

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-3-278 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 11-10/188-63
Karar Tarihi : 23.2.2011

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, Mehmet Akif ERSİN, İsmail Hakkı KARAKELLE, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Hüseyin COŞGUN, Didem ULUÇ

C. ŞİKAYET

EDENLER

20 :- Kenan GÜLTEPE
KMS Yemekçilik Taş. İnş. Tem. Ltd. Şti. 1. Org. San. Böl. 1
Nolu Yol No:8 Arifiye / Sakarya

- Abdurrahman BAHÇIVANGİL
Mithatpaşa Mah. 587 Sk. Enerji Sitesi B Blok D:12 Adapazarı

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:

- Adapazarı Fırıncılar Odası
Ali Nejdet Güven Caddesi No:77/A Kat:1 Adapazarı / Sakarya

- S.S. Sakarya Un ve Unlu Mamulleri İmalatçıları Üretim ve Pazarlama Kooperatifi
Ali Nejdet Güven Caddesi no:77/A Kat:1 Adapazarı / Sakarya

E. DOSYA KONUSU:

1- Sakarya ilinde faaliyet gösteren fırınların müşteri paylaşmak suretiyle rekabeti engelledikleri iddiası.

2- Adapazarı Fırıncılar Odası'nın, ekmeğin fiyat tarifesinin altında satılmasını bazı cezai yaptırımlar uygulamak suretiyle engellediği iddiası.

40 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan başvurularda özetle; Sakarya ilinde faaliyet gösteren fırınların müşteri paylaşmak suretiyle rekabeti engelledikleri ve Adapazarı Fırıncılar Odası(Oda)'nın ekmeğin fiyat tarifesinin altında satılmasını bazı cezai yaptırımlar uygulamak suretiyle engellediği iddia edilerek gerekli işlemlerin yapılması talep edilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 17.12.2010 tarih ve 54 sayı; 21.12.2010 tarih ve 9524 sayı ile giren başvurular üzerine hazırlanan 22.12.2010 tarih ve 2010-3-278/İİ-10-415.FG sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 6.1.2011 tarih ve 10-81/1695-M sayılı toplantısında; 29.12.2010 tarih ve 2010-3-285/İİ-10-382.HC sayılı İlk İnceleme Raporu ise Rekabet Kurulu'nun 6.1.2011 tarih ve 11-02/12-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında

50 Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 18.2.2011 tarih ve 2010-3-278/ÖA-11-382.HC sayılı ve 18.2.2011 tarih ve 2010-3-285/ÖA-11-382.HC sayılı Önaraştırma Raporları 18.2.2011 tarih ve REK.0.07.00.00-110/49 sayılı Başkanlık önergesi ile 11-10 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporlarda özetle;

60 1- Dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca bu aşamada soruşturma açılmasına gerek olmadığı,

2- Anılan Kanun'un 9. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, ilgili Kooperatife,

a) Kooperatif Ana Sözleşmesi'nin 6. maddesine yer alan rekabeti sınırlama amacı güden ifadeleri değiştirmesini,

b) Kooperatif üyelerine imzalatılan müşteri paylaşımı ve fiyat tespitine ilişkin hükümler içeren sözleşmenin uygulamasına derhal son verilerek alınan teminat senetlerinin iadesini,

70 c) Bununla birlikte, Adapazarı Fırıncılar Odası tarafından belirlenen fiyat tarifelerinin azami fiyat hadlerini belirttiği yönünde Kooperatif üyelerinin bilgilendirilmesi ve durumun gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde tevsik edilmesini, aksi halde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem yapılacağı hususunda bilgi edinilmesini teminen Adapazarı Fırıncılar Odası ve Kooperatife görüş yazısı gönderilmesinin uygun olacağı

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

80

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

İlgili ürün pazarının tespitinde öncelikle; satın alanların gözünde fiyatı, kullanım amaçları, fiziksel özellikleri ve nitelikleri bakımından aynı sayılan ya da yüksek ikame edilebilirliği olan mal ve hizmetlerden oluşan pazarın dikkate alınması gerekmektedir. Bunun yanında başkaca unsurlar da dikkate alınabilmektedir.

