

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : D3/1/H.S.-99/1 (İlk İnceleme)

Karar Sayısı : 99-37/376-241

Karar Tarihi : 04/08/1999

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Tamer MÜFTÜOĞLU

Üyeler : İsmet CANTÜRK, Kubilay ATASAYAR, M. Zeki UZUN, Murat GENCER, Mustafa PARLAK, Necdet KARACEHENNEM, Sadık KUTLU

B- RAPORTÖRLER: Hakan SABUNCU, Ümit GÖRGÜLÜ

C- ŞİKAYET EDEN: Bahçelievler, Beyoğlu, Esenbağ, Güngören, Maltepe, Gaziosmanpaşa, Kadıköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri, Pendik Fırıncılar Derneği ile Ekmek Sanayii İşverenler Sendikası adına temsilci sıfatıyla Arif Esin, İstanbul Fırıncılar Odası adına Av.Haluk Öcal Ünüvar

D- HAKKINDA İLK İNCELEME YAPILAN

İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda San. ve Tic. A.Ş.
Savaklar Cad. No: 3 Eyüp/İSTANBUL

E- DOSYA KONUSU: İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin İstanbul ekmek piyasasında, hakim durumunu kötüye kullanarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiği iddiası.

F- İDDİALARIN ÖZETİ: İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin;

- İstanbul ekmek piyasasında hakim durumda olduğu,
- Rakiplerinin piyasadaki faaliyetlerini zorlaştırmak amacıyla hem üretimi ile meşgul olduğu ekmeğin kalitesinden ödün vererek hem de sahip olduğu maliyet avantajlarını kullanarak mevcut hakim durumunu kötüye kullandığı,
- İktisadi gerekçelerle açıklanamayacak şekilde maliyetlerinin altında satış yaparak yıkıcı fiyat uyguladığı,
- İstanbul'un muhtelif yerlerinde faaliyet gösteren halk ekmek satış büfelerinin özel sektör firmaları tarafından kullanımının İstanbul Belediyesi tarafından engellendiği,

öne sürülmektedir.

G- DOSYA EVRELERİ

Bahçelievler, Beyoğlu, Esenbağ, Güngören, Maltepe, Gaziosmanpaşa, Kadıköy Un ve Unlu Mamuller Üretim ve Pazarlama Kooperatifi, Pendik Fırıncılar Derneği, Ekmek Sanayii İşverenler Sendikası adına Arif Esin'in Kurum kayıtlarına 11.05.1999 tarih ve 1430 sayılı başvurusu, İstanbul Fırıncılar Odası adına Av.Haluk

Öcal Ünüvar'ın Kurum kayıtlarına 12.04.1999 tarih ve 1105 sayılı başvurusu ve İstanbul Fırıncılar Odası'nın Kurum kayıtlarına 15.03.1999 tarih ve 871 sayı ile intikal eden başvurusu üzerine düzenlenen 30.07.1999 tarih, D.3/1/H.S.-99/1 sayılı İlk İnceleme Raporu 30.08.1999 tarih, REK.0.07.00.00/52 sayılı Başkanlık önergesi ile 99-37 sayılı Kurul gündemine alınarak karara bağlanmıştır.

H- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesinin ihlal edilip edilmediğine yönelik bir önaraştırma yapılmasına gerek olmadığı düşünülmektedir.

İ- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

1. İlgili Pazar

Ürün Pazarı: Temel gıda maddesi olan ekmeğin diğer gıda maddeleri ile ikame edilemediği göz önünde bulundurularak ilgili ürün pazarı ekmek pazarı olarak kabul edilmiştir.

Coğrafi Pazar: Ekmeğin kolay bayatlaması nedeniyle yerleşim birimleri arasında kolayca taşınmadığı, buna karşılık İstanbul ili sınırları içindeki ilçeler arasında ekmek ticareti yapılabildiği dikkate alınarak ilgili coğrafi pazar İstanbul ili sınırları olarak kabul edilmiştir.

2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

11.05.1999 tarih ve 1430 sayı ile Kurum kayıtlarına giren şikayet dilekçesinde İstanbul Halk Ekmek'in hakim durumda olduğuna kanıt olmak üzere adı geçen şirkete ait üç fabrikanın günlük üretim kapasitelerinin 6.000.000. Adet/gün (Edirnekapı 1.500.000. Adet/gün, Gaziosmanpaşa 3.000.000. Adet/gün, Cevizli 1.500.000. Adet/gün) olduğunun belirtildiği, oysa yapılan incelemelerde anılan rakamın adı geçen fabrikaların günlük üretim kapasitelerinin üzerinde olduğu, söz konusu şirkete ait her bir fabrikada yer alan üretim hatlarının kapasitelerinin, 1.972.800 Adet/gün (Edirnekapı 986.400 Adet/gün, Gaziosmanpaşa 657.600 Adet/gün, Cevizli 328.800 Adet/gün) olduğu saptanmıştır.

