

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2010-3-24 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 10-38/662-227  
Karar Tarihi : 27.5.2010

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
**Üyeler** : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

**B. RAPORTÖRLER:** Kürşat ÜNLÜSOY, Neyzar MENTEŞOĞLU, Nilgün KOCADAĞ

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : Durmuş DUMAN  
Duman Ticaret Erikli Mah. Ankara Cad. No:468/A  
Yıldırım/Bursa

20

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:**

Altıyıldız Toptan Gıda San. ve Tic. A.Ş.  
Alemdar Mah. Seymen Sok. No:12 Osmangazi/Bursa

Bursa Çay Gıda Paz. Dağ. San. Tic. A.Ş.  
Alemdar Mah. Seymen Sok. No:12 Osmangazi/Bursa

30

**E. DOSYA KONUSU:** Bursa'da Çay-Kur bayiliği yapan iki teşebbüsün tekelleşmeye çalıştıkları ve Çay-Kur bayilerinin kendilerine tahsis edilen bölge dışına pasif satış yapmalarının engellendiği iddiası.

40

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan başvuruda özetle; Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün (Çay-Kur) Bursa ilinde esasen iki bayii olması gerekirken, Bursa bayileri olan Altıyıldız Toptan Gıda San. ve Tic. Ltd. Şti. ve Bursa Çay Gıda Paz. Dağ. San. Tic. A.Ş.'nin faaliyetini aynı adreste, aynı çalışanlarla tek bir teşebbüs gibi yürüttüğü ve Çay-Kur ürünlerinin satışını başvuru sahibine yüksek fiyatla yaparken perakendecilere daha düşük fiyatlar uyguladığı belirtilerek, bu iki firmanın tekelleşmeye çalıştığı ifade edilmiş ve konu hakkında gereğinin yapılması talep edilmiştir. Ayrıca şikayetçi telefon görüşmesinde; Çay-Kur'un bölge dışına pasif satışları kısıtladığını eklemiştir.

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 8.3.2010 tarih ve 2060 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 22.3.2010 tarih ve 2010-3-24/İİ-10-PE sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 31.3.2010 tarih ve 10-27/397-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 10.5.2010 tarih ve 2010-3-24/ÖA-10-177.KÜ sayılı Önaraştırma Raporu 13.5.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/195 sayılı

50 Başkanlık önergesi ile 10-38 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda; Bursa'daki Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü bayileri Altıyıldız Toptan Gıda San. ve Tic A.Ş. ile Bursa Çay Gıda Paz. Dağ. San. Tic. A.Ş.'nin birlikte hareket ederek Bursa ilinde tekelleşmeye çalıştıkları ve Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından bayilerin kendilerine tahsis edilen bölge dışına pasif satış yapmalarının engellendiği iddialarına ilişkin, olarak Altıyıldız Toptan Gıda San. ve Tic A.Ş. ile Bursa Çay Gıda Paz. Dağ. San. Tic. A.Ş. hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına yer olmadığı ve 60 dolayısıyla şikayetin reddinin gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. İlgili Pazar

#### I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'da atıf yapılan 1998/2, 1998/6 ve 2000/2 sayılı Rekabet Kurulu Tebliği ile Değişik 1997/1 sayılı Rekabet Kurulu'ndan İzin 70 Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ'in 4. maddesine göre; ilgili ürün pazarının tespitinde tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal ve hizmetlerden oluşan pazar dikkate alınmakta, ayrıca tespit edilen ve pazarı etkileyebilecek diğer unsurlar da değerlendirmeye katılabilmektedir.

