

Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2012-3-148 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 13-33/445-196
Karar Tarihi : 04.06.2013

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN

B. RAPORTÖRLER: H. Gökşin KEKEVİ, Didem ULUÇ

**C. BAŞVURUDA
BULUNAN** :- İhbar

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:

- Kayseri Ticaret Odası
Kiçikapı Tennuri Sokak No:6 38040 Melikgazi/Kayseri
- Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası
Serçeönü Mah. Ahmet Paşa Cad. Eraslan İş Merkezi Kat:2 No:26/22
Kocasinan/Kayseri
- Kayseri'de faaliyet gösteren fırınlar

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Kayseri'de faaliyet gösteren büyük fırınların Kayseri Ticaret Odası ile Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası önderliğinde, yüksek fiyatın korunması esasına dayalı havuz sistemini uygulamak suretiyle ekmek pazarında 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan ihbarda özetle; Kayseri'de faaliyet gösteren büyük fırınların, Kayseri Ticaret Odası (KTO) ile Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası (KFO) önderliğinde, yüksek fiyatın korunması esasına dayalı havuz sistemini uygulamak suretiyle ekmek pazarında rekabeti ihlal ettikleri iddia edilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 31.08.2012 tarih ve 6738 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 05.09.2012 tarih ve 2012-3-148/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu'nun görüşülmesi sonucunda 20.09.2012 tarih ve 12-44/1376-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) İlgili karar uyarınca düzenlenen 29.05.2013 tarih ve 2012-3-148/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle; önaraştırma konusu iddialar ile ilgili olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Önaraştırma Tarafı Teşebbüsler ile Teşebbüs Birlikleri Hakkında Bilgiler

- (6) Dosya içeriğinden KFO'ya kayıtlı fırın sayısının 264, KTO'ya kayıtlı fırın sayısının 92 olduğu anlaşılmış olup, bu 92 fırından yaklaşık 40'i faal durumdadır.

I.2. İlgili Pazar

- (7) Bilindiği üzere, inceleme konusu bir işlem, gerek ürün gerekse coğrafi pazar açısından olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa, pazar tanımı yapılmayabilmektedir.
- (8) Rekabet Kurulu (Kurul) ekmek sektörüne yönelik olarak pek çok inceleme yürütmüş olup bu sektörde altmıştan fazla karar almıştır. Bu kararlardan dördü, haklarında soruşturma yürütülen teşebbüs ve teşebbüs birliklerine ceza uygulanmasına ilişkindir. Anılan kararlarda “İstanbul ili”¹, “Kütahya il merkezi”², “Gaziantep il merkezi (Türkiye Cumhuriyeti sınırları dahil)”³ ve “Ankara ili”⁴ şeklinde birbirlerinden kısmen farklı pazar tanımları temelinde ekmek sektörüne ilişkin ayrıntılı inceleme ve değerlendirmeler yapılmıştır.
- (9) Örneğin 08.04.2010 tarih ve 10-29/430-159 sayılı Kurul kararında “Kayseri ilinde faaliyet gösteren bazı fırınların ekmeği maliyetinin altında fiyatla satmak suretiyle rekabeti kısıtladığı” iddiasına ilişkin olarak soruşturma açılmaması sonucuna ulaşılmıştır. Anılan kararda, ilgili ürün pazarı “ekmek”, ilgili coğrafi pazar, “en dar olarak Kayseri il merkezi; en geniş olarak da Kayseri ili” şeklinde belirlenmiştir.
- (10) Bu karara konu dosyada, Kurul’un önceki tüm incelemelerinde geniş şekilde vakıf olunan sektör bilgileri ışığında, pazar tanımı yapılmasına gerek olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

I.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.3.1. Elde Edilen Bilgiler

