

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2007-3-95 (İlk İnceleme)
Karar Sayısı : 07-63/765-273
Karar Tarihi : 2.8.2007

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan : Tuncay SONGÖR (İkinci Başkan)
Üyeler : Prof.Dr.Nurettin KALDIRIMCI, M. Sıraç ASLAN,
Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN

B. RAPORTÖRLER: Neşe Nur ONUKLU, Çağlar Deniz ATA

C. ŞİKAYET EDEN : İhbar

D. HAKKINDA İNCELEME YAPILAN:

20

Denizli Fırıncılar Odası
Atatürk Bulvarı Esnaf Sarayı Kat Altı Denizli

Denizli Bakkallar Odası
Atatürk Bulvarı Esnaf Sarayı 6. kat 605 Denizli

E. DOSYA KONUSU: Denizli Fırıncılar Odası'nın üyelerine gönderdiği yazıda yer alan, müşteri listelerinin bildirilmesi ve fiyat tarifesine uyulması gerekliliğine yönelik ifadelerin 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesi.

30

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Kurum kayıtlarına 9.7.2007 tarih ve 4644 sayı ile intikal eden ihbar niteliğindeki belgede; Denizli Fırıncılar Odası'nın 14.3.2007 tarih ve 2007/17 sayılı yazısı ile ekinde yer alan, ekmek satış fiyat listesini gösterir belge ve oda üyelerinin uymakla yükümlü kılındığı İl Hıfzıssıhha Kurulu ve Denizli Belediye Meclisi'nin kararı yer almaktadır.

40

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 9.7.2007 tarih, 4644 sayı ile intikal eden ihbar üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi uyarınca yapılan inceleme sonucu düzenlenen 20.7.2007 tarih ve 2007-3-95/İİ-07-NNO sayılı İlk İnceleme Raporu 30.7.2007 tarih, REK.0.07.00.00-110/160 sayılı Başkanlık Önergesi ile 07-63 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

50

- başvuru konusu uygulamalara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde önaraştırma yapılmasına veya soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı,
- Denizli İl Hıfzıssıhha Kurulunun 5.10.2006 tarih ve 13 sayılı kararında yer alan fırınların müşteri listelerini Fırıncılar ve Bakkallar Odası müşterek komisyonuna onaylattıktan sonra ekmek satış ruhsatı alabileceklerine yönelik hükmün fırınlar arasında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde bir oluşum yaratma ihtimali bulunduğundan Denizli Valiliğine,

- Üyelerine gönderdiği 14.3.2007 tarih ve 2007/17 sayılı yazı ekinde yer alan belgedeki fiyat tarifesine uyulması gerekliliğine yönelik hükmün, tarifedeki fiyatların azami fiyatlar olduğunun belirtilerek değiştirilmesi konusunda Denizli Fırıncılar Odasına

görüş bildirilmesinin uygun olacağı sonucuna ulaşıldığı ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

60

I.1. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.1.1. Yapılan Tespitler

70

Oda tarafından üyelere gönderilen yazıda, İl Hıfzıssıhha Kurulu'nun 5.10.2006 tarih ve 13 sayılı kararı ve Denizli Belediye Meclisi'nin 6.3.2007 tarih ve 133 sayılı kararı gereğince ekmek satışı yapan/yapacak yerlerin müşteri listesi bilgilerini en geç 23.3.2007 tarihine kadar Fırıncılar Odası ve Bakkallar Odası müşterek komisyonunun incelemesi için Fırıncılar Odası'na bildirmesinin gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca anılan yazıda, ekmek satış izin belgesi alabilmek için gerekli belgeler sıralanmakta ve ilgililerin söz konusu belgelerle birlikte odaya müracaat etmelerinin gerekli olduğu ifade edilmektedir.

80

1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun beşinci faslı il hıfzıssıhha kurulunun yapısı ve yetkilerini düzenlemektedir. Anılan kanunun 23. maddesinde;

"Her vilayet merkezinde bir umumi hıfzıssıhha meclisi toplanır. Bu meclis mahalli sıhhat ve içtimai muavenet müdürü, nafia mühendisi, maarif, baytar müdürü, mevcutsa sahil sıhhiye merkezi tabibi, bir hükümet ve belediye tabibi ve hastane baştabibi ile garnizon ve kıt'a bulunan yerlerde en büyük askeri tabip ve serbest sanat icra eden bir tabip ve bir eczacıdan ve belediye reisinden mürekkeptir. Meclis valinin veya valiye bilvekele sıhhiye müdürünün riyaseti altında içtima eder. Valinin tensip edeceği bir zat kitabet vazifesini ifa ve zabıtları tanzim eder."

hükmü yer almaktadır. Yine aynı kanunun 27 maddesinde il hıfzıssıhha kurulunun görevleri şu şekilde ifade edilmektedir:

90

"Umumi hıfzıssıhha meclisleri mahallin sıhhi ahvalini daima nazarı dikkat önünde bulundurarak şehir ve kasaba ve köyler sıhhi vaziyetinin ıslahına ve mevcut mahzurların izalesine yarayan tedbirleri alırlar. Sari ve salgın hastalıklar hakkında istihbaratı tanzim, sari ve içtimai hastalıklardan korumak çareleri ve sıhhi hayatın faydeleri hakkında halkı tenvir ve bir sari hastalık zuhurunda hastalığın izalesi için alınan tedbirlerin ifasına muavenet eylerler."