Genel anlamda ticari içecekler pazarı içerisinde yer alan ürünlerin tüketiciler tarafından farklı yahut ikame kabul edilip edilmediğinin tespitinde, öncelikle bu ürünlerin başlıca kullanım amaçları itibarıyla incelenmesi gerekmektedir. Günlük tüketim içinde ağırlıklı olarak kahvaltıda ve öğün aralarında sıklıkla tüketilen çay, 80 diğer ticari içeceklere nispetle farklı bir kullanım amacına hitap etmektedir. Buna ek olarak çay tüketiminin, Türkiye'de son derece yaygın ve gelenekselleşmiş bir özelliğe sahip olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Gerek tüketici gözündeki özgün niteliği, gerek üretim sürecindeki önemli farklılıklar, çayın ayrı bir pazar olarak belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Öte yandan 90 önaraştırmaya konu teşebbüsler sadece siyah çay satışı ile değil, yeşil çay satışı ile de iştigal etmektedir. Bir ürünün diğer bir ürünle aynı pazarda yer alabilmesi için bu ürünlerin tüketici gözünde nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olmaları gerektiği dikkate alınarak siyah ve yeşil çay ayrımı incelenmiştir. Yeşil çay kullanım amacı ve tüketici gözündeki niteliği bakımından siyah çaydan ayrıldığı gibi, gerek maliyeti gerekse fiyatının da siyah çaydan belirgin yüksek olduğu belirlenmiştir. Sonuç olarak, yapılan incelemeler ve sektör temsilcileri ile yapılan görüşmeler neticesinde yeşil çayın piyasada görece yeni bir ürün olması ve tüketiciler tarafından fazla tercih edilmemesi nedeniyle siyah çay ile ikame olarak düşünülemeyeceği anlaşılmıştır. Dolayısıyla yeşil çayın ayrı bir ilgili pazar olarak belirlenmesi mümkündür, ancak yeşil çay tüketiminin toplam pazar içerisindeki yerinin ihmal edilebilir ölçüde olduğu tespit edilmiştir. Bu itibarla birinci olarak, dosya kapsamında siyah çay pazarının incelenmesinin, dolayısıyla ilgili ürün pazarının "siyah çay" olarak belirlenmesinin yeterli olacağı kanaati oluşmuştur. İkinci olarak, haklarında 100 önaraştırma yürütülen teşebbüsler, Çay-Kur çaylarının toptan dağıtımını perakende

satış noktalarına yapmak üzere yetkilendirilmiş bayilerdir. Dolayısıyla haklarında önaraştırma yürütülen teşebbüslerin toptan ticaret seviyesinde faaliyet gösterdikleri anlaşılmaktadır. Öte yandan, 18.6.2009 tarih ve 09-29/604-144 sayılı Kurul kararında da ilgili ürün pazarı “ siyah çay toptan ticaret pazarı” olarak tanımlanmıştır.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında ve Kurulun geçmiş kararlarına paralel olarak mevcut dosya bağlamında ilgili ürün pazarı “siyah çay toptan ticaret pazarı” olarak belirlenmiştir.

## 110 I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Coğrafi pazar belirlenirken, özellikle ilgili mal ve hizmetlerin özellikleri ile tüketici tercihleri bakımından giriş engellerinin, ilgili bölge ile komşu bölgeler arasında teşebbüslerin pazar payları veya mal ve hizmetlerin fiyatları bakımından hissedilir bir farklılığın olup olmadığı gibi unsurlar dikkate alınır.

120 Tekelleşmeye yönelik şikayetin kapsamı Bursa ilinde faaliyet gösteren bayilerin ortak hareketleridir. Bayilerin Çay-Kur ile yaptıkları bayilik sözleşmesi uyarınca faaliyetini Bursa ilini kapsayan bölgede gösterebildikleri ve bölgeleri dışına aktif satış yapamadıkları değerlendirildiğinde, söz konusu inceleme bağlamında ilgili coğrafi pazarın “Bursa” olarak ele alınabileceği kanaati oluşmuştur.

Bayilerin kendilerine tahsis edilen bölge dışına pasif satış yapmasının engellenmesi iddialarına ilişkin olarak ise, Rekabet Kurulunun yayımlanmış olduğu İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz’un 20. paragrafında belirtilen inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabetçi endişeler yaratmıyor ise pazar tanımı yapılmayabileceğinden hareketle, bu dosya özelinde coğrafi pazar tanımı yapılmasına gerek duyulmamıştır.