- (11) Şikayet konusuna ilişkin olarak herhangi bir bilgi/belge sunulmayan ve Kurum kayıtlarına 31.08.2012 tarihinde intikal eden ihbar içeriğinde özetle; Kayseri’deki fırıncılar arasında ekmek üretiminde uygulanan, tüketicinin aleyhine işleyen ve rekabeti önleyen havuz sisteminin Ticaret Odası ve Fırıncılar Odası tarafından tehditle uygulandığı, bu sistemin büyük fırınların üretim yapması ve yüksek fiyatın sürdürülmesi esasına dayandığı, sisteme girmeyen ve küçük olan fırınların kayıpları olduğu, Rekabet Kanununa uymayan bu durumdan (.....) haberdar olduğu, ancak herhangi bir işlem yapılmadığı, (.....) da şikayetlerin iletildiği ancak bir işlem yapılmadığı, mafyadan çekinildiği, fırıncılardan (.....) ve (.....) susturulduğu ve sorumlular hakkında yasal işlem yapılmasının talep edildiği ifade edilmiştir.
- (12) Kurum kayıtlarına Kayseri’de küçük bir pide fırını işleten esnaf tarafından 27.03.2013 tarihinde intikal ettirilen e-postada ise özetle; Esnaf ve Sanatkarlar Federasyonunun son bildirdesinde 250 gr ekmek fiyatının 60 kuruş olarak açıklandığı, daha sonra gelen zam ile birlikte 70 kuruş olduğu, ancak iki büyük firmanın kendi arasında rekabete girmesiyle ekmek fiyatının 30 kuruşa kadar düştüğü ve bu nedenle küçük esnaf olarak kapanma risklerinin olduğu ifade edilerek, sorunlarına çare bulunması talep edilmiştir.
- (13) Bu e-posta adresi ile temas kurulması mümkün olmamış, görüşme yapılması talebine yanıt alınamamıştır.
- (14) KFO’dan alınan bilgilere göre, iki yılın ardından temel girdilerdeki artışlar nedeniyle KTO’nun yaptığı zamma paralel olarak 09.04.2010’da 300 gramlık ekmek fiyatının 65 kuruş olmasına karar verildiği tespit edilmiştir. 31.01.2012’de Türk gıda kodeksine göre ekmeğin 250 gram olmasının gerektiği belirtilmiş, bu nedenle 250 gramlık ekmek fiyatının 60 kuruş olmasına karar verilmiştir. 31.12.2012’de ise girdilerdeki artışlardan dolayı 250 gramlık ekmek fiyatının

¹ 27.10.1999 tarih ve 99-49/536-337 sayılı İstanbul Ekmek kararı.

² 17.08.2004 tarih ve 04-54/750-187 sayılı Kütahya Ekmek kararı.

³ 07.01.2005 tarih ve 05-02/18-9 sayılı Gaziantep (Türkiye) Ekmek kararı.

⁴ 18.01.2005 tarih ve 05-06/52-21 sayılı Ankara Ekmek kararı.

13-33/445-196

70 kuruşa çıkarılması ve KTO üyeleriyle birlikte uygulamaya konması kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla 29.05.2013 tarihi itibarıyla ekmeğin Kayseri'deki azami fiyatı 70 kuruştur.

