

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2010-3-177 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 10-69/1459-558  
Karar Tarihi : 4.11.2010

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

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

**B. RAPORTÖRLER:** Pelin ERDOĞAN, Didem ULUÇ

**C. ŞİKAYET**

20

**EDEN** : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:**

Sakarya ili Karasu ilçesinde ekmek üretimi yapan fırıncılar

**E. DOSYA KONUSU:** Sakarya ili Karasu ilçesindeki fırınların, ...**ticari sır...** ekmeği yüksek fiyatla satmaya zorladıkları iddiası.

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Yapılan başvuruda özetle; Sakarya ili Karasu ilçesindeki fırınların, ...**ticari sır...** ekmeği yüksek fiyatla satmaya zorladıkları belirtilerek gerekli işlemlerin yapılması talep edilmektedir

30

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 2.8.2010 tarih ve 6101 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 1.9.2010 tarih ve 2010-3-177/İİ-10-401.DU sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 16.9.2010 tarih ve 10-59/1208-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında 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 26.10.2010 tarih ve 2010-3-177/ÖA-10-181-PE sayılı Önaraştırma Raporu 1.11.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/491 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-69 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

40

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda;

1- Dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı,  
2- Bununla birlikte, ekmeğin satış fiyatına ilişkin azami fiyat tarifesinin sabit fiyat olarak algılanmaması ve buna yönelik uygulamalar varsa sona erdirilmesini teminen Karasu Esnaf ve Sanatkarlar Odası'na görüş yazısı gönderilmesinin uygun olacağı

50

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. İlgili Pazar

#### 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.

Ekmek, ülkemizdeki tüketiciler tarafından en temel gıda maddesi olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, ekmeğe olan talebin fiyat esnekliği çok düşüktür. Diğer bir deyişle, ekmeğin tüketici gözünde olmazsa olmaz bir ürün niteliğini haizdir. Dosya mevcudu bilgi ve belgelerden Karasu ilçesinde tüketicilerin genellikle somun ekmeğin olarak isimlendirilen beyaz ekmeğin tercih ettikleri anlaşılmaktadır. Bu çerçevede çeşitli ekmeğin türlerinin tüketici nazarında birbirini ikame edebilme derecesinin yüksek olması, ekmeğin temel gıda maddesi olması ve diğer gıda maddeleri ile ikame edilememesi gerçeğinden hareketle ilgili ürün pazarı "ekmek pazarı" olarak kabul edilmiştir.

#### I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri alanın, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve özellikle rekabet koşullarının komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olması; ilgili coğrafi pazarın tespitinde büyük bir önem taşımakta ve belirleyici olmaktadır.

Ekmek fiyatını yüksek seviyede tuttukları iddia edilen ekmeğin üreticisi teşebbüsler Sakarya ilinin Karasu ilçe merkezi ile çevre köyler ve beldelerde faaliyet göstermekte olup, fiili bir engel bulunmamasına rağmen Karasu ilçesine diğer ilçelerden ekmeğin gelmediği, ekmeğin satışının ağırlıklı olarak Karasu ilçesi sınırları içinde yapıldığı bilgisine ulaşılmıştır. Dolayısıyla ilgili coğrafi pazar "Karasu ilçesi" olarak belirlenmiştir.

## I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

### I.2.1. Öneraştırma Döneminde Elde Edilen Bulgular

Öneraştırma döneminde Raportörlerce başvuru sahibi ile görüşülmüştür. Bu görüşmede; Sakarya ili Karasu ilçesine bağlı ...ticari sır... çevre beldeler ve bunlara bağlı köylerdeki fırıncıların büyük bir kısmının ekmeğin vermek istemediği, sözlü olarak ekmeğin vereceğini vaat eden fırıncıların ise bir ...ticari sır... ekmeğin verdikten sonra bazı nedenlerle ekmeğin vermeyi bıraktıkları ifade edilmiştir. Bu bilgiler üzerine konu hakkında daha detaylı bilgi alınabilmesi amacıyla başvuru sahibinden Karasu ilçesine bağlı yerlerde .... ekmeğin vermeyi bırakan fırıncıların ve kooperatif ile aynı beldede ekmeğin satışı yapan ..... isimleri ve irtibat bilgileri istenmiş, Raportörlerce söz konusu ..... görüşmeler yapılmıştır.

