

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2024-2-024

(Önaraştırma)

Karar Sayısı : 25-01/10-7

Karar Tarihi : 09.01.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE

Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN, Cengiz ÇOLAK,
Rıdvan DURAN

B. RAPORTÖRLER: Ebrar KOCAMAN, Merve GÖZÜKATI KOLDEMİR,
Ömer VATANSEVER, Berin GEZER ACAR

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : Unmaş Unlu Mamuller Sanayi ve Ticaret AŞ
Yukarı Dudullu Mah. Organize Sanayi Bölgesi 2. Cad. No:25
Ümraniye/İSTANBUL

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Unmaş Unlu Mamuller Sanayi ve Ticaret AŞ tarafından 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlal edildiği iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 28.02.2024 tarih ve 49182 sayı ile intikal eden, Unmaş Unlu Mamuller Sanayi ve Ticaret AŞ'nin (UNMAŞ) paketlenmiş ekmek pazarında fiili münhasırlığa yol açan uygulamalarla ve davranışlarla rakiplerini dışladığı, hâkim durumunu kötüye kullanmak suretiyle ilgili pazardaki rekabeti engellediği iddialarını içeren gizlilik ve geçici tedbir talepli başvuruda özetle; UNMAŞ'ın satış noktalarıyla imzaladığı sözleşmelerin münhasır nitelikte olduğu, sözleşmesel bir münhasırlık mevcut değilse bile UNMAŞ tarafından fiili münhasırlık yaratılmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesinin ihlal edildiği, UNMAŞ'ın hem markalı ürünlerini piyasaya sürdüğü, hem de indirim marketlerde satışa sunulmak üzere fason üretim gerçekleştirdiği, bu doğrultuda UNMAŞ'ın pazar payının ve hâkim durumunun tespitinde özel markalı ürünlerin de pazar payı hesabına dâhil edilmesi gerektiği, özel markalı ürünlerin pazar payı hesabına dahil edilmediği takdirde dâhi UNMAŞ'ın paketlenmiş çeşit ekmek pazarında hâkim durumda olduğu, UNMAŞ tarafından paketlenmiş çeşit ekmek satış noktalarına, UNMAŞ markası olan "UNO" ürünleri dışında ürün satışı yapılmamasına yönelik olarak müdahalede bulunulduğu, özellikle (.....) ürün almamaları konusunda uyarılar yapıldığı, raflarda yalnızca UNMAŞ ürünlerinin yer alması yönünde baskı uygulandığı, (.....) ürün almaları halinde ilgili satış noktasına UNMAŞ'ın diğer markalı¹ ürünlerinin tedarikinin veya bütünüyle paketlenmiş ekmek tedarikinin kesileceği ya da uygulanan indirimin sonlandırılacağı yönünde baskı ve tehdit içerikli eylemlerde bulunulduğu, baskı ve tehditlere rağmen (.....) ile çalışmaya devam eden satış noktalarına da ek indirim, alım şartlarında iyileştirme, kâr marjlarını

¹ Başvuru sahibi tarafından "Tazepan" ve "Gross" markalarının olduğu ifade edilmiştir.

yükseltme, (.....) ürünlerinden elde edilen gelir kadar ek ödemede bulunma gibi teşvik programları uygulandığı, UNMAŞ'ın satış noktalarında tek satıcı olmayı amaçlayarak rakip teşebbüslerin ürünlerinin raf bulunurluğunu ve görünürlüğü kısıtladığı, UNMAŞ'ın anılan uygulamalarının geçmiş tarihli Rekabet Kurulu (Kurul) kararlarında da tespit edildiği, UNMAŞ'ın rekabet karşıtı davranışları ve uygulamaları neticesinde başvuru sahibinin birçok market ile çalışma ilişkisini sonlandırdığı, İstanbul ilinde faaliyet gösteren (.....) mağazalarından (.....) tanesinin ve (.....) mağazalarından (.....) tanesinin (.....) ile çalışmayı sonlandırdığı, hâlihazırda da UNMAŞ'ın çeşitli satış noktalarına ek indirim, alım şartlarında iyileştirme, kâr marjlarını yükseltme gibi teklifler götürerek (.....) pazar dışına itmeye çalıştığı ve pazarın rakiplere kapanması amacını güttüğü, UNMAŞ'ın ilgili dışlayıcı eylemleri neticesinde (.....) ciddi oranda zarara uğradığı öne sürülerek UNMAŞ hakkında 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca rekabetin tesisi için kaçınılması gereken davranışları da bildiren geçici tedbir kararı verilmesi ve aynı Kanun'un 40. maddesi uyarınca doğrudan soruşturma açılmasına yönelik işlem tesis edilmesi talep edilmiştir.

- (3) Söz konusu iddialara yönelik olarak başvuru sahibi ile 20.11.2024 tarihinde çevrim içi görüşme kapsamında (.....) yetkilileri tarafından;

“Şikâyetimizde dile getirdiğimiz gibi UNMAŞ'ın piyasadaki baskıları hâlâ devam ediyor. Bizimle mücadele edebilmek için alıcılarına teşviklerde bulunuyor veya indirim uyguluyor. Şikâyet dilekçemiz kapsamında UNMAŞ'ın rekabet karşıtı uygulamaları sonucu (.....) ve (.....) çıkartıldığımızı belirtmiştik, bu süreçten sonra (.....)'den de çıkarıldık. Ayrıca yine şikâyetimiz sonrasında çıkartıldığımız bazı marketlere kendi çabalarımız ile geri girebildik ancak (.....), (.....) ve (.....) ile faaliyetimiz o tarihten itibaren olmadı. Bu marketlerden (.....) bizim satışlarımız UNMAŞ'ın satışlarından daha yüksek olmasına rağmen (.....) bizimle iş ilişkisini sonlandırdı. Çıkarıldığımız yerlerde (.....) yalnızca biz çıkarıldık, ayrıca bizim çıkarıldığımız yerlere UNMAŞ başka rakiplerin girmesini de engelledi. Ek olarak, UNMAŞ'ın fason üretimdeki gücünü kullanarak bizi dışladığını da söyleyebiliriz.

Bununla birlikte, UNMAŞ son yedi aydır fiyat indirimi yoluyla bizimle rekabet etmeye başladı, önceki eylemlerine devam ediyor ise de bize bu durum yansımada. Zira biz de UNMAŞ'ın bu fiyat ve diğer uygulamalarına karşılık vererek mücadele ettik, başarılı da olduk.”

hususları dile getirilmiştir.

- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Başvuruya ilişkin olarak hazırlanan 28.03.2024 tarihli ve 2024-2-024/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, Kurulun 04.04.2024 tarihli toplantısında görüşülmüş ve dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 24-16/371-M sayılı karar verilmiştir.
- (5) Başkanlık Makamının 21.11.2024 tarihli ve 100864 sayılı onayıyla 25.11.2024 tarihinde başlatılan önaraştırma kapsamında, 26.11.2024 tarihinde UNMAŞ Genel Merkezinde yerinde inceleme gerçekleştirilmiştir.
- (6) Önaraştırma süreci sonunda düzenlenen 24.12.2024 tarihli ve 2024-2-024/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Önaraştırma Raporu'nda, UNMAŞ tarafından nihai satış noktalarına yönelik uygulamalar ile 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlal edilmediği, bu çerçevede UNMAŞ hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı, geçici tedbir uygulanmasına yönelik talebin reddedilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hakkında Öneraştırma Yapılan Teşebbüs: UNMAŞ

- (7) 1990 yılında kurulan UNMAŞ, her türlü paketlenmiş ekmek, kraker, kek dâhil olmak üzere un ile üretilen çeşitli ürünlerin üretimi, dağıtımı ve pazarlanması alanında faaliyet göstermektedir. UNMAŞ tarafından üretilen gerçekleştirilen başlıca ürün grupları; endüstriyel ekmek, lavaş, sandviç ve hamburger ekmeği, galeta, grisini gibi tuzlu atıştırmalıklar ve kek, kruvasan gibi tatlı atıştırmalıklardır.
- (8) UNMAŞ, Şaşmaz Unlu Mam. Üretim ve Dağıtım AŞ'nin, Yukarı Dudullu Unlu Mam. Üretim ve Dağıtım AŞ'nin, Toroslar Unlu Mam. ve Fırıncılık AŞ'nin, Menderes Unlu Mam. Üretim ve Dağıtım AŞ'nin ve Batı Unlu Mam. Üretim ve Dağıtım AŞ'nin % (.....) hissedarıdır. Ayrıca % (.....) hissedarlık oranı ile Orta Anadolu Unlu Mam. San. ve Tic. AŞ'de ortak olarak yer almaktadır. UNMAŞ'ın hissedarlık yapısına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 1-UNMAŞ'ın Güncel Hissedarlık Yapısı

Hissedar Adı	Hisse Değeri (TL)	Hisse Oranı (%)
Federico Caruncho Diaz Grande	(.....)	(.....)
BB Global Investing Holding S.L.U.	(.....)	(.....)
Dralion Holding B.V	(.....)	(.....)
Hasip Gençler	(.....)	(.....) ²
Toplam	(.....)	~100

Kaynak: UNMAŞ Cevabi Yazı

- (9) UNMAŞ; Ankara, İstanbul ve Antalya illerinde yer alan üretim tesisleri aracılığıyla üretim faaliyetini gerçekleştirmektedir. Söz konusu tesislerde üretilen ürünler Türkiye'nin tamamına dağıtılmaktadır. UNMAŞ tarafından üretilen ve/veya satışı gerçekleştirilen ürün gruplarına ve markalara aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 2- UNMAŞ Tarafından Üretilen ve/veya Satışı Gerçekleştirilen Ürün Grupları ve Markaları

Ürün Grubu	Marka
Paketli Ekmek	(.....)
Tuzlu Atıştırmalık	(.....)
Tatlı Atıştırmalık	(.....)

Kaynak: UNMAŞ Cevabi Yazı

- (10) UNMAŞ, ürünlerinin dağıtım faaliyetini, mahalle bakkalları ve küçük çaplı perakendecilerden oluşan geleneksel kanal, uygun fiyat odaklı perakende zincirlerinden oluşan indirim marketleri kanalı, ülke genelinde faaliyet gösteren büyük perakende zincirlerinden oluşan ulusal market kanalı, belirli bölgelere faaliyet gösteren daha küçük ölçekli perakende zincirlerinden oluşan yerel marketler kanalı ve otel, restoran ve *catering*³ firmalarından oluşan *horeca* kanalı olmak üzere beş dağıtım kanalı aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda UNMAŞ ürünleri 81 ilde satılmakta, askeriye satışları dışında kalan ürünlerin dağıtımının tamamı yine UNMAŞ tarafından yapılmaktadır. UNMAŞ'ın dağıtım kanalları bazında satış miktarı verilerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.⁴

² Söz konusu payın % (.....) olduğu ifade edilmiştir.

³ Hazır yemek ve servis tedariki anlamına gelmektedir.

⁴ Söz konusu veriler, teşebbüsün ticari pazarlama giderleri çıkarıldıktan sonra oluşan net satış giderlerinden ibarettir.

Tablo 3- UNMAŞ'ın Dağıtım Kanalları Bazında Elde Ettiği Gelir (Paketlenmiş Ekmek)

Dağıtım Kanalı	2022		2023		2024 (ilk 9 ay)	
	Miktar (kg)	Değer (TL)	Miktar (kg)	Değer (TL)	Miktar (kg)	Değer (TL)
Ulusal Marketler	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İndirim Marketleri	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Yerel Marketler	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Geleneksel	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Horeca	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: UNMAŞ

Tablo-4 UNMAŞ'ın Dağıtım Kanalları Bazında Elde Ettiği Gelir (Atıştırmalık)

Dağıtım Kanalı	2022		2023		2024 (ilk 9 ay)	
	Miktar (kg)	Değer (TL)	Miktar (kg)	Değer (TL)	Miktar (kg)	Değer (TL)
Ulusal Marketler	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İndirim Marketleri	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Yerel Marketler	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Geleneksel	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Horeca	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: UNMAŞ

- (11) UNMAŞ tarafından ayrıca, çeşitli perakendecilere özel markalı (*private label*) paketlenmiş ekmek ve atıştırmalık üretimi yapılmaktadır. Bu kapsamda UNMAŞ'ın özel markalı paketlenmiş ekmek ve atıştırmalık üretimi gerçekleştirdiği teşebbüslere, söz konusu teşebbüsler için ürettiği paketlenmiş ürün markalarına ve her bir teşebbüs özelinde fason üretim yoluyla elde ettiği gelire aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo-5: UNMAŞ'ın Özel Markalı Ürün Üretim Miktarı ve Geliri (Paketlenmiş Ekmek)

Teşebbüs	Marka	2022		2023		2024 (ilk 9 ay)	
		Miktar (kg)	Değer (TL)	Miktar (kg)	Değer (TL)	Miktar (kg)	Değer (TL)
ŞOK ⁵	Anadolu	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
A101 ⁶	Nimet	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
MİGROS ⁷	İyilik	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HAPPY ⁸	Happy	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ÖZEN ⁹	Bereket	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ÖZHAN ¹⁰ ve BESAŞ ¹¹	BESAŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam		(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: UNMAŞ

Tablo-6: UNMAŞ'ın Özel Markalı Ürün Üretim Miktarı ve Geliri (Atıştırmalık)

Teşebbüs	Marka	2022		2023		2024 (ilk 9 ay)	
		Miktar (kg)	Değer (TL)	Miktar (kg)	Değer (TL)	Miktar (kg)	Değer (TL)
ŞOK	Anadolu	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
A101	Nimet	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
MİGROS	İyilik	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

⁵ Şok Marketler Ticaret AŞ⁶ Yeni Mağazacılık AŞ⁷ Migros Ticaret AŞ⁸ Altın Gıda İhtiyaç Tüketim Maddeleri İnşaat San. ve Tic. AŞ⁹ Özen Alış Veriş Hizmetleri AŞ¹⁰ Öztaner Gıda ve İhtiyaç Maddeleri San. ve Tic. Ltd. Şti.¹¹ Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret AŞ

ÜLKER ¹²	Ülker	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
MİGROS	M-Kıtır	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
BİM ¹³	Pastamılan					(....)	(....)
Toplam		(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
Kaynak: UNMAŞ							

- (12) UNMAŞ'ın paketlenmiş ekmek satışlarından elde ettiği gelirlerin markalı ve özel markalı ürünler bazında dağılımına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo-7: UNMAŞ'ın Özel Markalı Ürün Üretim Miktarı ve Geliri (%)

Ürün Niteliği	2022		2023		2024 (ilk 9 ay)	
	Miktar	Değer	Miktar	Değer	Miktar	Değer
Markalı	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
Özel Markalı	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kaynak: UNMAŞ						

