlendirmenin oldukça maliyetli olduğu, UNMAŞ'ın da bu yöntemleri kullanarak piyasadaki rakipleri ile özellikle de DOYGUN ile olan rekabeti sadece sınırlamakla kalmayıp tamamen yok ettiği, rakibini piyasa dışına iterek piyasada monopolleşme yaratma gayreti içine girdiği ve bu eylemlerinin fiili kapamaya sebebiyet verdiği hususları ayrıca sıralanmaktadır.
- (9) Buna ilaveten UNMAŞ'ın dışlayıcı faaliyetlerinin Kurul'un vermiş olduğu 17.05.2011 tarih ve 11-31/632-199 sayılı kararında tespit edildiği ancak UNMAŞ'ın hakim durumda

olmadığı gerekçesiyle 2002/2 sayılı Tebliğ ile sağlanan grup muafiyetinden faydalandığının ifade edildiği belirtilmiştir. Şikayetçiye göre, UNMAŞ'ın nihai satış noktaları ile akdettiği münhasır sözleşmeler, anılan teşebbüsün ilgili pazarda %40'ın üzerinde paya sahip olması ve söz konusu anlaşmaların rekabeti dışlayıcı amaç taşımaması nedeniyle 2002/2 sayılı Tebliğ tarafından sağlanan muafiyetten faydalanamayacak olup UNMAŞ hakim durumda olmasa bile, gerçekleştirmiş olduğu eylemler rekabeti sınırlar niteliktedir. Bu durumun en doğru şekilde tespit edilebilmesi için şikayetçi tarafından, endüstriyel üretim yöntemi ile üretilen paketlenmiş ekmeğin coğrafi piyasasının tüm Türkiye'yi kapsayacak şekilde geniş olduğu ancak belediye iştiraki olan kuruluşlar için ayrı bir değerlendirme yapılmasının gerektiği, belediye iştiraki olan kuruluşların üretimini yapmış olduğu paketlenmiş ekmeğe diğer üreticiler tarafından üretilen paketlenmiş ekmeğin hem nitelik hem de tüketiciye ulaşması yönünden ikame edilebilir veya değiştirilebilir olarak kabul edilemeyeceği ileri sürülmektedir. Bu kapsamda belediye iştiraki ve ucuzluk marketlerinin dışında kalan teşebbüslerin piyasaya arz etmiş olduğu paketlenmiş ekmeğin, bilinçli ve üst gelir grubuna hitap ettiği, çeşitli pazarlama ve maliyet avantajları karşısında, bu teşebbüslerin arz etmiş olduğu ekmeğin fiyatının da belediye iştiraki kuruluşlarda ve ucuzluk marketlerinde yer alan paket ekmeğe yüksek olduğu değerlendirilmektedir. BİM Birleşik Mağazaları A.Ş. (BİM), A101 gibi ucuzluk (*discount*) marketlerinin kendi ürünlerini sattığı, UNMAŞ'ın, DOYGUN'un veya diğer markaların buralara mal satmadığı dolayısıyla bu marketlerde rekabet olmadığı bu nedenle rekabet ortamının doğru bir şekilde ortaya konulabilmesi için ilgili ürün pazarının "ucuzluk marketleri dışında kalan bakkal, market veya süpermarketlerde satılan paketlenmiş ekmeğin piyasası" şeklinde belirlenmesinin gerektiği hususlarının göz önünde tutulmasının gerektiği ileri sürülmektedir. Sonuç olarak UNMAŞ hakkında soruşturma başlatılması ve anılan teşebbüsün eylemlerine son verilmesi için geçici tedbir getirilmesi talep edilmiştir.

I.3. İlgili Pazar

I.3.1. Sektöre İlişkin Bilgiler

- (10) Buğday ununa su, tuz ve maya katılmasının ardından bu karışımın mayalanmaya bırakılması ve pişirilmesi ile elde edilen klasik ekmeğin, halen toplumumuzda tüketilen başlıca ekmeğin türüdür. Ülkemizde klasik ekmeğin üreten 40.000'in üzerinde fırının büyük kısmını küçük işletmelerin oluşturduğu görülmektedir. Klasik ekmeğin üretimini, üretim teknolojisi bakımından; *geleneksel üretim ve endüstriyel üretim* olarak ikiye ayırmak mümkündür.
- (11) Geleneksel üretim, yukarıda da ifade edildiği üzere 40.000'i aşkın küçük çaplı fırın bünyesinde gerçekleştirilmekte, bu fırınlardaki üretim büyük oranda beyaz buğday unundan yapılan ekmeğe sınırlı olmaktadır. Endüstriyel üretim ise ekmeğin yüksek kapasite ile üretimini sağlamakta, yeni teknolojilerin uygulanmasına, işbölümünün artmasına, uzmanlaşmaya imkân tanımaktadır. Bir başka deyişle, yüksek kapasite ve düşük maliyet ile ölçek ekonomilerinin pozitif etkilerinden faydalanma ve uzmanlaşma sayesinde daha ucuz, daha hijyenik ve daha geniş bir ürün yelpazesi ortaya çıkmaktadır.
- (12) Endüstriyel ekmeğin üretim teknolojileri ile klasik ekmeğin yanı sıra çeşitli katkı maddeleri ihtiva etmek suretiyle zenginleştirilmiş "*çeşit ekmeğin*" de üretilmektedir. Türk Gıda Kodeksi Ekmeğin ve Ekmeğin Çeşitleri Tebliği'nin 5. maddesinde göre, klasik ekmeğin dışındaki çeşit ekmeğin ambalajlanarak piyasaya sunulması gerekmektedir.

- (13) Endüstriyel paketli ekmek üreticilerini genel olarak; UNMAŞ, UNTAD, KARMEZ, Halk Ekmek gibi markalaşmış endüstriyel üreticiler ile bölgesel ya da yerel üretim yapan endüstriyel üreticiler olarak iki grupta incelemek mümkündür. Bunlar, ürünlerini yerel ve ulusal perakende zincirleri ile bakkal ve büfe gibi küçük satış noktaları üzerinden tüketiciye ulaştırmaktadır.
- (14) Diğer taraftan, piyasadaki diğer önemli oyuncu grubu indirim marketleridir. Kendi özel markalı (*private label*) ürünlerini fason ürettirerek diğer markalardan daha düşük fiyatla satış yapma prensibine dayalı faaliyette bulunan indirim market zincirleri paketli ekmek satışlarını da özel markaları ile gerçekleştirmektedir. Örneğin BİM “*Ekmecik*” markası ile A101 ise “*Nimet*” markası ile paketli ekmek satışı yapmaktadır.