## 130 I.2 Taraflar

### I.2.1. Altıyıldız Toptan Gıda San. ve Tic A.Ş. (Altıyıldız)

2.4.2003 tarihinde kurulan Altıyıldız, Bursa ilinde Çay-Kur ürünlerinin satış ve dağıtım faaliyetinde bulunmaktadır. Şirket limited şirket olarak kurulmuş olup 2007 yılında nev’i değiştirerek anonim şirkete dönüşmüştür. Şirketin hissedarlık yapısına Tablo-1’de yer verilmiştir.

Tablo-1: Altıyıldız Hissedarlık Yapısı

Hissedarın Adı/Unvanı	Hisse Oranı (%)
Ser-Yel Topr. Ürn. Paz. İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti.	
Haluk GÜLLÜLÜ	
Tayfur Serdar GÜLLÜLÜ	
Osman KÖSE	
Yavuz KARABULUT	
Toplam	

140 Kaynak: Altıyıldız

Yönetimi kurulu üyeleri .....  
.....’tan oluşan şirketin 2008 ve 2009 yıllarına ait ciroları  
sırasıyla ..... TL ve ..... TL’dir.

## I.2.2. Bursa Çay Gıda Paz. Dağ. San. Tic. A.Ş. (Bursa Çay)

150 Bursa Çay, Çay-Kur tarafından alınan 28.3.2006 tarih, 2006/20 sayılı karar gereği 6.11.2006 tarihinde Bursa ilinde faaliyet gösteren beş Çay-Kur bayii ve bölgedeki Çay-Kur reklam şirketi Marmara Çay tarafından kurulmuştur. Bu karara göre Çay-Kur 2006 yılından itibaren bayiliklerin sayısını azaltmak yolunu seçmiştir. Şirket, Bursa ilinde Çay-Kur bayiliğini yapan iki teşebbüsten biri konumundadır. Şirketin hissedarlık yapısına Tablo-2'de yer verilmiştir.

Tablo-2: Bursa Çay Hissedarlık Yapısı

Hissedarın Adı/Unvanı	Hisse Oranı (%)
Ser-Yel Topr. Ür. Paz. İnş. San ve Tic. Ltd. Şti.	
Haluk GÜLLÜLÜ	
Osman KÖSE	
Tayfur Serdar GÜLLÜLÜ	
Yavuz KARABULUT	
Öykü Seda DUMAN	
Toplam	

Kaynak: Bursa Çay

160 Yönetim kurulu üyeleri Altıyıldız'inkine benzer şekilde  
..... oluşan şirketin  
2008 ve 2009 yıllarına ait ciroları sırasıyla ..... TL ve ..... TL'dir.

## I.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

### I.3.1. Tekelleşme İddiasına İlişkin Tespitler ve Değerlendirme

Başvuru sahibi tarafından Bursa'daki iki Çay-Kur bayiinin ortak hareket ettiği, hatta faaliyetini tek elden yürüttüğü ve tekelleşmeye çalıştıkları iddia edilmektedir.

170 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engellemeyi ya da kısıtlamayı amaçlayan ya da bu etkiyi doğuran teşebbüsler arası anlaşmaları yasaklamaktadır. Bu bağlamda bir anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca ihlal olarak değerlendirilebilmesi için en az iki teşebbüs arasında olması gerekmektedir. Teşebbüs kavramı ise 4054 sayılı Kanun'da "*piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*" olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla, karar alma sürecindeki bağımsızlık teşebbüs kavramının unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir.

180 Önaraştırma kapsamında ilgili taraflardan talep edilen bilgiler Kurum kayıtlarına 19.4.2010 tarih ve 3209 ve 3210 sayılar ile girmiştir. Aynı tarihte Bursa Çay ve Altıyıldız çay yetkilileri ile Raportörlerce Kurum adresinde bir görüşme yapılmıştır. Dosya konusu durumda, ilgili şirketlerin yukarıda yer verilen hissedarlık ve yönetim yapıları incelendiğinde, Bursa Çay ile Altıyıldız'ın hissedarlarının büyük oranda benzer olduğu anlaşılmaktadır. Her iki bayinin de en büyük ortakları Ser-Yel Topr. Ür. Paz. İnş. San ve Tic. Ltd. Şti. ve Haluk Güllülü'dür. Şirketlerin yönetim kurulları ise tamamen aynı kişilerden oluşmaktadır. Ayrıca, bayi yetkilileri ile yapılan görüşmede de iki bayinin de aynı kişiler tarafından yönetildiğinin teyidi alınmıştır. Bu hususlardan