.... köyünde fırın işleten ...., köydeki tek fırının sahibi olduğunu, ancak köye çevre yerlerden dört fırından daha ekmeğin geldiğini, Karasu ilçesinde Esnaf ve Sanatkarlar Odası tarafından 400 gramı 1 lira olarak belirlenen ekmeğin kimi yerlerde 75 kuruşa kimi yerlerde ise 50 kuruşa satıldığını, ekmeğin maliyetinin .... kuruş olduğunu belirterek, ekmeği çevre .... ile ...kuruş arası fiyatlardan sattığını dile getirmiştir.

110 .... kasabasında .... işleten ....., ekmeğin kendisine maliyetinin tahminen ... kuruş olduğunu belirtmiş, Karasu ilçesi genelinde ekmeğin fiyatlarında rekabet olduğunu, ilçede ekmeğin fiyatının 50 kuruş ile 1 lira arasında değiştiğini ancak kendisinin 1 liradan düşük fiyata sattığı takdirde zarara uğrayacağını düşündüğü için ekmeği halihazırda 1 liradan sattığını ifade etmiştir.

.... beldesinde .... işleten ...., ürettiği ekmeği Yassıgöçü köyü ile Sinanoğlu beldesinde sattığını, bu yerlerdeki bakkallara ekmeği ... kuruştan verdiklerini, bakkalların ise ekmeği 1 liradan sattığını, söz konusu fiyatın ekmeğin maliyeti ile karşılaştırıldığında uygun bir fiyat olduğunu belirtmiştir.

120 ... beldesinde ... işleten ..., beldede fırın bulunmadığı için ekmeği yakındaki Limandere beldesinden temin ettiğini, ... kuruşa aldığı ekmeği bakkalda 1 liraya sattığını, ancak Karasu'da ekmeğin fiyatlarının sürekli bir dalgalanma gösterdiğini belirterek, bu duruma örnek olarak kendisi ile aynı sokakta ekmeğin satışı yapan bir bakkalın ekmeği iki aydır ... kuruştan satmasını göstermiş; Karasu Esnaf ve Sanatkarlar Odası Başkanı olan İlyas Balcı'nın sahibi olduğu fırınların ekmeği bazı marketlere 50 kuruştan verdiği bilgisinin kendisine geldiğini ve genel olarak ekmeğin fiyatlarındaki farklılıktan rahatsızlık duyduklarını ifade etmiştir.

130 ... beldesinde .. işleten ..., 400 gram olan ekmeği ... kuruştan alıp 1 liraya sattıklarını, ekmeği ... kuruşa satan ...**ticari sır**... haricinde ekmeğin belde genelinde 1 liradan satıldığını, bununla birlikte ekmeğin satış fiyatı konusunda kendilerine herhangi bir baskı gelmediğini, ekmeğin satış fiyatının 1 lira olmasının piyasa koşulları gereği olduğunu belirtmiştir.

### **I.2.2. Ekmeğin Fiyatının Tespitine İlişkin Mevzuat**

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

140 Esnaf ve Sanatkarlar Odalarına bağlı esnaf niteliğindeki işletmeler 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62. maddesine göre belirlenen azami fiyatlara uymak durumundadır. Ekmeğin azami satış fiyatının tespitini düzenleyen ilgili madde şu şekildedir:

150 *"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.*

*Belediyeler veya o yerin en büyük mülki amiri tespit edilen bu tarifeleri uygun bulmadıkları takdirde esnaf teşekkülü ile anlaşmaya varamazlarsa on beş gün içinde o yerin mülki amirinin ya da görevlendireceği yardımcısının başkanlığında, ticaret ve sanayi veya ticaret odasından bir temsilci ile esnaf ve sanatkârlar odaları birliği temsilcisinden teşekkül edecek bir komisyonda görüşülüp karar verilmesini isteyebilirler.*