1.3.2. İlgili Ürün Pazarı

- (15) Hakkında önaraştırma yürütülen UNMAŞ paketli ekmek üretiminde bulunmaktadır. Türkiye’de ekmek üretimine ilişkin esaslar temel olarak 29.12.2011 tarih ve 28157 (3. mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan "Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği"ne göre hazırlanan 2012/2 sayılı Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği (Tebliğ) ile düzenlenmiştir.
- (16) Söz konusu Tebliğ’de ekmek ve ekmek çeşitlerinin tanımının yapıldığı ve bu ürünlerin özelliklerinin belirlendiği görülmektedir. Tebliğ’in Kapsam başlıklı 1. maddesinde dikkati çeken husus ekmek ve ekmek çeşitleri kavramlarının ayrı ayrı ifade edilmiş olması ve bu ayrımı destekler şekilde aynı Tebliğ’in 4. maddesinde bu kavramların ayrı tanımlara bağlanmış bulunmasıdır. Nitekim “ekmek” kavramı, yalnızca buğday unundan yapılan ürünler için kullanılmaktayken "ekmek çeşitleri" buğday ununa diğer tahılların ve hatta çeşnilerin katılması ile ortaya çıkan ürünleri tanımlamak için kullanılmıştır.
- (17) Çeşit ekmek; Tebliğ’in 4. maddesi (a) bendindeki ekmek tanımında içeriği belirlenmiş olan ekmek karışımına, diğer tahıl unları, soya unu, patates unu, süt tozu, peynir altı suyu, bitkisel yağ, buğday kepeği, susam, tahin, ceviz, zeytin ve benzeri maddeler katılarak tekniğine uygun ve çeşitli şekillerde yapılan ürünler olarak tanımlanmıştır. Tebliğ’in devamında ekmek ve çeşit ekmeklerin taşınması gereken dış ve iç özellikler sıralanmış, ayrıca bu Tebliğ kapsamında yer alan ürünlerin Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği’nin “Gıda Katkı Maddeleri” bölümünde yer alan hükümlere uygun olması gerektiği belirtilmiştir.
- (18) Tebliğ’de paketli ekmek ile açıkta satılan ekmek arasında açık bir ayrıştırmaya gidilmediği görülmektedir. Ayrıca, ekmek üretiminde geleneksel ve endüstriyel yöntem kavramları ifade edilmişse de bunların tanımına yer verilmemiştir. Ancak, geleneksel ve endüstriyel üretim ayrımının ekmek üretiminde kullanılan teknoloji bakımından ortaya çıktığını ifade etmek mümkündür.
- (19) Bu noktada belirtmek gerekir ki, klasik ekmekte olduğu gibi diğer ekmek çeşitlerinin de geleneksel ve endüstriyel yöntemlerle üretilmesi mümkündür. Nitekim geleneksel fırınlarda da farklı tahıl karışımlarından ve çeşnilerden oluşan ekmek üretimi yapıldığı görülmektedir. Endüstriyel üretimin farkı, kullanılan teknolojinin ekmeğin ömrünü uzatabilecek ve yüksek hacimde üretime imkân sağlayacak nitelikte olmasıdır. Bunun yanı sıra, içerdiği otomasyon ile endüstriyel üretimin daha sıhhi koşullarda üretime imkân verdiği belirtilmektedir.
- (20) Klasik ekmek ile çeşit ekmek arasındaki en önemli fark, klasik ekmeğin gramaj ve fiyatlandırma bakımından tabi olduğu sınırlamalar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Zira Tebliğ’in 5. maddesine göre, klasik ekmek asgari 200 gram ağırlıktan başlayarak 50’şer gram artırılmak suretiyle piyasaya sunulabilmektedir. Anılan maddenin devamında

çeşit ekmekler için istisna tanınarak paketlenmiş ekmeklerin ağırlıkları bakımından muhtelif ağırlıklarda piyasaya sunulması mümkün kılınmıştır.

- (21) Fiyatlandırma yönünden farklılığa bakıldığında, klasik ekmeğin fiyatının Tebliğ'deki gramaja ilişkin hüküm çerçevesinde regüle edildiği, gramaj bazında fiyat üst sınırı belirlendiği anlaşılmaktadır. Ekmeğin üreticilerinden Esnaf ve Sanatkarlar Odalarına bağlı olan esnaf niteliğindeki işletmelerin 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62. maddesine göre belirlenen azami fiyatlara uymaları gerekmektedir. 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.
- (22) Paketli ekmekler açısından, Tebliğ'deki gramaja ilişkin hükmün çeşit ekmeklere uygulanmaması nedeniyle üreticilerin gramaja ve dolayısıyla yetkili mercilerce belirlenen fiyat tarifelerine uyma zorunluluğu bulunmamaktadır. Söz konusu üreticiler, kendi ticari kararları doğrultusunda fiyatlama politikaları oluşturabilmektedir. Bu nedenle, genellikle paketli ekmeğin fiyatının klasik ekmekten daha yüksek olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu çerçevede, paketlenmiş çeşit ekmeğin; raf ömrü ve tazelik, içeriğinde kullanılan un ve muhteviyat, hijyen standartları, ürün gramajı ve azami fiyat tarifesine tabi olup olmama bakımlarından birbirinden farklılaştığı anlaşılmaktadır.
- (23) Bu noktada, şikâyetçi DOYGUN'un ilgili ürün pazarı tanımlanırken BİM ve A101 gibi zincir indirim mağazalarında yapılan paketli ekmeğin satışlarının dikkate alınmaması gerektiği yönündeki iddiasına değinmek gerekmektedir. DOYGUN tarafından, BİM ve A101'in paketli ekmeğin satışlarının fason olarak ürettirdikleri kendi özel markalarının satışından ibaret olduğu, başka bir markanın satışını gerçekleştirmedikleri, UNMAŞ ve DOYGUN gibi endüstriyel üreticilerin BİM ve A101 gibi perakende zincirlere ürün satamaması nedeniyle, pazarın bu kısmı bakımından rekabette söz edilemeyeceği, bu nedenle ilgili ürün pazarı tanımlanırken indirim mağazalarında yapılan paketli ekmeğin satışlarının hariç tutulması gerektiği iddia edilmektedir.
- (24) Ne var ki, tüketici bakımından fiyatı, kullanım amaçları, fiziksel özellikleri ve nitelikleri bakımından aynı sayılan ya da yüksek ikame edilebilirliği olan mal ve hizmetlerden oluşan pazarın dikkate alınması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, ilgili ürün pazarı tanımlanırken göz önünde bulundurulmuş talep ikamesi, tüketici tercihleri temelinde değerlendirilmektedir. Tüketiciler bakımından zincir marketlerden alınan ile indirim marketlerinden alınan paketli ekmeğin ikame edilemeyeceğini ileri sürmek eldeki verilerle mümkün görünmemektedir. Farklı bir alt pazar tanımlanmasını gerektirecek selektif bir nitelik arz etmeyen paketli ekmeğin ürünlerinin, Tebliğ ile sınırları çizilen ayırmadan daha öte bir sınıflandırmaya tabi tutulamayacağı, bu nedenle, fason üretim ile kendi özel markalarının satışını yapan BİM ve A101 gibi indirim marketlerinin paketli ekmeğin satışlarının da pazara dâhil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.
- (25) Dolayısıyla ilgili ürün pazarı "paketli çeşit ekmeğin pazarı" şeklinde belirlenmiştir.