190 yola çıkarak, Bursa Çay ve Altıyıldız'ın şirket yönetimine ilişkin kararlarını birbirinden bağımsız bir şekilde almalarının beklenemeyeceğini söylemek mümkündür. Neticede dosya kapsamında iki şirketin aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer aldığı kabul edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, aynı ekonomik bütünlük içerisinde olan iki şirketin aralarında yaptıkları anlaşmaların ya da ortak uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilmesi söz konusu değildir.

### **I.3.2. Çay-Kur Bayilerinin Bölge Dışına Pasif Satışlarının Kısıtlandığına İlişkin Tespitler ve Değerlendirme**

200 Başvuru sahibinin iddialarından biri de Çay-Kur tarafından bayilerinin kendilerine tahsis edilen bölge dışına pasif satış yapmasının engellendiği ve pasif satış yaptığı gerekçesiyle bazı bayilerin bayiliklerinin iptal edildiğine ilişkindir. Öncelikle bu konuda 15.2.2007 tarih ve 07-14/128-44 sayılı Kurul Kararına değinmek gerekir. İlgili Kararda Çay-Kur'un bayilik sözleşmeleri 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında incelenmiş ve sözleşmede tebliğ kapsamında kalan sınırlamalardan olan pasif satış yasağının yer almadığı değerlendirilmiştir. İlgili Karar ile Çay-Kur'un bayileri ile yaptığı bayilik sözleşmelerine muafiyet tanınmıştır.

210 Çay-Kur'un mevcut durumdaki uygulamasının ne şekilde olduğunun incelenebilmesi bakımından, önaraştırma kapsamında 4.5.2010 tarihinde Raportörlerce Çay-Kur Ankara Bölge Müdürlüğü'nde Bölge Müdürü ile görüşülmüştür. Bölge Müdürü tarafından, Çay-Kur'un faaliyetini 15.2.2007 tarih, 07-14/128-44 sayılı Karar ile muafiyet tanınan sözleşme kapsamında sürdürdüğü, bayilerin kendilerine tahsis edilen bölge dışına aktif satış yapmasına izin verilmediği, bayilerin kendi araçlarıyla bölgeleri dışındaki toptancılara yüksek miktarda çay götürüp satmasının aktif satış olarak değerlendirildiği, ancak bayilerin bölgeleri dışından gelen taleplere cevap vermekte serbest oldukları ifade edilmiştir. Nitekim, Çay-Kur'un bayilik sözleşmesi incelendiğinde pasif satışın engellenmesine yönelik bir hüküm olmadığı anlaşılmıştır.

220 Çay-Kur, bayilik sözleşmesi dışında bayilerine, "Yetkili Bayilik Sözleşmesi"nin uygulanmasına yönelik olarak senede 4 kez yayınlanan 3'er aylık talimatlar göndermektedir. Türkiye'deki bütün bayiler için standart olan söz konusu talimatlar, satış ve vade uygulamaları, satış ve ciro primlerinin ne şekilde verileceği, kotalarla ilgili hususlar ve bölge ihlali yapılması halinde uygulanacak yaptırımlar gibi konuları düzenlemektedir.

230 Bölge Müdürü ayrıca, son yıllarda bazı bayilik iptallerinin yaşandığını ancak bu iptallerin çoğunluğunun, sözleşme gereği doldurulması gereken kotaların doldurulmaması, hijyen şartlarına uyulmaması ve düzensiz çalışılması gibi nedenlerle olduğu bilgisini vermiştir. Bu uygulamalara nedenleriyle birlikte aşağıda yer verilmektedir.

