

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2011-3-256 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 12-09/288-89  
Karar Tarihi : 02.03.2012

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

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

**B. RAPORTÖRLER:** Arif Ogün SARI, Osman Tan ÇATALCALI

**C. BAŞVURUDA**

20

**BULUNAN** :- Turgutlu Cumhuriyet Başsavcılığı  
Turgutlu Adliye Sarayı Şehitler Mah. Yalçın Sk. No:153  
Turgutlu/Manisa

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:**

- Turgutlu Ekmek, Simit, Pide Fırıncıları Odası  
Altay Mah. Yedi Eylül YL No.83/B Turgutlu/Manisa

- Turgutlu Ekmek, Simit, Pide Fırıncıları Odasına Kayıtlı Fırıncı Esnafı

30

**E. DOSYA KONUSU:** Turgutlu Ekmek, Simit, Pide Fırıncıları Odasının üyelerinden para toplamak ve karşılığında ödeme yapmak suretiyle, Turgutlu'da diğer fırınlarla rekabet halinde olan fırıncı esnafına fırınlarını kapattırması iddiası.

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; Turgutlu Ekmek, Simit, Pide Fırıncıları Odasının bazı eylemleri hakkında Başsavcılık tarafından 2011/5436 sayılı soruşturmanın yürütüldüğü, söz konusu soruşturma çerçevesinde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında değerlendirilebilecek bazı eylemlere rastlanıldığı ifade edilerek konu hakkında gereğinin yapılması talep edilmektedir.

40

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 19.10.2011 tarih ve 7227 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 11.11.2011 tarih ve 2011-3-256/İİ-11-393.EA sayılı İlk İnceleme Raporu'nun görüşülmesi sonucunda önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 24.02.2012 tarih ve 2011-3-256/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle;

50

Turgutlu'da faaliyet gösteren fırıncı esnafının aralarında anlaşarak, düşük fiyatla ekmek satan fırıncı esnafına üretimlerine ara vermeleri için senet vererek ekmek piyasasındaki rekabeti engellemeleri, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal kabul edilmekle birlikte,

12-09/288-89

- Dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca bu aşamada soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı,

- Bununla birlikte Turgutlu Ekmek, Simit, Pide Fırıncıları Odasına benzer eylemlerin tekerrür etmesinin önlenmesi bakımından 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş bildirilmesi konusunda Başkanlığın görevlendirilmesinin uygun olacağı

60 kanaat ve sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1.Taraflar:Turgutlu Ekmek, Simit, Pide Fırıncıları Odası (Oda) ve Turgutlu'da Faaliyet Gösteren Fırınlr (Fırınlr)

Önaraştırma dönemi itibarıyla Turgutlu'da faaliyet gösteren ve Oda'ya kayıtlı 43 fırın bulunmaktadır.

### 70 I.2. İlgili Pazar

#### I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

İnceleme konusu dosya bakımından ilgili ürün pazarı "*ekmek pazarı*" olarak tanımlanmıştır.

#### I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

Şikayet konusunun Turgutlu ilçesinde faaliyet gösteren Oda ve Fırınlr olması, bu teşebbüs birliği ve teşebbüslerin dosyaya konu faaliyetlerini Turgutlu'da gerçekleştirmeleri nedeniyle ilgili coğrafi pazar "*Turgutlu İlçe Merkezi*" olarak belirlenmiştir.

### I.3. Ekmek Fiyatının Tespitine İlişkin Mevzuat

Ekmek üretimi gerçekleştiren teşebbüsler, niteliklerine göre "esnaf" veya "tacir" olarak iki kategoride değerlendirilmektedir. Faaliyetlerini esnaf yahut tacir olarak sürdüren ekmek üreticilerinin fiyatlandırma hususunda tâbi oldukları ilgili mevzuat farklılaşmaktadır.

90 Esnaf ve Sanatkârlar Odalarına bağlı esnaf niteliğindeki işletmeler 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62. maddesine göre belirlenen azami fiyatlara uymak durumundadır.

Ticaret ve sanayi odalarına kayıtlı tacir ve sanayici niteliğindeki işletmeler ise, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu (5174 sayılı Kanun)'nun 12. maddesi ve bu maddeye dayanarak çıkarılan "Tacir ve Sanayiciler Tarafından Üretilen Mal ve Hizmetlerin Azami Fiyat Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde belirlenen azami satış fiyat tarifesine uymak durumundadır. Tarifenin belirlenmesi, tarifeye nasıl itiraz edileceği gibi diğer hususlar, Esnaf Odalarına kayıtlı fırıncı esnafı için geçerli olan mevzuata paralel bir şekilde düzenlenmiştir.