90 Ekmek, ülkemizdeki tüketiciler tarafından en temel gıda maddesi olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, ekmeğe olan talebin fiyat esnekliği çok düşüktür. Diğer bir deyişle, ekmeğin tüketiciler gözünde olmazsa olmaz bir ürün niteliğini haizdir. Çeşitli ekmeğin türlerinin tüketici nazarında birbirini ikame edebilme derecesinin yüksek olması, ekmeğin temel gıda maddesi olması ve diğer gıda maddeleri ile ikame edilememesinden hareketle ilgili ürün pazarı "ekmek pazarı" olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri alanın, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve özellikle rekabet koşullarının komşu bölgelerden hissedilir derecede

100 farklı olması; ilgili coğrafi pazarın tespitinde büyük bir önem taşımakta ve belirleyici olmaktadır.

İlgili coğrafi pazar, aynı il içerisinde bulunan fırınların birbirleri ile rekabet halinde olduğu hususu dikkate alınarak "Sakarya" olarak belirlenmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.2.1. Ekmek Fiyatının Tespitine İlişkin Mevzuat

110 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.

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. Ekmeğin azami satış fiyatının tespitini düzenleyen ilgili madde şu şekildedir:

120 *"MADDE 62. - Bu Kanuna tabi esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin fiyat tarifeleri, bağlı buldukları odalarca hazırlanır ve odanın mensubu olduğu birlik yönetim kurulu tarafından fiyat tarifesinin sunulmasından sonra otuz gün içinde onaylanır veya reddedilir. Onaylanan fiyat tarifesi belediye, mülki amirlik ve ilgili odaya yedi gün içerisinde bildirilir ve bu andan itibaren yürürlüğe girer. Fiyat tarifeleri, uygulanacak azami hadleri gösterir.*
....."

130 Ticaret ve sanayi odalarına kayıtlı tacir ve sanayici niteliğindeki işletmeler ise, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun (5174 sayılı Kanun) 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. Tarifinin belirlenmesi, tarifeye nasıl itiraz edileceği gibi diğer hususlar, Esnaf Odalarına kayıtlı fırıncı esnafı için geçerli olan mevzuata paralel bir şekilde düzenlenmiştir.

5174 sayılı Kanun'a dayanılarak, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından çıkarılan "Tacir ve Sanayiciler Tarafından Üretilen Mal ve Hizmetlerin Azami Fiyat Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" in "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1. maddesi de şu şekildedir:

140 *"5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanununa tâbi odalarca, üyeleri tarafından üretilen ve 507 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Kanununa tâbi esnaf ve sanatkârlar odaları tarafından belirlenmiş tarifelere konu mal ve hizmetlerin azami fiyat tarifelerinin kendi üyeleri için düzenlenmesi, uygulamaya konulması ve denetimi ile diğer usul ve esaslar bu Yönetmelikle düzenlenmiştir."*

I.2.2. Yapılan Tespitler

Önaraştırma döneminde yapılan yerinde incelemeler kapsamında şikâyetçi Kenan Gültepe yapılan görüşmede; Sakarya'ya bağlı Arifiye ilçesinde toplu yemek hizmeti

150 veren bir firmanın yetkilisi olduğunu, firma olarak yemek hizmetinde kullandıkları ekmeği bundan 4 ay önce daha düşük fiyatla ekmek satan bir fırından temin etmek istediklerini ancak söz konusu fırın ve diğer fırınların kendilerinin ekmek alma talebini reddettiğini belirtmiş, bölgedeki fırınların Adapazarı Fırıncılar Odası (Oda) ile bağlantılı olarak ekmek satılan tüm nihai satış noktalarını aralarında paylaştıklarını ifade etmiştir. Öte yandan, şikâyetçi hâlihazırda ekmek temin ettiği fırının kendilerine *“Fırıncılar Odası tarafından bir senet imzalatıldığı ancak buna rağmen istediği zaman kendisinden ekmek almayı bırakabileceği”* ifadesini kullandığını belirtmiştir.

