

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2009-3-130 (Önaraştırma)  
**Karar Sayısı** : 09-43/1100-280  
**Karar Tarihi** : 1.10.2009

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

**Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI(Başkan V.)  
**Üyeler** : Mehmet Akif ERSİN, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

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

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNANLAR** :- Küçüksu Unlu Mam. Gıda İnş. Turizm San. Tic. Ltd. Şti.  
Göksu Mah. Sadri Alışık Cad. No: 69/A Anadolu Hisarı  
Beykoz/İstanbul

20

- (.....)-Dönmez Ekmek Fabrikası  
Piripaşa Mah. Kalaycı Bahçe Sk. No: 69 Hasköy  
Beyoğlu/İstanbul

- (.....)-Özçelik Ekmek  
Kaptanpaşa Mah. Sinanpaşa Üst Yumak Sok. No:9  
Beyoğlu/İstanbul

30

- Birlik Lüks Ekmek Fırını  
Hekimbaşı Çiftlik Cad. No:5 Küçüksu Üsküdar/İstanbul

- (.....)-Şimşek Ekmek Pasta ve Unlu Mamuller  
Alanaldı Cad. Başibüyük Yolu Köşesi No:1 İçerenköy  
Ataşehir/İstanbul

- (.....)-Kazdallar Ekmek Fabrikaları  
Murat Mah. Cemiyet Cad. No:10 Bayrampaşa/İstanbul

40

- (.....)-İyinesil Unlu Mamuller İml. ve Gıda Mad. Paz.  
Tic. Ltd. Şti.  
Murat Mah. Kamil Cad. No:48 Bayrampaşa/İstanbul

- (.....)-Yüce Ekmek İnş. Tah. Tic. Ltd. Şti.  
Altıntepsi Mah. Okul Sk. No:36 Bayrampaşa/İstanbul

- (.....)-Bayrampaşa Ekmek Fabrikası Unlu Mam.  
San. ve Tic. Ltd. Şti.  
Yenidoğan Mah. Yalı Sk. No:2 Bayrampaşa/İstanbul

50

- (.....)-Yazıcıoğlu Ekmek Fabrikası  
Çırpıcı Mah. 75/2 Sk. No:181 Zeytinburnu/İstanbul

- (.....)-Koç Ekmek  
Sümer Mah. Kahveci Sk. No:21 Zeytinburnu/İstanbul

60

-.(.....)- Özen Kardeşler Ekmek Fabrikası  
Sümer Mah. Şehit Er Yavuz Bahar Sk. No:42  
Zeytinburnu/İstanbul

- (.....)-Somuncu Baba Ekmek Fırını  
Nuri Paşa Mah. 8. Sk. No:5 Zeytinburnu/İstanbul

- (.....)-Çavuşoğlu Ekmek  
Seyit Nizam Cad. No: 37 Zeytinburnu/İstanbul

70

- (.....)-Tadım 2 Karadeniz Odun Ekmeği  
Nuri Paşa Mah. 14. Sk. No:43 Zeytinburnu/İstanbul

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:**

İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi  
Ticaret A.Ş.  
Esentepe Mah. 2942. Sk. No:176 Sultançiftliği  
Gaziosmanpaşa/İstanbul

**E. DOSYA KONUSU:** İstanbul Halk Ekmek Fabrikaları A.Ş.'nin kamu gücünü kendi lehine kullanarak şehirdeki diğer ekmek/pasta üreticilerini mağdur durumda bıraktığı iddiası.

80

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuru sahiplerince şikayetlerinde, özetle; İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi Ticaret A.Ş. (İstanbul Halk Ekmek)'nin kamu gücünü kendi lehine kullanarak şehirdeki diğer ekmek/pasta üreticilerini mağdur durumda bıraktığı öne sürülerek bu durumun engellenmesi ve sorumluların cezalandırılması talep edilmiştir.

90

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 9.7.2009 tarih, 4816 sayı; 23.7.2009 tarih, 5245 sayı, 28.7.2009 tarih, 5365 sayı ile giren başvurular üzerine hazırlanan 28.7.2009 tarih ve 2009-3-130/İİ-09-KÜ sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 6.8.2009 tarih ve 09-35/897-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 16.9.2009 tarih ve 2009-3-130/ÖA-09-KÜ sayılı Önaraştırma Raporu 18.9.2009 tarih, REK.0.07.00.00-110/286 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-43 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda; hakim durumda olmayan İstanbul Halk Ekmek'in ekmek ve diğer unlu mamuller pazarındaki uygulamalarının kötüye

100 kullanma hali oluşturmaması nedeniyle İstanbul Halk Ekmek hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi gereğince soruşturma açılmasına gerek olmadığı, şikayetlerin reddinin gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. İlgili Pazar

#### I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

110 İlgili ürün pazarı ürünlerin özellikleri, fiyatları ve kullanım amaçları bakımından tüketici tarafından birbirleri ile değiştirilebilir veya birbirleri ile ikame edilebilir olarak görülen mallar ve/veya hizmetlerin tamamından oluşmaktadır.

