

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**(Danıştay'ın İptal Kararı Üzerine Verilen)
REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2003-3-42 **(Soruşturma)**
Karar Sayısı : **06-36/461-123**
Karar Tarihi : 26.5.2006

10 **A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Mustafa Parlak
Üyeler : Tuncay SONGÖR, Rıfki ÜNAL, Prof. Dr. Nurettin
KALDIRIMCI, M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN,

B. RAPORTÖRLER: Tarkan ERDOĞAN, Ümit GÖRGÜLÜ, Sanem ŞİMŞEK

20 **C. ŞİKAYET EDEN :** Nuri ÇAĞLAR

Çağlar Gıda San. Tic. Ltd. Şti.
Gazi Mah. Ali Nadi Ünler Cad. No: 43 Gaziantep

D. KARŞI TARAF: Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK)
Tunus Cad. No:4 Bakanlıklar Ankara

30 **E. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulu'nun 7.1.2005 tarih, 05-02/18-9 sayılı kararının iptaline ilişkin Danıştay 13. Dairesi'nin 15.2.2006 tarih, 2005/7776 E. 2006/999 K. sayılı kararı üzerine, Gaziantep Fırıncılar Odası tarafından taahhütnameler düzenlemek yoluyla ekmek piyasasında rekabetin engellendiği ve TESK ile Türkiye Fırıncılar Federasyonu tarafından ekmekte taban fiyatın belirlendiği iddiasının yeniden değerlendirilmesi.

40 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Çağlar Gıda San. Tic. Ltd. Şti. adına işletme sahibi Nuri Çağlar imzalı başvuru dilekçesinde; Gaziantep ilinde Fırıncılar Derneği ve Esnaf Odası'nın ekmek satış fiyatını 200 gr. ekmek için 250.000 TL olarak belirledikleri, bununla birlikte ekmeğin belediyeye ait satış noktalarında 200.000 TL'den, büyük marketlerde ise 150.000 TL'den satıldığı ifade edilmiş, kendilerinin üretimini gerçekleştirdiği ekmeği makul sayılabilecek bir kâr marjıyla 175.000 TL'den satmalarının ise anılan Dernek ve Oda tarafından dağıtım araçlarının tahrip edilmesi, kendilerine ve personele zarar verilmesi suretiyle engellenmek istendiği belirtilerek, mağduriyetlerinin giderilmesi talep edilmiştir. Buna ek olarak, adı geçen Dernek tarafından tüm esnafa fiyatlara uyulacağına dair bir taahhütname imzalatıldığı ve bu taahhütnameye uyulmaması durumunda tahsil edilmek üzere toplam 7500 Amerikan Doları tutarında iki adet senet imzalatıldığı ifade edilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ:

50 Kurum kayıtlarına 4.4.2003/1432 ve 7.4.2003/1488 tarih ve sayılar ile intikal etmiş olan şikayet üzerine hazırlanan 24.3.2003 tarih ve 2003-3-42/BN-03-HS sayılı Bilgi Notu Rekabet Kurulu'nda görüşülmüş ve 1.5.2003 tarih ve 03-28/368-M sayılı karar uyarınca Gaziantep Fırıncılar Odası hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

Yapılan önaraştırma sonucu hazırlanan 6.1.2004 tarih ve 2003-3-42/ÖA-04-TE sayılı Önaraştırma Raporu'nun Kurul'da değerlendirilmesi sonucunda,

60 - Gaziantep Fırıncılar Odası'nın taahhütnameler düzenlemek yoluyla ekmek piyasasında rekabeti engellediği,
- Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu'nun (TESK) Türkiye Fırıncılar Federasyonu vasıtasıyla almış olduğu ekmekte taban fiyatın belirlenmesine ilişkin kararı Gaziantep Fırıncılar Odası'na göndererek Gaziantep ekmek pazarında rekabetin kısıtlanmasına neden olduğu yönündeki iddialara ilişkin bulguları ciddi ve yeterli bulunarak TESK, Türkiye Fırıncılar Federasyonu ve Gaziantep Fırıncılar Odası hakkında, anılan Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma başlatılmasına 15.1.2004 tarih ve 04-01/33-M sayı ile karar verilmiştir. Bu karar üzerine, 4054 sayılı Kanun'un 70 43/2. maddesi uyarınca haklarında soruşturma açılan taraflara bildirimde bulunularak tarafların 30 gün içinde yazılı savunmalarını göndermeleri istenmiş ve TESK'in yazılı savunması 24.2.2004 tarihinde, Fırıncılar Federasyonu'nun yazılı savunması 25.2.2004 tarihinde, Gaziantep Fırıncılar Odası'nın yazılı savunması ise 26.2.2004 tarihinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Kurul'un 2.7.2004 tarih ve 04-44/559-M sayılı kararı ile soruşturmanın süresi 15.7.2004 tarihinden itibaren 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca 45 gün uzatılmıştır. Hazırlanan 23.8.2004 tarih ve S.R. /04-15 sayılı Soruşturma Raporu, Kanun'un 45/1. maddesi uyarınca tüm Kurul 80 üyeleri ile ilgili taraflara tebliğ olunmuş ve aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince taraflardan 30 gün içinde yazılı savunmalarını göndermeleri istenmiştir. Gaziantep Fırıncılar Odası'nın ikinci yazılı savunması 24.9.2004 tarih ve 5345 sayı ile, TESK'in ikinci yazılı savunması 23.9.2004 tarih ve 5307 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. TESK ve Gaziantep Fırıncılar Odası'nın süresi içinde yazılı savunmalarını göndermelerini takiben Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca ek yazılı görüşler düzenlenmiş ve Kanun'un 45/2. maddesi uyarınca 8.10.2004 tarihinde tüm Kurul üyeleri, TESK ve Gaziantep Fırıncılar Odası'na tebliğ edilmiştir. Türkiye Fırıncılar Federasyonu tarafından 22.9.2004 tarih ve 5294 sayıyla giren yazı ile ikinci yazılı savunma için ek süre talep edilmiş, 30.9.2004 tarih ve 04-63/904-M 90 sayılı Kurul Kararı ile ikinci yazılı savunma süresi, bu teşebbüs birliği bakımından 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bitiminden itibaren 30 gün uzatılmıştır. Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun ikinci yazılı savunması 13.10.2004 tarih ve 5696 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Söz konusu teşebbüs birliğine ek yazılı görüş 25.10.2004 tarihinde tebliğ edilmiştir. TESK'in ve Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun üçüncü yazılı savunması süresi içinde Kurum'a intikal ederken Gaziantep Fırıncılar Odası tarafından üçüncü yazılı savunma gönderilmemiştir. Tüm

100 tarafların talebi üzerine Kurul 2.12.2004 tarih ve 04-77/1089-M sayılı toplantısında sözlü savunma toplantısı yapılması kararını almıştır. Sözlü savunma toplantısı 7.1.2005 tarihinde Rekabet Kurumu'nun merkez binasında yapılmıştır. Kurul 7.1.2005 tarihinde 05-02/18-9 sayı ile nihai kararını vermiştir.

110 Yukarıda yer verildiği üzere Rekabet Kurulu soruşturma kapsamında olan teşebbüs birliklerinden sadece TESK'in 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine karar vermiştir. Gerekçeli karar taraflara 31.5.2005 tarihinde tebliğ edilmiştir. Taraflar gerekçeli kararı 1.6.2005 tarihinde tebellüğ etmiş ve anılan teşebbüs birliklerinden sadece TESK bu kararın iptali için Danıştay'a başvurmuştur. Anılan kararın TESK'e ilişkin bölümü soruşturmayı yürüten Kurul üyesinin nihai karar toplantısına katılarak oy kullanmasının hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle Danıştay 13. Dairesi'nin 15.2.2006 tarih ve 2005/7776 E., 2006/999 K. Sayılı Kararı ile bozulmuştur.