160 Şikâyetçiden alınan bilgilerin ardından, kendisinin söz konusu anlaşmaya dâhil olduğunu ifade ettiği bazı fırınlar ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerden; Arifiye ilçesinde, Oda'nın bazı fırıncılara 50 bin liralık teminat senedi imzalatıldığı, fırıncıların da bazı senetleri imzaladığı, yapılan anlaşma uyarınca fırıncıların bakkalları ve ekmek alan diğer büyük müşterileri kendi aralarında paylaştıkları, bunun aksine hareket eden fırıncılara herhangi bir yaptırım uygulanıp uygulanmadığı konusunda bilgi sahibi olmadıkları, ayrıca fırın başına 250 lira aidat verdikleri, ancak bu anlaşmanın bölgedeki büyük fırınlar tarafından sıklıkla ihlal edildiği anlaşılmıştır.

170 Öneraştırma kapsamında Oda'da yapılan yerinde incelemede, Oda'nın taraf olduğu bir bölge paylaşımı anlaşmasına rastlanmamakla birlikte, Oda Başkanı Halil İbrahim Balcı ile yapılan görüşmede, 2010 yılı Ağustos döneminde Oda ile aynı adreste faaliyet gösteren S.S. Sakarya Un ve Unlu Mamulleri İmalatçıları Üretim ve Pazarlama Kooperatifi (Kooperatif) bünyesinde fırınların bölge paylaşımına ilişkin bir anlaşma yaptığı ve Kooperatifin fırıncılardan bazı teminat senetleri aldığı, ancak bu anlaşmanın yeteri kadar fırıncının iştirak etmemesinden dolayı hayata geçirilmediği bilgisi edinilmiştir. Ayrıca Oda başkanı, bilgisi dâhilinde farklı fırınlardan ekmek temin eden bakkal ve marketlere yönelik uygulanmış herhangi bir cezai yaptırım bulunmadığını beyan etmiştir.

180 Söz konusu bilgilere paralel şekilde, Oda'da yapılan yerinde inceleme sırasında Oda ile aynı adresi kullandığı anlaşılan Kooperatif'e ait birtakım belgelere ulaşılmıştır.

Belgelerden ilki, Kooperatif'in kuruluş esaslarını düzenleyen, 24.10.1990 tarihinde tescil edilmiş olan *“Üretim ve Pazarlama Kooperatifi Anasözleşmesi”*dir. Sözleşmenin *“Amaç ve Faaliyet Konuları”* başlıklı 6. maddesinde *“Piyasada düzenleyici bir yer alarak zararlı fiyat dalgalanmalarının önüne geçmek”* ifadesi yer almaktadır.

İkinci belge, kooperatif ile üyelerden arasında imzalanmış olan *“Sözleşme ve Taahhütnamedir”* (Sözleşme) başlıklı matbu sözleşmedir.

190 Sözleşme'nin 4. maddesi; *“Yüklenici ortak haklı gerekçe veya mücbir sebep olmadan sözleşme süresi olan 3 yıl sona ermeden, tek taraflı olarak işbu sözleşme ve taahhütnameyi fesh edemez ve geri dönemez”*

Sözleşme'nin 5. maddesi; *“İşbu sözleşmede imzaları olan ortak yüklenici, bakkal, bayi, lokanta ve toplu tüketim yerleri dışında, kooperatifin yazılı onayı olmadan, kesinlikle başka bir yere ekmek vermemeyi ve satmamayı taahhüt eder”*

200 Sözleşme'nin 6. maddesi; "Yüklenici ortak, Adapazarı Fırıncılar Esnaf ve Sanatkârlar Odası'nın belirleyeceği fiyat tarifesinin üstünde, pahalı veya ucuz ekmek kesinlikle satmayacağını, kendilerine bağlı bayilerine de Adapazarı Fırıncılar Esnaf ve Sanatkârlar Odası'nın belirleyeceği fiyat tarifesinin üzerinde pahalı veya ucuz ekmek sattırmayacaklarını, bu konuda kendilerine bağlı bayilerin eylem ve işlemlerinden doğacak zararlardan sorumlu olacaklarını ve sözleşmenin 11. maddesinde belirtilen cezai şartlardan kendileri sorumlu olacağı gibi, kendilerine bağlı bayilerin oluşturacağı zararlar içinde sorumlu olacaklarını kabul ve taahhüt ederler"

210 Sözleşme'nin 7. maddesi; "Yüklenici ortak, diğer kooperatif ortakların müşterilerine ekmek vermeyeceklerini ve satmayacaklarını taahhüt ederler."