Görüldüğü üzere il hıfzıssıhha kurulu mahallin çevre ve sağlık koşullarına ilişkin gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmiştir.

100

Anılan yazı ekinde yer alan ve giriş bölümünde hıfzıssıhha kurulu ve belediye meclisinin kararı olduğu belirtilen yazıda ise genel olarak ekmek satışı yapacak olan yerlerin taşınması gereken koşullar belirtilmekte ve gerek ekmek üreticilerinin gerekse ekmek satışı yapacak teşebbüslerin kurul ve meclis kararı uyarınca almakla yükümlü

kılındığı “ekmek satış izin belgesi”ne ilişkin açıklamalara değinilmektedir. Söz konusu yazıda önemli görülen ifadelerle aşağıda yer verilmektedir.

“1. Ekmekler; Belediye açma ruhsatında faaliyet konusu fırın, market, süpermarket, bakkal, büfe, ekmek bayi, kantin ve unlu gıda maddeleri üreten ve/veya satan işyerlerinde satılacaktır. Bunun dışında kalan işyerlerinde açıkta, uygun olmayan araçlar içerisinde ve pazar yerlerinde ekmek ve ekmek çeşitleri satılmayacak.

2. Fırıncılar ürettikleri ekmekleri verecekleri satış bayi listelerinin isim ve adreslerini Fırıncılar ve Bakkallar Odasının oluşturulacak müşterek komisyona onaylattıktan sonra ekmek satış izin belgesi almak için ilgili belediyeye müracaat edeceklerdir. Bu liste müşterek komisyon tarafından yılda bir güncellenerek belediyeye verilecektir.

3. Birinci maddede yer alan işyerleri ekmek satış izin belgesi alabilmek için Fırıncılar ve Bakkallar Odası müşterek komisyonuna vergi levhası, belediye açma ruhsatı, ilgili oda kaydı ve sağlık karnesi ile müracaat edeceklerdir.

4. Verilen ekmek satış izin belgesi yılda bir vize olacaktır. (Vizeler Fırıncılar ve Bakkallar Odası müşterek komisyonu tarafından kontrol edilip uygunluk belgesi verildikten sonra belediye tarafından yapılacaktır.)

...

13. Ekmekler Türk Gıda Kodeksinde belirtilen standartlara uygun olacak. Ekmek satış izin belgesi ile satış yapan üretici ve satıcı firmalar Esnaf Odaları Birliği ve yetkili kurumlar tarafından belirlenen fiyatı gösterir fiyat tarife listesini görünür bir yere asmak ve mevcut fiyat tarifesine uymak zorundadır.

14. Ekmek satış izin belgesi olmayan yerlerde ekmek satılmayacak bu gibi yerlere fırıncılar tarafından ekmek verilmeyecektir.”

I.1.2. Hukuki Değerlendirme

İhbar konusu hakkında internette yapılan araştırma sonucunda il hıfzıssıhha kurulu kararının tamamına ve belediye meclisinin özet kararına ulaşılmıştır. İl hıfzıssıhha kurulu kararı incelendiğinde, kararda kuruma intikal eden ihbar metninde yer aldığı üzere, fırınların ekmek satacakları müşterilerin isim ve adreslerini “Fırıncılar Odası ile Bakkallar ve Bayiler Odalarına müştereken onaylattıktan sonra” ruhsat almak için belediyelere/ özel idarelere müracaat etmelerine karar verildiği görülmektedir. Söz konusu karar ile hem fırınlara hem de ekmek satışı yapacak yerlere ekmek satış ruhsatı alma şartı getirilmektedir. Fırıncılar ekmek satış ruhsatı alabilmek için kendi müşterilerinin isimlerini fırıncılar ve bakkallar odası ortak komisyonuna bildirecektir. Bakkal, büfe, market gibi ekmek satan teşebbüsler ise il hıfzıssıhha kurulu kararının 2. maddesi gereği gerekli belgelerle birlikte belediyeye başvuracaktır.