120 Bunun üzerine Kurul mevcut dosya üzerinden yeniden karar verilmesini teminen gerekli hazırlık çalışmalarının yapılmasına ve konunun Kurul gündemine getirilmesine karar vermiştir. Kurul'un 15.8.2005 tarih ve 05-51/785-M sayılı Kararı'nın gereği olarak dosya üzerinde yapılan değerlendirmeler ışığında düzenlenen 22.5.2006 tarihli yönetici özeti 22.5.2006 tarih ve REK.0.07.00.00-110/107 sayılı Başkanlık önergesi ile Rekabet Kurulu ilk inceleme, önaraştırma ve soruşturmaya ait tüm savunma, ek savunma, sözlü savunma tutanakları, sözlü savunma toplantısının ses kayıtlarının yazılı açılımı, raporlar, Danıştay'ın iptal kararı, tüm dosya münderecatında yer alan bilgi ve belgeleri inceleyerek, 26.5.2006 tarih ve 06-36/461-123 sayılı nihai kararını vermiştir.

130 7.1.2005 tarih, 05-02/18-9 sayılı Kurul Kararı'nda Fırıncılar Federasyonu ve Gaziantep Fırıncılar Odası'na ceza verilmesine gerek olmadığına hükmedilmiştir. İlgili Karar'ın Fırıncılar Federasyonu ve Gaziantep Fırıncılar Odası'na yönelik kısmının Danıştay 13. Dairesi'nde dava konusu yapılmadığından kesinleşmesi nedeniyle, Fırıncılar Federasyonu ve Gaziantep Fırıncılar Odası'na ilişkin karar yeniden değerlendirilmemiştir.

140 2.7.2005 tarih ve 5388 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun"un 5. maddesinde yer alan "Soruşturma yapılmasına karar verildiği takdirde Kurul ilgili daire başkanının gözetiminde soruşturmayı yürütecek raportör veya raportörleri belirler." hükmü uyarınca alınan 13.7.2005 tarih, 05-46/667 sayılı Kurul kararının "Soruşturma heyeti Başkanı olarak belirlenmiş bulunan Rekabet Kurulu Üyelerinin, söz konusu dosyalara ilişkin nihai kararın alındığı toplantılara katılmaması gerektiği" hükmünü içeren 3. maddesi doğrultusunda, mevcut soruşturmanın Heyet Başkanlığını yürüten Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ nihai karar toplantısına katılmamıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili yönetici özetinde; soruşturma sürecinde elde edilen bilgi ve belgeler ışığında, Soruşturma Raporu'nda verilen sonuçlarda herhangi bir değişikliğe gidilmesine gerek olmadığı ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

150

I.1. İlgili Pazar

I.1. 1. İlgili Ürün Pazarı

Belirli bir ürün ve onunla ikame edilebilirliği olan diğer ürünlerden oluşan pazarlar aynı ilgili ürün pazarı altında değerlendirilmektedir. Bir ürünün diğer bir ürünle aynı pazarda yer alabilmesi için bu ürünlerin tüketici gözünde nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olmaları gerekmektedir.

160

İnceleme konusu olaylar bağlamında francala ekmek ile pidenin aynı ürün pazarı içinde değerlendirilmesini gerektiren önemli unsurlar söz konusudur. Bunların içinde tüketici alışkanlıkları ve toplam tüketimin önemli bir bölümünün pide üreticileri tarafından karşılanması en yüksek ağırlığa sahip unsur olarak öne çıkmaktadır. Buna ek olarak, francala ekmek ile pide fiyatlarının aynı seviyede seyretmesi ve fiyat artışlarının da aynı tarihlerde ve eşit olanlarda gerçekleşmesi, francala ekmekte yapılacak bir fiyat artışının, talebin önemli ölçüde pideye kayması ile sonuçlanacağına, diğer bir deyişle söz konusu ürünler arasında yüksek ikame edilebilirlik derecesinin bulunduğuna işaret etmektedir.

170

Rekabet hukuku açısından ise ilgili ürün pazarının belirlenmesinde genel olarak, “tüketici açısından nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olması” tanımından hareketle, değerlendirmeler ağırlıklı olarak talep ikamesi açısından yapılmakta, arz ikamesine de aşamalı olarak yer verilmektedir. Diğer bir deyişle, incelemelerde talep ikamesinin arz ikamesine oranla öncelik taşıdığı görülmektedir. İnceleme konusu dosya açısından ise, francala olarak adlandırılan ekmek ile pide arasında tüketici açısından önemli ikame olanaklarının bulunması, bu ürünlerin aynı ürün pazarı altında incelenmesini yeterli kılmaktadır.

180

Bu doğrultuda ilgili ürün pazarı “ekmek ve pide pazarı” olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

1997/1 sayılı “Rekabet Kurulu’ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ”in 4. maddesinde, ilgili coğrafi pazar, teşebbüslerin mal ve hizmetlerin arz ve talebi konusunda faaliyet gösterdikleri, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olması nedeniyle, diğer bölgelerden kolayca ayrılabilen bölgeler olarak tanımlanmaktadır.

190

TESK hakkında soruşturma yürütülmesinin sebebi, TESK’in, Federasyon’un talebi üzerine ekmekte tavan fiyatın yanı sıra taban fiyatın da belirlenmesine yönelik olarak almış olduğu kararın, pazardaki rekabet koşullarına etkisini ortaya koymaktır. Bu noktada, TESK ve Federasyon tarafından yapılan çalışmalar sonucunda alınan kararların genelgeler yahut yazışmalar halinde

200 tüm Türkiye'deki Odalara gönderildiği, dolayısıyla anılan teşebbüs birliklerinin karar veya görüşlerinin yurt çapında etki doğurduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Her ne kadar, TESK ve Federasyon'un taban fiyat konusundaki çalışma yahut kararlarının Gaziantep il merkezindeki fiyat tespit uygulamalarına yansımalarının olup olmadığı incelenirse de, bu teşebbüs birliklerinin etki alanı, coğrafi pazarın daha geniş ele alınması gereğini doğurmaktadır.

Bu gerekçelerden hareketle ilgili coğrafi pazar, "Türkiye Cumhuriyeti sınırları dahil" olarak belirlenmiştir.

210 I.2. Hakkında Soruşturma Yürütülen Taraf

I.2.1. Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK)

507 sayılı Kanun uyarınca teşekkül eden ve kamu kurumu niteliğinde bir meslek örgütü olan TESK, kuruluş yasasının 88. maddesinde belirtildiği üzere;

- Esnaf ve sanatkârlar odaları, esnaf ve sanatkârlar odaları birlikleri ile esnaf ve sanatkârlar federasyonları arasında birliği temin etmek, gelişmeyi ve ilerlemeyi sağlamak,
- Genel olarak esnaf ve sanatkârların faaliyetlerinin mesleki çıkarlar ve ülke yararına uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak, bu hususta lüzumlu görülecek her türlü önlem ve girişimlerde bulunmak,
- Esnaf ve sanatkârları yurt çapında ve uluslararası kurum ve kuruluşlar düzeyinde temsil etmek, esnaf örgütleri ile uluslararası dayanışma içerisinde olmak,
- Ulusal ekonomideki gelişmelere paralel olarak lüzumlu görülecek mesleki önlemleri almak, dünyadaki değişimlere göre esnaf ve sanatkârların uyumunu sağlayacak girişimlerde bulunmak,
- Esnaf ve sanatkârların mesleki eğitimlerini geliştirmek, verimliliğin artması ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi için faaliyette bulunmak; onların ekonomik, sosyal ve kültürel yönden gelişmelerini sağlamak amacıyla tesisler, şirketler, kurum ve kuruluşlar oluşturmak,
- Bakanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak, esnaf ve sanatkârlara yönelik her türlü çalışmayı gerçekleştirmek

amaçlarıyla kurulmuştur.