- (15) 20.05.2013 tarihinde görüşülen KFO Başkan Yardımcısı ve Genel Sekreteri; Kayseri il merkezinde fırıncıların esas itibarıyla KTO'ya kayıtlı büyük fırıncılar ile KFO'ya kayıtlı küçük fırıncılar olarak ikiye ayrıldığı, sayısı 35 civarında olan büyük fırıncıların fabrikasyon üretim yaptığı, küçük fırınların ise 'kara ocak' denilen geleneksel düzende üretim yaptıkları, odaya kayıtlı fırın sayısının 240 civarında olduğu, büyük fırınların piyasayı kontrol ettiği ve fiyatları istedikleri gibi düşürüp yükseltebildikleri, şu anda azami fiyat haddi 70 kuruş olmasına rağmen fiyatların 40-50 kuruşlara kadar düştüğü, örneğin (.....) ile (.....)'da ekmeğin 40 kuruşa satıldığı, Kayseri'nin %80'inde ekmek fiyatlarının 50 kuruş olduğu, ulusal ve yerel marketlerde de aynı şekilde ekmek satış fiyatının 50 kuruş olduğu, %10 civarında fırının ise 70 kuruştan sattığı ve Kayseri'de ortak bir dağıtım ya da havuz sisteminin bulunmadığı bilgilerini vermişlerdir.
- (16) Raportörlerce 20.05.2013 tarihinde görüşülen KTO Genel Sekreteri ve KTO çalışanı; duydukları kadarıyla iki yıl önce dağıtım-havuz sistemi kurulması yönünde KTO'ya kayıtlı fırıncılar ile KFO'ya kayıtlı fırıncılar arasında görüşmelerin yapıldığı, ancak birbirlerinden çok farklı çıkarları, çekişmeleri olduğundan anlaşmaya varamadıkları, bugün gelinen noktada ekmek piyasasında yoğun rekabetin yaşandığı, azami fiyat haddi 70 kuruş olmasına rağmen fiyatların 35-40 kuruş bandına kadar düştüğü, odalarına kayıtlı fırın sayısının 40 civarında olduğu, öte yandan odalarına kayıtlı fırınlardan bazılarının örneğin (.....) tek başına Kayseri'nin kayda değer bir kısmına yetecek üretim hacmine sahip olduğu bilgilerini vermişlerdir.
- (17) 20.05.2013 tarihinde, KFO Başkan Yardımcısı ve Genel Sekreteri'nin belirttiği şehir merkezindeki büfelere gidilmiş ve ekmeğin 40 kuruştan satıldığı Raportörlerce tespit edilmiştir. Ayrıca şehir merkezinde örnek olarak seçilen Migros ve BİM marketlerine gidilerek ekmeğin 50 kuruştan satıldığı saptanmıştır.
- (18) Son olarak Kayseri'de örnekleme yöntemiyle seçilen fırıncılarla yapılan görüşmelerde fırıncılar özetle; Kayseri'de kendileri dışındaki fırıncıların sonuncusu 2012 yılında olmak üzere çeşitli dönemlerde fiyatların düşürülmemesi, eksik gramajlı ekmek satılmaması, havuz sistemi kurulması gibi konularda görüştüklerine dair duyularının bulunduğunu, buna karşılık bu görüşmelerden bir sonuç çıkmadığını, çıksa bile birkaç haftadan daha uzun süre uygulanmadığını, şu anda da kıyasıya bir rekabet olduğunu, fırınların ekmeklerini ayrı ayrı üretip dağıttıklarını ifade etmişlerdir.

1.3.2. Hukuki Değerlendirme

- (19) Öneri konusu iddianın öncelikle KFO'nun sunduğu 2010, 2011 ve 2012 yıllarına ilişkin azami fiyat tarifeleri bağlamında gerçeği yansıtmadığı anlaşılmıştır. Azami fiyatların Nisan 2010 ile Aralık 2012 arasında yaklaşık 32 ay boyunca aynı kaldığı ve 2012'nin sonunda yani başvurunun yapıldığı tarihten dört ay sonra %15 civarında arttığı, fiyat tarifelerinden tespit edilmiştir.
- (20) Yukarıda yer verilen ve Kurum kayıtlarına 27.03.2013 tarihinde intikal eden e-postada, Kayseri'de ekmek fiyatının Esnaf ve Sanatkarlar Federasyonunun son bildirdesinde yapılan zamlarla 60 kuruştan 70 kuruşa çıkarıldığı, ancak iki büyük firmanın rekabete girmesiyle fiyatın 30 kuruşa kadar düştüğü belirtilmiştir. KFO yetkilileri de azami fiyat haddi 70 kuruş olmasına rağmen fiyatların 40 kuruşa kadar düştüğünü, ulusal ve yerel marketler dahil olmak üzere Kayseri'nin %80'inde ekmek fiyatlarının 50 kuruş olduğunu ifade etmiştir. Benzer ifadeler KTO yetkilileri tarafından da kullanılmıştır. KFO ve KTO yetkililerince verilen bilgilerin doğruluğu şehir merkezindeki büfelerde ekmeğin 40, marketlerde ise 50 kuruştan satıldığı saptanarak teyit edilmiştir.

13-33/445-196

- (21) KFO ve KTO yetkilileri ayrıca fırıncıların ortak bir dağıtım ya da havuz sistemi kurmayı arzu ettiklerini ancak farklı çıkarlar, çekişmeler ve benzeri nedenlerle sonuca ulaşamadıklarını belirtmişlerdir. Görüşülen fırıncılar da benzer ifadeler kullanmışlardır. İncelemede elde edilen bilgi ve belgeler, önaraştırma tarafları hakkında soruşturma açılmasını gerektirecek nitelikte değildir.
- (22) Bu değerlendirmeler ışığında; Kayseri’de faaliyet gösteren büyük fırınların KTO ve KFO önderliğinde, yüksek fiyatın korunması esasına dayalı bir havuz sistemi uygulamak suretiyle ekmek pazarında rekabeti ihlal ettikleri iddiasına yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

- (23) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun’un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.