160 *Komisyon kararları salt çoğunlukla alınır. Komisyon, tarifeleri uygun bulmadığı takdirde tarife yürürlükten kalkar. Komisyon kararına karşı, ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on gün içinde ticari davaları görmeye yetkili mahkeme nezdinde itirazda bulunabilirler. Bu mahkemenin kararı kesindir.”*

170 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. Tarifenin belirlenmesi, tarifeye nasıl itiraz edileceği gibi diğer hususlar, Esnaf Odalarına kayıtlı fırıncı esnafı için geçerli olan mevzuata paralel bir şekilde düzenlenmiştir. 5174 sayılı Kanun'un “Odaların Görevleri” başlıklı 12. maddesinin (ı) bendinde şu ifade yer almaktadır:

“Odaların görevleri şunlardır:

...

(i) Gerektiğinde 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu'nun 125 inci maddesinde sayılan mal ve hizmetlerin azamî fiyat tarifelerini, kendi üyeleri için, Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliğe uygun olarak tespit etmek ve onaylamak.”

180 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:

“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.”

190

### **I.2.3. Hukuki Değerlendirme**

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde “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” ifadesi yer almaktadır.

200 Teşebbüsler arasında gerçekleştirilen ve rekabetin kısıtlanması amacını taşıyan bir anlaşmanın, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için

anlaşmanın piyasada bir etki doğurmuş olması gerekli değildir; hiç uygulamaya konulmamış fakat rekabeti kısıtlama amacı taşıyan anlaşmalar da aynı madde kapsamında yasaklanmaktadır.

210 Aynı piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin kayıtlı oldukları Oda tarafından belirlenmiş olan azami fiyat tarifesinin, üyeler tarafından sabit fiyat olarak algılanması ve bu fiyatın tüm teşebbüslerce birlikte uygulanmasını sağlamaya yönelik olarak yapılan eylemlerin de rekabetin kısıtlanması amacını taşımaları yönüyle yukarıda yer verilen madde kapsamına gireceği konusunda kuşku bulunmamaktadır. Raportörlerce başvuru sahibi ile yapılan görüşmede; ...ticari sır... ve bu suretle ekme fiyatlarının her yerde 1 lira olarak uygulandığı ve ...ticari sır... düşük fiyatlı ekme satmalarının engellendiği iddia edilmiştir. Ancak yukarıda ...ticari sır... yapılan görüşmelerde yer alan ifadelerde görüldüğü üzere, Karasu ilçesine bağlı beldeler ve çevre köylerde ekme fiyatları 50 kuruş ila 1 lira arasında değişmektedir. Kaldı ki, ...ticari sır... yakındaki bir köyde faaliyet gösteren başka bir fırından ekme temin edilebilmesi ve mevcut durumda ekmeğin ...kuruştan satılması, beldeye çevre belde ve köylerden ekme girişi olduğunu ve fiyat rekabetinin devam ettiğini göstermektedir.

220 Öte yandan, ilçede bazı bölgelerde ekmeğin düşük fiyatla satılmakta olduğunun anlaşılmasına rağmen, ilçedeki Esnaf ve Sanatkarlar Odası tarafından belirlenen azami fiyat tarifesine büyük oranda uyulması karşısında, söz konusu tarifinin Esnaf ve Sanatkarlar Odasına kayıtlı olan fırıncılar tarafından sabit fiyat olarak algılanıyor olması ihtimali de mevcuttur. İlçede yaşanan ekme fiyatlarındaki paralellige, oda tarafından açıklanan fiyat tarifesinin bir zorunluluk olarak algılanarak fırınların çoğunluğu tarafından uygulanmasının neden olması ihtimali dikkate alınarak, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca Karasu Esnaf ve Sanatkarlar Odasına görüş bildirilmesinin uygun olacağı 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, ekmeğin satış fiyatına ilişkin azami fiyat tarifesinin sabit fiyat olarak algılanmaması ve buna yönelik uygulamalar varsa sona erdirilmesini teminen 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Karasu Esnaf ve Sanatkarlar Odası'na görüş bildirilmesi hususunda Başkanlığın görevlendirilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.