240 TESK organları, anılan Kanun'un 91. maddesinde belirtildiği üzere, Genel Kurul, Başkanlar Kurulu, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu'ndan oluşmaktadır. Aşağıda Genel Kurul, Başkanlar Kurulu ve Yönetim Kurulu'na 507 sayılı Kanun ile verilen başlıca görev ve yetkilere yer verilmektedir.

"Genel Kurul

Madde 94-Genel kurulun başlıca görev ve yetkileri:

a) Yönetim kurulu çalışma raporu ile denetim kurulunun raporunu incelemek,
yönetim kurulu ve denetim kurulunu ibra etmek,

...

d) Yönetim kurulunca hazırlanan yönetmelikleri onamak,

...

250

ı) Yargı gözetiminde yönetim kurulu asıl ve yedeklerinin seçimi

i) Yargı gözetiminde denetim kurulu asıl ve yedeklerinin seçimi.”

Başkanlar Kurulu

Madde 98- Başkanlar Kurulu birlik ve federasyon başkanlarından kurulur.

Konfederasyon genel kurulunun toplanmadığı yıllarda Mayıs ayında ve ayrıca yönetim kurulunun gerekli göreceği zamanlarda çağrısı üzerine toplanır. Toplantı görüşme ve karar alması usul ve esasları genel kuruldaki gibidir. Kurul bu kanunun 94. maddesinin (a), (b), (c), (ç), (d), (e), (f), (g), (h) fıkralarında yazılı görevleri yapar.

260

Yönetim Kurulu Başkanlığı

Madde 100

Konfederasyon yönetim kurulu kendi üyeleri arasından bir genel başkan ve üç genel başkanvekili seçer. Konfederasyon temsilcisi yönetim kurulu başkanıdır. Konfederasyon yönetim kurulu başkanı veya başkanvekili ile genel sekreterin müşterek imzaları bağlar.

270

(Ek:9/5/1991 – 3741/23 md.) Konfederasyon bünyesinde Konfederasyon genel başkanı, genel başkanvekilleri ve genel sekreterden oluşan bir yürütme kurulu kurulur. Bu kurul, Konfederasyon yönetim kurulunun vereceği görevleri yerine getirir.

Yönetim Kurulu

Madde 101-Yönetim kurulunun başlıca görev ve yetkileri:

280

a) Konfederasyon işlerini mevzuat içinde yürütmek,

b) Genel kurul tarafından alınan kararları yürütmek,

...

...

e) Birliklerin ve gerektiğinde odaların ve federasyonun çalışmalarının mevzuat ve statüleri esasları içinde yürütmesini sağlamak için lüzumlu görülecek zamanlarda işlemlerini incelemek ve alınması gerekli tedbirler hakkında tebligatta bulunmak,

f) Birlikler ve birliklerle federasyon arasında çıkacak anlaşmazlıkları incelemek ve kesin olarak halletmek,

290

...

h) Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca verilen emir ve talimatı yerine getirmek,

...

ö) *Birliklerce tesbit olunan gelenek ve teamüllerden memleket ölçüsünde uyulması zorunlu mesleki kararlar haline getirilmesi gerekenleri tesbit ve bunların yürütülmesini sağlamak için Sanayi ve Ticaret Bakanlığına teklifte bulunmak,*

...

300

t) *Kendisine bırakılan işleri yürütmek için ilgili meslek kolundaki federasyonun mütalâasını almak,*

...”

Halen Türkiye genelinde esnaf ve sanatkarlara hizmet etmek amacıyla kurulmuş bulunan ve faaliyetlerini sürdüren 3483 Esnaf ve Sanatkarlar Odası, her ilde birer (İstanbul’da 2) adet olmak üzere toplam 82 Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği ve Ankara’da faaliyetlerini sürdüren 13 Esnaf ve Sanatkarlar Federasyonu mevcuttur.

310

TESK’in Yönetim Kurulu üyeleri Derviş Günday (Genel Başkan), Bendevi Palandöken (Gen. Bşk. Vekili), M.Erol Korkut, Demirhan Elçin, Uğur Bektaş, Arif Tak, Kemal Kaya, Musa Çelikel, Hikmet Keskin, M. Burhan Aksak, Ahmet Damlar, Hatay Karaman, Ali Bayram, Dursun Sümer, Doğan Ceylan, Süleyman Köstekli, Orhan Tolunay, Hulusi Akşit, Mehmet Ali Susam, Arif Erdal ve Yılmaz Çimen’dir.

Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, TESK 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs birliğidir.

320

I.3. Yapılan Tespitler ve Deliller

I.3.1. TESK’e İlişkin Tespitler

I.3.1. Öneraştırma Döneminde Elde Edilen Tespit ve Deliller

Öneraştırma sürecinde, Oda bünyesindeki inceleme sırasında rastlanan ve 10.4.2002 tarih ve 2002/81 sayı ile Fırıncılar Federasyonu tarafından o tarihteki Federasyon Başkanı Yusuf Ekşi ve Genel Sekreter Mehmet Haki imzalarıyla Gaziantep Fırıncılar Odası’na gönderildiği anlaşılan “Ekmek maliyet (taban) fiyatının ilan edilmesi” konulu belgede ; ruhsatsız fırınlar, market fırınları ve tacir sınıfına dahil firmalar tarafından, Fırıncı Odalarınca hazırlanıp Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlar Kurulu’nca onaylanan tarifenin çok altında bir fiyatla ekmek satılmasının fırıncı esnafı zor durumda bıraktığı, gerek ekonomik koşulların gerekse yasal düzenlemelerin maliyet altında mal satışını imkansız kıldığı ve Türk Ticaret Kanunu ile Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da doğrudan doğruya veya dolaylı olarak bir malın maliyetinin altında satılmayacağı yönünde hükümler bulunduğu belirtilmiş ve ardından aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

340

“Fırıncılar Odası tarafından tespit olunan ve Esnaf ve Sanatkarlar Birliği tarafından onaylanarak ilan edilen ekmek fiyatları maliyetlerin üzerine %10-15 kar payı koymak suretiyle ilan edilen satış fiyatlarıdır. Ekmek için ilan edilen azami satış fiyatı ile birlikte maliyet taban fiyatının da ilan edilerek tarifelerde

350 yer alması haksız rekabeti, halkın temel besin maddesi olan ekmeğin promosyon malzemesi olarak kullanılmasını ve maliyet fiyatının altında yıkıcı fiyatla ekmek satışının önüne geçecek ve üyelerimiz haksız ve yıkıcı fiyat rekabetinden korunmuş olacaktır. Diğer taraftan maliyet taban fiyatının tespitinin odalar tarafından yapılması ve ilan edilmesi mahkeme bilirkişi tespitlerinin zorluğu da dikkate alındığında bu uzun yolun kısalmasını da sağlayacaktır.