120 Ekmek, kullanılan malzemenin türü ve miktarlarına göre birçok farklı çeşitte üretilen bir üründür. Bununla birlikte tüketici tarafından en fazla tercih edilen ekmek normal beyaz ekmektir. Üretim maliyetleri açısından normal ekmekle diğer ekmek çeşitleri arasındaki fark kullanılan malzemenin farklılaşmasından kaynaklanmakta ve maliyetteki bu farklılık diğer ekmeklerin satış fiyatlarına yansıtılmaktadır. Bununla birlikte diğer ekmek çeşitleri kullanım amaçları açısından tüketici gözünde normal ekmekle ikame edilebilir görülmemektedir. Genel olarak beyaz ekmek ana öğünlerde ve kahvaltıda katık veya ana doyurucu olarak tüketilirken, çavdar ekmeği, kepekli ekmek, light ekmek, ruşeymli ekmek, glutensiz ekmek, tuzsuz ekmek, sandviç ekmeği, hamburger ekmeği gibi diğer ekmek çeşitleri, besleyici olması, uygulanan diyeteye uygun olması, zayıflamaya yardımcı olması, sandviç/hamburger yapımına uygun olması gibi amaçlarla tüketilmektedir. Bu bağlamda ekmek, kullanılan malzemenin çeşidine, miktarına ve kullanım amacına göre normal ekmek, light ekmek, çavdar ekmeği, tuzsuz ekmek, kepekli ekmek, ruşeymli ekmek, sandviç ekmeği, hamburger ekmeği gibi alt pazarlara ayrılabilir. Bununla beraber dosya kapsamında bu tür bir ayrıma gidilmesine gerek görülmediğinden ilgili ürün pazarı "ekmek ve diğer unlu mamuller pazarı" olarak tanımlanmıştır.

#### 130 I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Ekmek ve diğer unlu mamullerin kolay bayatlaması nedeniyle yerleşim birimleri arasında kolayca taşınmadığı, buna karşılık İstanbul ili sınırları içindeki ilçeler arasında ekmek ve diğer unlu mamuller ticareti yapılabildiği dikkate alınarak ilgili coğrafi pazar "İstanbul ili" olarak belirlenmiştir.

### I.2. Şikâyete Konu Teşebbüs: İstanbul Halk Ekmek Fabrikaları A.Ş.(İstanbul Halk Ekmek)

140 Raportörlerce İstanbul Halk Ekmek Genel Müdürü (.....)'yla görüşülmüştür. Yapılan görüşmede elde edilen bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulmuş olan ve halen hisselerinin .... İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait bulunan İstanbul Halk Ekmek 1978 yılında üretime başlamıştır. Edirnekapı merkez fabrikasında 7 üretim hattı, Gaziosmanpaşa fabrikasında 5 üretim hattı, Cevizli fabrikasında 4 üretim hattı olmak üzere İstanbul Halk Ekmek'in endüstriyel modern üretim yapılan 13 üretim hattı bulunmaktadır. Bu hatlardan ....sinde normal ekmek üretimi .... ise organik/çeşit ekmek üretimi

150 yapılmaktadır. Her bir üretim hattının kapasitesi ... adet/saat'tir. 2009 yılında üç fabrikada günlük toplam ..... civarında ekmek üretilmektedir.

Bahsi geçen üç fabrikanın her biri ürünlerin satışı yönünden 3 farklı hinterlanda ayrılmıştır. Hinterlantların her biri için ayrı pazarlama şirketleriyle anlaşılmış olup İstanbul Halk Ekmek ürünlerinin dağıtımı bu şirketler tarafından yapılmaktadır.

160 İstanbul Halk Ekmek'in İstanbul genelinde .. ekmek satış mağazası ve ... büfesi bulunmaktadır. Büfelerin mülkiyeti ..... aitken, ekmek satış mağazaları işletenler tarafından kiralanmaktadır. Ayrıca Halk Ekmek ..... toplu tüketim noktası (otel, restoran, okul, hastane vb.), ..... zincir market mağazası (Metro, Migros, Tansaş, Kiler vb.), .... market aracılığıyla da nihai tüketiciye ulaşmaktadır.