Anılan şikayet dilekçesinde, "Üretim Aşaması" başlığı altında İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin ürettiği mamullere ilişkin olarak kullandıkları unun Tip 3 veya Tip 4 kalitesinde olduğu ve özel sektör firmalarının Tip 1 un kullandıkları iddia edilmektedir. Konuya ilişkin İlk İnceleme Raporu'nun "Üretim" başlıklı 1 inci bölümünde İstanbul Halk Ekmek Fabrikalarında şikayet dilekçesinde belirtildiğinin aksine Tip 2 un kullanıldığı ve bununla kalmayıp unun, üretim sürecine dahil edilmeden önce buğday ununun kalite standardını belirlemek üzere ilan edilen TSE 4500 kriterine göre analiz edildiği belirtilmektedir.

Şikayet dilekçesinde aynı başlık altında yer alan diğer bir husus da İstanbul Halk Ekmek Fabrikalarında 1 çuval una ½ kg maya katıldığına ve hiç katkı maddesi kullanılmadığına ilişkindir. İstanbul Halk Ekmek Fabrikaları olarak bilinen toplam üç fabrikanın Mayıs 1999 yılına ait hammadde hareket cetvellerinden alınan maya ve katkı maddesi rakamları incelendiğinde bir çuval un için Merkez fabrikanın 2.68 kg maya (ancak Merkez fabrika aktivitesi daha yüksek sıvı maya kullanmaktadır.), Cebeci fabrikasının 1.44 kg maya, Cevizli fabrikasının 1.40 kg maya kullandığı

görülmektedir. Yaş mayanın kullanım oranı mamule ve hava şartlarına göre değişmekle birlikte kullanılan un kalitesine göre % 1-6 arasındadır. Ayrıca üretimde çeşitli ölçülerde katkı maddeleri kullanıldığı da belirlenmiştir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesinde hakim durumun kötüye kullanılması yasaklanmaktadır. Buna göre "Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır." Başka bir deyişle, Kanun'da hakim durum yasaklanmamakta, ancak varolan bir hakim durumun kötüye kullanılması yasaklanmaktadır.

Kanun'un Tanımlar başlıklı 3 üncü maddesinde hakim durumun tanımı yapılmıştır. Buna göre hakim 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 gücünü ifade etmektedir.

Kanun'un 3 üncü maddesi anlamında teşebbüs niteliğinde olan İstanbul Halk Ekmek'in günlük 250 gr'lık normal ekmek üretim ve satış miktarı yaklaşık 1.100.000 adettir. Bir firmanın piyasada hakim durumda olup olmadığının en önemli göstergesi pazar payı olması sebebiyle yapılan incelemelerde İstanbul ekmek piyasasında günlük ekmek tüketiminin 250 gr'lık normal ekmek için yaklaşık minimum 10 milyon adet, 200 gr'lık normal ekmek için yaklaşık minimum 12 milyon adet olduğu belirlenmiştir. Dolayısıyla, diğer fırınlarda üretilen gramajı daha düşük ekmekler de dikkate alındığında İstanbul Halk Ekmek'in İstanbul ekmek piyasasında sahip olduğu pazar payının; gerek fırınlar ve İstanbul Halk Ekmek tarafından üretilen ekmeklerdeki gramajları arasında farklılıklar olması ve gerekse tüketim rakamları ile ilgili kesin verilerin bulunmaması hususları da göz önünde bulundurulduğunda maksimum % ... olduğu görülmektedir. Bu itibarla İstanbul Halk Ekmek'in sahip olduğu % ...'luk pazar payı ile hakim durumda olmadığı ortaya çıkmaktadır

Öte yandan İstanbul Halk Ekmek; sadece ekmek üretimi, ürettiği ekmeklerin dağıtımını ve pazarlaması ile uğraşmaktadır. Dağıtım işlemini kendi araçlarıyla yapmakta, satışı ise işletme hakkı özel şahıslara ait olan ve sadece halk ekmeğin ürettiği ürünlerin satışını yapan büfelerde ve kısmen de bakkal ve marketlerde gerçekleştirilmektedir. Ayrıca ekmek üretiminde girdi olarak kullanılan un, tuz, maya, katkı maddesi ve benzeri ürünlerin üretimini yapmamakta, söz konusu bu ürünleri piyasa koşullarında bu ürünlerin üreticisi ya da satıcısı firmalardan almaktadır. Bu sebeple söz konusu şirketin dikey bir bütünlük içinde olmadığı ortaya çıkmaktadır.

İstanbul ekmek piyasasına yönelik olarak ekmek üretecek bir fırın kurmanın maliyeti yüksek değildir. Kaldı ki İstanbul'da ruhsatsız çalışan fırınlar da mevcuttur. Piyasaya giriş için önemli bir engel olmamakla birlikte asıl sorun pazarlamadır. Üretilen ekmeğin pazarlaması fırından satış ile birlikte genelde bakkal ve marketlerden yapılmaktadır. Piyasaya yeni girecek bir fırın için en büyük sorun ürettiği ekmekleri satabileceği bakkal ve market bulmaktır. Bu itibarla İstanbul ekmek piyasasında hakim durum teşkil edecek şekilde büyük bir giriş engeli olmadığı açıkça görülmektedir.