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. Sektöre İlişkin Bilgiler

- (13) Türkiye’de ekmek üretimine ilişkin esaslar, 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 (Ekmek Tebliği) ile düzenlenmiştir. Söz konusu Tebliğ’de, ekmek ve ekmek çeşitlerinin tanımı yapılmış ve bu ürünlerin özellikleri belirlenmiştir. Tebliğ’in “Amaç” başlıklı 1. maddesinde ekmek, ekmek çeşitleri, diğer ekmek çeşitleri ve ekşi hamur ekmeği kavramları ayrı ayrı ifade edilmiş, aynı Tebliğ’in 4. maddesinde ise bu kavramlar ayrı olarak tanımlanmıştır. Nitekim “*geleneksel ekmek*”¹⁴ kavramı, yalnızca buğday unundan yapılan ürünler için kullanılmaktayken, “*ekmek çeşitleri*” buğday ununa diğer tahılların ve hatta çeşnilerin katılması ile ortaya çıkan ürünleri, “*diğer ekmek çeşitleri*”, bir veya birden fazla tahıl unu, tahıl ezmesi, tahıl tanesi, tahıl kırması, tahıl irmiği, soya unu, baklagil unları, kepek, bitkisel yağ, süt ve/veya süt ürünleri, bitkisel lif veya diğer çeşni maddelerinden bir veya birkaçının ilave edilmesi ile üretilen ekmeği, “*ekşi hamur ekmekleri*” ise tahıl unlarına su, tuz, maya, geleneksel veya endüstriyel yöntemlerle elde edilen ekşi veya ekşi hamur ilavesiyle üretilen ekmekleri tanımlamak için kullanılmıştır. Bu noktada Tebliğ’de yer alan tanımlamalar uyarınca ürün özelindeki ayırım; ekmek, ekmek çeşitleri, diğer ekmek çeşitleri ve ekşi hamurlu ekmekler olmak üzere dört grup altında ele alınmaktadır.
- (14) Yukarıda anılan ekmek türlerinin üretimi, üretim teknolojisi bakımından “geleneksel üretim ve endüstriyel üretim” olarak ikiye ayrılmaktadır. Geleneksel üretim; küçük çaplı fırınlar bünyesinde büyük oranda beyaz buğday unundan yapılan ekmek üretimini kapsarken, endüstriyel üretim; yüksek kapasiteli, yeni teknolojileri bünyesinde barındıran işletmeler tarafından gerçekleştirilen endüstriyel ekmek üretimini kapsamaktadır.¹⁵
- (15) Ekmek Tebliği’nin 5. maddesi uyarınca, ekmek, kepekli ekmek, tam buğday unlu ekmek, tam buğday ekmeği ve ekşi hamur ekmeklerinin en az 200 gram ağırlıktan başlayarak 10’ar gram artırılmak suretiyle piyasaya ambalajsız olarak arz edilebileceği, bu ekmek türleri dışında kalan “ekmek çeşitleri” ve “diğer ekmek çeşitlerinin” ise

¹² Ülker Bisküvi Sanayi AŞ

¹³ Birleşik Mağazalar AŞ

¹⁴ “Ekmek” kavramı ile geleneksel üretim tekniği ile üretilen taze ekmek ifade edilmektedir.

¹⁵ 02.03.2016 tarih ve 16-07/136-61 sayılı Kurul kararı

ambalajlı üretilmelerinin gerektiği, bu ürünlerin 100-250 gram aralığında üretilmeyeceği ve ambalajlı ürünlerin 100 grama kadar veya 250 gramdan sonra muhtelif ağırlıklarda üretilebileceği düzenlenmiştir. Bu durum, geleneksel ekmekleri gramaj olarak standartlaştırırken, paketli ekmeklere bir serbesti sağlamaktadır. Bu noktada “ekmek” ürünü ile “ekmek çeşitleri” ve “diğer ekmek çeşitleri” kategorisinde yer alan ürünler arasında hem ağırlık hem de paketleme bakımından farklılık olduğu görülmektedir.

- (16) Bu ürünler arasındaki bir diğer farklılık ise, paketli ekmek ve geleneksel ekmek ürünlerinin tabi olduğu tavan fiyat düzenlemelerine ilişkindir. Birim ekmeğin azami satış fiyatı, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan “Esnaf Ve Sanatkarlarca Üretilen Mal Ve Hizmetlerin Fiyat Tarifeleri Hakkında Yönetmelik” ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu ve bu kanuna dayanarak çıkarılan “Tacir ve Sanayiciler Tarafından Üretilen Mal ve Hizmetlerin Azami Fiyat Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik” ile düzenlenmiştir.
- (17) Fiyat yönünden geleneksel ekmek ile paketlenmiş ekmekler arasında belirgin bir fark bulunmaktadır. Normal ekmek ürünü fiyatları Ekmek Tebliği’ndeki gramaja ilişkin hüküm doğrultusunda ilgili merciler tarafından düzenlenmekte olup gramaj bazında fiyat üst sınırı belirlenmektedir.¹⁶
- (18) Paketlenmiş ekmekler açısından ise, Ekmek Tebliği’ndeki gramaja ilişkin hükmün çeşit ekmeklerde uygulanmaması nedeniyle paketlenmiş ekmek üreticilerinin gramaja ve yetkili mercilerce belirlenen fiyat tarifelerine uyma zorunluluğu bulunmamaktadır. Üreticiler, kendi ticari kararları doğrultusunda fiyatlama politikaları oluşturabilmektedirler.¹⁷ Nitekim paketli ekmeklerin satış fiyatları, geleneksel ekmeğe göre oldukça yüksek seyretmektedir.
- (19) Paketli ekmek, yukarıda yer verilen içerik ve fiyatlandırma farklılıklarının yanı sıra raf ömrü, tazelik ve hijyen standartları bakımından da geleneksel ekmekten ayrılmaktadır. Dosya kapsamında edinilen bilgilerden, paketlenmiş ekmeğin ortalama 10-13 gün arasında bir raf ömrü bulunurken geleneksel ekmekte bu sürenin iki-üç gün olduğu görülmektedir.
- (20) Bu nedenle geleneksel ekmek, genellikle üretildiği çevrede ve ilde satışa sunulabilmekteyken, paketlenmiş ekmekler üretim yerinden bağımsız olarak Türkiye’nin tüm illerinde satışa sunulabilmektedir. Bu kapsamda paketlenmiş ekmek, çeşitli satış kanalları aracılığıyla dağıtılmaktadır. Bu kanallar; ulusal ve yerel zincir marketler, bakkallar ve küçük perakendeciler; çevrim içi ve *horeca* satış kanallarıdır.
- (21) Ayrıca paketli ekmek, üretim ve satış sürecindeki hijyen standartları bakımından geleneksel ekmekten ayrılmakta, bu yönüyle tüketici tercihlerini etkileyebilmektedir. Sonuç olarak paketlenmiş ekmekler, gerek nitelik gerekse fiyat açısından beyaz buğday unundan yapılmış ekmek ürünlerinden farklılaşmaktadır.
- (22) Bu noktada, paketlenmiş ekmek pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin paylarına ve teşebbüslerin bulunurluk oranlarına yer verilecektir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türkiye’deki ekmek pazarının %97’sini açık ekmek oluştururken paketlenmiş ekmeğin toplam pazardaki payı yalnızca %3’tür. Bu durum, Türkiye’de ekmek pazarında geleneksel tüketim alışkanlıklarının korunduğunu göstermektedir.

¹⁶ 17.05.2011 tarih ve 11-31/632-199 sayılı Kurul kararı

¹⁷ 17.05.2011 tarih ve 11-31/632-199 sayılı ve 02.03.2016 tarih ve 16-07/136-61 sayılı Kurul kararları

- (23) Aşağıdaki tabloda, paketlenmiş ekmek pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin pazar payı verilerine yer verilmiştir.

Tablo-8: Paketlenmiş Ekmek Pazarında Faaliyet Gösteren Teşebbüslerin Pazar Payları¹⁸

Teşebbüs	2022		2023		2024 (İlk 9 Ay)	
	Satış Miktarı (kg / %)	Satış Değeri (TL / %)	Satış Miktarı (kg / %)	Satış Değeri (TL / %)	Satış Miktarı (kg / %)	Satış Değeri (TL / %)
BİM (PL) ¹⁹	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
UNMAŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ŞOK (PL) ²⁰	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
A101 (PL) ²¹	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
BAŞAK GIDA ²²	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
UNTAD ²³	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İHE ²⁴	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
FAVORİ GIDA ²⁵	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HAPPY (PL) ²⁶	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DİĞER	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM PL	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: NIELSEN²⁷ ve teşebbüslerden gelen veriler

- (24) Paketlenmiş ekmek pazarındaki pazar payları incelendiğinde; 2024 yılının ilk dokuz ayında BİM'in miktar bazında %(.....), değer bazında %(.....) pazar payı ile lider konumunda bulunduğu, UNMAŞ'ın miktar bazında %(.....), değer bazında %(.....) pazar payı ile ikinci sırada olduğu, ŞOK'un ise miktar ve değer bazında sırasıyla %(.....) ve %(.....) pazar payıyla BİM'i ve UNMAŞ'ı üçüncü sırada takip ettiği görülmektedir. Bununla birlikte BİM ile aynı ekonomik bütünlük içerisinde olan BAŞAK GIDA'nın pazar payı verileri BİM'e dâhil edildiğinde BİM'in pazar payı miktar bazında %(.....)'e, değer bazında ise %(.....)'e yükselmektedir. İlgili dönem boyunca ortaya çıkan eğilim incelendiğinde ise, tabloda yer verilen teşebbüslerden sadece UNTAD'ın istikrarlı bir şekilde pazar payının arttığı, önaraştırma tarafı UNMAŞ'ın pazar payının sürekli azaldığı, diğer teşebbüslerin pazar paylarının dalgalanmakla beraber kayda değer ölçüde değişmediği görülmektedir. Bu bakımdan UNMAŞ'ın kaybettiği pazar payının UNTAD ve yukarıdaki tabloda "DİĞER" kategorisinde yer alan görece küçük pazar payına sahip diğer teşebbüsler tarafından kazanıldığı çıkarımını yapmak mümkündür. İlgili pazarın kapsamlı olarak incelendiği 07.07.2022 tarihli ve 22-32/506-203 sayılı grup muafiyetinin geri alınması (GMGA) kararında yer alan verilerde, 2021 yılında

¹⁸ NIELSEN tarafından paketlenmiş ekmek pazarı için hazırlanan pazar payı verilerinde UNMAŞ'ın ürettiği ve sadece MİGROS'ta satılan "İyilik" markasının UNMAŞ'ın pazar payı içerisinde olduğu, UNMAŞ'ın ürettiği ve yalnızca ŞOK'ta satılan "UNO Anadolu" markalı ürünlerin satışının ise ŞOK'un pazar payına dâhil olduğu, özel markalı ürünlerin satışından elde edilen satışların perakendeci teşebbüs bazında ayrıştırılmadığı ifade edilmiştir. Bu çerçevede, perakendeci bazında pazar payını hesaplayabilmek adına, raporörler tarafından BİM, A101, ŞOK ve HAPPY'nin özel markalı ürün satışları toplanarak ağırlıklarına göre NIELSEN verileri içinde dağıtılmıştır.

¹⁹ BİM, paketlenmiş ekmek ürünlerini BAŞAK GIDA ve Turkuvaz Plastik ve Temizlik Ürünleri San. Tic. AŞ'ye (TURKUVAZ GIDA) üretmektedir.

²⁰ ŞOK, paketlenmiş ekmek ürünlerini UNMAŞ'a üretmektedir.

²¹ A101, paketlenmiş ekmek ürünlerini UNMAŞ ve UNTAD'a üretmektedir.

²² Başak Gıda Dağıtım Paz. San. ve Tic. AŞ (BAŞAK GIDA), BİM'in %100 iştiraki olup fason üretim dışında kalan satış verilerini içermektedir.

²³ Aksaray Unlu Mamülleri Gıda Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.

²⁴ İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Mamuller Gıda San. ve Tic. AŞ

²⁵ Favori Gıda San. ve Tic. AŞ

²⁶ HAPPY, paketlenmiş ekmek ürünlerini UNMAŞ'a üretmektedir.

²⁷ Nielsen Araştırma Hizmetleri Ltd. Şti.

değer bazında BİM'in pazar payının %(.....), UNMAŞ'ın pazar payının %(.....) ve UNTAD'ın pazar payının %(.....) olarak gerçekleştiği dikkate alındığında, BİM ve UNMAŞ pazar payı kaybederken UNTAD'ın pazar payını artırdığı anlaşılmaktadır.

- (25) Bu noktada şikâyet dilekçesinde yer alan, fason üretimlerin de üretimi gerçekleştiren teşebbüslerin pazar payı içerisinde değerlendirilmesi gerektiği iddiasının aydınlatılmasında fayda görülmektedir. UNMAŞ ve UNTAD, pazarda kendi markaları ile gerçekleştirdiği satışlar dışında, perakende seviyesindeki oyuncuların özel markalı ürünleri için fason üretim gerçekleştirmektedir. Bilindiği üzere özel markalı ürünlerde marka sahibi, ürünlerini fason üreticilere yaptırmakla birlikte, marka haklarını kendi elinde bulundurmaktadır. Bu yöntemde birden fazla oyuncu aynı özel marka için üretim gerçekleştirebilmektedir.²⁸
- (26) Özel markalı ürünlerin satışından kaynaklanan pazar payının, üretici veya marka sahibine mi atfedileceği hususuna ilişkin olarak 02.02.2012 tarihli ve 12-04/151-42 sayılı Kurul kararında, *“üreticinin bu ürünlerin fiyatlandırma, satış, dağıtım ve pazarlama süreçleri üzerinde hâkim olup olmadığına bakılması”* gerektiği ifade edilmiştir. Aynı kararda, özel markalı ürünlerin yaklaşık %31 oranında daha düşük fiyatla satılıyor olmasının, ürünün fiyatı konusundaki kontrolün perakendecilerde olduğunu gösterdiği ifade edilerek bu üretimden kaynaklanan satışların üreticilerin pazar payına dâhil edilmediği görülmektedir.²⁹ Ayrıca 07.07.2022 tarihli ve 22-32/506-203 sayılı UNMAŞ'ın grup muafiyetinin geri alındığı kararda da özel markalı ürünlerin satışlarına ilişkin pazar payı, perakendecilere atfedilmiştir. Dolayısıyla özel markalı ürünlerin pazar paylarının perakendecilerin pazar payı içerisine dâhil edilmesi gerektiği hususunda şüphe bulunmamaktadır.
- (27) Mevcut dosyada, UNMAŞ tarafından üretilen, marka tescili kendisine ait olan ve sadece MİGROS'ta satılan “İyilik” ile yalnızca ŞOK'ta satılan “UNO Anadolu” markalarına ilişkin durumun özel olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. UNMAŞ tarafından bu markaların üretimi için bir özel marka (fason) üretim sözleşmesi akdedilmediği, markalara ilişkin faaliyetlerin taraflarla e-posta yoluyla iletişime geçilerek gerçekleştirildiği belirtilmiştir. “İyilik” markası özelinde MİGROS, fiyatlandırma, satış, dağıtım ve pazarlama süreçlerinin UNMAŞ tarafından yürütüldüğünü ifade ederken; UNMAŞ, söz konusu süreçlerin MİGROS'un kontrolünde olduğunu beyan etmiş, ayrıca UNMAŞ tarafından Kuruma ürün paketlerinin tasarımına ilişkin MİGROS'un talimatını içeren e-posta örnekleri sunmuştur. “Uno Anadolu” markası özelinde ise UNMAŞ ve ŞOK, aralarındaki ticari süreci özel markalı üretim olarak nitelendirmekte ve ilgili markalı ürünlerin üretimi dışındaki bütün faaliyetlerin ŞOK tarafından yürütüldüğünü ifade etmektedirler.
- (28) “İyilik” ve “UNO Anadolu”ya ilişkin ticari ilişkiler incelendiğinde, iki markanın da tescil hakkının UNMAŞ'a ait olması bakımından ilgili markaların ürünlerinin satışı kapsamında elde edilen pazar gücünün UNMAŞ'a atfedilebileceği, öte yandan ilgili markaların üretimi dışındaki ticari süreçlerin kısmen veya tamamen perakendecilerin kontrolünde olmasının perakendecilerin pazar gücüne katkı yapabileceği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, yukarıda yer verilen pazar payı analizinin yanı sıra, “İyilik” ve “UNO Anadolu” markalarının satışlarının UNMAŞ'a ve perakendecilere ayrı ayrı atfedildiği iki farklı senaryo da ele alınmıştır.