#### I.4.Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

##### I.4.1. Turgutlu Cumhuriyet Başsavcılığı Tarafından Gönderilen Belgeler

110

(TİCARİ SIR)

##### I.4.2. Oda ile Yapılan Görüşme

Önaraştırma kapsamında, 7.2.2012 tarihinde raportörlerce Oda Yönetim Kurulu Başkanı ile yapılan görüşmede;

120

- İlçedeki ekmek fiyatlarının zaman zaman artmakta ve düşmekte olduğu, bunun nedeninin maliyetini bilmeyen fırınların zararına satış yapması olduğu ve zararlarını karşılayamayanların piyasadan çekildiği ve fiyatların artmakta olduğu,

- Üç ekmeği 1 TL'den satan fırınların olduğu ancak yürütemeyip kapattıkları, kapatmayanların fiyatını yükselttiği, satamayan fırının fiyatını daha da düşürdüğü ,

- Dört yıldır Turgutlu'daki ekmek fiyatlarının 60 Krş. – 70 Krş. arasında değiştiği, kendisinin maliyetinin (ekmek başına) 58 Krş olarak gerçekleştiği ve bu nedenle daha düşük fiyattan satmasının mümkün olmadığı,

130

- Bazı fırıncıların fırınlarını kapatmaları karşılığında rekabet eden fırınlara senet verdikleri, bu senetlerin yıllık 48.000 TL olduğu yönünde bir bilgisinin olmadığı,

- Günlük ekmek tüketiminin 60.000 ila 70.000 adet arasında olan Turgutlu'nun nüfusunun 120.000 civarında olmasına karşın kişilerin kendi ekmeklerini de yapabildikleri için ihtiyacın tümüyle fırınlardan karşılanmadığı,

- Şu anda odaya kayıtlı 56 fırın bulunduğu, son iki senede iki yeni fırının kaydolduğu, bir fırının ise kaydının silindiği hususları dile getirilmiştir

140

##### I.4.3. Fırını Kapatın Fırını ile Yapılan Görüşme

Fırını kapatın bir fırını esnafı ile 7.2.2012 tarihinde raportörlerce yapılan ve tutanağa bağlanan görüşmede özetle;

150

2011 yılının Nisan ayında bir toplantı olduğu; bu toplantıya fırını esnafının katıldığı; alınan kararın, gönüllü olarak fırını kapatın esnafa aylık üretim miktarı kadar para ödenmesi, fiyatların sabit kalması, üç ekmeğin 1 TL olarak satılmaması, üretim yapılmaması şeklinde olduğu; sürenin ise bir yıl olarak belirlendiği; kendilerinin ve yaklaşık 9-10 fırının bu koşullarla fırınlarını kapattığı; açık kalan fırınların kapalı olan fırınlara fon adı altında para verdikleri; anlaşmanın yaklaşık 1 ay – 40 gün kadar önce bozulduğu, ancak senetlerin hala yürürlükte olduğu, açık fırınıncının kapalı fırınıncıya senet verdiği ifade edilmiştir.

#### I.4.4. Diğer Görüşmeler

160 Turgutlu'da yapılan incelemelerde ekmek üretimini diğer fırıncılardan aldığı senetler karşılığında durduran bir başka fırıncı ile yapılan görüşmede; görüşülen kişi diğer fırıncının ifade ettiği hususları doğrulamıştır.

#### I.4.5. Hukuki Değerlendirme

170 Turgutlu Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından Kurumumuza gönderilen belgelerde, Turgutlu'daki fırıncı esnafının Turgutlu'da satılan ekmeğin fiyatını yüksek tutabilmek için ekmeğin birim fiyatını düzenledikleri çeşitli kampanyalarla düşük tutan bazı fırıncı esnafına aylık 4.000 TL teklif etmek suretiyle bu fırınları kapattırdığı bilgisi yer almaktadır. Bu yönde bir teklifin olduğu Turgutlu'da fırınını kapatan fırıncı esnafı ile yapılan görüşmede de teyit edilmiştir.

Diğer yandan Oda'da yapılan yerinde incelemede Oda yetkilisi ile raportörlerce yapılan görüşmede, fırıncı esnafı arasında yukarıda belirtildiği gibi bir anlaşmanın olduğuna ilişkin herhangi bir bilgilerinin olmadığı ve fırınların kapanmasının ekonomik sebeplerden kaynaklanmış olabileceği ifade edilmiştir.

180 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi hükmü uyarınca fırıncı esnafının rakiplerine senet vermek suretiyle onların piyasadaki çekilmesini sağlaması eyleminin ekmek piyasasındaki rekabeti kısıtlama amacını taşıdığı görülmektedir. Bir ürünün piyasadaki arzının kısılması için rakiplerin piyasa dışına çıkartılması, özellikle de ekmek gibi homojen bir ürün piyasasında, ekmek arzını azaltmak suretiyle fiyatların artmasına neden olacaktır.