Yukarıda yer verilen ve bakkallar odası başkanı ve fırıncılar odası başkanı imzalı yazıdan esasen il hıfzıssıhha kurulu ve belediye meclisi kararları uyarınca ekmek üretim ve satışında hijyen koşullarının sağlanması amacıyla yeni bir denetim sistemi geliştirildiği anlaşılmaktadır. Bu sistem ile gerek ekmek üreten gerekse satan teşebbüsler “ekmek satış izin belgesi” almak için öncelikle fırıncılar ve bakkallar odası müşterek komisyonuna müracaat edeceklerdir. Bu uygulama ile hem ekmek satan noktaların doğrudan başvurusu hem de ekmek üreten teşebbüslerin müşterilerinin isimlerini müşterek komisyona bildirmeleri suretiyle ekmek satışı yapacak tüm noktaların ortaya konulmasına ve ekmeğin uygunsuz yerlerde satışının engellenmesine çalışıldığı anlaşılmaktadır. Hıfzıssıhha kurulunun ekmek üretimi

yapan teşebbüslere bu tür bir şart getirmesinin sebebi kararda yer alan diğer maddelerle birlikte değerlendirildiğinde, fırınların hangi noktalara satış yaptıklarının açıklığa kavuşturulması ve böylece ekmeğin sıhhi olmayan yerlerde satışının engellenmesidir.

160 Ancak ekmeğin açıkta ve sıhhi olmayan yerlerde satışının engellenmesi amacıyla alınan bu karar ile fırınlar, ekmek satışı yaptıkları bayilerin listelerini teşebbüs birliği konumunda olan fırıncılar odası ve bakkallar odası müşterek komisyonuna bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Fırınların müşterilerini bu şekilde fırıncılar odasına bildirmeleri, gerek ticari hayatın gereği olarak gizli olması beklenen müşteri bilgilerinin rakiplerce paylaşılması gerekse oda tarafından fırınlar arası müşteri paylaşımı sonucunu doğurma riskini taşımaktadır. Nitekim Denizli'ye ilişkin haberler içeren bir internet sitesinde yer alan 1.4.2007 tarihli haberde¹ de Denizlili fırınların müşteri listelerinin odaya bildirilmesini ticari ahlaka aykırı buldukları ve verdikleri müşteri bilgilerinin sıhhi koşulları sağlamak dışında başka amaçlarla kullanılmasından endişe duydukları ifade edilmektedir.

170 Kurul daha önce çeşitli kararlarında ekmek piyasasını değerlendirmiştir. Bu kararlarda ortak olan en önemli husus ekmeğin homojen nitelikli bir ürün olması ve sektörde kar marjlarının düşüklüğü sebebiyle fırınların ortak hareket etme eğilimlerinin varlığıdır. Dolayısıyla sağlık ve sıhhi koşullar gerekçe gösterilerek fırınların müşteri bilgilerinin fırıncılar ve bakkallar odasına bildirilmesi, mevcut durumda olmasa dahi, gelecekte fırınlar arasında rekabeti sınırlayıcı nitelikte bir anlaşma yaratma ihtimali taşımaktadır. Kaldı ki, müşteri bilgilerinin bakkallar ve fırıncılar odası müşterek komisyonuna bildirilmesi, uygun olmayan yerlerin ekmek satmasını engellemek açısından bir zorunluluk değildir. Eğer fırınların kimlere ekmek satışı yaptığı bilinmek isteniyorsa, bu sorun fırınların ekmek satacakları müşterilerin bilgilerinin doğrudan belediyenin ilgili birimlerine bildirmesi ve ardından ekmek satış ruhsatı alması ile de çözülebilir.

180 Burada dikkat çeken bir başka husus ihbar niteliğinde kuruma ulaşan, il hıfzıssıhha ve belediye meclisi kararının üyelere duyurulması amaçlanan fırıncılar ve bakkallar odası başkanları imzalı belge ile internetten ulaşılan il hıfzıssıhha kurulu kararı arasındaki farklılıklardır. Örneğin, kurul kararında yer almamasına rağmen fırıncılar odası, üyelerine ekmek satışı yapmak isteyen noktaların ruhsat almak için gerekli evraklarla birlikte fırıncılar ve bakkallar odası müşterek komisyonuna başvurması gerekliliğini duyurmuştur. Halbuki kurul kararında *"Ekmek satış ruhsatı verilirken Belediye Başkanlığı / Özel İdareler tarafından satıcı bayinin vergi levhası, portör muayene kartı ve ilgili oda kaydının istenmesi"* hükmü yer almakta ve müşterek komisyona başvurulması gerekliliğinden bahsedilmemektedir. Benzer bir şekilde, oda tarafından gönderilen belgenin 13. maddesinde yer alan fiyat tarife listesine uyulması gerekliliğine ilişkin hükmün anılan hıfzıssıhha kurulu kararında yer almadığı görülmektedir.