²⁸ Paketlenmiş ekmek piyasasında A101'e ait “Nimet” markası için; UNMAŞ ve UNTAD tarafından gerçekleştirilen fason üretim bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

²⁹ Aynı kararda, ton balığı özelinde fiyat farkının %15 civarında olduğu tespit edilmekle birlikte değerlendirmenin farklılaşmadığı görülmektedir.

- (29) “İyilik” ve “Uno Anadolu” markalarının pazar paylarının 2024 yılı için UNMAŞ’a dâhil edildiği senaryoda, UNMAŞ’ın pazar payı miktar bazında %(.....)’ya, değer bazında pazar payı %(.....)’ya yükselirken, ŞOK’un kendine ait paketlenmiş ekmek markasının olmaması nedeniyle herhangi bir pazar payı verisinin oluşmayacağı görülmektedir. İlgili markaların özel marka varsayıldığı diğer senaryoda ise UNMAŞ’ın miktar bazında pazar payı %(.....)’e, değer bazında pazar payı ise %(.....)’a düşmektedir. Bu kapsamda, üç farklı senaryoda da pazardaki en büyük paya sahip üç teşebbüsün sıralamasının değişmediği, yalnızca UNMAŞ’a atfedilen pazar paylarının değişkenlik gösterdiği, bununla birlikte UNMAŞ’ın pazarda ikinci sıradaki konumunun değişmediği görülmektedir.
- (30) Pazardaki sayısal³⁰ ve ağırlıklı³¹ bulunurluk verilerine ise aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo-9: Sayısal ve Ağırlıklı Bulunurluk Oranları

	Sayısal Bulunurluk (%)			Ağırlıklı Bulunurluk (%)		
	2022	2023	2024 (İlk 9 Ay)	2022	2023	2024 (İlk 9 Ay)
ÖZEL MARKA (PL) ³²	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
UNMAŞ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
BAŞAK GIDA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
UNTAD	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İHE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
FAVORİ GIDA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden gelen veriler

- (31) Yukarıdaki tabloda yer alan veriler incelendiğinde ilgili dönemde teşebbüslerin İHE hariç bulunurluk oranlarını artırdığı görülmektedir. Özel markalı ürünlerin sayısal bulunurluk oranı %(.....)’den %(.....)’e çıkarken, ağırlıklı bulunurluk oranlarında kayda değer bir değişim gerçekleşmemiştir. UNMAŞ ve İHE’nin iki tip bulunurluk oranında da önemli bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Rakip UNTAD’ın ise sayısal bulunurluk oranı 2022 yılından 2024’ün ilk dokuz aylık süre zarfında %(.....)’ten %(.....)’ya, ağırlıklı bulunurluk oranı %(.....)’dan %(.....)’e yükselmiştir.

1.2.2. İlgili Ürün Pazarı

- (32) “Ekmek” ve “paketlenmiş ekmek” ürünleri, gramaj, fiyatlandırma, paketlenme, raf ömrü ve muhteviyatı bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Bu noktada anılan özellikleri itibarıyla birbirinden ayrılan ürünlere ilişkin pazar tespiti yapılırken bu ürünlerin nasıl konumlandırılacağı önem arz etmektedir.
- (33) AB rekabet hukuku uygulamasında, AB Komisyonunun ekmek sektöründe gerçekleştirilen bir devralma işlemine ilişkin aldığı karar³³ incelendiğinde, i) taze ekmek, ii) endüstriyel ve paketlenmiş ekmek ve diğer unlu mamul ürünlerin fiyatlarının farklı olduğu, segmentler arasında üretim kaydırmanın önemli bir yatırım gerektirdiği ve uzun süre aldığı, bu nedenlerden ötürü taze ekmek ve endüstriyel paketlenmiş ekmek pazarlarının ayrı olacak şekilde değerlendirme altına alındığı görülmektedir.

³⁰ Sayısal bulunurluk oranı (*numerical distribution*), ilgili ürünün satışını yapan bütün satış noktalarının sayısı içerisinde, belirli bir teşebbüsün kendi ürünlerinin bulunduğu noktaların sayısının oranını göstermektedir.

³¹ Ağırlıklı bulunurluk oranı (*weighted distribution*), ilgili ürünün satışını yapan bütün satış noktalarının toplam satış hacmi içerisinde, belirli bir teşebbüsün kendi ürünlerinin bulunduğu noktaların toplam ilgili ürün satış hacminin (satış noktasındaki bütün ilgili ürün satışlarının hacmi) oranını göstermektedir.

³² NIELSEN tarafından bulunurluk oranlarına ilişkin verilerde özel markalı ürünlerde teşebbüs ayrımına gidilmemektedir. Bu nedenle teşebbüs bazında veriler hesaplanmadığından özel markalı ürünlere tabloda toplu olarak yer verilmektedir.

³³ Case No COMP/M.6891- AGROFERT/LIEKEN

- (34) Türk rekabet hukuku uygulamasında da benzer değerlendirmeler yapılmıştır. Nitekim Kurulun UNMAŞ hakkında aldığı geçmiş tarihli kararlarda³⁴; ekmek ve paketli ekmek arasındaki fiyat, gramaj, paketleme, raf ömrü gibi hususlar göz önünde bulundurularak ilgili ürün pazarının paketlenmiş ekmek pazarı olarak tespit edildiği görülmektedir.
- (35) Mevcut dosya bakımından da Kurulun geçmiş tarihli kararları karşısında farklılık arz eden bir husus bulunmadığı göz önünde bulundurularak ilgili ürün pazarı, içtihadı uygun olacak şekilde “paketlenmiş (çeşit) ekmek pazarı” olarak tanımlanmıştır.

1.2.3. İlgili Coğrafi Pazar

- (36) İlgili coğrafi pazar belirlenirken 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 alınmaktadır.
- (37) Dosya konusu şikâyetinde, paketlenmiş ekmek üreticisi teşebbüslerin kurdukları dağıtım ağı sayesinde tüm illerde faaliyet gösterebildiği, bununla birlikte İstanbul ilinde faaliyet göstermenin sektörde tutunmak bakımından özel bir öneminin bulunduğu ve bu nedenle coğrafi pazar tanımı açısından bu hususun göz önünde bulundurulması gerektiği ifade edilmiştir.
- (38) Her ne kadar şikâyetçinin coğrafi pazar özelinde daha dar tanımlama yapılması gerektiği ve İstanbul’un ayrı bir coğrafi pazar olarak tanımlanabileceği yönünde iddiası olsa da, yukarıda yer verilen kriterler ile ilgili coğrafi pazarın belirlenmesi noktasında nihai olarak, farklı oyuncuların farklı bölgelerde ürün arz etmelerinin önünde bir engel bulunup bulunmadığı araştırılmaktadır. Mevcut dosya bakımından böyle bir farklılığın olmadığı, rakip teşebbüslerin ürünlerini “coğrafi” bir sınır olmaksızın piyasaya arz edebildikleri görülmektedir. Nitekim dosya kapsamında elde edilen bilgiler ışığında, üç farklı ilde yer alan üretim tesisinde üretilen ürünlerinin tüm Türkiye’ye dağıtımını gerçekleştiren UNMAŞ’ın yanı sıra, şirket merkezi ve üretim tesisi Aksaray’da bulunan UNTAD’ın da 72 ilde dağıtım gerçekleştirebildiği dikkate alındığında, paketlenmiş ekmek ürünlerinin dağıtım faaliyeti bakımından coğrafi anlamda bir engelin bulunmadığına kanaat getirilmiştir.
- (39) Dolayısıyla incelemeye konu ürünlerin Türkiye’nin her yerine ulaştırılabilir nitelikte olması, diğer bir deyişle pazara giriş, arz kaynaklarına erişim, üretim, dağıtım, pazarlama ve satış şartlarının bölgesel bir farklılık göstermemesi gerekçeleriyle, ilgili coğrafi pazarın İstanbul olarak sınırlandırılmayacağı değerlendirilmiştir.
- (40) Nitekim UNMAŞ’a ilişkin 17.05.2011 tarihli ve 11-31/632-199 sayılı önaraştırma kararında da söz konusu yaklaşımın benimsendiği ve coğrafi pazarın “Türkiye” olarak belirlendiği görülmektedir. Bahsi geçen kararda özetle UNMAŞ’ın Doygun Gıda San. ve Tic. Dağ. AŞ’nin (DOYGUN GIDA) ürünlerinin satılmaması amacıyla marketlere para teklif ettiği ve marketlerin de bu parayı alabilmek amacıyla DOYGUN GIDA’dan ekmek alımını durdurduğu iddiası incelenmiştir. Söz konusu kararda ilgili coğrafi pazar bakımından, “İlgili ürünlerin tüm Türkiye’de dağıtımının yapıldığı ve ülke genelinde rekabet koşullarında bölgeler bazında belirgin farklılıklar olmadığı, üreticilerin yakın ve uzak mesafedeki illere aynı gün içerisinde dağıtım yapabildikleri...”³⁵ tespitlerine yer verilerek ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak tespit edilmiştir. Öte yandan, ekmek

³⁴ 17.05.2011 tarihli ve 11-31/632-199 sayılı, 02.03.2016 tarihli ve 16-07/136-61 sayılı, 20.05.2021 tarihli ve 21-26/324-150 sayılı ve 07.07.2022 tarihli ve 22-32/506-203 sayılı Kurul kararları

³⁵ İlgili Pazar Kılavuzu, para.270

ürününe (veya türevi ürünlere) ilişkin diğer Kurul kararları³⁶ bakımından da ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

- (41) Bu çerçevede paketlenmiş ekmek pazarında yer alan ürünler bakımından pazara giriş, arz kaynaklarına erişim, üretim, dağıtım, pazarlama ve satış şartlarının bölgesel bir farklılık göstermediği dikkate alınarak ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

I.3. Unmaş Hakkında Alınmış Geçmiş Tarihli Kurul Kararları

17.05.2011 tarih 11-31/632-199 sayılı Öneri Kararı

- (42) UNMAŞ’ın Doygun Gıda San. ve Tic. Dağ. AŞ (DOYGUN)’nin ürünlerinin satılmaması amacıyla marketlere para teklif ettiği ve bu suretle marketlerin DOYGUN’dan ekmek alımını durdurduğu iddiası üzerine öneri yapılmıştır. Dosya kapsamında, UNMAŞ’ın satış noktalarına nakit para, iskonto ve bedelsiz ürün verilmesi gibi çeşitli uygulamalar yoluyla rakiplerini satış noktalarından çıkardığı ve noktalarda sadece UNMAŞ ürünlerinin bulunmasına yönelik eylemler içinde olduğu belirtilerek UNMAŞ’ın satış noktalarında tek marka satışına yol açacak söz konusu eylemleri Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği (2002/2 sayılı Tebliğ) kapsamında incelenmiştir. UNMAŞ’ın 2010 yılındaki pazar payının %40 pazar payı eşiğinin altında kaldığı, %40’lık eşiğin aşılmaması nedeniyle UNMAŞ’ın tek marka satışına yol açan münhasır uygulamalarının 2002/2 sayılı Tebliğ ile sağlanan grup muafiyeti kapsamında olduğuna karar verilmiştir.

02.03.2016 tarihli ve 16-07/136-61 sayılı Öneri Kararı

- (43) UNMAŞ’ın nihai satış noktaları ile yaptığı sözleşmeler aracılığıyla satış noktaları ile münhasır anlaşmalar yaparak rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiası üzerine yürütülen öneri çalışmada, UNMAŞ’ın pazar payının, hâkim durum analizlerinde göz önünde bulundurulmuş %40’ın önemli ölçüde altında kalması, alıcı gücünün varlığı, pazarın çok oyunculu yapısı, perakende seviyesindeki oyuncuların geniş ürün yelpazesi içerisinde paketli ekmeğin hayati bir yer teşkil etmemesi gerekçeleri ile UNMAŞ’ın hâkim durumda olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (44) Ayrıca, ilgili kararda UNMAŞ’ın ve rakip teşebbüslerin birbirlerinin fiyatlandırma ve kampanya faaliyetlerini takip ettiği, rakiplerine kıyasla daha yüksek pazar payına sahip olsa dâhi UNMAŞ’ın aynı zamanda rakiplerini takip ederek piyasadaki agresif fiyatlandırma davranışlarına bazı durumlarda karşılık verdiğine yönelik tespitlere yer verilmektedir.
- (45) Öneri çalışması kapsamında yer alan münhasırlık iddiası, 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi çerçevesinde de değerlendirilmiştir. Bu kapsamda UNMAŞ’ın perakende satış noktaları ile yaptığı sözleşmeler incelenmiş ve bahse konu sözleşmelerde münhasırlık hükmünün yer almadığı, sözleşmenin güçlü tarafı olan satış noktalarının herhangi bir külfete katlanmadan sözleşmeyi feshedebileceği ve UNMAŞ’ın pazarı fiilen veya başka şekilde kapatma olasılığının düşük olduğu hususları birlikte değerlendirilerek UNMAŞ’ın nihai satış noktalarına yönelik uygulamalarının 2002/2 Tebliğ kapsamında grup muafiyetinden yararlandığı sonucuna ulaşılmıştır.

³⁶ 24.04.2003 tarihli ve 03-27/323-139 sayılı; 03.08.2006 tarihli ve 06-57/727-214 sayılı; 06.03.2008 tarihli ve 08-22/224-74 sayılı; 17.05.2011 tarihli ve 11-31/632-199 sayılı, 02.03.2016 tarihli ve 16-07/136-61 sayılı, 20.05.2021 tarihli ve 21-26/324-150 sayılı ve 07.07.2022 tarihli ve 22-32/506-203 sayılı Kurul kararları.