Bu durumu göz önüne alan Federasyonumuz yaptığı çalışmalar sonucunda Sanayi Bakanlığı'nın uygun görüşünü de alarak

507 sayılı Kanun'un vermiş bulunduğu yetkiye dayanarak odaların ekmek maliyet hesaplarını yaparken

1- Ekmeğin maliyet (taban) fiyatı TL

2- Ekmeğin satış tavan fiyatı TL

360 şeklinde düzenlenerek hesapların odalarca onaya bu şekil ile sunmaları Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nin de fiyat tarifelerini bu şekilde onaylamalarını talep etmiş ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Konfederasyonu tarafından "yalnızca ekmeğin azami satış fiyatı ile birlikte ekmeğin maliyet (taban) fiyatının da tespit edilmesi ve tespit edilen bu fiyatın ekmek ücret tarifelerinde yer alması" uygun bulunarak bir genelge ile Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliklerine gereğinin bu doğrultuda yapılması talimatı verilmiştir.

370 Maliyet (taban) fiyat uygulaması ile ilgili olarak Konfederasyonumuzun Sanayi ve Ticaret Bakanlığının da olurlarını alarak hazırladığı 2.4.2002 tarih ve 1392 sayılı genelgesi ektedir.

Bu genelgeye dayanılarak Federasyonumuz tarafından düzenlenecek maliyet (taban) fiyatının hazırlanışı ve yaptırım ile ilgili cezai müeyyideleri kapsayan genelge bilahare gönderilecek olup; ekmek fiyat hazırlıkları gönderilecek bu genelge doğrultusunda yapılacaktır. "

380 Yukarıdaki yazı ekinde, maliyet (taban) fiyat uygulaması ile ilgili olarak TESK'in Fırıncılar Federasyonu'na yollanmış olduğu 2.4.2002 tarih ve 29 sayılı genelgesi verilmiş ve bu genelgeye dayanılarak Federasyon tarafından düzenlenecek, maliyet (taban) fiyatının hazırlanışı ve yaptırımı ile ilgili cezai müeyyideleri kapsayan bir genelgenin bilahare gönderileceği, ekmek fiyat hazırlıklarının gönderilecek bu genelge doğrultusunda yapılacağı ifade edilmiştir . TESK'in "Ücret Tarifeleri" konulu söz konusu genelgesinde de "yalnızca ekmeğin azami satış fiyatı ile birlikte ekmeğin maliyet (taban) fiyatının da tespit edilmesi ve tespit edilen bu fiyatın ekmek ücret tarifelerinde yer alması Konfederasyonumuzca uygun bulunmuş ve konu bir genelge ile esnaf ve sanatkarlar odaları birliklerine gereğinin bu doğrultuda yapılması için duyurulmuştur." denmektedir.

390

I.3.2 Soruşturma Döneminde Elde Edilen Tespit ve Deliller

Federasyon Yönetim Kurulu, 27.2.2002 tarihinde “ekmek maliyet taban fiyatları” hakkında aşağıdaki kararı almıştır :

“ ...

400 2. Türkiye genelinde haksız rekabetin üyelerimizi mağdur ettiğinden ekmek maliyet taban fiyatlarının tespit edilmesi için Sanayi ve Ticaret Bakanlığına yazı yazılması ve Konfederasyonumuza da Yönetmelik değişikliği yapılması için lobi faaliyetlerinin sürdürülmesine karar verilmiştir...”

Söz konusu kararın altında Yönetim Kurulu Başkanı olarak Yusuf Ekşi ve diğer üyelerin imzası mevcutken, o dönemde Başkan vekili olan H.İbrahim Balcı'nın imzası bulunmamaktadır.

410 TESK bünyesinde elde edilen ve Federasyon tarafından o tarihteki Federasyon Başkanı Yusuf Ekşi ve Genel Sekreter Mehmet Haki imzalarıyla TESK'e gönderilen, 18.3.2002 tarihli “ekmek maliyet ve satış fiyatlarının birlikte ilan edilmesi” konulu yazıda özetle; hipermarketlerin, tacir sınıfına mensup fırınların ve belediye halk ekmek fırınlarının belirlenen tavan fiyatın çok altında fiyatla ekmek satmak suretiyle fırıncı esnafını rekabet edemez hale getirdiği ve fırıncılığı bırakmak zorunda bıraktıkları, bu durumu önlemek için azami fiyat ile birlikte maliyet taban fiyatının ilan edilerek tarifelerde yer alması gerektiği, bu yolla haksız rekabetin, maliyet fiyatının altında satış yoluyla yapılan yıkıcı fiyatın önleneyeceği ifade edilerek, ekmekte taban fiyatın ilan edilmesi hususunda Birliklere ve Odalara gerekli genelgenin gönderilmesi

420 istenmektedir.

TESK tarafından ücret tarifelerine ilişkin olarak 2.4.2002 tarihinde “29 sayılı Genelge” yayımlanmış ve bu genelge aynı tarih ve 1391 sayı ile Birliklere gönderilmiştir. Anılan genelgede aşağıdaki ifadeler yer almaktadır :

430 “Konfederasyonumuza Türkiye Fırıncılar Federasyonundan gelen 18.3.2002 tarihli ve 2002/36 sayılı yazıda; özellikle büyük şehirlerde kurulan gros, süper ve hiper marketler ile marketler zincirine bağlı olarak faaliyet gösteren diğer marketlerin müşteri çekebilmek için ekmeği promosyon malzemesi olarak kullandıkları ve gerçek maliyetinin çok altında fiyatlarla ekmek satışını yaptıkları, bu durumun da geçimini halkımızın temel gıda maddelerinden biri olan ekmekten sağlayan fırıncı esnafını mağdur ettiği ve haksız rekabete maruz bıraktığı belirtilerek; 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun 125. maddesi gereğince, bu kanuna göre kurulan fırıncılar odaları veya bu odaların bulunmadığı yerlerde karma meslek odaları tarafından tespit edilen ve Birlikleri tarafından onaylanan ekmek ücret tarifelerinde, standart ekmeğin satılacağı azami satış fiyatı ile birlikte ekmeğin o yöre için hesaplanan maliyet (taban) fiyatının da yer alması talep edilmektedir.

440 Söz konusu talep, Konfederasyon Yürütme Kurulu'nca incelenmiş ve esnaf sanatkarlarımızca üretilen mal ve hizmetlerin maliyet bedelinin altında satışa sunulmasının, kayıt dışı çalışma ve çalıştırma, düşük kaliteli ve sağlık koşullarına uygun olmayan mal ve hizmetleri oluşturma v.b. nedenlerden

meydana geldiği anlaşılmaktadır. Odalarımızca hazırlanan ve Birliklerimizce onaylanan ekmeğe ilişkin ücret tarifelerinde, azami satış fiyatının yanı sıra ekmeğin maliyet (taban) fiyatının da tespit edilmesi ve ücret tarifelerinde bu fiyata da yer verilmesi ilgili esnaf ve sanatkarlarımızın mağduriyetini önleyeceği gibi onları haksız rekabetten de koruyacağı için uygun mütalaa edilmiştir.

450

Bu nedenle, yalnızca ekmek tarifeleri ile sınırlı olmak kaydıyla ekmeğin azami satış fiyatı ile birlikte ekmeğin maliyet (taban) fiyatının da tespit edilmesi ve tespit edilen bu fiyatın ekmek ücret tarifelerinde yer alması Konfederasyonumuzca uygun bulunmuştur.”