190 Fırıncılar odası tarafından gönderilen belge hem kurul hem de belediye meclisi kararlarını üyelere duyurmayı amaçlamaktadır. Ancak belediye meclisi kararına bu aşamada ulaşamadığından ihbar metninde yer alan, ancak hıfzıssıhha kurulu kararında yer almayan bazı hükümlerin de belediye meclisi kararında yer alması

¹ http://www.denizlili.net/haber_ayrinti.asp?HABER_ID=1269

200 mümkündür. Kurul kararında yer almayan hükümlerin fırıncılar ve bakkallar odasının kendi girişimleri doğrultusunda belgeye eklendiği de düşünülebilir.

210 Oda tarafından gönderilen belgede dikkat çeken bir başka husus ekmek satış fiyat tarifesine ilişkindir. 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu'nun 125. maddesinde bu Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin, bağlı buldukları odalarca hazırlanacağı ve mensubu oldukları birlik başkanlar kurulunda onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Ancak "Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Ücretlerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" in 4. maddesi gereği Fırıncı Odaları tarafından hazırlanıp Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlar Kurulu'nca onaylanan tarifede yer alan fiyatlar azami hadleri göstermektedir. Bu çerçevede yürürlükte olan mevzuat gereği fırıncı odaları ekmeğe ilişkin olarak ancak azami satış fiyatlarını belirlemekle yükümlüdürler.

220 Ekmek piyasasına ilişkin olarak Kurul tarafından alınan çeşitli kararlarda öne çıkan husus, odalarca belirlenen tarifelerde yer alan fiyatın fırınlarca sabit fiyat olarak algılanması ve tüm fırınların birlikte hareket ederek bu fiyata uymak yönünde bir çaba içinde olmasıdır. Kurul bu durumu engellemek amacıyla Ankara Ekmek² kararında "İlgili esnaf odası tarafından hazırlanan ekmek fiyat tarifelerinde yer alan fiyatların sabit fiyat olarak algılanmaması için fiyatların azami hadleri gösterdiğini ve bunun altında ekmek satışı yapmanın mümkün olduğunu belirten açıklayıcı bir notun anılan tarifelerde yer almasının sağlanması ve tarifelere ilişkin mevzuatın uygulanması ile ilgili olarak gerekli özenin gösterilmesi yönünde Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu'na görüş bildirilmesine" hükmetmiştir. Benzer bir şekilde Gaziantep Ekmek³ kararında da 4054 sayılı Kanun'un ekmek piyasalarında uygulanması yolundaki aksaklıkların giderilmesi amacıyla Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu'na ve Türkiye Fırıncılar Federasyonu'na görüş bildirilmesi sonucuna ulaşılmıştır. Nitekim Kurum tarafından gönderilen 16.3.2006 tarih ve 785, 786 sayılı yazılar ile gerek konfederasyon gerekse federasyon, fiyat tarifelerine ilişkin olarak uyarılmıştır.

230 Denizli Ticaret Odası'nın üyelerine gönderdiği belgenin 13. maddesinde yer alan ve ekmek üreten/satan teşebbüslerin esnaf odaları birliği ve yetkili kurumlar tarafından belirlenen mevcut fiyat tarifesine uymak zorunda olduğu ifadesi, azami fiyata ilişkin herhangi bir açıklama içermemesi nedeniyle belirsizlik taşımaktadır. Tarifedeki fiyatın azami fiyat olduğunun belirtilmemesi ve üyelerin tarifeye uymakla yükümlü olduğunun ifade edilmesi, fırınların bu fiyatı sabit fiyat olarak yorumlamaları sonucunu doğurabilecektir.

240 J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

- 1- Dosya konusuna yönelik olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde önaraştırma yapılmasına veya soruşturma açılmasına yer olmadığına,

² 18.1.2005 tarih 05-06/52-21 sayılı Karar

³ 7.1.2005 tarih 05-02/18-9 sayılı Karar

250 2- a) Bununla birlikte, Denizli İl Hıfzıssıhha Kurulunun 5.10.2006 tarih ve 13 sayılı kararında yer alan fırınların müşteri listelerini Fırıncılar ve Bakkallar Odası müşterek komisyonuna onaylattıktan sonra ekmek satış ruhsatı alabileceklerine yönelik hükmün, fırınlar arasında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde bir oluşum yaratabileceği yönünde Denizli Valiliğine,

b) Üyelerine gönderdiği 14.3.2007 tarih ve 2007/17 sayılı yazı ekinde yer alan belgedeki fiyat tarifesine uyulması gerekliliğine yönelik hükmün, tarifedeki fiyatların azami fiyatlar olduğunun belirtilerek değiştirilmesi konusunda Denizli Fırıncılar Odasına

görüş yazısı gönderilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.