20.05.2021 tarihli ve 21-26/324-150 sayılı Öneraştırma Kararı

- (46) (.....) tarafından yapılan başvuruda özetle, UNMAŞ'ın perakende satış noktalarıyla akdettiği sözleşmelerle veya piyasadaki eylemleriyle satış noktalarıyla münhasır olarak çalıştığı, UNMAŞ'ın münhasır çalışma koşuluyla perakende satış noktalarına indirimler uyguladığı, UNMAŞ'ın paketlenmiş ekmek pazarında hâkim durumda olduğu ve satış noktalarını (.....) ürünlerinin satışını gerçekleştirmeleri halinde ürün tedarik etmeyeceği yönünde uyardığı iddia edilerek UNMAŞ'ın hâkim durumunu kötüye kullandığı belirtilmiş, UNMAŞ hakkında soruşturma açılması ve geçici tedbir kararı verilmesi talep edilmiştir.
- (47) Bahse konu kararda ilgili ürün pazarı "paketlenmiş ekmek pazarı", ilgili coğrafi pazar ise pazara giriş, üretim, dağıtım, pazarlama ve satış şartlarının bölgesel olarak bir farklılık göstermediği değerlendirilerek "Türkiye" olarak belirlenmiştir.
- (48) Öneraştırma kapsamında UNMAŞ'ın satış noktaları ile münhasır çalıştığı iddiasına ilişkin olarak yapılan değerlendirmede; UNMAŞ'ın perakende satış noktaları ile akdettiği sözleşmelerde rekabet etmeme yükümlülüğüne ilişkin bir düzenlemenin bulunmadığı, ancak dosya kapsamında yapılan yerinde incelemelerde UNMAŞ'ın, (.....)'ı perakende satış noktalarından çıkarmaya yönelik eylemlerini gösteren delillerin bulunduğu belirtilmiştir. Dosya kapsamında, UNMAŞ'ın pazar payının 2002/2 sayılı Tebliğ'de belirtilen %40 pazar payı eşiğinin altında kaldığı, UNMAŞ'ın fason ürünlerin üretimi açısından pazarda güçlü bir konumunun olduğu, özel markalı ürünlerin satışından kaynaklanan pazar payının UNMAŞ'ın pazar payı içerisinde değerlendirilemeyeceği, ancak ilgili pazardaki fason üretim modelinin ve indirim marketlerinin iş yapış yöntemlerinin sağlayıcı konumundaki teşebbüslerin karşı karşıya olduğu rekabet koşulları üzerinde doğrudan etkili olduğu ifade edilmiştir.
- (49) Dosya kapsamında UNMAŞ'ın satış değeri bazında pazar payının 2018 ila 2020 yılları arasında %40'ın altında seyretmesi, pazarın dinamik yapıda olması, pazara giriş engelinin bulunmaması ve alıcı gücünün varlığı birlikte değerlendirilerek UNMAŞ'ın hâkim durumda olmadığı tespiti yapılmıştır. Kararda sonuç olarak, UNMAŞ'ın paketlenmiş ekmek pazarında hâkim durumda olmadığına ve UNMAŞ'ın nihai satış noktalarına ilişkin uygulamalarının 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında grup muafiyetinden yararlandığına, UNMAŞ hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, (.....)'ın geçici tedbir talebinin reddine, bununla birlikte UNMAŞ'ın muafiyetinin 4054 sayılı Kanun'un 13. maddesi kapsamında geri alınıp alınmayacağı hususunun belirlenmesi amacıyla 2002/2 sayılı Tebliğ'in 6.1. maddesi uyarınca inceleme başlatılmasına ve bu çerçevede UNMAŞ'a yazılı görüşünü sunması için 60 gün süre verilmesine karar verilmiştir.
- (50) Söz konusu Kurul kararı Ankara 17. İdare Mahkemesi tarafından 15.12.2022 tarihli ve 2022/295 E. 2022/2892 K. sayılı karar ile öneraştırmaya konu iddiaların bir kısmının yapılan yerinde inceleme neticesinde doğrulanmasına ve Kurul kararlarında UNMAŞ'ın satış noktalarında münhasır çalışılması yönünde motivasyonunun olduğuna ilişkin tespitlere yer verilmesine rağmen; pazara giriş ve büyüme engellerinin bulunup bulunmadığının tespit edilmemesi ve UNMAŞ'ın İstanbul coğrafi pazarındaki durumu bakımından herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemesi nedenleriyle hâkim durum tespitine ilişkin değerlendirmenin eksik incelemeye dayalı olarak yapıldığı, ayrıca UNMAŞ hakkında alınan 07.07.2022 tarihli ve 23-32/506-203 sayılı muafiyetin geri alınması kararında, UNMAŞ'ın münhasır uygulamalarıyla çevrim içi perakende satış kanalında da rakiplerin erişimini engellemeye çalıştığının tespit edildiği ve söz konusu

hususların anılan Kurul kararında bulunmadığı, dolayısıyla bu hususlar bakımından kararın hukuka aykırı olduğu sebebiyle iptal edilmiştir.

- (51) İlk derece mahkemesinin iptal kararı neticesinde; Kurulun 16.02.2023 tarihli toplantısında, söz konusu mahkeme kararında tespit edilen eksikliklerin tamamlanmasına yönelik olarak ek çalışma yapılmasına 23-09/135-M sayı ile karar verilmiştir. Yürütülen ek çalışma neticesinde İlgili Pazar Kılavuzu çerçevesinde yapılan değerlendirmeler ışığında, ilgili coğrafi pazarın “Türkiye” olarak tespit edilebileceği, paketlenmiş ekmek pazarında UNMAŞ’ın pazar payının %40’ın altında kaldığı, dosya kapsamında elde edilen bilgilerden ve belgelerden UNMAŞ’ın rakiplerinden ve müşterilerinden bağımsız hareket edemediğinin anlaşıldığı, işbu sebeplerle UNMAŞ’ın paketlenmiş ekmek pazarında hâkim durumda bulunmadığı ve UNMAŞ’ın nihai satış noktalarına yönelik münhasırlık uygulamalarının 2002/2 sayılı Tebliğ ile belirtilen şartları taşıdığı dolayısıyla anılan teşebbüsün Tebliğ ile tanınan grup muafiyetinden yararlandığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (52) Süreç devam ederken Kurum tarafından yapılan istinaf başvurusu, Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi’nin 07.03.2024 tarihli ve 2023/769 E. 2024/533 K. sayılı kararı ile ilk derece mahkemesinin kararında herhangi bir hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir.

07.07.2022 tarihli ve 22-32/506-203 sayılı Grup Muafiyetinin Geri Alınması (GMGA) Kararı

- (53) Kurulun 20.05.2021 tarihli ve 21-26/324-150 sayılı kararı ile 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında UNMAŞ’ın yararlandığı grup muafiyetinin 4054 sayılı Kanun’un 13. maddesi uyarınca geri alınıp alınmayacağı hususunun belirlenmesi amacıyla inceleme başlatılmasına karar verilmiş ve bu çerçevede UNMAŞ’a görüşünü sunması için 60 gün süre tanınmıştır.
- (54) UNMAŞ tarafından verilen 26.07.2021 tarihli görüş yazısında, ilgili pazarın belirlenmesine ilişkin sunulan ekonomik analiz raporunda; “paketlenmiş ekmek” pazarına dair Kurul içtihadı ve tüketici davranışları doğrultusunda, ekmek pazarının paketlenmiş ve açık ekmek olmak üzere ikiye ayrılmaması gerektiği, ilgili ürün pazarının tüm ekmek türlerini kapsayacak biçimde “ekmek pazarı” olması gerektiği ifade edilmiştir. Dosya kapsamında, UNMAŞ tarafından yapılan ekonomik analizde yer alan iddiaların değerlendirilebilmesi amacıyla 27.09.2021 tarihinde Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesi (EAAD)’nden görüş talep edilmiştir. EAAD tarafından sunulan görüşte paketlenmiş ekmek ve açık ekmek segmentlerindeki fiyat karşılaştırma yönteminin ürünlerin ikame olduğunu ortaya koyamadığı belirtilerek UNMAŞ’ın ekonomik analiz raporunda ileri sürülen ilgili ürün pazarı tanımının doğrulanmadığı tespitinde bulunulmuştur. Bu tespitler ışığında dosyada ilgili ürün pazarı “paketlenmiş ekmek pazarı” ve ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.
- (55) Söz konusu kararda; UNMAŞ’ın rakiplerinin, markalı ürünleriyle indirim market kanalına erişim imkânı bulamadıkları, bu sebeple rakip oyuncuların diğer satış kanallarında bulunmalarının ilgili pazardaki rekabet açısından kritik olduğu değerlendirilerek UNMAŞ’ın özellikle geleneksel satış noktaları ve yerel zincir marketler bakımından münhasırlığı amaçlayan fiili uygulamalarının rakip oyuncuların satış noktalarında konumlanmasına engel olabileceği belirtilmiştir.
- (56) Nitekim pazar payı bakımından UNMAŞ’ın marka sahibi rakiplerine kıyasla ciddi bir üstünlüğünün bulunduğu, pazarın hacim bazında çoğunluğunu oluşturan indirim market kanalındaki satışların büyük bir kısmında fason üretim modelinin uygulandığı,

pazarda UNMAŞ ve UNTAD dışında ulusal çapta faaliyet gösteren ve fason üretim gerçekleştiren bir oyuncunun bulunmadığı, ilgili pazardaki fason üretimin UNMAŞ'ın pazar gücüne katkı sağladığı ve pazarda faaliyet gösteren marka sahibi teşebbüslerin düşük pazar payı göz önüne alındığında bu teşebbüslerin UNMAŞ üzerinde yeterli bir rekabetçi baskı kuramayacakları ve bu doğrultuda UNMAŞ'ın "önemli bir pazar gücüne" sahip olduğu değerlendirilmiştir.

- (57) Ayrıca, UNMAŞ'ın; geniş bir ürün portföyünün bulunduğu, rakiplerine kıyasla güçlü bir dağıtım ağına sahip olduğu ve UNMAŞ ile UNTAD'ın atıl kapasiteleri dikkate alınarak pazara yeni giriş yapacak oyuncular bakımından giriş engelini olabileceği ifade edilerek münhasırlıktan kaynaklanan olumsuz etkilerin etkinlik kazanımları ile dengelenemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.
- (58) Dosya kapsamında yapılan incelemelerde de ulusal ölçekte faaliyet gösteren hızlı tüketim malları (HTM) organize perakende satış noktalarının birden fazla marka ile çalıştığı, ancak HTM organize perakende kanalında yer alan yerel zincir marketlerde ve geleneksel kanalda faaliyet gösteren satış noktalarında UNMAŞ'ın fiili uygulamalar yoluyla münhasırlık kurma amacının olduğu ve UNMAŞ'ın fason üretimler aracılığı ile rakiplerinin pazara erişimini engellemeye çalıştığı değerlendirilmiştir. Dosya kapsamında yapılan incelemelerde, UNMAŞ'ın fiili uygulamalar yoluyla rakiplerinin çevrim içi perakende satış kanallarına da erişimini engellemeye çalıştığı tespit edilmiştir.
- (59) Sonuç olarak UNMAŞ'ın faydalandığı grup muafiyetinin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendindeki piyasanın önemli bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması koşulunun sağlanmaması nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 13. maddesinin (a) bendi ve 2002/2 sayılı 6. maddesinin birinci fıkrası uyarınca geri alınmasına karar verilmiştir.

Kurulun 15.12.2022 tarihli ve 22-55/863-357 sayılı kararı

- (60) Kurul tarafından; aralarında UNMAŞ'ın da bulunduğu, hızlı tüketim malları sektöründe üretici/tedarikçi olarak faaliyet gösteren 15 teşebbüsün ve perakendeci olarak faaliyet gösteren beş teşebbüsün 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak soruşturma yürütülmüştür. Bahse konu soruşturma neticesinde; UNMAŞ'ın, kendi ürünlerinde soruşturma tarafı perakendeciler arasında satış fiyatları ve fiyat artışları konusunda koordinasyonun sağlanması ve bu koordinasyonun sürdürülmesi, yine bu çerçevede teşebbüslerin geleceğe yönelik fiyatları ve fiyat artış tarihleri gibi rekabete hassas bilgilerin paylaşımına aracılık etmek suretiyle perakende satış fiyatlarının tespiti amacına sahip topla-dağıt karteli niteliğindeki anlaşmalara veya uyumlu eylemlere taraf olduğu, ayrıca perakende seviyesinde faaliyet gösteren teşebbüslerin yeniden satış fiyatlarını belirlediği, bu sebeplerle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılarak UNMAŞ hakkında iki ayrı idari para cezası verilmesine hükmedilmiştir³⁷.

³⁷ Söz konusu karar ile UNMAŞ'a topla-dağıt karteli niteliğindeki anlaşmalara veya uyumlu eylemlere taraf olduğu gerekçesiyle 16.148.672,59 TL, perakende seviyesinde faaliyet gösteren teşebbüslerin yeniden satış fiyatlarını belirlediği gerekçesiyle 8.074.336,29 TL idari para cezası verilmiştir.

I.4. Dosya Kapsamında Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

I.4.1. Yerinde İncelemede Elde Edilen Bilgi ve Belgeler³⁸

- (61) UNMAŞ hakkında yürütülen önaraştırma kapsamında 26.11.2024 tarihinde söz konusu teşebbüste yerinde inceleme gerçekleştirilmiştir. Teşebbüs çalışanları tarafından iş amaçlı kullanıldığı teyit edilen mobil cihazlarından bazı yazışmalar ve belgeler temin edilmiş olup ilgili belgelere ve belgelerin içeriklerine aşağıda yer verilmektedir:

- (62) **Delil-1:** UNMAŞ'ta gerçekleştirilen yerinde incelemede UNMAŞ Lokal Mağazalar Ticaret Yönetmeni (.....) (Ö.K.) mobil cihazından elde edilen ve söz konusu kişi ile UNMAŞ Güney Marmara Bölge Satış Müdürü (.....) (N.D.) arasında geçen 12.07.2023 tarihli Whatsapp yazışmaları aşağıda aktarılmaktadır:

(Ö.K.) (12.07.2023, 09.03):	Kardeş hayırlı sabahlar Seyhanlarda ³⁹ diğerlerinde olduğu gibi açık olan ürünlerin hepsini aktiviteye girdim
(Ö.K.) (12.07.2023, 09.04):	Bir de senden ricam ne biliyor musun Şu özhan'da alternatif hiç düşünmesin yani özhan'a özellikle önem ver diğerlerinde rakipler var en azından
(N.D.) (12.07.2023, 09.17):	Tmm abi

- (63) **Delil-2:** UNMAŞ'ta gerçekleştirilen yerinde incelemede UNMAŞ Lokal Mağazalar Ticaret Yönetmeni (.....) (Ö.K.) mobil cihazından elde edilen ve söz konusu kişi ile ÖZDİLEK⁴⁰ Ürün Müdürü (.....) (M.P.) arasında geçen 29.08.2023 tarihli Whatsapp yazışmaları aşağıda aktarılmaktadır:

(M.P.) (29.08.2023, 10.12):	(.....)bey selamlar eskişehir ürün yok yardımcı olur musunuz diğer firmaları genişletmek zorunda kalacağız 1 saate gitmesi lazım
(Ö.K.) (29.08.2023, 10.21):	Reyon görseli geldiğinde hemen ileteceğim ilgili yönlendirmeleri yaptım Mağaza yöneticiniz pazar günü atmıştı ben arkadaşları pazar günü bilgilendirdim onlar da pazartesi gittiğini beyan ettiler bir problem var bakacağım
(M.P.) (29.08.2023, 10.22):	Abi ürün gidiyor ama gitmek için gidiyor biz dolu dolu olsun istiyoruz bak foto yanda untad var tepeleme dolu.
(M.P.) (29.08.2023, 10.31):	Eskişehir'e gelen bu abi
(Ö.K.) (29.08.2023, 11.01):	Abi aracı yönlendirdim sizin mağaza yöneticisi arkadaşına da bilgi verdim halledecekler
(M.P.) (29.08.2023, 11.02):	Çok teşekkürler yordum sizi
(Ö.K.) (29.08.2023, 11.23):	Abi estağfurullah her zaman böyle irtibatta olalım hiç problem yok bizim için

- (64) **Delil-3:** UNMAŞ'ta gerçekleştirilen yerinde incelemede UNMAŞ Lokal Mağazalar Ticaret Yönetmeni (.....) (Ö.K.) mobil cihazından elde edilen ve söz konusu kişi ile ÖZKURUŞLAR Kategori Müdürü (.....) (E.D.) arasında geçen 14.09.2023 tarihli Whatsapp yazışmaları aşağıda aktarılmaktadır:

³⁸ Tüm belgelerdeki yazım yanlışlıkları, belgenin aslının korunması amacıyla olduğu şekilde bırakılmıştır.