1.3.3. İlgili Coğrafi Pazar

- (26) UNMAŞ'tan edinilen bilgilerde, ekmeğin dağıtımında bölge bazında ve satış noktalarının potansiyeline göre belirlenen ziyaret aralıklarıyla "rut planları" belirlendiği, bu planın dağıtım elemanının bir günde ziyaret etmesi gereken satış noktalarının sırasını ve listesini gösterdiği, günlük olarak üretilen ekmeklerin fabrikalardan veya sevk

depolarından sabahın erken saatlerinde dağıtım kamyonlarına yüklendiği ve “rut planları”na göre dağıtımın gerçekleştirildiği, bu şekilde yapılan dağıtıma “sıcak satış” adı verildiği, fabrikaya uzak bölgelerde sevk depoları bulunduğu, fabrikalardan bu depolara ürün nakledildiği ve bu depolardan dağıtımın gerçekleştirildiği, dağıtım yapılan coğrafyanın; bölgenin fiziksel yapısı ve ulaşım olanakları, paketli ekmek satış potansiyeli, nüfusu, dağıtım maliyetleri ve merkezi olarak anlaşılan perakende zincirlerin şube yerleri gibi unsurlardan etkilendiği anlaşılmaktadır.

- (27) Bunun yanı sıra DOYGUN, ucuzluk marketleri dışında kalan bakkal, market veya süpermarketlerde satılan paketlenmiş ekmek piyasasının büyük bölümünü İstanbul ilinin oluşturduğu, DOYGUN’un İstanbul dışında faaliyet gösterebilmesinin üretim tesislerinin çoğalmasını ve bu doğrultuda ticari faaliyetlerin büyümesini gerektirdiği yönünde bilgiler sunmuştur.
- (28) Taraflardan elde edilen bilgiler, paketli ekmek arzı bakımından bir bölgesellik olduğu yönünde ipuçları vermektedir. Diğer taraftan, tüketicilerin ekmek ihtiyaçlarını buldukları il sınırları içinde karşılamayı tercih edeceklerini ifade etmek mümkündür.
- (29) Bu dosya özelindeki ilgili pazar tanımı, hakkında önaraştırma yürütülen UNMAŞ’ın hakim durumda olup olmadığının belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir. Ancak ilgili coğrafi pazarın dar veya geniş tanımlanmış olması değerlendirme sonucunu etkilemeyeceğinden işbu dosya özelinde-İlgili coğrafi pazar, “Türkiye Cumhuriyeti” olarak tanımlanmıştır.

I.4. Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (30) Dosya kapsamında 02.02.2016 tarihinde UNMAŞ’ta yerinde inceleme yapılmış, UNMAŞ ve DOYGUN’dan bazı bilgi ve belgeler talep edilmiştir. Ayrıca başvuruda ismi geçen teşebbüslerden, ALTUN, ÖZKURUŞLAR, ÖZEN, İHE ve BİM’den bilgi/belge talebinde bulunulmuştur. Teşebbüslerden gelen cevabi yazılar Kurum kayıtlara girmiştir.

I.4.1. Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler

- (31) UNMAŞ’tan yerinde incelemede alınan belgelere aşağıda yer verilmektedir:
- (32) U.Ş. ve KİM Grup’tan C.E. arasında geçen 28.01.2016 tarihli e-posta yazışmasına aşağıda yer verilmektedir:

“(.....) bey merhaba, Son görüşmemizdeki yıllık anlaşma şartları taleplerinize karşılık, sunabileceğimiz teklifleri aşağıda bilgilerinize sunuyorum. İyi çalışmalar.

(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)
(.....) (.....)

(.....)	(.....)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)

(.....)	(.....)
---------	---------

.....(TİCARİ SIR).....

- 1) (.....) (elektronik postanın ekindeki MS excel dosyasında sarı ile işaretlenen ürünlerin DOYGUN'a ait olduğu, İHE ürünleri için herhangi bir işaretleme yapılmadığı görülmüştür)

•(TİCARİ SIR).....

- (33) B. S. ve Y. T. arasında geçen 23.01.2016 tarihli e-posta yazışmasına aşağıda yer verilmektedir:

.....(TİCARİ SIR).....

- (34) İ. A. ve H. K. arasında geçen, Carrefour Express aksiyon toplantı notlarına ilişkin 13.01.2016 tarihli elektronik postalar aşağıdaki gibidir:

“(.....) Bey & (.....) merhaba,
Bugün yaptığımız Carrefour Express aksiyon toplantı notları aşağıdaki gibidir...
Genel;

.....(TİCARİ SIR).....

- (35) B. S. ile U. Ş. arasında geçen mağaza aksiyonlarına yönelik 12.01.2016 tarihli e-postalara aşağıda yer verilmektedir:

.....(TİCARİ SIR).....

- (36) E. A. ile Orta Anadolu Satış arasında gerçekleştirilen 18.01.2016 tarihli yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

.....(TİCARİ SIR).....

- (37) Ö. Z. ve H. A. arasında geçen 11.01.2016 tarihli yazışmalara aşağıda yer verilmektedir:

.....(TİCARİ SIR).....

- (38) İ. H. K. ve D. N. arasında geçen 02.07.2013 tarihli yazışmalara aşağıda yer verilmektedir:

“Bu bilgi mailini okuduktan sonra silmenizi rica ederim.
İyi çalışmalar.

(.....).

Bilginize sunarım...”

- (39) E. P. ve Ç. P. arasında geçen 19.01.2016 tarihli yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

.....(TİCARİ SIR).....

“

...

16-07/136-61

Arif Merhaba,

.....(TİCARİ SIR).....

(40) U. Ş. ve D.A. arasında geçen 29.01.2016 tarihli yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

.....(TİCARİ SIR).....

Merhaba,

.....(TİCARİ SIR).....

...

Didem hanım

.....(TİCARİ SIR).....

(41) O. E. ve K. A. arasında geçen 24.01.2015 tarihli yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

.....(TİCARİ SIR).....

(42) O. E. ve A. Ö. arasında geçen 15.01.2015 tarihli yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

(.....)

(43) H. K. ve D. A. arasında geçen 12.06.2015 tarihli yazışmaya aşağıda yer verilmektedir:

.....(TİCARİ SIR).....

(44) C. Ö.'den U. Ş. ve pazarlamaya gönderilen 18.08.2015 tarihli e-postaya aşağıda yer verilmektedir:

.....(TİCARİ SIR).....