460

Federasyon Kayıt Defteri'ne göre Yönetim Kurulu'nun ekmekte maliyet (taban) fiyatının ilan edilmesine ilişkin çalışmalar yapılması yönündeki kararının ve TESK'e bu hususta yazılan yazının ardından, TESK'in 2.4.2002 tarihinde yayımladığı 29 sayılı Genelge ve bu genelgeye ilişkin üst yazı, Federasyon tarafından 10.4.2002 tarihinde tüm fırıncı odalarına gönderilmiştir .

TESK tarafından 2.10.2002 tarihinde Federasyon'a gönderilen yazıda aşağıdaki hususlar ifade edilmektedir :

“İlgide kayıtlı yazınızla; “Bazı illerinizde keyfi uygulamalarla ekmek fiyatlarının serbest bırakıldığını belirterek uygulamanın yasaya uygun olup olmadığı” hususunda Konfederasyonumuzdan bilgi talep edilmektedir.

...

470

Ayrıca, 507 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik hükümleri çerçevesinde, üretilen mal ve hizmetlere ilişkin ücret tarifelerinde yer alan fiyatların üst sınırları gösterdiği, dolayısıyla tarifede belirlenen fiyatın üstüne çıkmamak kaydıyla, altında bir fiyatla mal ve hizmet satışı yapılabilmesi mümkün olduğundan; ücret tarifesinde belirlenen azami hadlerin altında satış yapan oda üyelerine kanunen uygulanacak bir yaptırım mevzuatımızda bulunmamaktadır.”

TESK tarafından Birliklere gönderilen ve 29 sayılı Genelge'yi yürürlükten kaldıran 19.2.2003 tarih ve 23 sayılı Genelge'de aynen aşağıdaki hususlar yer almaktadır :

480

“Bilindiği üzere, 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun 125. maddesi gereğince bu Kanuna göre kurulan fırıncılar odaları veya bu odaların bulunmadığı yerlerde karma meslek odaları tarafından tespit edilen ve birlikleri tarafından onaylanan ekmek ücret tarifelerinde, standart ekmeğin satılacağı azami satış fiyatı ile birlikte ekmeğin o yöre için hesaplanan maliyet (taban) fiyatının da yer almasının esnaf ve sanatkarlarımızın mağduriyetini önleyeceği ve onları haksız rekabetten de koruyacağı mütalaa edilmiş ve bu görüşümüz ilgede kayıtlı genelgemizle teşkilatımıza duyurulmuştur.

490

Ancak Rekabet Kurumu denetim elemanlarınca; ücret tarifelerinde, maliyet (taban) fiyatının yer alması hususunun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun ilgili hükümlerine uygun düşmediği Konfederasyonumuza sözlü olarak bildirilmiştir.

Bu doğrultuda ilgide kayıtlı genelgemiz yürürlükten kaldırılmış olup, uygulamaya eskiden olduğu gibi devam edilecektir.”

500 TESK bünyesinde elde edilen ve Adana Fırıncılar Odası tarafından Adana Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'ne gönderilen 17.1.2003 tarihli yazıda, TESK'in 29 sayılı Genelge'sinin uygulanmasının ne şekilde yapılacağı sorulmakta ve bu genelgeye uymayanlar hakkında ne gibi yaptırımların uygulanacağını kendilerine bildirilmesi istenmektedir. Adana Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği de söz konusu yazıyı ek yaparak TESK'e gönderdiği 21.1.2003 tarihli yazıda, 29 sayılı Genelge'nin uygulanabilmesi için göz önüne alınacak esas ve usuller hakkında bilgi verilmesini talep etmektedir. TESK'in söz konusu yazılar üzerine Adana Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'ne gönderdiği cevap yazısında ücret tarifelerinde maliyet (taban) fiyatın yer alması hususunun, 4054 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olabileceği sebebiyle 23 sayılı genelge ile yürürlükten kaldırıldığı ifade edilmektedir.

510 TESK bünyesinde elde edilen ve Aydın Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığı tarafından TESK'e gönderilen 3.5.2002 tarihli yazıda, ekmekte taban fiyatın ilan edilmesine ilişkin olarak gönderilen 29 sayılı genelgenin uygulanmasına yönelik olarak 507 sayılı yasada bir hüküm bulunmadan taban fiyatın altında satış yapanlara hangi yasaya göre cezai işlem uygulanacağı, fırıncı esnafı dışındaki diğer meslek gruplarının da maliyet fiyatın belirlenmesine yönelik ücret tarifesi istemeleri durumunda yapılacak işlemin ne olacağı ve ticaret odası üyesi fırınlarda veya hipermarket gibi büyük satış merkezlerinde de taban fiyat uygulaması olup olmayacağı hususlarına açıklık getirilmesi talep edilmektedir. TESK tarafından Aydın Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığı'na gönderilen 17.5.2002 tarihli cevap yazısında, 507 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik hükmü çerçevesinde tarifede belirtilen tavan fiyatın üstüne çıkmamak koşuluyla altında bir fiyatla mal ve hizmet satışı yapılabileceği dolayısıyla bu durumdaki üyeler hakkında cezai bir işlem yapılmasının mümkün olmadığı, 29 sayılı genelgenin kapsamının sadece ekmek ile sınırlı tutulduğu, diğer meslek grupları içinde aynı uygulamanın yapılmasının talep edilmesi halinde ilgili talebin TESK tarafından değerlendirileceği, esnaf ve sanatkarlar dışında ticaret odalarına kayıtlı bulunan meslek sahiplerince üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin

520 Belediyelerce belirlendiği, ilgili mevzuat gereği bu kişiler hakkında ücret tarifeleri konusunda müdahalenin söz konusu olamayacağı belirtilmektedir .

530

Fırıncılar Federasyonu'nun 13.5.2002 tarihli toplantısında genel başkanlığa getirilen ve o tarihten bu yana Federasyon Başkanlığı görevini yürüten H.İbrahim Balcı ile 8.6.2004 tarihinde Raportörlerce yapılan görüşmede aşağıdaki hususlar ifade edilmiştir :

540 *“5.5.2002 tarihinde yapılan seçimler sonucunda Fırıncılar Federasyonu Başkanı olarak yönetime geldim. Bu tarihten önce Başkan Yusuf Ekşi'nin Kongre arifesinde TESK ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na göndermiş olduğu yazılar sonucunda ilgili genelge TESK tarafından yayımlanmıştır. Bunun üzerine Nisan 2002'de genelgeye ilişkin açıklamalar Federasyon tarafından tüm fırıncı odalarına gönderilmiştir. Ancak uygulama, Genel Başkan Vekili*

olduğum o tarihte Yönetim Kurulu gündemine getirilmemiş, genel olarak eski Başkan'ın kendi inisiyatifi ile başlattığı bir eylemle sınırlı kalmıştır.