240 Tablo-3: 2009 yılı içerisinde Çay-Kur Bölge Müdürlüğü Tarafından Bayilere Uygulanan Cezalar ve Nedenleri

Bulunduğu İl	Bayi Adı	Cezası	Gerekçenin Özeti

Kaynak: Çay-Kur Ankara Bölge Müdürlüğü

250 Tablo-3'ten görüldüğü üzere Çay-Kur Bölge Müdürlüğü tarafından 2009 yılı içerisinde üç bayiin bayiliği iptal edilmiştir. Bunlardan birinin iptal sebebi kotaları dolduramamakken, bir diğerininki sisteme uyum sağlayamamak, sonuncunun ise sistemi ihlal ve markayı zedeleyici davranıştır. Diğer yandan ..... 'ya, bölgesinde satabileceğinden fazla satıştan, Konya ..... ise toptancı firmaya yüksek miktarda satış ve ..... dolay prim kesme cezası uygulandığı da Tablo'dan anlaşılmaktadır. Ayrıca 3 bayi hakkında da sistem dışı satış ve bölge ihlalden dolayı aylık prim kesme cezası uygulanmıştır. Uygulanan cezanın bölge dışına aktif satıştan mı yoksa pasif satıştan mı kaynaklandığı tablodan anlaşılmamakla birlikte, Çay-Kur Bölge Müdürlüğü tarafından tutulan rapordan bayiin bölgesi dışına kendi aracılığıyla çay göndermesinin aktif satış ihlali olarak yorumlandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca Tablo'da tek gerekçesi bölge ihlali olan bir cezanın yer almadığı görülmektedir.

260 Bölge Müdürlüğü'nden alınan belgeler incelendiğinde, Çay-Kur bayilerinin kendi araçlarıyla bölgeleri dışındaki bir bölgeye yüksek miktarlarda çay göndermesinin engellenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Zira bu durum, Çay-Kur tarafından bölge dışına aktif satış yasağının ihlali olarak yorumlanmaktadır. Nitekim bayiin kendi araçları ve kendi satış personelini kullanarak başka bir bölgeye satış yapmasının aktif satış olarak değerlendirilmesi mümkündür.

270 Çay-Kur Bölge Müdürlüğü'nden alınan bir diğer belge 2006 yılından itibaren iptal edilen Çay-Kur bayilerine ve iptal gerekçelerine ilişkindir. Buna göre 2006 yılından itibaren Türkiye genelinde 65 Çay-Kur bayinin bayiliği iptal edilmiştir. Bunların arasında ..... dışında, bölge ihlalden dolayı bayiliği iptal edilen bayinin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca bölge ihlalinin, .....'nın bayiliğinin iptalinin tek sebebi olmadığı anlaşılmaktadır. Kalan bayilerin 40'ının bayiliği kendi isteğiyle sonlandırılmışken, diğer iptallerin kota ihlali, toptancıya satabileceğinden fazla çay satışı, sözleşme koşullarına uymama gibi çeşitli sebeplerinin olduğu görülmektedir.

280 İncelemede ulaşılan bir başka belge, Çay-Kur Afyon Bayii ....., Afyon'da satış potansiyeli yüksek olmayan .....'ya yüklü miktarda çay satışı yaparak, bu firmanın üzerinden aktif bölge ihlaline neden olduğu gerekçesiyle uygulanan aylık prim kesme cezasına yapılan itiraz üzerine, konuyu inceleyen Çay-Kur görevlisi tarafından hazırlanan rapordur. Raporda ..... kendi marketleri dışında toptancılık yaptığı araç filosunun fazla olduğu, bayimizden aldığı çayları kendi bölgesinde rahatlıkla satabileceği, bu nedenle bayimizin bu firmaya yaptığı satışların bölge ihlali olarak değerlendirilmemesi gerektiği kanaatindeyim."

ifadesinin yer aldığı görülmektedir. Bunun üzerine bayi hakkında uygulanan ceza iptal edilmiştir.

Sonuç olarak yapılan incelemeler neticesinde Çay-Kur'un bayilerinin bölge dışına pasif satış yapmalarının engellendiğine ilişkin bilgi ya da belgeye ulaşılamamıştır. Bu nedenle Çay-Kur'un bölge uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi hükmünün ihlali olarak değerlendirilemeyeceği kanaatine varılmıştır.

290 **J. SONUÇ**

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

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