I.4.2. UNMAŞ'tan Edinilen Bilgiler

(45) UNMAŞ'tan elde edilen bilgilere göre, İstanbul'da paketli ekmek dağıtımı yapan teşebbüsler UNMAŞ, DOYGUN, İHE, UNTAD, KARMEZ, UNDANO, EKMECİK (BİM), ve NİMET (A101)'tir. UNMAŞ'a göre, geleneksel üreticiler ile endüstriyel üreticiler arasındaki temel fark ürünün raf ömrü ve tüketiciye arz yöntemi olup geleneksel üreticiler de paketli ekmek üretip dağıtabilir, ancak bu endüstriyel üreticilere göre daha sınırlı bir bölgede gerçekleştirilebilir. Türkiye'deki unlu mamul pazarının toplam büyüklüğünün 35 milyar TL olduğunu, bu hacmin yalnızca %1,5 oranındaki bölümünün paketli ekmek satışlarından oluştuğunu ifade eden teşebbüs paketli ekmek pazarındaki üretici paylarının Nielsen verilerine dayandığını, bu verilerin piyasanın önemli bir oyuncusu olan İHE'nin yalnızca yerel ve ulusal perakende zincirler aracılığıyla yaptığı satışları yansıttığını, İHE'nin kendi büfelerinde yaptığı satışları kapsamadığını belirtmektedir. Ayrıca, son yıllarda hızla yaygınlaşan market içi fırınlarda üretilip paketli ekmek reyonlarında arz edilen paketli ürünlerin de Nielsen verilerine yansımadığı,

ancak bu tür ürünlerin buldukları satış noktalarında paketli ekmek üreticilerinin markaları bakımından önemli rekabet unsurları olduğu bilgisi verilmektedir.

I.4.3. DOYGUN'dan Edinilen Bilgiler

- (46) DOYGUN tarafından verilen bilgilerde son üç yıldaki pazar payı değişimlerine bakıldığında DOYGUN'un 2013 yılında yakaladığı büyüme hızının, 2014 yılının son çeyreğinden itibaren UNMAŞ'ın şikayet konusu edilen uygulamaları nedeniyle durduğu ve hatta DOYGUN'un Türkiye çapındaki ve İstanbul özelindeki pazar payında hızlı bir azalma meydana geldiği ifade edilmektedir. UNMAŞ'ın, 4054 sayılı Kanun'a aykırı bir şekilde DOYGUN'u piyasadan silmeye yönelik politikasının en şiddetli olarak İstanbul ilinde hissedildiği, ucuzluk marketleri dışında kalan bakkal, market veya süpermarketlerde satılan paketlenmiş ekmek piyasasının büyük bölümünü bu ilin oluşturduğu ileri sürülmektedir.
- (47) DOYGUN'un İstanbul dışında faaliyet gösterebilmesi için üretim tesislerinin çoğalması ve bu doğrultuda ticari faaliyetlerin büyümesinin gerektiği, ancak UNMAŞ'ın uygulamaları nedeniyle DOYGUN'un İstanbul dışında ticari büyüme imkanını düşünemez duruma geldiği dile getirilmektedir. DOYGUN'un başka bir coğrafi bölgede çalışabilmesi için o bölgeye haftada en az 3-4 kamyon ürün satışı yapılabilecek potansiyele sahip olması ve bölgedeki ulusal zincirlerin şube sayısının çok olması gerektiği, ayrıca orada bulunan ülke çapındaki market zincirlerine mal satılabilmesinin gerektiği, fakat UNMAŞ'ın bu alanı tıkadığı ileri sürülmektedir. Bu sebeple büyüme imkanının yalnızca ulusal zincirlerin yoğun olduğu İzmir ilinde bulunabildiği belirtilmektedir.
- (48) Müşterilere tek marka ile çalışılması karşılığında –UNMAŞ'ın piyasada müşterilere sunduğu gibi- iskonto, nakit ödemesi ve bedelsiz mal gibi eşantyon uygulanmasının rekabet hukuku ilkelerinin ihlali anlamına geleceği, bu nedenle DOYGUN tarafından yapılamayan bu nitelikteki faaliyetlerin DOYGUN'un zarar etmesine yol açtığı bildirilmektedir. UNMAŞ'ın sahip olduğu büyük ekonomik güç ile bu tür kâr mahrumiyetine yol açacak uygulamaları yapabilecek ve buna belli bir amaç uğruna dayanabilecek durumda olduğu, DOYGUN açısından bu tür uygulamaların ticari açıdan rasyonel olmadığı söylenmektedir.
- (49) UNMAŞ gibi Türkiye çapında hizmet veren bir şirketin zincir marketler üzerindeki etkisinin oldukça fazla olduğu, zincir marketler farklı şehirlerde hizmet verdiğinden bunlara yönelik dağıtımın ancak tüm Türkiye'de ağa sahip olan UNMAŞ gibi bir şirket tarafından karşılanabileceği, diğer şirketler bu güçte olmadığından bu durumun UNMAŞ tarafından -ürün sevkiyatı yapmama yönündeki bir tehditle- şantaj haline getirildiği, DOYGUN'un bu kaniya aldığı duyular sonucunda ulaştığı belirtilmektedir.
- (50) UNMAŞ'ın yerel marketlere fason mal üretme teklifleri sunduğu ve bu şekilde onları yanına çektiğinin bilindiği, fason mal üretme işleminin ancak piyasada oldukça güçlü durumda olan UNMAŞ benzeri teşebbüslerce yapılabileceği, DOYGUN'un böyle bir uygulama yapabilecek fiziki ve mali gücünün bulunmadığı ifade edilmektedir. UNMAŞ'ın yerel marketlere fason üretim dışında oldukça büyük eşantyon fırsatları sunduğu; bakkallara kar paylarının daha yüksek tutulacağı veya eşantyon sağlanacağı yönünde telkinlerde bulunulduğu, böylece bakkalarda yalnızca UNMAŞ ürünlerinin satılmasının sağlandığı iddia edilmektedir.
- (51) İlgili ürün piyasasının tespitinde paketli ekmeğin satışa sunulduğu kanal ve ürün fiyatının önemli olduğu, bu iki husus birlikte değerlendirildiğinde ucuzluk marketlerinin

paketli ekmeği ile diğer üreticilerin paketli ekmeklerinin hem nitelik hem de tüketiciye ulaşmaları yönünden tüketicinin gözünde ikame edilebilir veya değiştirilebilir olarak kabul edilemeyeceği belirtilmektedir. Ucuzluk marketlerinin dışında kalan teşebbüslerin piyasaya arz ettiği ürünlerin bilinçli ve üst gelir grubuna hitap ettiği, bununla beraber, ucuzluk marketleri ile belediye iştiraklerinin sahip olduğu çeşitli pazarlama ve maliyet avantajları nedeniyle, bu teşebbüslerin paketli ekmek fiyatlarının düşük olduğu ifade edilmektedir. Rekabet hukukunun temeli olan “rekabet” ve “pazar” kavramları göz önüne alıp değerlendirildiğinde bu marketler için herhangi bir rekabet olmadığı ve bu marketlerin kendi ürünlerini sattığı, tüketicinin başka bir alternatifinin bulunmadığı; ne UNMAŞ’ın ne DOYGUN’un ne de diğer markaların buralara mal satabildiği, bu yüzden de pazar değerlendirilmesinde ucuzluk marketlerinde rekabet ve pazar koşullarının oluşması imkanının bulunmadığı söylenmektedir. İlgili pazarın, piyasadaki teşebbüslerin ürün ve coğrafi açıdan birbirleri ile rekabet ettikleri yer olduğu, halbuki şikayet konusu piyasada ucuzluk marketlerinde UNMAŞ ve DOYGUN’un rekabet içinde olmadığı, bu marketlerde kendi özel markalı ürünlerinin tüketicilere sunulduğu, dolayısıyla bu tür marketlerdeki toplam satış miktarının, UNMAŞ’ın pazar payının tespitinde hesaplama dâhil edilmemesi gerektiği, bu durumda da ilgili pazarın “ucuzluk marketleri dışında kalan bakkal, market veya süpermarketlerde satılan paketlenmiş ekmek piyasası” şeklinde belirlenmesinin isabetli ve hukuka uygun olacağı dile getirilmektedir. Diğer taraftan, market içindeki fırınlarda üretilen francala ekmek ile market dışındaki fırınlarda satılan ekmek arasında tüketici açısından fark olmadığı, bu nedenle market içi fırın üretimi olan ekmeklerle paketli ekmeğin ikame edilirliğinin bulunmadığı bildirilmektedir.