Sözleşmenin 9. maddesi; "Yüklenici ortak, sözleşme süresi olan 3 yıl boyunca 1 günlük (bayat) ekmeğini kendi bayileri dâhil hiç kimseye satmayarak, 0,20 TL (20 kuruş) karşılığı kooperatife vermeyi, aynı zamanda kooperatif yönetim kurulunun belirlediği sayıda ekmeği belirleyeceği fiyatla almayı kabul eder"

220 Sözleşme'nin 11. maddesi ise "Yüklenici ortak bu sözleşmenin 4,5,6,7,8 maddelerine aykırı davrandığı takdirde sözleşmenin 10. maddesinde belirtilen imzalamış olduğu teminat senedinin, kooperatif tarafından ayrıca yargı kararına ihtiyaç olmaksızın paraya çevrilme amacıyla icraya verilmesini ve muaccelliyet kespedeceğini kabul ve taahhüt eder" şeklindedir.

230 Son olarak, 24.1.2011 tarihinde Rekabet Kurumu binasında Oda Başkanı Halil İbrahim Balcı vekili Av. Ömer Faruk Budak ile raportörlerce yapılan görüşmede özetle; Kooperatif'in hali hazırda aktif olmadığı, Kooperatif ile üyeleri arasında yapıldığı iddia edilen sözleşmede Halil İbrahim Balcı'nın veya Oda'nın hiçbir ilgisi olmadığı, müvekkilin bilgisi dâhilinde Kooperatif üyeleri ile Oda üyeleri arasında herhangi bir sözleşme ya da fiyat konusunda bir anlaşma yapılmadığı, Sakarya ilinde faaliyet gösteren Kooperatif üyeleri ya da Oda üyeleri arasında bir sözleşme varsa da bu sözleşmenin imza edilmiş şartlarından, cezai yaptırımlarından müvekkilin haberi olmadığını belirtmiştir.

I.2.3. Hukuki Değerlendirme

240 Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde ekmeğin azami satış fiyatının ilgili oda tarafından belirlenmesinde rekabet hukuku açısından bir problem bulunmamaktadır. Bununla birlikte, azami nitelik taşıyan bu fiyatın bir teşebbüs birliği kararıyla veya teşebbüslerin kendi aralarında yapacakları bir anlaşma ile tek satış fiyatına dönüştürülmesi, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylem ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır" şeklindeki hükmü karşısında bir ihlal niteliği taşıdığı açıktır.

Önaraştırma döneminde Oda'da yapılan yerinde incelemede elde edilen Kooperatife ait sözleşme ve taahhütname örneği, yukarıda yer verildiği üzere ekmek satış

250 fiyatlarının belirlenmesi ve müşteri paylaşımına yönelik açık ifadeler içermektedir. Anılan taahhütname örnekleri, içeriklerine uyulmasını sağlamak amacıyla taahhütte bulunanların belirli meblağlardaki teminat senetlerini imzalamalarını öngörmüş, taahhütnameye aykırı davranılması durumunda bu senetleri kooperatifin tahsil edeceği hükme bağlanmıştır.

260 Söz konusu Sözleşme'nin salt lâfzen değerlendirilmesi sonucunda dahi Kooperatif'in Oda tarafından belirlenen azami fiyatın altında veya üstünde bir fiyatla satışı ve fırıncıların diledikleri noktaya satış yapmasını engellemek amacını güttüğü anlaşıldığından 4054 sayılı Kanun açısından bir ihlalin bulunduğu kanaati oluşmuştur. Ayrıca Kooperatif ana sözleşmesinin 6. maddesinde yer alan "zararlı fiyat dalgalanmalarını önleme" amacı da bu Kooperatif'in bu noktadaki fonksiyonuna ışık tutar niteliktedir.