550 *Yeni yönetim olarak bu uygulamanın hayata geçirilmesi konusunda hiçbir girişimimiz bulunmamıştır. Nitekim, hiçbir bölgede tavan fiyat yanında taban fiyatın da Oda ve Birliklerce belirlenmemesi bunun bir göstergesidir. Konfederasyon'un tarafımıza gönderdiği 02.04.2002 tarihli yazının altında yer alan el yazısı bana ait değildir. Bu yazının Konfederasyon tarafından düşülmesi de mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte, yazıda sözü edilen, yaptırımlara ilişkin herhangi bir genelge de yayımlanmış değildir."*

21.5.2004 tarihinde TESK Teşkilat ve İlgili Kuruluşlar Müdürü Nevin Dağ ile yapılan görüşmede aşağıdaki hususlar beyan edilmiştir :

560 *"Ücret tarifelerine ilişkin genelgeler 2.4.2002 tarih ve 29 sayılı Genelge ile 18.2.2003 tarih ve 23 sayılı genelgeden ibarettir. Türkiye Fırıncılar Federasyonu Başkanlığı'na 29 sayılı genelgeyle ilgili olarak gönderilen bilgilendirme yazısında (2.4.2002 tarih ve 1392 sayı ile), el yazısı ile düşülmüş olan not, Müdürlüğümüz tarafından yazılmamıştır. Nitekim, bu notta belirtildiği üzere, yaptırımlara ilişkin ayrı bir genelge TESK tarafından yayımlanmamıştır.*

570 *23 ve 29 sayılı genelgeler 81 ildeki birliklere normal postayla gönderilmiştir. Ancak, bu genelgelerin gönderildiğini gösteren herhangi bir kayıt bulunmamaktadır. 2.4.2002 tarih ve 29 sayılı genelgeyi yürürlükten kaldıran 18.2.2003 tarih ve 23 sayılı genelgeye ilişkin olarak Türkiye Fırıncılar Federasyonu'na herhangi bir bilgilendirme yazısı yahut genelgenin kendisi gönderilmemiştir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'ndan TESK'e gönderilen 10.5.2002 tarihli yazı Müdürlüğümüz kayıtlarında yer almamaktadır."*

Federasyon tarafından, haklarında yürütülen soruşturma kapsamında Rekabet Kurumu'na gönderilen yazının ekinde Fırıncı Odalarına gönderilen 8 sayılı genelge ve faks metni yer almaktadır . Anılan genelge aşağıdaki gibidir:

580 *"Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonunun 2.4.2002 tarih ve TSKI.ÜT.01.03/78 sayı ile "birliklere" gönderdiği "29 sayılı Genelge'nin ekmeğe ücret tarifeleri" ile ilgili kararı "yapılan incelemeler sonucunda" yanlışlığı tespit edilerek değiştirilmiş ve 19.2.2003 tarih ve 726 sayılı "23 sayılı genelge" ile konu Birliklere "değişiklikleri" ile yeniden duyurulmuştur.*

Buna göre, "ekmeğin satılacağı azami satış fiyatı ile birlikte ekmeğin o yöre için hesaplanan (taban) fiyatının da yer alması" lafzı son genelge ile yürürlükten kaldırılmış, uygulamaya eskiden olduğu gibi devam edileceği kararı verilmiştir.

590 *Konu üzerinde yapılan spekülasyonların gündemden düşmesi "ekmeğe ücret tarifeleri ile ilgili uygulamanın bir kez daha odalarımıza duyurulması" zarureti hasıl olmuştur.*

Kısaca, "ekmekte taban-tavan fiyat uygulaması" söz konusu değildir."

I.4. TESK'in Savunmaları ve Değerlendirmesi

TESK'in savunmalarında aşağıdaki hususlar vurgulanmaktadır:

600 - 507 sayılı Kanun'un 125. maddesi gereğince, Esnaf ve Sanatkarlar Odaları ve bu Odaların bağlı oldukları Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birlikleri tarafından mesleki dayanışma içerisinde hazırlanan ve uygulamaya konulan tarifeler, yöredeki ekonomik koşullar da dikkate alınarak, oda ve birliklerin mesleki işbirliğine dayanan uyumlu bir işbirliği sonucu tespit edilmekte ve kamunun da (Valilik, Belediye) genel olarak tüketiciler lehine itiraz ve dava hakkı saklı kalmak kaydıyla yürürlüğe girebilmektedir.

610 - 507 sayılı Kanun'un 125. maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan "Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Ücret Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" ile düzenlenmiş bir alanda yasal düzenlemelere aykırı bir genelge çıkarma amaçlarının olmayacağı açıktır. Söz konusu genelgede ekmek tarifelerinde sadece standart ekmeğin maliyet fiyatının da yer alması amaçlanmıştır.

- Ücret tarifelerinin hazırlanması ve yürürlüğe konması sürecinde, Konfederasyon'a yasayla verilmiş özel bir görev bulunmamakla birlikte, 507 sayılı Kanun'un 88. maddesi gereği, esnaf ve sanatkarların çalışmalarının meslek ve ülke yararına uygun şekilde yürütülmesini temin için lüzumlu görülecek tedbir ve teşebbüslerde bulunmak Konfederasyon'un görevleri arasındadır.

620 - Konfederasyon olarak, hiçbir zaman doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engellemek, bozmak ya da kısıtlamak amaç ve niyeti taşınmamış, aksine 507 sayılı Kanun'un 88. ve 125. maddeleri çerçevesinde ekmek maliyetleri konusunda kamuoyunu bilgilendirmek, uygulamada birliği sağlamak ve meslek mensuplarını, korsan üreticilerin yıkıcı rekabetinden korumak düşüncesi esas alınmıştır.

630 - Bu amaçlarla yayımlanan genelgenin 4054 sayılı Kanun'a aykırı olma ihtimalinin Konfederasyon'a sözlü olarak iletilmesi üzerine, ilgili genelge, 19.2.2003 tarihli ve 23 sayılı Genelge ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu durum, Konfederasyon'un soruşturma konusu yapılan genelge'yi hukuksal düzenlemelere uygun olarak ve tamamen iyi niyetle düzenlediğini açıklıkla ortaya koymaktadır.

640 - Söz konusu genelgenin gerek yürürlükte olduğu, gerekse yürürlükten kaldırıldıktan sonraki dönemde bu konuda alt teşkilattan olumlu veya olumsuz herhangi bir yazılı talep ve/veya tepki Konfederasyona intikal etmemiştir. Dolayısıyla, soruşturmaya konu 29 sayılı Genelge'nin 23 sayılı Genelge ile ortadan kaldırılmasına kadar geçen yaklaşık 11 aylık süre içerisinde, 29 sayılı genelgenin piyasaları bozucu bir etkisi olmamıştır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Rekabet Hukuku bakımından bir kararın hukuka aykırı olduğunun belirlenmesinde, birliğe üye teşebbüslerin karara uymuş olması şartı aranmamakta, kararın salt varlığı hukuka aykırılığın

gerçekleşmesi için yeterli sayılmaktadır. Özellikle TESK tarafından yayımlanan bir genelgenin uygulanmayabileceği beklenmemelidir. Nitekim, TESK bünyesinde elde edilen bazı yazışmalar, Türkiye genelinde 29 sayılı Genelge'nin uygulanması konusunda Odaların bölgelerindeki Birliklere başvurduklarını, Birliklerin de bu konuda TESK'ten görüş istediklerini göstermektedir. 29 sayılı Genelge'ye ilişkin Birliğe gönderilen 3.5.2002 tarihli cevap yazısında 507 sayılı Kanun'un asgari fiyatın altında satış yapılmasına engel olunamayacağı, bu fiyatın altında satanlara cezai işlem uygulanamayacağı, ticaret odalarına kayıtlı fırın ve hipermarketlerin fiyatlarına müdahale etmenin mümkün olmadığı belirtilmektedir. Diğer yandan bir başka Birliğe gönderilen cevap yazısında ise 23 sayılı Genelge ile taban fiyat belirlenmesi uygulamasının yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir.