I.4.4. İHE’den Edinilen Bilgiler

- (52) İHE’den paketli ekmek satışlarının zincir marketler, İHE büfeleri, bakkal-satış noktaları ve toplu tüketim olmak üzere dört ana kanaldan yapıldığı, paketli ekmek satışlarının % (.....) ’inin İHE büfelerinde, % (.....) ’inin zincir marketlerde, % (.....) ’ünün toplu tüketimde, % (.....) nin ise bakkal-satış noktalarında gerçekleştiği bilgisi edinilmiştir. Yerel ve ulusal zincirlerin market içi ekmek üretimlerinin, tüketici açısından paketli ürünlere kısmen alternatif olabildiği, zira anılan nitelikteki üretimlerin büyük şubelerde gerçekleştirilebildiği belirtilmiştir. Diğer taraftan zincir marketlerle yapılan sözleşmelerde yer alan prim ve bedellerin tedarikçi ve üreticiye önemli maliyetler oluşturduğu, bu durumun ürün maliyetini ve dolayısıyla fiyatını artırdığı ifade edilmiştir.

I.4.5. BİM’den Edinilen Bilgiler

- (53) BİM Ekmecik özel markası ile satılan paketli ekmek organizasyonun Başak Gıda A.Ş. tarafından yapıldığı, anılan firma ile süresiz bir anlaşmanın bulunduğu, bu firmanın da üretimin bir kısmını iştiraki olan Turkuaz A.Ş.’ye, kalanını ise Türkiye’nin muhtelif noktalarındaki üreticilere yaptırdığı bilgisini vermiştir. BİM’in Ekmecik özel markası dışında paketli ekmek satışı bulunmadığı, paketli ekmek üreticilerinin, yalnızca kendi ürünlerinin satılması yönünde, satış noktalarına baskı yapmasının mümkün olmadığı dile getirilmiştir. İndirim marketlerinde satılan paketli ekmek ile diğer her türlü satış noktalarında satılan paketli ekmek arasında ekmeklerin formülleri bakımından farklılıklar olabileceği, bu farkların fiyatı etkileyebileceği belirtilmiştir. BİM’in İstanbul’daki paketli ekmek satışlarının, Türkiye çapındaki paketli ekmek satışlarına oranının % (.....) olduğu dile getirilmiştir.

I.4.6. Satış Noktalarından Edinilen Bilgiler

- (54) DOYGUN’un şikâyet dilekçesinde ve bilgi isteme yazısına yönelik cevabi yazısında UNMAŞ’ın faaliyetleri sonucunda DOYGUN ile çalışmaya son verdiği iddia edilen sekiz

teşebbüs bulunduğu anlaşılmıştır. Söz konusu teşebbüsler; ALTUN, ÖZKURUŞLAR, ÖZEN, Veltaş Gross Market (VELTAŞ), Formula Market Paz. Tur. Ltd. Şti (FORMULA), Depo Market Türkan Erkalma (DEPO), Üretici Gıda Haz. Mam. Oto. Tur. Ak. Tic. Ltd. Şti. (ÜRETİCİ) ve Kocamanlar Süpermarket Hakkı Mustafa Kocaman ve Ortakları'dır (KOCAMANLAR).

- (55) ALTUN, ÖZEN, ve ÖZKURUŞLAR'dan bilgi isteme yazıları bilgi talep edilmiş, VELTAŞ ve KOCAMANLAR'dan telefon görüşmesi yoluyla bilgi edinilmiştir. FORMULA, DEPO ve ÜRETİCİ'ye telefon yoluyla erişmek mümkün olmamıştır.

I.4.7. ÖZEN'den Edinilen Bilgiler

- (56) Perakendecilik sektöründe ONUR MARKET adı altında İstanbul Avrupa Yakası ve Trakya bölgesinde olmak üzere toplamda 82 adet mağaza ile faaliyet gösterildiği, paketli ekmek ürünlerinin UNMAŞ, İHE ve Onurca Unlu Mamuller San. Tic. A.Ş.'den (ONURCA) tedarik edildiği, paketli ekmek üreticileri ile karşılıklı olarak mutabakata varılan koşullarda çalışıldığı, ticari ilişkilerin UNMAŞ ve İHE ile yazılı sözleşmeler üzerinden, ONURCA ile cari hesap üzerinden yürütüldüğü bilgisi verilmiştir.
- (57) DOYGUN ile ticari faaliyetin son bulma gerekçelerinin; "2015 Yılı sözleşme dönemindeki ticari çalışma koşullarının örtüşmemesi, (.....)" olduğu ifade edilmiştir. ONUR Marketlerinde yalnızca UNMAŞ ürünleri satılmadığı, İHE ve ONURCA ürünlerinin de yer aldığı, yalnızca UNMAŞ ürünlerinin satılması yönünde herhangi bir baskı söz konusu olmadığı belirtilmiştir. 23 adet mağazada ekmek üretimi yapıldığı, market içi fırın üretimi yapılan mağazalarda üretilen ekmekten elde edilen ciro miktarının %(.....) iken; paketli ekmekten elde edilen cironun %(.....) olduğu, market içi fırın ürünlerinin paketli ürünlere alternatif olduğunu söylemenin mümkün olduğu, ancak markayı ön planda tutan müşteriler için bunun geçerli olmayabileceği, bunun yanı sıra markadan bağımsız olarak sadece ekmek alma amacıyla olan müşteriler için market içi üretimin paket ekmeğe alternatif olduğunun söylenebileceği dile getirilmiştir.
- (58) Ayrıca ÖZEN'in UNMAŞ ile imzaladığı "Tedarikçi Firma Anlaşma Protokolü" incelendiğinde, sözleşmenin güçlü tarafının ÖZEN olduğunu gösteren aşağıdaki maddeler tespit edilmiştir:

.....(TİCARİ SIR).....

.....(TİCARİ SIR).....

.....(TİCARİ SIR).....

.....(TİCARİ SIR).....

.....(TİCARİ SIR).....

- (59) Anılan sözleşmede UNMAŞ'ın münhasır paketli ekmek tedarikçisi olduğu yönünde herhangi bir ifade bulunmamaktadır. Nitekim aynı sözleşme 23. madde hariç olmak üzere İHE ile de imzalanmıştır.