³⁹ Turgut Seyhan ve Kardeşleri Market İşletmeciliği Gıda Unlu Mamuller Bilgisayar ve Bilişim Teknolojileri İnşaat Tarım Hayvancılık Yemek İmalatı ve Lokantacılık San. Tic. ve Ltd. Şti. (SEYHANLAR)

⁴⁰ Özilek Alışveriş Merkezleri ve Tekstil Sanayi AŞ

(E.D.) (14.09.2023, 08.14):	Gunaydın Yarın açılacak olan MIMAR SINAN ⁴¹ mağazasına acil personel yönlendirmenizi rica ederim Bugün MIMAR SINAN mağazasında olacağım (Cevapsız sesli arama)
(E.D.) (14.09.2023, 11.14):	Erenkoy mağazasına tost ekmeği hiç yok. Destek lutfen
(E.D.) (14.09.2023, 14.56):	Otantik tava 1 adet var rafta
(E.D.) (14.09.2023, 14.57):	Lavas 3 er tane
(Ö.K.) (14.09.2023, 15.32):	Abi böyle mi konuşmuştuk
(E.D.) (14.09.2023, 15.49):	Acilis insertunde mutlaka cesit olsun dedi. Untad i girmedim bilerek. Bir daha olmaz. Merak etme. Durum benim disimda gelisti. Hatta genel müdürle tartistim bile.

- (65) **Delil-4:** UNMAŞ'ta gerçekleştirilen yerinde incelemede UNMAŞ Peşin Kanal Satış Müdürü (.....) (H.Ç.) mobil cihazından elde edilen "Hadımköy peşin kanal 🍔 🍷 🍷" isimli Whatsapp grubunda⁴² yer alan ve UNMAŞ Takım Lideri (.....) (O.B.) tarafından gerçekleştirilen 24.07.2024 tarihli yazışmalar aşağıda aktarılmaktadır:

(O.B.) (24.07.2024, 12.10):	
	Bahar ⁴³
(O.B.) (24.07.2024, 12.12):	Müşterinin yanında düzelttim bu hale getirdim dikkat et reyon diziliminin bozulmasına daralmasını asla izin verme ara bizi haberdar et reyonların fotoğraflarını paylaş ki biz de görelim iyiden köyüye gidişatını ona göre müdahale edelim (UNMAŞ Satış ve Dağıtım Personeli (.....) tarafından gönderilen "Müşteri kendisi yapıyo abi" iletisi yanıtlanmıştır.)

- (66) **Delil-5:** UNMAŞ'ta gerçekleştirilen yerinde incelemede UNMAŞ Peşin Kanal Satış Müdürü (.....) (H.Ç.) mobil cihazından elde edilen ve H.Ç. ile UNMAŞ CEO Vekili (.....) (T.A.) arasında gerçekleşen 16-17.08.2024 tarihli Whatsapp yazışmaları aşağıda aktarılmaktadır:

(T.A.) (16.08.2024, 15.29):	Eylül için lokallerle anlaşmalar tamam mı (.....) Diğerlerine hiç fırsat vermemiz lazım
(H.Ç.) (16.08.2024, 15.30):	Aktiviter için konuştuk biz yapacağız müdürüm hepsinde
(T.A.) (16.08.2024, 15.30):	Nerde ne yapıyoruz bir tablo yap, patron sorarsa gösteririz
(H.Ç.) (16.08.2024, 15.30):	Tamam müdürüm Excel halinde iletirim size
(T.A.) (17.08.2024, 01.38):	Yarın sabah 10:00 da ıspartakule migros ta
(H.Ç.) (17.08.2024, 01.48):	Anlaşıldı müdürüm iyi geceler

- (67) **Delil-6:** UNMAŞ'ta gerçekleştirilen yerinde incelemede UNMAŞ Peşin Kanal Satış Müdürü (.....) (H.Ç.) mobil cihazından elde edilen "Hadımköy peşin kanal 🍔 🍷 🍷" isimli Whatsapp grubunda⁴² yer alan ve UNMAŞ Takım Lideri (.....) (O.B.) tarafından gerçekleştirilen 24.07.2024 tarihli yazışmalar aşağıda aktarılmaktadır:

⁴¹ Vurgu, belgenin aslında mevcuttur.

⁴² Söz konusu grup, ilgili bölgeden sorumlu satış müdürü ve satış temsilcilerinden oluşmaktadır.

⁴³ "Bahar" isimli bir market olduğu düşünülmektedir.

isimli Whatsapp grubunda yer alan ve UNMAŞ Takım Lideri (.....) (O.B.) tarafından gerçekleştirilen 24.08.2024 tarihli yazışmalar aşağıda aktarılmaktadır:

(O.B.) (24.08.2024, 09.12):	<i>Resim atmayan arkadaşlar bu saate kadar hiç nokta yapmadınız mı herkesler reyon görseli bekliyorum canlarım biraz arkadaşlar bastırın reyonlarda iğne deliği kadar yer kalmasın (.....)⁴⁴ Bey'in özelden paylaştığı penetrasyon listesini tamamlayalım kesinlikle</i>
-----------------------------	---

- (68) **Delil-7:** UNMAŞ'ta gerçekleştirilen yerinde incelemede UNMAŞ Peşin Kanal Satış Müdürü (.....) (H.Ç.) mobil cihazından elde edilen "Hadımköy peşin kanal 🍷🍷🍷" isimli Whatsapp grubunda yer alan ve UNMAŞ Geleneksel Kanal Yönetmen Yardımcısı (.....) (O.Y.) ve UNMAŞ Satış ve Dağıtım Elemanı (.....) (A.K.) arasında gerçekleştirilen 03-04.09.2024 tarihli yazışmalar aşağıda aktarılmaktadır:

(O.Y.) (03.09.2024, 07.39):	<i>Beyler hayırlı sabahlar bu haftasonuna kadar bakkal müşterisi dahil raflarda nefes alacak yer bırakmayalım biz satışıyız unutmayın satıştan prim alıyoruz araçlardaki ekmeği sıfırlayalım bol satışlar</i>
(O.Y.) (04.09.2024, 08.18):	<i>araçlardaki ekmeği sıfırlayın bakkal noktalarına basın bakkalda büyümede çok kötü gidiyoruz ayın başı okullar açılacak raflarda ekmekte nefes alacak yer bırakmayın</i>
(A.K.) (04.09.2024, 08.27):	 Cmc sarkuteri

- (69) **Delil-8:** UNMAŞ'ta gerçekleştirilen yerinde incelemede UNMAŞ CEO Vekili (.....) (E.P.) mobil cihazından elde edilen "Cancun dream 🌴" isimli Whatsapp grubunda UNMAŞ Yönetim Kurulu Başkanı (.....) (F.C.) ve (E.P.) arasında gerçekleşen 11.09.2024 tarihli yazışmalar aşağıda aktarılmaktadır:⁴⁵

(E.P.) (11.09.2024, 01.02):	<i>Shelf wars everywhere <Her yerde raf savaşları></i>
(F.C.) (11.09.2024, 01.04):	<i>Yep <Evet></i>
(F.C.) (11.09.2024, 01.05):	<i>Kill untad in the shelves while we are improving product quality and margin <Biz ürün kalitesini ve marjını geliştirirken raflarda Untad'ı öldürün></i>
(E.P.) (11.09.2024, 01.06):	<i>Yes boss.. suffocate them in the shelf with all the categories we have.. <Evet patron.. Tüm kategorilerimizle onları raflarda boğalım></i>

- (70) **Delil-9:** UNMAŞ'ta gerçekleştirilen yerinde incelemede UNMAŞ Peşin Kanal Satış Müdürü (.....) (H.Ç.) mobil cihazından elde edilen "Hadımköy peşin kanal 🍷🍷🍷" isimli Whatsapp grubunda yer alan ve UNMAŞ Geleneksel Kanal Yönetmen

⁴⁴ UNMAŞ Geleneksel Kanal Yönetmen Yardımcısı (.....)

⁴⁵ Belgede geçen yazışmaların orijinal dili İngilizce olup Türkçe çevirilerine ilgili kısımlarda yer verilmiştir.

Yardımcısı (.....) (O.Y.) tarafından gerçekleştirilen 21.09.2024 tarihli yazışmalar aşağıda aktarılmaktadır:

(O.Y.) (21.09.2024, 10.22):	<i>Arkadaşlar konuştuğumuz gibi cirolara asılıyoruz Yağmur bereket paket servis olan yerler kafa noktalar reyonuna da nefes alacak yer kalmasın arkadaşlar</i>
(O.Y.) (21.09.2024, 10.23):	<i>(.....)⁴⁶ dönüşte tekrar uğra burası 10.00'da açıyor (UNMAŞ Satış ve Dağıtım Elemanı (.....) tarafından gönderilen "şen market kapalı" iletisi yanıtlanmıştır.)</i>

I.4.2. Perakende Satış Noktalarından Elde Edilen Bilgiler

- (71) Dosya kapsamındaki iddiaları açıklığa kavuşturmak amacıyla özel markalı paketlenmiş ekmek ürünlerinin satışını gerçekleştiren ve yerinde incelemede elde edilen belgelerde ismi geçen perakendecilerden bilgi talebinde bulunulmuştur. Bu kapsamda perakendecilerden edinilen bilgiler aşağıda özetlenmiştir.

A101'den Edinilen Bilgiler:

- (72) A101 tarafından gönderilen cevabi yazıda; A101'in "Nimet" adlı özel markalı paketlenmiş ekmek ürününün ürettirilmesi amacıyla UNMAŞ ve UNTAD ile ayrı ayrı fason üretim sözleşmesi akdettiği ifade edilmiştir. 2024 yılının ilk dokuz ayı itibarıyla A101'in özel markalı paketlenmiş ekmek satışlarının %(.....)'ü UNMAŞ'tan %(.....)'si ise UNTAD'dan sağladığı ürünlerden oluşmaktadır. İlaven A101 tarafından sağlanan bilgilerden A101'in "Nimet" markalı paketlenmiş ekmek ürünlerinin yanı sıra UNMAŞ'a ait "Uno" markalı ürünlerin de satışını gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır.

BİM'den Edinilen Bilgiler:

- (73) BİM tarafından gönderilen cevabi yazıdan; BİM'in paketlenmiş ekmek ürünü tedarikinin yaklaşık %95'ini iştiraki olan Başak Gıda Dağıtım Paz. San. ve Tic. AŞ'den (BAŞAK GIDA) sağladığı, 2023 yılında UNTAD'dan, 2024 yılında ise UNMAŞ'tan paketlenmiş ekmek ürünü tedariki gerçekleştirmeye başladığı, halihazırda ise UNTAD'a ait "Untad", UNMAŞ'a ait "Uno" ve BAŞAK GIDA'ya ait "Unlûx" markalarının satışını gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır. İlaven BİM; BAŞAK GIDA ve TURKUVAZ GIDA ile akdettiği Özel Marka (Private Label) Sözleşmesi kapsamında ürettirdiği, "Ekmecik" ve "Connex" adlı özel markalı paketlenmiş ekmeklerin satışını gerçekleştirmektedir. 2024 yılının ilk dokuz ayı itibarıyla BİM'in özel markalı paketlenmiş ekmek satışlarının %(.....)'si BAŞAK GIDA'dan %(.....)'i ise TURKUVAZ GIDA'dan sağladığı ürünlerden oluşmaktadır.

GROSPER'den Edinilen Bilgiler:

- (74) GROSPER⁴⁷ tarafından gönderilen cevabi yazıda; 2022 ve 2023 yıllarında paketlenmiş ekmek ürünlerinin UNMAŞ'tan ve UNTAD'dan tedarik edildiği, paketlenmiş ekmeklerin her bir üretici için ayrılmış reyonlarda tüketiciye sunulduğu, UNTAD'ın ürün tedariki hususunda yetersiz hizmet vermesi sebebiyle reyonların UNTAD'a ayrılan kısımlarının boş kaldığı ve bu durumun ciro kaybına sebebiyet verdiği, ilaven UNTAD'ın GROSPER'e sağladığı ürünlerin çeşitliliğini azalttığı ve UNTAD tarafından yapılan kampanyalardan GROSPER'in faydalanamadığı gerekçeleri ile 03.07.2024 tarihinde UNTAD ile ticari faaliyetlere ara verildiği ifade edilmiştir.

⁴⁶ UNMAŞ Satış ve Dağıtım Elemanı (.....)

⁴⁷ Seyhanlar Gıda Teks. Triko ve Oto. San. Tic. Ltd. Şti.

- (75) Yazıda ayrıca, UNMAŞ çalışanları tarafından GROSPER'in belirli aralıklarla ziyaret edildiği, UNMAŞ'a reyonlarda reyon düzenin sağlandığı, iade süreçlerinin yakından takip edildiği ve söz konusu gerekçelerle herhangi bir ciro kaybı yaşanmasının önüne geçildiği vurgulanmıştır. GROSPER tarafından, İHE ile işbirliği gerçekleştirilmesi amacıyla talepte bulunulduğu ancak GROSPER şubelerinin İHE ürünlerinin satıldığı büfelere ve satış noktalarına yakın olması gerekçesiyle talebin İHE tarafından reddedildiği belirtilmiştir. Öte yandan dosya kapsamında yapılan incelemede, GROSPER'in *Yemeksepeti* uygulaması üzerinden UNMAŞ'a ait "Uno" ve Mhs Organik Ürünler Ltd. Şti.'ye (MHS) ait "Aly" markalı ürünlerin satışının gerçekleştiği görülmüştür.

HAPPY'den Edinilen Bilgiler:

- (76) HAPPY tarafından gönderilen cevabi yazıda; HAPPY'nin "Happy Sweet" adında özel markalı paketlenmiş ekmek ürünü olduğu, söz konusu ürünün üretiminin UNMAŞ tarafından gerçekleştirildiği, alım şartlarının ve piyasa koşullarının sürekli değişkenlik göstermesi sebebiyle UNMAŞ ile fason üretime ilişkin satın alma koşullarının sözlü olarak akdedildiği ifade edilmiştir.
- (77) İlaveten HAPPY'nin; hâlihazırda İHE'ye ait "İhe", Trabzon Vakfıkebir Ekmek Fırını Erol Taşkın'a ait "Vakfıkebir Ekmeği", Umeks Gıda İnşaat ve Sanayi ve Tic. Ltd. Şti.'ye ait "Undano" ve UNMAŞ'a ait "Uno" markalı paketlenmiş ekmek satışı gerçekleştirdiği, UNTAD ile herhangi bir ticari ilişkisinin bulunmadığı anlaşılmıştır.

MİGROS'tan Edinilen Bilgiler:

- (78) MİGROS tarafından gönderilen cevabi yazıda; MİGROS'un UNMAŞ'a ait "Uno" ve "İyilik"⁴⁸, UNTAD'a ait "Untad", İHE'ye ait "İhe", Uneli Gıda İnş. Loj. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.'ye ait "Unabella", Canberk Gıda İht. Mad. Nak. San. ve Tic. Ltd. Şti.'ye ait "Mayaköy", Cey Unlu Mamüller Gıda San. ve Tic. AŞ'ye ait "Cey" Koza Gıda Dağ. San. ve Ticaret AŞ'ye ait "Melba", Doğruluk Koll. Şti. Hayim Küçük-Selim Küçük'e ait "Aviv", Ekin Gıda İnşaat Unlu Mamulleri San. ve Tic. Ltd. Şti.'ye "Hamurdan", Hub Yiyecek AŞ'ye ait "Hub" gibi pek çok üreticiye ait paketlenmiş ekmek ürünlerinin satışını gerçekleştirdiği, üreticilerle özel markalı paketlenmiş ekmek üretimine ilişkin herhangi bir ticari ilişkisi olmadığı, eş deyişle MİGROS'un özel markalı paketlenmiş ekmek ürünü bulunmadığı ifade edilmiştir.