Yukarıdaki hakim durum değerlendirmesinde kullanılan kıstasların yanı sıra şirketin pazarda uyguladığı fiyat ve diğer politikaların da incelemesi gerekmektedir. İstanbul Halk Ekmek günde ortalama 1.100.000 adet 250 gr normal ekmek üretmektedir. Ürettiği ekmeklerin müşteriye satış fiyatı Raportörlerin inceleme yaptığı günler itibarıyla 45.000 TL'dir. Diğer fırınlarda ise İstanbul'un geriye kalan toplam ihtiyacı (minimum 9 milyon adet) üretilmekte, üretilen ekmeklerin büyük bir bölümünün gramajı 200-250 gram arasında değişmektedir. Söz konusu ekmeklerin piyasaya satış fiyatı ise 50 ila 80 bin TL arasındadır. Görüldüğü üzere İstanbul Halk Ekmek piyasada düşük fiyatla ekmek satmasına rağmen piyasayı etkileme gücüne sahip değildir.

İstanbul Halk Ekmek'in piyasada rekabeti önemli ölçüde etkileyecek gücünün olmadığı bir diğer göstergesi de satış politikasıdır. Söz konusu şirket talep üzerine üretim yapmakta ve iade kabul etmemektedir. Üretim kapasitesi günlük 2 milyon adet olmasına rağmen bunun ancak yarısını kullanabilmekte ve günlük ortalama 1.100.000 adet ekmek üretmektedir. Halk ekmeğe olan talebin bu kadar olduğu dikkate alındığında İstanbul Halk Ekmek'in arz üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleme ve rakiplerden ve müşterilerden bağımsız hareket edebilme gücünün olmadığı açıktır.

İstanbul Halk Ekmek tarafından üretilen ekmeğin daha geniş kesimlere halk ekmek büfeleri aracılığı ile ulaştırılmasının tüketicinin tatmininin artırılması yönünde olumlu bir tasarruf olması ayrıca anılan eylemin hakim durumda bulunmayan bir teşebbüs tarafından gerçekleştirilmesi sebebiyle, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsis olunan ekmek satış büfelerinde sadece İstanbul Halk Ekmek'in ürettiği ekmeklerin satışının yapılmasının rekabeti azaltmayacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla anılan konu ile ilgili olarak herhangi bir düzenleyici karar alınmasına gerek bulunmamaktadır.

SONUÇ

Yukarıdaki tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde; İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul ekmek piyasasında faaliyet gösteren İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş. hakkında 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40 ıncı maddesi uyarınca ön araştırma yapılmasına veya soruşturma açılmasına ve satış büfelerine ilişkin Kanun'un 9 uncu maddesi çerçevesinde herhangi bir tedbir kararı alınmasına gerek olmadığına OY ÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

KARŞI OY GEREKÇESİ

Kurulumuzun 04.08.1999 gün ve 99-37/376-241 sayılı Kararına aşağıda sunduğumuz nedenlerle katılamıyoruz:

- 1- 4054 sayılı yasanın 1,2 ve 27 nci maddeleri ile, ülke sınırları içinde rekabetin korunması ve kurulması görevinin Rekabet Kurulu sorumluluğunda olduğu hükme bağlanmıştır. Kurul, bu denli önemli bir görevi gerçekleştirirken, ayrıntılı bir inceleme ve araştırma yapmak zorunluluğundadır. Yasanın 40 ncı maddesi, bu anlayışla düzenlenmiştir.

Rekabet Kurumuna ve Kurul'a intikal eden bir yakınma üzerine, konunun "ilk inceleme" gibi, yasada bulunmayan bir yöntemle sonuçlandırılması söz konusu olmamalıdır.

4054 sayılı yasanın 40 ncı maddesinin birinci fıkrası hükmü, önaraştırma yönteminin buyurucu nitelikte olduğunu belirtmektedir.

Gerçekten, "...önaraştırma yapılmasına karar verir" sözcüğü bunu kanıtlar niteliktedir.

- 2- Başvuruda öne sürülen savlar, yerinde inceleme yapılmasını gerektirecek niteliktedir. Örneğin, Halk Ekmek'in üretim yaptığı yerlerdeki alt yapı hizmetlerinden diğer teşebbüslerin yararlandırılıp yararlandırılmadığı da belli değildir. Şayet bir doğalgaz hizmetinden diğer teşebbüslerin yararlandırılmadığı söz konusu ise, bu durum egemen gücün kötüye kullanıldığının somut bir kanıtıdır.

- 3- Başvuru dilekçesinde ileri sürülen savların mahallinde yapılacak araştırmalarla değerlendirilmesi gerektiği kanısındayız.

Bu nedenlerle önaraştırma yapılması gerektiği görüşü ile çoğunluk kararına katılamıyoruz.