29 sayılı Genelge'de, Federasyon'un talebinin incelendiği ve esnaf tarafından üretilen mal ve hizmetlerin "maliyet bedelinin altında satışa sunulmasının, kayıt dışı çalışma ve çalıştırma, düşük kaliteli ve sağlık koşullarına uygun olmayan mal ve hizmetleri oluşturma, vb. nedenlerden meydana geldiğinin anlaşıldığı" ifade edilmektedir.

Bu ifadeler, pazardaki çalışma koşulları ve rekabetin yapısı hakkında özellikle soruşturma sürecinde Raportörlerce yapılan önemli tespitlere işaret etmektedir. Tüm Türkiye için genellenmesinde sakınca olmayacağı düşünülen bu tespitlere göre, asıl olarak pazarda gerçek anlamda bir rekabetin varlığından söz etmek mümkün değildir. Pazarda, hiçbir kanuni yükümlülüğü yerine getirmeksizin faaliyetini sürdüren sayısız teşebbüs bulunmakta, daha da önemlisi denetlemelerin sağlıklı bir şekilde sürdürülmediği bizzat denetleyici merciler tarafından dile getirilmektedir. Bu durum, fırınların hemen hepsinin atıl kapasite ile çalıştığı verisiyle değerlendirildiğinde pazarın ekonomik rasyonaliteden iyiden iyiye uzaklaştığı görülmektedir.

Tüm yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi de göz önünde bulundurularak hesaplanacağı varsayımıyla, TESK'in ileri sürdüğü gibi, maliyet-taban fiyatın ilan edilmesinin en azından tüketicilerin dikkatinin çekilmesi açısından faydalı olduğu düşüncesine katılmak mümkün değildir. Teoride tavan fiyattan farklı olarak, taban fiyat uygulamalarının ekonomik açıdan bir fayda sağlamaktan uzak olduğu, bu türden uygulamaların sadece yıkıcı fiyat savaşının engellenmesi ve teşebbüslerin bundan kazançlı çıkması amacına hizmet ettiği savunulmaktadır. Gerçekten de, özellikle hipermarketlerin, tüketicileri noktaya çekmek amacıyla bünyelerindeki fırınlarda ürettikleri ekmeği oldukça düşük fiyatlarla satmaları pazarın tipik bir niteliği haline gelmiştir. Federasyon'un 10.4.2002 tarihli yazısında da tam olarak bu hususa vurgu yapılmıştır. Ancak gerek 29 sayılı Genelge'den gerekse Birliklerle yapılan yazışmalarından, TESK'in, maliyet-taban fiyat tespitinin tacir niteliğindeki teşebbüslere uygulanamayacağının bilincinde olduğu anlaşılmaktadır. Kaldı ki, büyük mağazaların düşük fiyatlı satışları sadece ekme ve benzeri ürünlerle sınırlı kalmamakta, diğer tüketim malları pazarlarında da küçük ölçekli üreticilerin faaliyetlerinin sona ermesi derecesinde etki yaratmaktadır. Ancak maliyet-taban fiyatın belirlenmesinin, teşebbüslerin kapasiteleri, maliyetleri ve kâra ilişkin beklentilerinin farklılık arz edeceği gerçeği karşısında ne kadar etkin bir çözüm olacağı da tartışmalıdır.

J. GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile, belirli bir mal ve 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 ve teşebbüs birliği kararları hukuka aykırı bulunarak yasaklanmıştır.

700

Federasyon Yönetim Kurulu 27.2.2002 tarihinde ekmek maliyet-taban fiyatlarının tespit edilmesi amacıyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve TESK nezdinde girişimlerde bulunulmasına yönelik bir karar almış, TESK ise Federasyon'un 18.3.2002 tarihinde yer alan talebini uygun bularak, 2.4.2002 tarihinde 29 sayılı Genelge'yi yayımlamıştır. TESK Genel Sekreteri Naci Sulkalar tarafından, 507 sayılı Kanun'un 100. maddesine göre genelge yayımlamak için Yönetim Kurulu kararına gerek olmadığı belirtilmiştir. Anılan madde hükmü şu şekildedir: *"Konfederasyon yönetim kurulu kendi üyeleri arasından bir genel başkan ve üç genel başkanvekili seçer. Konfederasyon temsilcisi yönetim kurulu başkanıdır. Konfederasyon yönetim kurulu başkanı veya başkanvekili ile genel sekreterin müşterek imzaları bağlar.(Ek:9/5/1991 – 3741/23 md.) Konfederasyon bünyesinde Konfederasyon genel başkanı, genel başkanvekilleri ve genel sekreterden oluşan bir yürütme kurulu kurulur. Bu kurul, Konfederasyon yönetim kurulunun vereceği görevleri yerine getirir."*Bu noktada, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın 10.4.2002 tarihli görüşünün dikkate alındığını söylemek mümkün değildir. Anılan genelge Fırınıcılar Odalarına 10.4.2002 tarihli Federasyon yazısıyla gönderilmiştir.

710

Federasyon TESK'in almış olduğu karar neticesinde hazırlanan Genelge'yi tüm Fırınıcılar Odalarına göndermiştir. Söz konusu eylem Federasyon'un 507 sayılı Kanun'un amir hükümlerine dayanmaktadır. Şöyle ki; Federasyon Yönetim Kurulu'nun başlıca görev ve yetkilerinin sayıldığı 81. maddesinin (d) bendinde *"Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca verilecek emir ve Konfederasyonca verilecek talimatları yerine getirmek"* ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla Federasyon anılan genelgeyi Fırınıcılar Odalarına gönderirken TESK'in talimatını uygulamış olmaktadır.

720

Genelgenin gönderildiği yazıda, *"Federasyonumuz tarafından düzenlenecek maliyet (taban) fiyatın hazırlanışı ve yaptırım ile ilgili cezai müeyyideleri kapsayan genelge bilahare gönderilecek olup, ekmek fiyat hazırlıkları bu genelge doğrultusunda yapılacaktır"* ifadelerine de yer verilmiştir. Ancak soruşturma döneminde yapılan incelemelerde, taban fiyatın belirlenmiş şekline yahut cezai müeyyidelerle ilişkin ayrı bir genelge yayımlanmamış olduğu tespit edilmiştir. Nihayet, TESK tarafından 19.2.2003 tarihinde 29 sayılı Genelge'yi yürürlükten kaldıran 23 sayılı Genelge yayımlanmıştır.

730

Bu aşamada, gerek Federasyon'un gerekse TESK'in yukarıda yer verilen kararları ve yazıları yoluyla ulaşmak istedikleri amacın analiz edilmesi gerekli görünmektedir. Öncelikle, Federasyon'un 10.4.2002 tarihinde Odalara yolladığı ve önaraştırma döneminde Gaziantep Fırınıcılar Odası bünyesinde elde edilen yazıda ruhsatsız fırınlar, market fırınları ve tacir niteliğindeki fırınlar tarafından, Fırınıcılar Odası tarafından hazırlanıp Birliklerce onaylanan

740

tarifelerin çok altında bir fiyatla satış yapılmasının fırıncı esnafı zor durumda bıraktığı belirtilerek, ekmek için ilan edilen azami satış fiyatı ile birlikte maliyet-taban fiyatın da ilan edilmesi ve tarifelerde yer almasının haksız rekabetin, ekmeğin promosyon malzemesi olarak kullanılmasının ve maliyet fiyatının altında yıkıcı fiyatla ekmek satışının önüne geçeceğini ve böylece haksız ve yıkıcı fiyat rekabetinden korunulmuş olacağını iddia etmektedir.