MOPAŞ'tan Edinilen Bilgiler:

- (79) MOPAŞ tarafından gönderilen cevabi yazıda; MOPAŞ'ın İstanbul'da geniş bir dağıtım ağı olan bir perakendeci olduğu, buna karşın UNTAD'ın üretim merkezinin Aksaray'da bulunduğu, (.....), bu nedenle 31.01.2024 tarihi itibarıyla UNTAD ile ticari ilişkilerin sona erdirildiği, hâlihazırda paketlenmiş ekmek tedarikinin "Uno" markası ile UNMAŞ'tan ve "Seçkin" markası ile Seçkin Unlu Gıda Mamulleri Sanayi ve Limited Şirketi'nden (SEÇKİN) ve "Aly" markası ile MHS'den sağlandığı ifade edilmiştir.

ÖZHAN'dan Edinilen Bilgiler:

- (80) ÖZHAN tarafından gönderilen cevabi yazıda; 2022 yılında "Besaş" markası ile Besaş Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret AŞ'den (BESAŞ) "*Sıcak Tava*" markası ile Sıcak Tava AŞ'den (SICAK TAVA) ve "Uno" markası ile UNMAŞ'tan; 2023 yılında

⁴⁸ MİGROS'un cevabi yazısında; üretimi UNMAŞ tarafından gerçekleştirilen "İyilik" markalı paketlenmiş ekmek ürünlerinin "*Sadece Migros'ta*" olarak ifade edilen ürün grupları arasında yer aldığı, ilgili ürüne ilişkin içerik, fiyatlama ve gramaj hususlarında MİGROS'un herhangi bir dahlinin bulunmadığı, söz konusu markanın UNMAŞ'a ait bir marka olması hasebiyle özel marka niteliği taşımadığı ifade edilmiştir.

BESAŞ'tan, "Hastel" markası ile Emek Lojistik Ltd. Şti.'den (EMEK), SICAK TAVA'dan ve UNMAŞ'tan; 2024 yılında ise BESAŞ'tan, "Aly" markası ile MHS'den, SICAK TAVA'dan ve UNMAŞ'tan paketlenmiş ekmek tedariki gerçekleştirildiği, 2024 yılı itibarıyla EMEK ile (.....) ticari ilişkilere son verildiği ifade edilmiştir.

ÖZKURUŞLAR'dan Edinilen Bilgiler:

- (81) ÖZKURUŞLAR tarafından gönderilen cevabi yazıda; 2022 yılında UNTAD ile herhangi bir tedarik ilişkilerinin bulunmadığı, 2023 yılında UNTAD firmasından paketlenmiş ekmek tedarik edildiği, (.....) 2024 yılının ilk çeyreğinde ilgili teşebbüsle ticari faaliyetlere son verildiği ifade edilmiştir.
- (82) İlaveten bahsi geçen cevabi yazıda ÖZKURUŞLAR'ın hâlihazırda "Uno" markası ile UNMAŞ'tan, "Aly" markası ile MHS'den, "Embi" markası ile Embi Gıda AŞ'den (EMBİ), Esim Gıda San. Üretim Paz. Ltd. Şti.'den (ESİM), "Güneşler" markası ile Güneşler Unlu Mamuller San. Tic. Ltd. Şti.'den (GÜNEŞLER), "Haciosmanoğlu" markası ile Haciosmanoğulları Unlu Mamuller Gıda San. Tic. Ltd. Şti.'den (HACIOSMANOĞULLARI), "Ozma" markası ile Ozma Unlu Mamulleri ve Gıda San. Tic. Ltd. Şti.'den (OZMA), "Saran" markası ile Saran Gıda Tekstil İnş. San. ve Dış Tic. Ltd. Şti.'den (SARAN) ve İHE gibi pek çok üreticiden paketlenmiş ekmek tedarik ettiği anlaşılmıştır.

SEYHANLAR'dan Edinilen Bilgiler:

- (83) SEYHANLAR tarafından gönderilen cevabi yazıda; 2022 yılında "Hastel" markası ile Hastel Gıda San. ve Tic. Ltd. Şti.'den (HASTEL), "Uno" markası ile UNMAŞ'tan ve "Sıcak Tava" markası ile SICAK TAVA'dan paketlenmiş ekmek tedarikinin gerçekleştirildiği, 2023 yılında bahsi geçen tedarikçilere ek olarak Etkin Unlu Mamuller Ltd. Şti. (ETKİN) ve UNTAD ile ticari ilişkinin kurulduğu ve SICAK TAVA hariç olmak üzere hâlihazırda söz konusu teşebbüslerle ticari ilişkilerin devam ettiği ifade edilmiştir.

ŞOK'tan Edinilen Bilgiler:

- (84) ŞOK tarafından gönderilen cevabi yazıdan; ŞOK'un 2022 yılında UNMAŞ'tan ve "Sofra" markası ile Sofra Değirmencilik Gıda Tarım San. ve Tic. AŞ'den; 2023 yılında UNMAŞ'tan ve "Backhaus" markası ile Mergen Gıda Sanayi ve Dış Ticaret AŞ'den; 2024 yılında ise UNMAŞ'tan paketlenmiş ekmek tedarik ettiği anlaşılmış olup ŞOK'un UNMAŞ'tan tedarik ettiği paketlenmiş ekmek ürünleri "Uno" ve "Uno Anadolu"⁴⁹ markalarını taşımaktadır.

1.5. Değerlendirme

- (85) Şikâyet başvurusunda, paketlenmiş ekmek pazarında faaliyet gösteren UNMAŞ'ın perakende satış noktaları ile akdettiği sözleşmelerde münhasırlık hükümlerinin bulunduğu, sözleşmeler herhangi bir münhasırlık hükmü içermese dahi UNMAŞ'ın çeşitli uygulamalarla perakende seviyesinde fiili münhasırlığa yol açtığı iddia edilmektedir. Şikâyetçiye göre söz konusu uygulamaların kapsamını, UNMAŞ'ın perakende satış noktalarına (.....) ürünlerini satmamaları için aralarındaki ticari ilişkiyi daha avantajlı hâle getirecek ek indirimler, daha yüksek kâr marjları, (.....) ürünlerinden elde edilecek gelir kadar ek ödeme gibi teşvikler sunması ve/veya satış noktalarının (.....) ürünlerini satmaları durumunda kendi ürünlerinin tedarikini veya uyguladığı indirimleri sonlandırmak gibi baskılar yapması oluşturmaktadır. Bunların yanı sıra

⁴⁹ Hem ŞOK hem de UNMAŞ tarafından gönderilen cevabi yazılarda; "Uno Anadolu" markalı paketlenmiş ekmeklerin yalnızca ŞOK mağazalarında satılan özel markalı ürünler olduğu ifade edilmiştir.

UNMAŞ'ın markalı ürünlerine ilaveten indirim marketleri için ürettiği özel markalı ürünlerin pazar payına dâhil edilmesi hâlinde UNMAŞ'ın hâkim durumda olacağı iddia edilerek ilgili eylemlerin hâkim durumun kötüye kullanılması kapsamında da değerlendirilebileceği belirtilmektedir.

- (86) Rekabet hukukunda münhasırlık uygulamaları 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında dikey anlaşma ve 6. maddesi kapsamında hâkim durumun kötüye kullanılması çerçevesinde ele alınabilmektedir.⁵⁰

I.5.1. Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgelerin Değerlendirilmesi

- (87) UNMAŞ Lokal Mağazalar Ticaret Yönetmeni tarafından UNMAŞ Güney Marmara Bölge Satış Müdürü'ne gönderilen ve *"Şu özhan'da alternatif hiç düşünmesin yani özhan'a özellikle önem ver diğerlerinde rakipler var en azından"* ifadelerini içeren Delil-1'den, şikâyetle dile getirilen iddiaları doğrular bir ifade görülmemekle birlikte, ÖZHAN'da, UNMAŞ'ın rakiplerinden herhangi birine ait ürünlerin satışının gerçekleştirilmediği yönünde izlenim oluşmaktadır. Söz konusu yazışmanın 12.07.2023 tarihinde gerçekleştirildiği, öte yandan ÖZHAN tarafından gönderilen cevabi yazıda 2022-2024 yılları arasında ÖZHAN'da UNMAŞ'ın yanı sıra BESAS'a, SICAK TAVA'ya, EMEK'e ve 2024 yılı itibarıyla ise MHS'ye ait paketlenmiş ekmek ürünlerinin satışının gerçekleştiği, dolayısıyla yazışma tarihinden önceki ve sonraki zaman dilimlerinde ÖZHAN'da UNMAŞ'ın rakiplerine ait ürünlerin de satışa sunulduğu anlaşılmaktadır.
- (88) Delil-2'de ÖZDİLEK Satın Alma ve Marka Müdürü tarafından UNMAŞ Lokal Mağazalar Ticaret Yönetmeni'ne gönderilen ve *"...ürün yok yardımcı olur musunuz diğer firmaları genişletmek zorunda kalacağız..."* ifadelerini içeren iletiye UNMAŞ Lokal Mağazalar Ticaret Yönetmeni tarafından, *"Reyon görseli geldiğinde hemen ileteceğim ilgili yönlendirmeleri yaptım. Mağaza yöneticiniz pazar günü atmıştı ben arkadaşları pazar günü bilgilendirdim onlar da pazartesi gittiğini beyan ettiler bir problem var bakacağım"* şeklinde cevap verildiği, akabinde ÖZDİLEK Satın Alma ve Marka Müdürü tarafından *"Abi ürün gidiyor ama gitmek için gidiyor biz dolu dolu olsun istiyoruz bak foto yanda untad var tepeleme dolu."* ifadelerinin kullanıldığı görülmektedir. Söz konusu yazışmalar bütün olarak değerlendirildiğinde, UNMAŞ'ın rakiplerinden UNTAD'ın da ÖZDİLEK'in raflarında yer aldığı, paketlenmiş ekmek ürünlerinin raflarda yoğun ve düzenli bir şekilde yer almasını perakendecinin özellikle tercih ettiği, nitekim perakendecinin istediği raf düzeninin UNTAD tarafından sağlanıp UNMAŞ tarafından sağlanamaması üzerine ÖZDİLEK'in UNMAŞ'tan aynı hassasiyeti talep ettiği görülmektedir.
- (89) Benzer şekilde Delil-3'te ÖZKURUŞLAR Kategori Müdürü tarafından UNMAŞ Lokal Mağazalar Ticaret Yönetmeni'ne gönderilen *"Erenkoy mağazasına tost ekmeği hic yok. Destek lütfen"* ifadesinin ve Delil-4'te UNMAŞ Satış ve Dağıtım Personeli tarafından perakende satış noktasında paketlenmiş ekmek raflarının düzenine ilişkin görsel paylaşılarak gönderilen *"Müşteri kendisi yapıyo abi"* ifadesi, raf düzenine ve yoğunluğuna ilişkin Delil-2 kapsamında yapılan değerlendirmeyi destekler niteliktedir.
- (90) Delil-3'ten, ÖZKURUŞLAR'ın yeni açılan bir mağazasında aktiviteye girecek olan ürünlerin sergilendiği rafta UNMAŞ'a ait ürünlerin sayıca az olmasından dolayı UNMAŞ'ın serzenişte bulunduğu, buna karşılık aktiviteye girecek olan paketlenmiş ekmek ürünlerinin miktarlarının ve markalarının nihai olarak perakendeci tarafından

⁵⁰ Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Davranışlarına İlişkin Kılavuz dn.17.

belirlendiği, nitekim belgede bahsi geçen aktivitede birden fazla markaya ait paketlenmiş ekmek ürünlerine yer verildiği anlaşılmaktadır.

- (91) UNMAŞ'ın şirket içi yazışmalarını içeren Delil-4'te, UNMAŞ Satış ve Dağıtım Personelinin perakende satış noktasındaki raf düzenini işaret ettiği *"Müşteri kendi yapıyo abı"* şeklindeki iletisine UNMAŞ Takım Lideri tarafından *"Müşterinin yanında düzelttim bu hale getirdim dikkat et reyon diziliminin bozulmasına daralmasını asla izin verme ara bizi haberdar et reyonların fotoğraflarını paylaş ki biz de görelim iyiden köyüye gidişatını ona göre müdahale edelim"* şeklinde cevap verildiği görülmektedir. Yukarıda yer verilen ifadelerden, paketlenmiş ekmek ürünlerinin teşhirinde perakendeciler tarafından raf düzenine oldukça önem verildiği, rafların veya raf bölümlerinin markalara göre ayrıldığı, ancak herhangi bir markaya ait ürün yoğunluğunda azalma olması halinde diğer marka ürünleri ile raf düzeninin sağlandığı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda perakendecilerin raf düzenine önem vermesinin ve tedarikçilerin de satış noktalarında kendi ürünlerinin görünürlüğünü sağlamaya çalışmasının rekabetçi sürecin bir parçası olduğu değerlendirilmektedir.
- (92) UNMAŞ'ın şirket içi yazışmalarını içeren Delil-5'te, şikâyetle dile getirilen iddiaları doğrular bir ifadeye rastlanılmamakla birlikte, UNMAŞ CEO Vekili tarafından UNMAŞ Peşin Kanal Satış Müdürüne gönderilen *"Eylül için lokallerle anlaşmalar tamam mı Diğerlerine hiç fırsat vermemiz lazım"* iletisine cevaben UNMAŞ Peşin Kanal Satış Müdürünün, *"Aktiviteler için konuştuk biz yapacağız müdürüm hepsinde"* dediği görülmekte, bu ifadelerden UNMAŞ tarafından rakiplerinden hızlı harekete geçilerek aktiviteler konusunda perakendecilerle anlaşma yapıldığı anlaşılmaktadır.
- (93) UNMAŞ'ın şirket içi yazışmalarını içeren Delil-6, 7 ve 9'da yer alan *"Resim atmayan arkadaşlar bu saate kadar hiç nokta yapmadınız mı herkesler reyon görseli bekliyorum canlarım biraz arkadaşlar bastırın reyonlarda iğne deliği kadar yer kalmasın"*, *"araçlardaki ekmeği sıfırlayın bakkal noktalarına basın bakkalda büyümede çok kötü gidiyoruz ayın başı okullar açılacak raflarda ekmekte nefes alacak yer bırakmayın"* ve *"Arkadaşlar konuştuğumuz gibi cirolara asılıyoruz Yağmur bereket paket servis olan yerler kafa noktalar reyonuna da nefes alacak yer kalmasın arkadaşlar"* iletileri birbirleri ile benzer ifadeler içermektedir. Söz konusu ifadelerin yer aldığı belgelerden, raflarda paketlenmiş ekmek ürünlerinin yoğunluğunun az olduğu ve geleneksel kanalda büyüme oranlarının istenilen seviyenin altında seyrettiğinin anlaşılması üzerine UNMAŞ yetkilileri tarafından saha çalışanlarına raflara düzenli ve yoğun ürün yerleştirilmesi hususunda telkinlerde bulunulduğu görülmektedir. Dolayısıyla söz konusu yazışmaların, UNMAŞ'ın rakipleriyle raflarda rekabet edebilmek için çaba gösterdiğine işaret ettiği ve şikâyetle dile getirilen iddiaları doğrular bir nitelikte olmadığı anlaşılmaktadır.
- (94) UNMAŞ'ın şirket içi yazışmalarını içeren Delil-8'de UNMAŞ Yönetim Kurulu Başkanı ve UNMAŞ CEO Vekili arasında *"Her yerde raf savaşları"* ve *"Biz ürün kalitesini ve marjını geliştirirken raflarda Untad'ı öldürün"* ifadelerini içeren yazışmalarda sektörde teşebbüsler arasında raflarda yer alma konusunda ciddi bir rekabetin olduğu, yukarıda yer alan belgelerde de ifade edildiği üzere raf düzeni ve yoğunluğu hususlarında UNTAD'ın gerisinde kaldığı görülmektedir. Belgede geçen *"öldürün"* ifadesinin ise stratejik rekabete aykırı bir eylem kurgusunu işaret etmediği, aksine UNMAŞ'ın ürün kalitesi ve marjının yanında raflarda bulunurluk hususunda da rekabet etme güdüsünü gösterdiği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla söz konusu yazışmaların, şikâyetle dile getirilen iddiaları doğrular bir nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.