I.4.7.1. ALTUN'dan Edinilen Bilgiler

- (60) UNMAŞ ile çalışıldığı, ayrıca kendilerine ait olan Happy özel markalı ürünlerin de satışının yapıldığı, mağazalarda yer sıkıntısı olduğundan üçüncü bir markaya yer

verilemediği, hem UNMAŞ hem de Happy markası için ayrı ayrı yıllık sözleşmeler tahsis edildiği, Happy markalı ürünler için sabit fiyatlarla, UNMAŞ ürünleri için ciro primi ile anlaşma sağlandığı bildirilmiştir.

- (61) Daha önce DOYGUN ile çalışıldığı, ancak tüketici talepleri ile indirim marketleri tarafından yapılan fiyat baskısının ALTUN'u kendi ürününü üretmeye zorladığı, bu nedenle özel markalı ürün ile diğer paketli ekmekleri birlikte dağıtabilecek bir firma arayışına girildiği, bu çerçevede UNMAŞ'ın en uygun talipli firma olduğu ifade edilmiştir. Sadece UNMAŞ ile çalışılması konusunda hiçbir baskıya maruz kalınmadığı, böyle bir baskı olsa da paketli ekmek cirosunun düşük olması nedeniyle ALTUN'u etkileme gücünün bulunmadığı belirtilmiştir.
- (62) Market içi fırınlarda ekmek üretiminde bulunduğu, buradan elde edilen cironun, ekmek ürünlerinden elde edilen toplam cironun %(.....) ini geçtiği, tüketicilerin market içindeki taze unlu mamulleri paketli ürünlere tercih ettiği bilgisi verilmiştir. Ayrıca, ALTUN ile UNMAŞ arasında imzalanan bir yıl süreli fason üretim anlaşması ile UNMAŞ markalı ürünlerin tedarik sözleşmesi de, ÖZEN ile UNMAŞ arasında yapılan anlaşmada olduğu gibi alıcı (ALTUN) lehine birçok madde içermekte, ancak münhasırlığa ilişkin herhangi bir ifade ihtiva etmemektedir.

I.4.7.2. ÖZKURUŞLAR'dan Edinilen Bilgiler

- (63) ÖZKURUŞLAR'ın UNMAŞ ve İHE ile çalıştığı, bunlarla yıllık sözleşmeler akdedildiği, her yılın sonunda sözleşme ilişkisinin sona erdirilebildiği veya yenilenebildiği, anılan sözleşmelerde ciro bedeli, insert bedeli, aktivite bedeli gibi unsurların önem taşıdığı bildirilmektedir. Paketli ekmek üreticilerinin, kendileri ile çalışılması için, ÖZKURUŞLAR'a özel bir teşvikte bulunmasının söz konusu olmadığı, çalışılacak firmanın tespiti için genel fiyat tekliflerinin alındığı, ayrıca müşteri taleplerinin göz önünde bulundurulduğu, ÖZKURUŞLAR'ın yalnızca UNMAŞ ürünleri satılması yönünde herhangi bir baskıya maruz kalmadığı, (.....) dile getirilmektedir. ÖZKURUŞLAR marketlerinde ekmek üretimi yapılmadığı, ancak tüketici açısından market içi fırın ürünlerinin her zaman paketli ürünlerden daha iyi bir alternatif olduğu belirtilmektedir.
- (64) Ayrıca ÖZKURUŞLAR ile UNMAŞ arasında imzalanan "Satınalma Sözleşmesi" incelendiğinde, anlaşmanın bir yıllık olduğu ve münhasırlığa ilişkin herhangi bir madde içermediği görülmüştür.

I.4.7.3. Diğer Satış Noktaları ile Yapılan Görüşmeler

- (65) DOYGUN ile çalışmaya son verdiği belirtilen VELTAŞ ve KOCAMANLAR ile telefon görüşmesi yapılmıştır. Bu görüşmede VELTAŞ, (.....) nedeniyle DOYGUN ile çalışmaya son verildiğini belirterek UNMAŞ tarafından kendilerine herhangi bir baskı yapılmadığını ifade etmiştir.
- (66) KOCAMANLAR ise DOYGUN (.....) olmasını ve UNMAŞ'ın her gün servis yapmasını DOYGUN ile çalışmaya son verilmesinin gerekçeleri olarak sunmuştur. Ayrıca, UNMAŞ tarafından herhangi bir baskıya uğramadıkları belirtilmiştir.

I.5. Değerlendirme

I.5.1. Hâkim Durum Analizi

- (67) 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hâkim durum; "Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü" olarak tanımlanmıştır. Teşebbüsün hâkim durumda olup olmadığının anlaşılması için birçok

faktörün değerlendirilmesi, pazarın ve firmanın yapısının ele alınması gerekmektedir. Bu çerçevede, önaraştırma konusu dosya bakımından, teşebbüslerin ilgili pazardaki payları, UNMAŞ'ın ve alıcıların ilgili pazardaki gücü ile ilgili pazardaki rekabetin durumu hakim durum analizinde değerlendirilmesi gereken hususlar olarak ortaya çıkmaktadır.

1.5.1.1. Teşebbüslerin Pazar Payları

- (68) Bir teşebbüsün hakim durumda olup olmadığının belirlenmesindeki en önemli ölçütlerinden biri o teşebbüsün ilgili pazarda sahip olduğu paydır. Payın yüksekliği hakim durumun varlığına dair önemli bir işaret olsa da, pazarın yapısı rakiplerin durumu ve alıcıların gücü gibi unsurlar teşebbüsün -yüksek pazar payına rağmen- piyasadaki fiyat ve arz miktarı gibi parametreleri belirlemesinin önünde engel teşkil edebilir.
- (69) Paketli ekmek pazarındaki teşebbüslerin gerek Türkiye çapındaki gerekse İstanbul çapındaki paylarına aşağıdaki tablolarda yer verilmektedir. Tablolar incelendiğinde, UNMAŞ'ın 2015 yılında Türkiye'de %(.....), İstanbul'da ise %(.....) paya sahip olduğu görülmektedir. Teşebbüsün Türkiye çapındaki payı 2014 yılına göre %(.....) oranında yükselmişken, İstanbul çapındaki payı %(.....) oranında azalmıştır. Diğer taraftan, şikayetçi DOYGUN'un pazar payı Türkiye çapında %(.....) oranında, İstanbul çapında ise %(.....) oranında artmıştır.