750

Hal böyle iken, pazarın koşulları genel çerçeve kabul edilerek yapılacak değerlendirmede, soruşturmaya taraf teşebbüs birliklerinin rekabeti yaratan koşulların bertaraf edilmesinden ziyade pazardaki aksaklıkların giderilmesine odaklanan amaçlarla hareket ettiklerini söylemek mümkündür. Ancak taban fiyat belirlenmesi yoluyla pazardaki aksaklıkların giderilmesi açıkça 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi bağlamında hukuka aykırılık teşkil etmektedir. Dolayısıyla, TESK'in, ekmek fiyat tarifelerinde tavan fiyatla birlikte taban fiyatın da tespit ve ilan edilmesine yönelik genelge yayımlaması nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği kanaatine ulaşılmıştır.

760

Diğer yandan, verilecek para cezasının takdirinde yukarıda açıklanan pazara ilişkin koşullar ve teşebbüs birliklerinin bu koşulları düzeltme amacıyla hareket etmeleri ile 29 sayılı Genelge'nin kısa sayılabilecek bir süre sonunda 23 sayılı Genelge ile yürürlükten kaldırılması, 29 sayılı Genelge'nin yürürlükte olduğu dönemde dahi Birliklerle yazışmalarda rekabeti sınırlayıcı ifadelerle yer verilmemiş olması hususları hafifletici unsurlar olarak kabul edilmektedir.

770

Ancak, söz konusu Genelge'nin hukuksal düzenlemelere uygun olarak hazırlandığı görüşüne katılmak olanaksızdır. TESK'in aldığı karar yılında yürürlükte olan 507 sayılı Kanun'un 88. maddesinde düzenlenen görev ve yetkileri yerine getirirken TESK'in diğer yasal düzenlemelere uygun davranması gerektiği açıktır. Ayrıca anılan Kanun'un 125. maddesi uyarınca fiyat tarifeleri odalar tarafından ekonomik koşullar dikkate alınarak hazırlanmakta ve mensubu oldukları birlikler başkanlar kurulu tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Dolayısıyla söz konusu madde TESK'i fiyat tespit sürecine dahil etmemektedir.

K. SONUÇ

780

Önaraştırma ve soruşturmaya ait tüm savunma, ek savunma, sözlü savunma tutanakları, sözlü savunma toplantısının ses kayıtlarının yazılı açılımı, raporlar, Danıştay'ın iptal kararı, tüm dosya münderecatında yer alan bilgi ve belgelerin okunup incelenmesi sonucunda;

1. Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu'nun ekmekte tavan fiyatla birlikte taban (maliyet) fiyatının da belirlenmesine yönelik kararı yoluyla, 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiğine OYÇOKLUĞU ile,

790

2. Bu nedenle, hakkında soruşturma yürütülen Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu'nun 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin 2. fıkrası ve 2006/1 sayılı Tebliğ uyarınca, takdiren asgari ceza miktarı olan 6.368-(altıbinüçyüzaltmışsekiz) YTL. idari para cezası ile cezalandırılmasına OYBİRLİĞİ ile,

06-36/461-123

3. 5388 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile 4054 sayılı Kanun kapsamında bulunan anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarının bildirilmesi yükümlülüğü kaldırıldığından, kararın bildirilmemesinden dolayı bu konuda karar verilmesine gerek olmadığına OYBİRLİĞİ ile,

karar verilmiştir.

**(26.05.2006 Tarih, 06-36/461-123 Sayılı Kurul Kararı'na)
KARŞI OY GEREKÇESİ**

Ekmeğin taban fiyatının belirlenmesi için ilk girişim T. Fırıncılar Federasyonu'nun 27.2.2002 tarihli kararı ile başlamıştır. Bu kararda, Türkiye genelinde haksız rekabetin üyeleri mağdur ettiğinden bahisle ekmeğin taban fiyatının tesbit edilmesi için Sanayi ve Ticaret Bakanlığına yazı yazılması ve Konfederasyonun yönetmelik değişikliği yapması için lobi faaliyetinde bulunulması kararlaştırılmıştır. Bu karar doğrultusunda Fırıncılar Federasyonu 1.4.2002 tarihinde Bakanlığa yazı yazarak ekmeğin taban fiyatının da ilan edileceği tarifelerin Bakanlıkça onaylanması ve bunun duyurulması için Konfederasyona bildirilmesini talep etmiştir. İlgili Bakanlık, söz konusu başvurudaki talep doğrultusunda ekmeğin taban fiyatının belirlenmesinde ve onaylanarak ilan edilmesinde bir sakınca bulunmadığını 10.4.2002 tarihli yazılar ile gerek Konfederasyona gerekse Federasyona bildirmiştir. Bakanlığın bu talimatı doğrultusunda Konfederasyon 2.4.2002 tarihli (29) sayılı genelgesi ile taban fiyatının belirlenmesini, bağlı birliklere duyurmuştur. (Her ne kadar genelge, Bakanlığın yazısından önceki tarihi taşımakta ise de Bakanlığa yapılan başvurudan sonra bu genelge çıkarıldığından ve çok kısa bir süre sonra Bakanlığın onayı alınmış olduğundan genelgenin Bakanlığın talimatı doğrultusunda hazırlandığının kabulü olayların gelişimine ve teamüllere uygundur). Bu genelgedeki taban fiyat belirlenmesi işlemi, daha sonra 19.2.2003 tarihli (23) sayılı genelge ile kaldırılmıştır.

Rekabet Kurulu'nun 7.1.2005 tarih, 05-02/18-9 sayılı kararında, Konfederasyonun (29) sayılı genelgesindeki ekmeğin taban fiyatının belirlenmesine dair talimatı, 4054 sayılı Kanununun 4. maddesini ihlal eden bir teşebbüs birliği kararı sayılmıştır. Ancak, 4054 sayılı Kanunu ihlal eden bir karardan söz edebilmek için, kararı ile Kanunu ihlal eden organın (olayımızda, teşebbüs birliğinin) doğrudan doğruya kendi hür iradesiyle, bir başkasından bağımsız olarak o kararı alması gerekir. 507 sayılı Kanununun 88.maddesi uyarınca kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan T. Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu'nun yönetim kurulunun görev ve yetkilerinin sayıldığı kanununun 101.maddenin (ö) bendinde "Birliklerce tesbit olunan gelenek ve teamüllerden memleket ölçüsünde uyulması zorunlu mesleki kararlar haline getirilmesi gerekenleri tesbit ve bunların yürütülmesini sağlamak için Sanayi ve Ticaret Bakanlığına teklifte bulunmak" ve (h) bendinde "Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca verilen emir ve talimatı yerine getirmek" şeklindeki hükümler karşısında Konfederasyonun, Bakanlığın talimatlarını yerine getirmek durumunda olduğu kuşkusuzdur. Olayda da Bakanlığın taban fiyatı belirlenebileceği yolundaki talimatı (onayı) doğrultusunda hazırlanan genelgenin, Konfederasyonun bağımsız iradesi sonucu alınmış bir karar olarak değerlendirilmesi dolayısıyla Konfederasyonun teşebbüs birliği sıfatıyla 4054 sayılı Kanunu ihlal eden bir karar verdiğinden söz edilmesi dosyadaki belgelere ve yazışmalara göre mümkün görünmediğinden Rekabet Kurulu'nun anılan Kararının birinci bendinde çoğunluğun görüşüne katılmıyoruz.

Mustafa PARLAK
Başkan

Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Kurul Üyesi