I.5.2. 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesi Kapsamında Yapılan Değerlendirme

- (95) 4054 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı ikinci maddesi *"Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukuki işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler bu Kanun kapsamına girer."* hükmünü haizdir.
- (96) Anılan maddede geçen *"mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar"* 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde *"Belirli bir mal veya 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, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır."* hükmü ile yasaklanmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında tahdidi olmamak üzere bu hâller arasında *"(d) Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi"* sayılmıştır. Bu kapsamda UNMAŞ hakkında iddia edilen eylemlerin 4054 sayılı Kanun'un ikinci fıkrasının (d) bendi çerçevesinde incelenebileceği değerlendirilmektedir.
- (97) Kanun kapsamındaki hukuka aykırı hâller, belirli bir pazardaki rakip teşebbüsler arasındaki yatay anlaşmalar yoluyla gerçekleşebileceği gibi, tedarik zincirinin farklı düzeylerinde bulunan teşebbüsler arasındaki dikey anlaşmalar yoluyla da ortaya çıkabilmektedir. Bu kapsamda 2002/2 sayılı Tebliğ'in 2. maddesinde dikey anlaşmalar, *"üretim veya dağıtım zincirinin farklı seviyelerinde faaliyet gösteren iki ya da daha fazla teşebbüs arasında belirli mal veya hizmetlerin alımı, satımı veya yeniden satımı amacıyla yapılan anlaşmalar"* olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede, dosya kapsamında iddia edilen münhasırlık ilişkisi, sağlayıcı konumundaki UNMAŞ ile alıcı konumundaki perakende satış noktaları arasında yapılan bir "dikey anlaşma" olarak ele alınmalıdır.
- (98) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamındaki amacı veya etkisi itibarıyla rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar, Kanun'un 5. maddesinde sayılan şartların karşılandığı durumlarda 4. maddenin uygulanmasının kapsamı dışında tutulabilmektedir. Aynı maddenin son fıkrasında geçen *"Kurul, birinci fıkra da gösterilen şartların gerçekleşmesi halinde, belirli konulardaki anlaşma türlerine bir grup olarak muafiyet tanınmasını sağlayan ve bunların şartlarını gösteren tebliğler çıkarabilir."* hükmü çerçevesinde Kurul, 2002/2 sayılı Tebliğ ile belirli konulardaki dikey anlaşmaların ilgili şartların karşılanması hâlinde grup muafiyetinden faydalanabilmelerinin genel çerçevesini çizmiştir. Bu kapsamda grup muafiyeti kapsamına giren anlaşmaların Kanun'un 5. maddesinde sayılan şartları karşıladığının varsayıldığı anlaşılmaktadır. Ancak bu varsayım mutlak nitelikte olmayıp, 2002/2 sayılı Tebliğ'in 6. maddesinde geçen, *"Bu Tebliğ ile muafiyet tanınmış bir anlaşmanın, Kanunun 5 inci maddesinde düzenlenen koşullarla bağdaşmaz etkilere sahip olduğunun tespit edilmesi halinde, Rekabet Kurulu, Kanunun 13 üncü maddesine dayanarak, anlaşmaya bu Tebliğ ile tanınan muafiyeti geri alabilir"* hükmü ile Kurula; grup muafiyeti ile tanınan korumaya tabi bir anlaşmanın, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılmış şartları taşımadığına ve artık grup muafiyeti kapsamında olmadığına karar verme yetkisi tanınmıştır.

- (99) Bu aşamada UNMAŞ bakımından 07.07.2022 tarihli ve 22-32/506-203 sayılı grup muafiyetinin geri alınmasına ilişkin karardan bahsetmek yerinde olacaktır. UNMAŞ'ın perakende satış noktalarındaki münhasırlık uygulamalarının değerlendirildiği kararda Kurul; paketli çeşit ekmek pazarında UNMAŞ'ın rakiplerine nazaran yüksek bir pazar payına sahip olduğu, pazardaki özel markalı ürünlerin UNMAŞ üzerindeki rekabetçi baskısının sınırlı kaldığı, UNMAŞ'ın kendi özel markalı üretiminin ise teşebbüsün pazar gücüne katkı sağladığı ve UNMAŞ dışındaki markalı ürün üreticilerinin indirim marketleri kanalına ulaşamadığı, dolayısıyla UNMAŞ'ın "önemli bir pazar gücüne" sahip olduğu tespitlerinde bulunmuştur. Ayrıca UNMAŞ'ın doğrudan perakende seviyesinde münhasırlık uygulamasının, ilgili pazarda dağıtım ağı gerekliliğinin ve pazarda hâlihazırda faaliyet gösteren teşebbüslerin sahip olduğu kayda değer atıl kapasitenin pazara giriş engeli oluşturduğu dikkate alınarak münhasırlık uygulamalarının ortaya çıkardığı olumsuz etkilerin etkinlik kazanımları ile dengelenemeyeceği değerlendirilmiştir. Sonuç olarak Kurul tarafından, UNMAŞ'a 2002/2 sayılı Tebliğ ile tanınan grup muafiyetinin 4054 sayılı Kanun'un 13. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve 2002/2 sayılı Tebliğ'in 6. maddesinin birinci fıkrası uyarınca geri alınmasına karar verilmiştir. Gerekçeli kararın 29.10.2022 tarihinde tarafça tebellüğ edildiği anlaşıldığından, ilgili tarihten sonra UNMAŞ'ın olası münhasırlık uygulamaları 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında grup muafiyeti korumasından faydalanamamaktadır.
- (100) Münhasırlık uygulamaları, Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz'da "tek marka sınırlaması" ve "rekabet etmeme yükümlülüğü" başlıkları altında açıklanmaktadır. Tek marka sınırlamalarının temelini, bir alıcının tedarik ihtiyacının tamamını veya önemli bir kısmını yalnızca tek bir sağlayıcıdan temin etmeye teşvik edilmesi oluşturmaktadır. Tek marka sınırlamaları sağlayıcı ile alıcı arasında doğrudan münhasırlığı şart koşan bir anlaşma yoluyla ortaya çıkabileceği gibi, sağlayıcının ürünlerinin alımında fiilen münhasırlığa yol açan hedef indirimleri, sadakat indirimleri gibi alıcıya sunulan çeşitli kazanımlar yoluyla da gerçekleştirilebilmektedir. Söz konusu Kılavuz'da tek marka sınırlamalarının rekabet üzerindeki olumsuz etkileri arasında sınırlamaların pazarın diğer sağlayıcılara kapatılmasına yol açabilmesi, teşebbüslerin pazar paylarında katılığa neden olması, satış noktalarındaki markalar arası rekabeti engellemesi gibi olası hâller sayılmıştır. Sağlayıcının ilgili pazarda rakiplerine göre yüksek pazar payına sahip olması, pazarda yüksek giriş engellerinin bulunması, alıcıların pazarlık gücünün düşük olması, uygulanan münhasırlığın doğrudan perakende seviyesine yönelik olması gibi durumlarda tek marka sınırlamalarının rekabet üzerindeki olumsuz etkilerinin ortaya çıkma ihtimali daha yüksektir.
- (101) Bu doğrultuda öncelikle UNMAŞ ile alıcıları arasında doğrudan münhasırlığı şart koşan bir anlaşmanın olup olmadığını tespit etmek adına, UNMAŞ'tan perakende satış noktaları ile akdettiği sözleşmeler talep edilmiştir. GMGA kararında yer verildiği üzere, UNMAŞ'ın olası bir münhasırlık uygulaması, 2002/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi kapsamında rekabet etmeme yükümlülüklerinin belirli süreli olup olmaması veya süresinin beş yılı aşip aşmamasından bağımsız olarak grup muafiyetinden faydalanamamaktadır. Bu kapsamda, UNMAŞ'ın münhasır olarak çalıştığı iddia edilen noktalar başta olmak üzere perakende satış noktaları ile akdettiği sözleşmeler incelenmiştir. UNMAŞ, organize kanalda faaliyet gösteren bazı yerel market müşterileri ve geleneksel kanal müşterileri ile UNMAŞ tarafından hazırlanan tip sözleşmeler imzalamıştır. Bunların dışında kalan organize kanal müşterileri ile söz konusu müşteriler tarafından hazırlanan sözleşmeler akdetmiştir. Söz konusu sözleşmeler

incelendiğinde, sözleşmelerde münhasırlığa dair herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı tespit edilmiştir.

- (102) Diğer yandan, dosya kapsamında UNMAŞ'ta yapılan yerinde incelemede UNMAŞ'ın pazardaki satış stratejisine ilişkin birtakım belgeler elde edilmiştir. "Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgelerin Değerlendirilmesi" başlığı altında da ifade edildiği gibi, paketlenmiş ekmek pazarında faaliyet gösteren üreticilerin/tedarikçilerin perakende satış noktalarında bulunan rafların daha büyük bir kısmında yer almak, dolayısıyla ürün görünürlüğünü sağlamak yoluyla rekabet ettiği, UNMAŞ'ın da raf düzeninin ve raflardaki ürün yoğunluğunun bozulmaması ve rakiplerinden önce aktivite/kampanya yapmak yönünde çaba gösterdiği anlaşılmaktadır. Deliller bütüncül olarak değerlendirildiğinde; UNMAŞ'ın, rakiplerine ait ürünlerin satılmamasına yönelik olarak alıcılarına doğrudan müdahalesini gösteren herhangi bir ifadeye rastlanmamıştır.
- (103) Neticede doğrudan münhasırlık iddiasına yönelik olarak, UNMAŞ'ın perakendecilerle akdettiği sözleşmeler ve yerinde incelemede elde edilen belgeler birlikte değerlendirildiğinde, UNMAŞ'ın paketlenmiş ekmek pazarında faaliyet gösteren satış noktalarında doğrudan münhasırlık uyguladığına yönelik herhangi bir şüphenin oluşmadığı değerlendirilmektedir.
- (104) Şikâyetle yer verilen, UNMAŞ'ın perakende satış noktalarına sadakat doğurucu indirimler ve teşvikler sağladığı iddiası ise dolaylı münhasırlık kapsamında incelenmiştir. Bu çerçevede, UNMAŞ'tan 2022, 2023 yılları ve 2024 yılının ilk dokuz ayı için müşterilerine uyguladığı indirimlerin koşulları, indirim kazanmak için gereken hedefler ve indirim oranları müşteri bazında istenmiştir.
- (105) UNMAŞ'ın müşterilerine uyguladığı indirim koşulları incelendiğinde; HAPPY, MİGROS, MOPAŞ, ÖZKURUŞLAR, ÖZEN, ÖZHAN ve ÇAĞRI⁵¹'ya hedefe bağlı indirimler uygulandığı görülmüştür. Söz konusu indirimler yıllık değer (TL) cinsinden alımlara bağlı hedefler ve bir önceki yıla göre alım miktarının (TL) veya adedinin artış oranına bağlı hedefler olarak iki kategoriye ayrılmakta, hedefleri tamamlayan müşterilere ciro üzerinden %(.....) arasında bir oranla indirim (ciro primi) uygulanmaktadır. Teşebbüs bazında bakıldığında; HAPPY'nin 2022 ve 2023 yıllarında hedeflerini tamamlamadığı, 2024 yılının ilk dokuz ayının ortalamasına bakıldığında ise tanımlanan hedefi karşılamasının mümkün görünmediği, MİGROS'un ilgili dönemde yalnızca 2023 yılında hedefini tamamladığı, 2024 yılının ilk dokuz ayında hedefini karşılamaktan uzak kaldığı⁵², ÖZHAN'a yalnızca 2022 yılında ciro hedefi tanımlandığı, teşebbüsün bu hedefi tamamlayarak prim elde ettiği⁵³, MOPAŞ'ın 2023 ve 2024 yıllarında hedeflerini tamamlayarak prim kazandığı⁵⁴, ÖZEN'in 2022 ve 2023 yıllarında hedeflerini karşılayamadığı ve 2024 yılında indirim sistemine tabii olmadığı, ÖZKURUŞLAR'a yalnızca 2024 yılında indirim sistemi uygulandığı, 2024 yılının ilk dokuz ayında teşebbüsün bu hedefini tamamlamadığı ve aylık ortalama değerlere bakıldığında tanımlanan hedeften uzak kaldığı, ÇAĞRI'nın ise 2023 yılında hedefini tamamlayarak prim elde ettiği⁵⁵, 2024 yılının ilk dokuz ayında ise aylık ortalamalara bakıldığında hedefini tamamlamasının muhtemel olmadığı görülmektedir.

⁵¹ ÇAĞRI Gıda Temizlik Maddeleri İnşaat Sanayi ve Ticaret AŞ

⁵² MİGROS, 2023 yılında (.....) TL ve üzeri ciro karşılığında %(.....) oranında ciro primi elde etmiştir.

⁵³ ÖZHAN, 2022 yılında (.....) TL ve üzeri ciro karşılığında %(.....) oranında ciro primi elde etmiştir.

⁵⁴ MOPAŞ, 2023 ve 2024 yıllarında yıllık %(.....) büyüme karşılığında %(.....) oranında ciro primi elde etmiştir.

⁵⁵ ÇAĞRI, 2023 yılında yıllık %(.....) büyüme karşılığında %(.....) oranında ciro primi elde etmiştir.