170 İstanbul Halk Ekmek'in ürünleri arasında normal ekmeğin yanı sıra Alman ekmeği, kepekli ekmek, tuzsuz ekmek, keten tohumlu ekmek, Akdeniz ekmeği, tam buğdaylı ekmek, hamburger ekmeği, tost ekmeği, sandviç ekmeği, soyalı ekmek, dayanıklı ekmek, light ekmek, ay çekirdekli ekmek, yedi tahıl ekmeği, çavdarlı ekmek, mısır ekmeği, grisini, rüşeyimli ekmek gibi birçok ekmek çeşidi ve çölyak hastalarının perhizlerine uygun glutensiz hamburger ekmeği, karışım ekmek, kurabiye, kuru pasta gibi ürünler bulunmaktadır. Bu ürünlerden normal ekmek ve çeşit ekmekler İstanbul Halk Ekmek tarafından üretilmekteyken, kuru pasta, kurabiye gibi ürünler farklı üreticilerden tedarik edilmektedir.

Şirketin 2008 yılına ait cirosu ..... dir.

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

180 Önaraştırmaya konu şikayetler temel olarak İstanbul Halk Ekmek'in piyasada hakim durumda bulunduğu ve bu durumunu düşük fiyat uygulamak suretiyle kötüye kullandığı iddiasına dayanmaktadır. 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinde " ...bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır." ifadesine yer verilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde herhangi bir teşebbüsün ürünlerine düşük fiyat uygulamasının hakim durumun kötüye kullanımı olarak değerlendirilebilmesi için öncelikle söz konusu teşebbüsün ilgili pazarda hakim durumda olması gerektiği açıktır. Bu bağlamda herhangi bir pazarda hakim durumda bulunmayan bir teşebbüsün ürünlerini rakiplerine göre düşük bir fiyatla satışa sunması, 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti engelleyen, bozan veya kısıtlayan bir eylem olarak değerlendirilemeyecektir.

190 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hakim durum; "Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyatı arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü" olarak tanımlanmıştır. Hakim durumun belirlenmesinde ilgili teşebbüsün pazar payı, pazarda faaliyet gösteren diğer firmaların sayısı ve pazar payları gibi ölçütlerin yanında, piyasaya giriş engelleri, fikri ve sınai mülkiyetin varlığı, teknolojik üstünlük gibi ölçütler de kullanılmaktadır. Pazar payı hakim durumun belirlenmesinde tek başına yeterli bir ölçüt olmasa da teşebbüsün pazar payının düşük olması, piyasanın çok sayıda

oyuncunun yer aldığı rekabetçi bir piyasa olması ve giriş engellerinin bulunmaması gibi durumlarda hakim durumdan bahsetmek zorlaşmaktadır.

200

İstanbul Halk Ekmek'ten elde edilen bilgilere göre İstanbul'da günde yaklaşık 16 milyon adet ekmek üretilmektedir. İstanbul Halk Ekmek'in günlük ekmek üretim kapasitesi ..... adet civarında olup 2009 yılında bu kapasitenin kullanımı günlük ..... adet ekmek civarındadır. Bu bilgiler ışığında İstanbul Halk Ekmek'in İstanbul ekmek piyasasındaki pazar payı yaklaşık olarak ..... civarındadır. Söz konusu pazar payı hakim durum göstergesi olarak kullanılması açısından oldukça düşüktür. Bunun yanı sıra piyasaya giriş engelleri bulunmamakta aksine ekmek piyasasına girişin diğer sektörlerle göre daha kolay olduğu görülmektedir.

210

İstanbul Halk Ekmek 'in modern tünel bantlarda yüksek miktarlarda üretim yapması maliyet avantajını ve bu avantajın fiyatlara yansıtılmasını beraberinde getirmektedir. Ekmek üretiminin küçük işletmelerden endüstriyel tünel bantlarda yapılan üretime kaymasıyla birlikte pazarda faaliyet gösteren küçük işletmelerin bu dönüşümden olumsuz etkilenmeleri pazardaki gelişimin doğal bir sonucudur.

220

Dosya mevcudu bilgi ve belgelerden; İstanbul Halk Ekmek'in İstanbul ilinde ekmek üretimindeki pazar payının doğrudan hakim durum göstergesi sayılabilecek ölçüde olmaması ve ilgili pazarda giriş engellerinin bulunmaması nedeniyle, İstanbul'daki ekmek pazarında hakim durumda bulunmadığı, fiyatlarını ölçek ekonomisi ve sahip olduğu üretim teknolojisi dolayısıyla ucuz belirleyebilme imkanına sahip olduğu anlaşılmıştır. Bu bakımdan, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında hakim durumun kötüye kullanılmasının söz konusu olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

## J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

230

Şikayet konusu iddialara ilişkin olarak İstanbul Halk Ekmek hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına, şikayetlerin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.