Tablo 1- Teşebbüslerin Pazar Payları (Türkiye)

TEŞEBBÜSLER	2014 (%)	2015 (%)
UNMAŞ	(.....)	(.....)
DOYGUN	(.....)	(.....)
İHE	(.....)	(.....)
UNTAD	(.....)	(.....)
KARMEZ	(.....)	(.....)
A101	(.....)	(.....)
BİM	(.....)	(.....)
DİĞER	(.....)	(.....)
TOPLAM	(.....)	(.....)
Kaynak: Nielsen Verileri		

Tablo 2- Teşebbüslerin Pazar Payları (İstanbul)

TEŞEBBÜSLER	2014 (%)	2015 (%)
UNMAŞ	(.....)	(.....)
DOYGUN	(.....)	(.....)
İHE	(.....)	(.....)
UNTAD	(.....)	(.....)
KARMEZ	(.....)	(.....)
DİĞER	(.....)	(.....)
TOPLAM	(.....)	(.....)
Kaynak: Nielsen Verileri		

- (70) Teşebbüslerin yıllık pazar payı ortalamalarının yanı sıra, son iki yıldaki aylık ortalamalarını incelemek hem UNMAŞ'ın pazar gücü, hem de DOYGUN'un maruz

kaldığını iddia ettiği dışlayıcı davranışların etkisinin görülebilmesi için yerinde olacaktır. Bu çerçevede aşağıdaki grafiklere yer verilmektedir.

- (71) Grafikler incelendiğinde¹, UNMAŞ'ın aylık bazda en yüksek paya %(.....)ile Ağustos 2015'te ulaştığı en düşük ortalamayı ise %(.....) ile Ocak 2015'te gördüğü anlaşılmaktadır. DOYGUN ise en düşük payı dönemin başında (Ocak 2014) %(.....) ile görürken, en yüksek paya %(.....) ile Eylül 2015'te ulaşmıştır.

¹ UNMAŞ tarafından yapılan açıklamaya göre, Nielsen verileri tüm Türkiye için pazar payı bilgileri sunabilmekte ancak bölgesel veya yerel pazar payı bilgileri doğrudan elde edilememektedir. Bu nedenle, İstanbul için yapılan hesaplamalar UNMAŞ'ın oranlama yoluyla tahminlerine dayanmaktadır. Bununla birlikte, DOYGUN tarafından hem Türkiye hem de İstanbul için sağlanan pazar payı bilgileri UNMAŞ'ın sunduğu bilgilerle uyum sağlamaktadır.

Grafik1-(TİCARİ SIR).....

Grafik2-(TİCARİ SIR).....

- (72) Böylece, UNMAŞ'ın aylık pazar payı ortalamalarının da, yıllık ortalamaları gibi, hakim durum analizlerinde belirleyici nitelikte olan %40'lık eşiğin önemli ölçüde altında kaldığı görülmektedir.

I.5.1.2. Alıcıların Gücü

- (73) UNMAŞ'ın pazar payındaki düşüklüğün yanı sıra, hâkim durum analizinde dikkate alınması gereken diğer önemli bir unsur piyasadaki alıcıların gücüdür. Önceki bölümlerde yer verildiği üzere, UNMAŞ'ın perakende zincirler ile paketli ekmeğin tedariki için yapmış olduğu sözleşmelerde güçlü taraf, ürünü tüketicinin erişimine açan satış noktalarıdır. Nitekim incelenen sözleşmelerdeki fesih, ürün iadeleri ve tazminatlar ile ilgili hükümlerin alıcı konumundaki satış noktalarına önemli haklar verdiği görülmektedir. Dolayısıyla, alıcı gücü yönünden de UNMAŞ'ın hâkim durumda olduğu yönündeki iddia desteklenmemektedir.

I.5.1.3. Piyasanın Durumu

- (74) Dosya mevcudundan, ekmeğin piyahasının 35 milyar TL'lik bir hacme sahip olduğu, bu hacmin yalnızca %1,5 oranındaki bölümünün paketli ekmeğin satışlarından oluştuğu, piyasanın gelişmeye açık olduğu, paketli ekmeğin üretimi yapan birçok küçük teşebbüsün bulunduğu ve ayrıca paketli ekmeğin çeşitlerine alternatif olabilecek mağaza içi fırın üretimlerinin mevcut olduğu anlaşılmıştır.
- (75) Bu çerçevede, paketli ekmeğin pazarının çok oyunculu yapısı, kısa dönemde rakip olabilecek unsurların çokluğu, UNMAŞ'ın pazar payının %40'ın oldukça altında olması, alıcıların (yerel ve zincir marketlerin yanı sıra küçük ölçekli marketlerin) geniş ürün yelpazesi içinde paketli ekmeğin hayati bir yer teşkil etmemesi gibi gerekçeler dikkate alındığında UNMAŞ'ın hâkim durumda olmadığı tespit edilmiştir.

I.5.2. Hakim Durumun Kötüye Kullanılıp Kullanılmadığına Yönelik Değerlendirme

- (76) Her ne kadar mevcut veriler ışığında UNMAŞ'ın hakim durumda olmadığı değerlendirilse de, şikayetçi tarafından hakim durumun kötüye kullanılması olarak nitelenen uygulamaların da değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.
- (77) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (a) bendinde "*ticari faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olunması ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaçlayan eylemler*" hâkim durumun kötüye kullanılmasına örnek hallerden biri olarak sayılmıştır.
- (78) Herhangi bir pazara girmek isteyen veya hâlihazırda bir pazarda faaliyet gösteren teşebbüslerin, pazara girebilmek veya pazarda etkin şekilde faaliyetlerini sürdürebilmek için ihtiyaç duydukları birtakım kaynaklara erişimlerinin, hâkim durumdaki bir teşebbüsün tek taraflı bir eylemi ile engellenmesinin, rakiplerin faaliyetlerinin zorlaştırılmasına yönelik bir kötüye kullanma olarak değerlendirilmesi mümkündür.
- (79) DOYGUN tarafından, UNMAŞ'ın satış noktaları ile münhasır anlaşmalar yaptığı, bu anlaşmaların pazarı kapama amacı taşıdığı, rakip müşterilerinin çeşitli teşvik edici ödemelerle ayartıldığı, UNMAŞ satış noktalarına başka marka ürün satılmaması

yönünde baskı yapıldığı ileri sürülmüştür. Bu yolla DOYGUN'un pazar payının geriletildiği, en azından yükseliş trendinin durdurulduğu iddia edilmiştir.