- (106) UNMAŞ'ın indirim sistemlerine ilişkin anılan uygulamaları bütüncül olarak değerlendirildiğinde, 2022, 2023 ve 2024 yılları için tanımlanan çeşitli indirim hedeflerine bazı marketlerce (ÖZEN ve ÖZKURUŞLAR) ulaşamadığı, bazı marketler (HAPPY, MİGROS, MOPAŞ, ÖZHAN ve ÇAĞRI) tarafından ise söz konusu hedeflere ulaşılsa da ilgili dönem boyunca hedeflerini istikrarlı bir şekilde tamamlayan bir marketin olmadığı, mevcut durumda hedeflerini tamamlayan marketlerde UNMAŞ'ın rakiplerinin ürünlerinin satılmaya devam ettiği, hedeflerin miktar yerine ciro bazlı tanımlandığı, kazanılan ciro primi oranlarının da düşük olduğu görülmektedir. Öte yandan hedefleri tamamlayamayan marketlerde de rakip ürünlerin satışının yapıldığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla bu indirim uygulamalarının dolaylı münhasırlığa yol açacak boyutta olmadığı veya münhasırlığa yol açmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (107) Dosya kapsamında şikâyetçi tarafından UNMAŞ'ın münhasırlık uyguladığı perakende marketler arasında MOPAŞ ve ÖZKURUŞLAR sayılmış, ayrıca SEYHANLAR'ın da UNMAŞ ile münhasır çalıştığı belirtilmiştir. İlgili marketlerin yanı sıra yerinde incelemede elde edilen belgelerde ÖZHAN'da, UNMAŞ'ın rakiplerinin bulunmadığına işaret eden bir ifadeye rastlanmıştır. Bu kapsamda anılan marketlerden 2022, 2023 yılları ve 2024 yılının ilk dokuz ayı için paketlenmiş ekmek pazarında tedarikçilerinden satın aldıkları ürün miktarları ve tutarları istenmiş, (.....) ile ticari ilişkisi bulunmayan veya bu ilişkiyi sonlandıran teşebbüslere bu durumun sebepleri sorulmuştur. Söz konusu perakende marketlerden gelen cevabi yazılar, aşağıda değerlendirilmektedir:
- MOPAŞ'ın (.....) ile ticari ilişkisinin 2024 yılının Ocak ayında sona erdiği tespit edilmiştir. MOPAŞ tarafından, ticari ilişkinin sona erdirilme sebebi olarak (.....) hususları ifade edilmiştir. İlgili dönemde ayrıca, paketlenmiş ekmek pazarında faaliyet gösteren SEÇKİN'in ve MHS'nin MOPAŞ'a kesintisiz ürün tedariki gerçekleştirdiği, dolayısıyla (.....) ile tedarik ilişkisinin kesilmesi sonrasında da UNMAŞ'ın MOPAŞ ile münhasır çalışmadığı görülmektedir.
 - ÖZKURUŞLAR tarafından, 2023 yılında (.....) ile çalışılmaya başlandığı, (.....) nedeniyle ticari ilişkinin 2024 yılının Mart ayında sona erdiği belirtilmiştir. Ayrıca ilgili dönemde, ÖZKURUŞLAR'ın UNMAŞ ve (.....) dışında çok sayıda farklı paketlenmiş ekmek üreticisi teşebbüsten⁵⁶ ürün tedarik ettiği, dolayısıyla ÖZKURUŞLAR'ın UNMAŞ ile münhasır çalışmadığı görülmektedir.
 - SEYHANLAR'ın ilgili dönemin tamamında (.....) paketlenmiş ekmek tedariki gerçekleştirmeye devam ettiği, ayrıca SEYHANLAR'ın UNMAŞ ve (.....) dışında üç farklı paketlenmiş ekmek tedarikçisi⁵⁷ ile çalıştığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla şikâyetçi ile yapılan görüşmede dile getirilen iddianın gerçeği yansıtmadığı ve UNMAŞ'ın SEYHANLAR ile münhasır çalışmadığı görülmektedir.
 - Diğer taraftan (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda, (.....) ile unvan benzerliği gösteren (.....) ile (.....) ticari ilişkisinin (.....) kesildiği ifade edilmiştir. (.....) ile yapılan görüşme sırasında kastedilen teşebbüsün (.....) olabileceği göz önünde bulundurularak (.....) satış yaptığı paketlenmiş ekmek markaları incelenmiştir. Bu kapsamda, (.....) Uno haricinde Aly markalı paketlenmiş ekmek ürününün de satıldığı ve UNMAŞ'ın (.....) ile münhasır çalışmadığı anlaşılmaktadır.
 - (.....)'ın ise şikâyet konusu dönemde (.....) ile ticari ilişkisinin bulunmadığı tespit edilmiştir. ÖZHAN tarafından (.....) ürünlerinin satılmasının geçmişte teşebbüs içi bir görüşme kapsamında gündeme geldiği, ancak (.....)'ın perakende satış

⁵⁶ MHS, EMBİ, ESİM, GÜNEŞLER, HACIOSMANOĞULLARI, OZMA, SARAN ve İHE

⁵⁷ Hastel Gıda San. ve Tic. Ltd. Şti., Sıcak Tava AŞ ve Etkin Unlu Mamuller Ltd. Şti.

noktalarında paketlenmiş ekmek ürünlerine ayrılmış teşhir alanlarının darlığı nedeniyle farklı bir tedarikçi ile çalışılmasının düşünülmeyeceği ifade edilmiştir. Ayrıca ilgili dönemde, (.....)'ın UNMAŞ dışında dört farklı paketlenmiş ekmek üreticisinden ürün tedarik ettiği, dolayısıyla UNMAŞ'ın (.....) ile münhasır çalışmadığı görülmektedir.

- (108) Delil-8'de yer alan ifadeler neticesinde UNMAŞ'ın UNTAD'ı perakende satış noktalarından çıkarmak üzere hareket edip etmediğini ortaya koymak adına, delil tarihi olan 2024 yılının Eylül ayından iki ay öncesi ve sonrasını kapsayan dönem baz alınarak UNMAŞ ve UNTAD'ın satış verileri incelenmiştir. Bu kapsamda UNMAŞ'ın ve UNTAD'ın ayrı ayrı olarak geleneksel kanalda çalıştığı en büyük 100 satış noktası, organize kanalda ise ortak çalışılan en büyük 50 satış noktası ele alınarak⁵⁸ teşebbüslerin ilgili noktalarda aylık miktar bakımından büyüme oranları karşılaştırılmıştır.

Tablo-10: Teşebbüslerin 2024 Temmuz-Kasım Döneminde Aylık Büyüme Oranları (%)

	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım
UNTAD (Organize Kanal)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
UNMAŞ (Organize Kanal)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
UNTAD (Geleneksel Kanal)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
UNMAŞ (Geleneksel Kanal)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Cevabi Yazılar

- (109) Yukarıdaki tablo incelendiğinde, organize kanalda UNTAD'ın ve UNMAŞ'ın büyüme oranlarının Temmuz ve Ağustos aylarında benzer olduğu; UNMAŞ'ın Eylül, UNTAD'ın ise Ekim ayında rakibinden fazla büyüdüğü, Kasım ayında her iki teşebbüsün satış miktarlarının azaldığı görülmektedir. Geleneksel kanal bakımından ise, Temmuz ayında UNTAD'ın UNMAŞ'tan fazla büyüdüğü, Ağustos ve Eylül aylarında UNTAD küçülürken UNMAŞ'ın büyüdüğü, Ekim ayında ise UNTAD büyürken UNMAŞ'ın küçüldüğü, Kasım ayında ise her iki teşebbüsün satış miktarlarının azaldığı görülmektedir. Bu kapsamda teşebbüslerin organize ve geleneksel kanaldaki aylık büyüme oranlarının dalgalandığı, Delil-8'deki yazışmaların gerçekleştiği tarihten sonra büyüme oranlarının UNMAŞ'ın aleyhine olacak şekilde seyrettiği, dolayısıyla ilgili dönemde UNMAŞ'ın UNTAD'ı satış noktalarından çıkarmaya yönelik bir eyleme işaret eden bir bulgunun bulunmadığı değerlendirilmektedir.
- (110) İlaveten, teşebbüslerin 20.05.2021 tarihli ve 21-26/324-150 sayılı Kurul kararından bu yana faaliyet gösterdiği illerin sayısı dikkate alındığında, UNMAŞ'ın tüm Türkiye'de faaliyetine devam ettiği, UNTAD'ın ise dağıtım faaliyeti gerçekleştirdiği il sayısının 37'den 72'ye yükseldiği tespit edilmiştir.
- (111) Bu noktada, UNMAŞ'ın münhasırlık uygulamalarının grup muafiyeti kapsamının dışında bırakıldığı GMGA kararından sonra paketlenmiş ekmek pazarının genel durumunun incelenmesi de dolaylı münhasırlık uygulamasının söz konusu olup olmadığına ışık tutacak niteliktedir. "Sektöre İlişkin Bilgiler" başlığında yer verildiği gibi, GMGA kararından sonraki dönemde BİM'in pazardaki lider konumunu koruduğu, UNMAŞ'ın istikrarlı bir şekilde pazar payı kaybettiği, buna karşın UNTAD'ın pazar payının artış gösterdiği tespit edilmiştir. İyilik ve Uno Anadolu markalarının satışlarının UNMAŞ'a atfedildiği senaryoda dahi UNMAŞ'ın pazarda ikinci sıradaki konumunun değişmediği görülmektedir. Bulunurluk oranlarına bakıldığında ise, UNMAŞ'ın

⁵⁸ UNMAŞ ve UNTAD'dan iki kanalda da en çok satış yaptıkları müşterilerin listesi talep edilmiş olup UNTAD cevabi yazısında organize kanaldaki müşterilerinde UNMAŞ'ın faaliyet gösterip göstermediği bilgisini de paylaşmıştır. Bu kapsamda organize kanalda ortak çalışılan satış noktaları tespit edilebilmiş ancak geleneksel kanalda bu tip bir sınıflandırmaya gidilmemiştir.

bulunurluk oranları kayda değer bir değişim göstermezken UNTAD başta olmak üzere genel olarak diğer teşebbüslerin hem sayısal hem ağırlıklı bulunurluk oranlarının yükseldiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla pazar verileri UNMAŞ'ın ilgili dönem boyunca dolaylı münhasırlık uygulamaları gerçekleştirmediğine yönelik olarak yukarıda yapılan tespitleri destekler niteliktedir.

- (112) Yukarıda incelendiği üzere; UNMAŞ'ta yapılan yerinde incelemede elde edilen belgeler, UNMAŞ'ın perakende seviyesindeki müşterileriyle akdettiği sözleşmeler, UNMAŞ'ın müşterilerine uyguladığı indirim sistemleri, perakendecilerden gelen cevabi yazılar ve GMGA kararı sonrasında pazarın durumu incelendiğinde, UNMAŞ'ın perakende satış noktalarında münhasırlık uygulamadığı sonucuna ulaşılmıştır.

1.5.3. 4054 Sayılı Kanun'un 6. Maddesi Kapsamında Yapılan Değerlendirme

- (113) Şikâyetle yer alan hususlardan bir diğeri ise UNMAŞ'ın paketli ekmek pazarında hâkim durumda olduğu ve satış noktalarından rakiplerini dışlamak suretiyle hâkim durumunu kötüye kullandığına ilişkindir. Bu çerçevede dosya kapsamında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine ilişkin değerlendirme de yapılmıştır.
- (114) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ilk fıkrasında, *"Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması"* yasaklanmakta ve maddenin ikinci fıkrasında da beş bent halinde örnek niteliğinde kötüye kullanma halleri sayılmaktadır. Bu örneklerden biri, ikinci fıkranın (a) bendinde: *"Ticarî faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olunması ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaçlayan eylemler"* olarak belirtilmektedir.
- (115) Söz konusu hüküm çerçevesinde herhangi bir teşebbüs faaliyetinin hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilebilmesi için öncelikli şart, incelemeye konu teşebbüsün hâkim durumda olmasıdır. Bu nedenle Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde yapılacak değerlendirmelerde öncelikle ilgili teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.
- (116) 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.
- (117) Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz (Hâkim Durum Kılavuzu)'da hâkim durum değerlendirmesi yapılırken esasen, incelenen teşebbüsün rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiğinin araştırıldığı ve söz konusu değerlendirmede, her bir olayın kendine özgü koşullarının göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir. Yine Hâkim Durum Kılavuzu'na göre yapılacak değerlendirmede; incelenen teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu, pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri ve alıcıların pazarlık gücü unsurları göz önünde bulundurulmalıdır.
- (118) Dosya kapsamında paketli ekmek pazarı, ilgili ürün pazarı; Türkiye ise coğrafi pazar olarak tanımlanmaktadır. Hâkim Durum Kılavuzu'nda da işaret edildiği üzere bir teşebbüsün hâkim durumda olup olmadığının tespiti bakımından öncül gösterge, teşebbüsün sahip olduğu pazar payıdır. Bir önceki başlık altında yer verilen Tablo-8 incelendiğinde, 2022, 2023 yılları ile 2024 yılının ilk dokuz ayında UNMAŞ'ın değer

bazında pazar payının %(.....) bandında seyrettiği⁵⁹, ilaveten GMGA kararında aktarılmış olan %(.....) olan pazar payına kıyasla pazar payında düşüş yaşadığı görülmektedir. GMGA kararının alındığı dönemde de pazar lideri olan BİM'in mevcut durumda pazar payını yükseltmesi sonucunda, paketlenmiş ekmek pazarında satışı gerçekleştirilen ürünlerin %(.....)'ı BİM'e ait markalardan oluşur hâle gelmiştir.

- (119) Buna ek olarak, pazarda faaliyet gösteren teşebbüslerin miktar bazlı pazar payı verileri incelendiğinde, UNMAŞ'ın, 2024 yılının ilk dokuz ayında %(.....) pazar payına sahip olduğu görülmektedir. Buna göre UNMAŞ'ın miktar bazlı pazar payının değer bazlı pazar payına göre ciddi oranda ((.....) puan) farklılık gösterdiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla UNMAŞ pazar payının Hâkim Durum Kılavuzu'nda da aktarılan göstergeler doğrultusunda hâkim durumun varlığına işaret etmediği görülmektedir. Diğer yandan dosya kapsamında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca hâkim durumun kötüye kullanıldığına işaret eden herhangi bir bulgu da elde edilmemiştir.
- (120) Sonuç olarak, paketlenmiş ekmek pazarında UNMAŞ'ın gerek miktar gerekse de değer bazında payının pazar lideri olan BİM'in oldukça gerisinde kaldığı, bu kapsamda ilgili pazarda ikinci sırada yer alan UNMAŞ'ın hâkim durumda olmadığı anlaşılmaktadır.
- (121) Dosya kapsamında elde edilen bulgular ve yapılan tüm değerlendirmeler göz önünde bulundurulduğunda, UNMAŞ tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlal edilmediği sonucuna ulaşılmıştır.

I.5.4. Geçici Tedbir Talebi Hakkında Değerlendirme

- (122) UNTAD, UNMAŞ'ın dosya konusu uygulamaları hakkında geçici tedbir kararı verilmesini talep etmiştir. Bilindiği üzere 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 4. fıkrası çerçevesinde geçici tedbir kararı "*nihai karara kadar ciddi ve telafi olunamayacak zararların ortaya çıkma ihtimalinin bulunduğu durumlarda, ihlalden önceki durumu koruyucu nitelikte ve nihai kararın kapsamını aşamayacak şekilde*" alınabileceği düzenlenmiştir. Anılan düzenleme ile ortaya konulan *ciddi ve telafi olunamayacak bir zararın* özellikle mal vermenin reddi gibi teşebbüslerin ilgili piyasadaki faaliyetlerinin başka bir teşebbüsün edimlerine bağlı olduğu durumlarda ortaya çıkması mümkündür.
- (123) Mevcut dosya bakımından ise UNMAŞ tarafından perakende satış noktaları ile münhasır çalışılması suretiyle 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği yönünde bir bulguya ulaşılmadığından geçici tedbir uygulanmasına gerek görülmemiştir.

⁵⁹ GMGA kararı ile karşılaştırabilmek adına bu kısımda UNMAŞ'ın pazar paylarına NIELSEN'in hesapladığı şekilde yer verilmektedir.

J. SONUÇ

- (124) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmamasına ve Unmaş Unlu Mamuller Gıda San. ve Tic. AŞ hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca geçici tedbir uygulanmasına gerek olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.