270 Öte yandan, Kooperatif bünyesinde üreticilerin müşteri paylaşımına yönelik birtakım girişimlerde bulunmuş olsa da, söz konusu girişimlerin piyasada ne derece hayata geçtiği üzerinde de durulmalıdır. Kooperatif üyesi olan ve olmayan fırıncılar arasından rastgele seçilerek görüşülen pek çok fırın sahibi; birçok ilçeye ekmekek verdiklerini, kar marjlarına uyması koşuluyla kendilerinden talepte bulunan herhangi bir satış noktasına da ekmekek verdiklerini beyan etmişlerdir. Nitekim şikâyetçi toplu yemek firması yetkilisinin mevcut durumda ekmekek tedarik ettiği fırının, istedikleri zaman kendilerinden ekmekek almayı bırakabileceğini ifade etmesi de bunu doğrulamaktadır.

280 Benzer şekilde Sözleşme'de yer alan ekmekek satış fiyatının tespitine yönelik hükümlerin ne ölçüde hayata geçirilmiş olduğunun irdelenmesi gerekmektedir. Ekmekek fiyatları hakkında daha detaylı bilgi alınabilmesi amacıyla Adapazarı Fırıncılar Odası'ndan üye fırıncıların adres ve iletişim bilgileri istenmiş, Raportörlerce söz konusu fırıncılarla telefon görüşmeleri yapılmıştır. Ekmeğın fiyat tarifesinin altında satılmasının bazı cezai yaptırımlar suretiyle engellendiği iddialarına yönelik olarak Gerek Oda yetkilileri, gerekse fırın sahipleri ile yapılan görüşmeler neticesinde, il genelinde ekmeğın perakende satış fiyatının genel olarak azami fiyat olan 1 lira olduğu ancak birçok ilçede 70-80 kuruşa ekmekek satışı yapan noktalar bulunduğu, azami fiyat tarifesinden daha düşük fiyatla satış yapan fırınlara herhangi bir cezai yaptırım uygulanmadığı, fırınların fiyatları maliyetlerine göre ayarladığı ve kar marjları doğrultusunda bakkallara çeşitli fiyatlarla ekmekek sağladıkları, öte yandan gibi büyük firmaların ve hipermarketlerin de ucuza ekmekek satışı yaptığı bilgisi edinilmiştir.

290 Değerlendirmede, ilgili coğrafi pazarda ekmeğın farklı fiyatlardan satışının mümkün olması, hali hazırda yaptırım uygulandığına ilişkin bir bulguya ulaşılammış olması ve sözleşmenin imzalandığı belirtilen tarihten bu yana uzun bir sürenin geçmemiş olması gibi unsurlar göz önüne alınmıştır.

İlgili pazarda fiyatların özellikle girdi fiyatlarındaki değişmelere göre belirlendiği, girdi fiyatlarındaki artışın ise ekmekek fiyatını ilgili mevzuat çerçevesinde belirlenen tavan fiyata yaklaştırdığı veya eşitlediği dosya mevcudundan anlaşılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

300 1- Dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına,

2- Bununla birlikte,

- Kooperatif Ana Sözleşmesi'nin 6. maddesinde yer alan rekabeti sınırlama amacı taşıyan ifadelerin değiştirilmesi,

- Kooperatif üyelerine imzalatılan müşteri paylaşımı ve fiyat tespitine ilişkin hükümler içeren sözleşmenin uygulamasına derhal son verilerek alınan teminat senetlerinin iade edilmesi,

310

- Adapazarı Fırıncılar Odası tarafından belirlenen fiyat tarifelerinin azami fiyat hadlerini belirttiği yönünde Kooperatif üyelerinin bilgilendirilmesi için gerekli işlemlerin gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde yapılarak Kurum'a tevsik edilmesi, aksi takdirde haklarında 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem başlatılacağı hususlarında 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Adapazarı Fırıncılar Odası ve S.S. Sakarya Un ve Unlu Mamulleri İmalatçıları Üretim ve Pazarlama Kooperatifi'ne görüş bildirilmesini teminen Başkanlığın görevlendirilmesine

320 OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.