- (80) Önaraştırma kapsamında yapılan yerinde incelemede elde edilen az sayıdaki belgede, UNMAŞ'ın satış noktaları ile yapacağı anlaşmalar için satış noktalarından rakip ürünlerin satılmaması yönünde talepte bulunduğu görülmüştür. Nitekim, KİM Grup ile UNMAŞ arasındaki yazışmalarda doğrudan DOYGUN ürünlerinin hedef alındığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte, iddiaların aksine, DOYGUN'un pazar payında kayda değer bir düşüş yaşanmadığı, hatta yıllık bazda DOYGUN'un pazar payını artırdığı anlaşılmıştır.
- (81) DOYGUN'un iddialarına göre şikâyet konusu UNMAŞ uygulamaları 2014 yılının son çeyreğinde başlamıştır. İlgili dönem incelendiğinde, Eylül 2014'te %(.....) olan DOYGUN'un pazar payının Ocak 2015'te %(.....)'e düştüğü görülmüştür. Aynı dönemde, UNMAŞ'ın pazar payı ise %(.....)'ten (Eylül 2014) %(.....)'e (Ocak 2015) düşmüş, pazardaki diğer önemli oyuncu olan BİM'in satışlarında kayda değer bir artış gözlenmiştir. Dolayısıyla, DOYGUN'un pazar payındaki düşüş ile UNMAŞ'ın uygulamaları arasında doğrudan bir bağlantı kurmak mümkün görünmemektedir.
- (82) Ayrıca bazı belgelerden UNMAŞ'ın satış elemanlarının UNMAŞ teşhir alanlarının artırılması yönünde market yetkilileri ile görüşmeler yaptığı ve bunların bazılarında sonuç alındığı anlaşılmaktadır.
- (83) Dosya mevcudu bilgi ve belgelerden, teşhir alanının artırılması yönündeki faaliyetlerin firmalar bakımından önemli bir rekabet aracı olduğu, bu tür görüşmelerin, bütün firmaların satış elemanlarınca yapıldığı anlaşılmıştır.
- (84) Diğer taraftan, elde edilen belgelerin büyük bölümünden UNMAŞ'ın ve diğer paketli ekmek üreticilerinin birbirlerinin fiyatlandırma ve kampanya faaliyetlerini takip ettiği görülmüştür. Bu çerçevede UNMAŞ, rakiplerine göre yüksek pazar payına sahip olsa da, piyasadaki faaliyetleri bakımından sadece takip edilen değil aynı zamanda takip eden konumundadır. Nitekim rakipler tarafından dönemsel olarak agresif fiyatlama yapıldığı, "bir alana bir bedava" şeklinde kampanyalar uygulandığı görülmüştür. Belgelerden, UNMAŞ'ın rakiplerin fiyatlarını yakından takip ettiği ve rakiplerin agresif fiyatlama davranışlarına bazı durum ve ürünler için satış hacmini korumak adına karşılık verdiği görülmüştür.
- (85) UNMAŞ'ın münhasır anlaşmalar yaparak piyasayı kapatmaya yönelik davranışlarda bulunduğu ilişkin iddiayı destekler nitelikte yeterli bilgi ve belge tespit edilememiştir. Aksine, incelenen sözleşmelerde herhangi bir yazılı münhasırlık hükmüne rastlanmamıştır. Dosya kapsamında incelenen sözleşmelerin bir yıl için düzenlendiği dikkate alındığında, bu anlaşmaların piyasayı kapama etkisi göstermesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Kaldı ki, büyük perakende zincirlerinin birden fazla marka ile birlikte çalıştığı tespit edilmiştir. Ayrıca, UNMAŞ'ın baskı yoluyla satış noktalarına yalnızca kendi ürünlerini sattığı yönündeki iddialar da kendilerinden bilgi istenen satış noktalarının hepsi tarafından reddedilmiştir.

1.5.3. Münhasırlık İçerdiği İddia Edilen Anlaşmalara İlişkin 4. Madde Değerlendirmesi

- (86) Münhasırlık uygulamaları, rakipleri dağıtım kanallarından dışlamak ya da rakiplerin minimum etkin ölçekle faaliyet göstermesini engelleyerek maliyetlerini artırmak gibi rekabet karşıtı sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Bu noktada Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz'da (Kılavuz) yer verildiği üzere pazar kapama kavramına değinilmesi yararlı olacaktır. Kılavuz'da pazar kapama etkisi, "*alıcının sağlayıcıya ve/veya sağlayıcının*

alıcıya erişimini kısıtlayan ticari stratejiler” olarak tanımlanmaktadır. Bilhassa, hâkim durumdaki bir teşebbüsün münhasırlık uygulamaları ile rakiplerinin alt ve üst piyasaya erişimlerini engellemeye yönelik davranışlarda bulunması, piyasada rekabetin önemli ölçüde kısıtlanması sonucunu doğurabilecektir.

- (87) Burada “Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz”da da münhasırlık uygulamalarının rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar ya da tek taraflı davranışlar bağlamında ele alınabileceğinin vurgulandığı belirtilmelidir. Nitekim Kurul kararlarında da hâkim durumdaki teşebbüs tarafından gerçekleştirilen münhasırlık uygulamalarının gerek 4. madde, gerek 6. madde ve gerekse hem 4 hem 6. maddeler kapsamında değerlendirildiği bilinmektedir. Dolayısıyla hâkim durumdaki bir teşebbüsün münhasırlık uygulamalarına yönelik 4. madde ya da 6. madde çerçevesinde yapılacak değerlendirme arasında fark bulunmamaktadır, burada önemli olan bu uygulamaların rakiplerin pazarın önemli bir kısmına erişiminin engellenip engellenmediğinin tespitidir.
- (88) Yukarıdaki bölümde de ifade edildiği gibi, incelenen sözleşmelerde yazılı bir münhasırlık hükmü bulunmamaktadır. Yine de UNMAŞ’ın satış noktalarına yaptığı uygulamaların fiili bir münhasırlık ortaya çıkarması mümkündür. Ancak, münhasır olsalar bile, sözleşmelerin bir yıl için düzenlenmiş olması, satış noktalarının- sözleşmenin güçlü tarafı olarak- her an UNMAŞ ile aralarındaki ilişkiyi –hiçbir külfete katlanmadan- sonlandırabilecek olması, yazılı bir sözleşmeye dayanmayan iş ilişkileri bakımından da küçük hacimli işyerlerinin UNMAŞ ürünlerinden vazgeçebilmelerinin önünde herhangi bir engel olmaması gibi hususlar pazarın UNMAŞ tarafından fiilen veya başka bir şekilde kapatılmayacağına işaret eden güçlü göstergelerdir. Bu çerçevede, pazar payının %40’lık eşiği de aşmadığı dikkate alındığında, UNMAŞ’ın uygulamalarının 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında grup muafiyetinden faydalandığı değerlendirilmektedir.

1.5.4. Geçici Tedbir Talebine İlişkin Değerlendirme

- (89) Başvuru dilekçesinde, rekabetin korunması ve kamu sağlığının korunması adına aykırılığın giderilmesi yönünde geçici tedbirlerin belirlenmesi talep edilmiştir. 4054 sayılı Kanun’un 9. maddesinin son fıkrasında, Kurul tarafından nihai karara kadar ciddi ve telafi olunamayacak zararların ortaya çıkma ihtimalinin bulunduğu durumlarda, ihlalden önceki durumu koruyucu nitelikte ve nihai kararın kapsamını aşmayacak şekilde geçici tedbirler alınabileceği düzenlenmiştir. Dosya kapsamı incelendiğinde, anılan Kanun hükmünde öngörülen koşullar gerçekleşmediğinden geçici tedbir talebi uygun görülmemiştir.

J. SONUÇ

- (90) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;
- Unmaş Unlu Mamuller Gıda San. ve Tic. A.Ş.’nin nihai satış noktalarına yönelik uygulamalarının 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği kapsamında grup muafiyetinden yararlandığına,
 - 4054 sayılı Kanun’un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına,
 - 4054 sayılı Kanun’un 9. maddesinin dördüncü fıkrasında öngörülen koşullar gerçekleşmediğinden geçici tedbir talebinin reddine

16-07/136-61

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.