

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2017-3-49 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 17-42/664-293
Karar Tarihi : 21.12.2017

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Adem BİRCAN, Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

B. RAPORTÖRLER: İbrahim Hilmi KOÇAK, Ebrar KOCAMAN, Dilara Nur CANSU

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Sakarya ili Karasu ilçesinde ekmek üretimi yapan fırıncılar

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Sakarya ili Karasu ilçesinde faaliyet gösteren fırıncıların Karasu Esnaf ve Sanatkarlar Odası bünyesinde toplanarak fiyat ve iskonto oranlarını belirlediği iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** 03.04.2017 tarihinde Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine (CİMER) yapılan, 12.07.2017 tarihinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığına yönlendirilen ve akabinde 18.07.2017 tarih ve 5153 sayı ile Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına intikal eden başvuruda özetle;

- Karasu Esnaf ve Sanatkarlar Odası (ODA) tarafından 03.04.2017 tarihinde düzenlenen toplantıda, Karasu ilçesinde faaliyet gösteren fırıncıların ekmeğin rayiç fiyatın altında satılmaması, bakkallara uygulanan iskonto oranında %20'nin altına inilmemesi ve bakkallardan iade ekmek alınmaması hususlarında karar aldıkları,
- Belirlenen fiyat ve iskonto oranına uyulmamasının, fırıncılara 100.000 TL'lik senet imzalatılması suretiyle yaptırıma bağlandığı,
- İmzalanan sözleşmeye uyulup uyulmadığını denetleme yetkisinin bölgede yer alan fırıncılardan Ali ÇAKIR, Sultan SUKAS, Abdullah EMİNOĞLU, Burak İSKENDER ve İbrahim SARIOĞLU'na ait olduğu

iddialarına yer verilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 18.07.2017 tarih ve 5153 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 16.08.2017 tarih ve 2017-3-49/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu'nun görüşülmesi sonucunda, 22.08.2017 tarih ve 17-27/446-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

(3) İlgili karar uyarınca düzenlenen 30.11.2017 tarih ve 2017-3-49/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle; Sakarya ili Karasu ilçesinde faaliyet gösteren fırın işletmeleri ve ODA hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (5) Önaraştırma kapsamında 14.11.2017 tarihinde ODA'da yerinde inceleme yapılmış ve aralarında özellikle denetleme yetkisinin bulunduğu bazı fırıncılarla görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. Sektör Hakkında Bilgi¹

- (6) Önaraştırma konusu olan klasik ekmek; buğday ununa su, tuz ve maya katılmasının ardından bu karışımın mayalanmaya bırakılması ve pişirilmesi ile elde edilmektedir. Ülkemizde klasik ekmek üreten 40.000'in üzerinde fırının büyük kısmını küçük işletmeler oluşturmaktadır. Klasik ekmeğin üretimini, üretim teknolojisi bakımından; geleneksel üretim ve endüstriyel üretim olarak ikiye ayırmak mümkündür.
- (7) Geleneksel üretim küçük çaplı fırınlar bünyesinde gerçekleştirilmekte, bu fırınlardaki üretim büyük oranda beyaz buğday unundan yapılan ekmekle sınırlı olmaktadır. Endüstriyel üretim ise ekmeğin yüksek kapasite ile üretimini sağlamakta, yeni teknolojilerin uygulanmasına, işbölümünün artmasına, uzmanlaşmaya imkân tanımaktadır. Bir başka deyişle, yüksek kapasite ve düşük maliyet ile ölçek ekonomilerinin pozitif etkilerinden faydalanma ve uzmanlaşma sayesinde daha ucuz, daha hijyenik ve daha geniş bir ürün yelpazesi ortaya çıkmaktadır. Tünel/kombine fırınlar büyük ölçekli ekmek üretim tesislerine örnek verilebilir.
- (8) Türkiye'de ekmek üretimine ilişkin esaslar temel olarak 29.12.2011 tarih ve 28157 (3. mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği"ne göre hazırlanan 2012/2 sayılı Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği (Tebliğ) ile düzenlenmiştir.
- (9) Söz konusu Tebliğ'de ekmek ve ekmek çeşitlerinin tanımının yapıldığı ve bu ürünlerin özelliklerinin belirlendiği görülmektedir. Tebliğ'in "Amaç" başlıklı 1. maddesinde ekmek ve ekmek çeşitleri kavramları ayrı ayrı ifade edilmiş, bu ayrımı destekler şekilde aynı Tebliğ'in 4. maddesinde bu kavramlar ayrı tanımlara bağlanmıştır. Nitekim "ekmek" kavramı, yalnızca buğday unundan yapılan ürünler için kullanılmaktayken "ekmek çeşitleri" buğday ununa diğer tahılların ve hatta çeşnilerin katılması ile ortaya çıkan ürünleri tanımlamak için kullanılmıştır.
- (10) Klasik ekmek ile çeşit ekmek arasındaki en önemli fark, klasik ekmeğin gramaj ve fiyatlandırma bakımından tabi olduğu sınırlamalar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Zira Tebliğ'in 5. maddesine göre, klasik ekmek asgari 200 gram ağırlıktan başlayarak 50'şer gram artırılmak suretiyle piyasaya sunulabilmektedir. Anılan maddenin devamında çeşit ekmekler için istisna tanınarak paketlenmiş ekmeklerin ağırlıkları bakımından muhtelif ağırlıklarda piyasaya sunulması mümkün kılınmıştır.