Nitekim Oda yetkililerinin, *"İlçemizdeki ekmek fiyatları zaman zaman artmakta zaman zaman da düşmektedir. Bunun nedeni bence maliyetini bilmeyen fırınların zararına satış yapmasıdır. Zararlarını karşılamayanlar piyasadaki çekilmekte ve fiyatlar artmaktadır"* ifadesi bazı fırıncı esnafının üretimlerini durdurmasının ekmek fiyatları üzerindeki etkisini göstermesi açısından önemlidir ve yukarıda yer verilen tespiti doğrulamaktadır.

190 Bu noktada Turgutlu'da satılan ekmeğin fiyatında yaşanan değişimlerin Oda tarafından iddia edildiği gibi fırıncıların ekonomik nedenlerden ötürü piyasadaki çekilmesinden mi yoksa diğer fırıncıların üretim yapmamaları karşılığında kendilerine senet verilmesinden mi kaynaklandığının incelenmesi gerekmektedir.

Yerinde inceleme sırasında fırıncı esnafı ile yapılan görüşmeler ve şikayette yer verilen ifadelerin değerlendirilmesi sonucunda; Turgutlu'da faaliyet gösteren bazı fırıncı esnafının üretimlerine son vermesinin, üretimlerine devam eden fırıncı esnafının bu kişilere *'üretimlerine son vermeleri karşılığında yaptıkları ödemeler sayesinde'* gerçekleştiği kanaatine ulaşılmıştır.

200 Ancak hangi fırının, kapanan hangi fırına nasıl bir senet verdiğine ilişkin bir bilgiye ulaşılamamıştır. Bunun nedeni gerek bu senetleri alanların kimden aldığını beyan etmemek istemesi gerekse iş hayatında senetlerin verilmesi nedenlerinin tespit edilmesinin zorluğudur. Bu nedenle 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden eylemlerin tarafı olduğu değerlendirilen teşebbüslerin tamamına ulaşılamamıştır.

Bu çerçevede, Turgutlu'da faaliyet gösteren bazı fırıncı esnafının, düşük fiyatla ekmek satan fırıncı esnafına üretimlerine ara vermeleri için senet vererek ekmek piyasasındaki

rekabeti engellemeleri, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal kabul edilen bir eylemdir.

210

Diğer yandan Turgutlu'da faaliyet gösteren fırıncı esnafının neden bu tür bir uygulama içine girdiğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Turgutlu'da sadece Oda'ya kayıtlı 43 fırıncı esnafı bulunmaktadır. Günde 60.000 – 70.000 adet ekmek tüketiminin olduğu Turgutlu'da arz fazlası olduğu görülmektedir. Arzın dengeye gelmesi ise sektöre özgü yapıdan dolayı kolay, hatta mümkün olmamaktadır. Zira sektörden çıkışlar olmakla birlikte yaklaşık aynı sayılarda girişler de olmaktadır. Bunun en temel nedeni bir fırının kurulması ve işletmenin fırın olarak çalıştırılabilmesi için gerekli izinlerin alınmasının ardından devri söz konusu olduğunda işletmenin yine fırın olarak değerlendirilmek istenmesidir. Diğer bir deyişle işletmenin sahipliği iflas, kar düşüklüğü vb. herhangi bir nedenden el değiştirse de fırın, fırın olarak kalmaya devam etmektedir. Arz kısmında yaşanan bu katılık ve düşük arz esnekliği, arz fazlası ile birlikte ele alındığında teşebbüslerin serbest piyasa kurallarında yeri olmayan bazı eylemlerde bulunmalarını kolaylaştırabilmektedir.

220

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, Turgutlu'da faaliyet gösteren fırıncı esnafının aralarında anlaşarak, düşük fiyatla ekmek satan fırıncı esnafına üretimlerine ara vermeleri için senet vererek ekmek piyasasındaki rekabeti engellemeleri, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal kabul edilen durumlardan biri olmakla birlikte, Turgutlu ekmek piyasasındaki aksaklıkların varlığı dikkate alınarak, bu aşamada teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

230

## J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

- 1- Dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına,
- 2- Bununla birlikte 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, benzer eylemlerin tekerrür etmesinin önlenmesi aksi takdirde anılan Kanun çerçevesinde haklarında işlem başlatılacağına yönelik olarak Turgutlu Ekmek, Simit, Pide Fırıncıları Odasına ve adı geçen Oda kanalıyla tüm üyelerine gönderilmek üzere görüş bildirilmesini teminen Başkanlığın görevlendirilmesine

240

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