¹ 08.06.2017 tarih ve 17-19/287-124 sayılı Kurul kararı.

- (11) Fiyatlandırma yönünden bakıldığında, klasik ekmek fiyatının Tebliğ'deki gramaja ilişkin hüküm çerçevesinde düzenlendiği, gramaj bazında fiyat üst sınırı belirlendiği anlaşılmaktadır. Ekmek üreticilerinden Esnaf ve Sanatkârlar Odalarına bağlı olan esnaf niteliğindeki işletmelerin 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62. maddesine göre belirlenen azami fiyatlara uymaları gerekmektedir. 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 fiyat tarifesine uymak durumundadır. Ancak azami fiyatın altında bir fiyatla satış yapılabilmesinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

I.1.2. İlgili Pazar

- (12) Ülkemizde tüketicinin gözünde en temel gıda maddesi olarak görülen ekmeğin talep ikamesi düşüktür. Diğer bir ifadeyle ekmek tüketici için vazgeçilmez bir üründür. Ekmeğin temel gıda maddesi olması ve diğer gıda ürünleriyle ikame edilebilirliğinin olmaması nedeniyle birçok Kurul kararında ilgili ürün pazarı "ekmek pazarı" olarak belirlenmiştir.
- (13) Öte yandan "İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz"un 20. maddesinde ise; "... *İnceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir*" ifadesine yer verilmiştir. Mevcut dosyada ulaşılan sonucu etkilemediğinden ilgili ürün ve coğrafi pazar tanımı yapılmamıştır.

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.2.1. Öneri Sürecinde Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (14) Dosya konusu başvuruya ek belgede, 03.04.2017 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, ODA'ya üye 18 fırıncının imzaladığı "SÖZLEŞMEDİR" başlıklı bir sözleşme yer almaktadır. İlgili sözleşmede maddeler halinde;
- ekmeğin rayiç fiyatın altında satılmayacağı,
 - bakkallara verilecek iskonto oranının %20 olacağı, iskonto oranının altına inilmeyeceği,
 - bakkallardan iade ekmek alınmayacağı,
 - bakkallardaki dolapların azami iki dolap olacağı, fırıncıların bakkallara teklif götürmeyeceği,
 - ilçe dışındaki fırıncılardan ekmek gelmemesi için belediye ile görüşüleceği ve
 - anlaşmaya uymayan fırıncılara 100.000 TL'lik senetlerin cebri icrası için işlem başlatılacağı

hükme bağlanmıştır.

- (15) Bu kapsamda öneri sürecinde 14.11.2017 tarihinde ODA'da yerinde inceleme yapılmış ve Karasu İskenderoğlu Ekmek Fırını, Hakkı Usta İskenderoğlu Ekmek Fırını, Eminoğlu Ekmek Fırını, Aziziye Unlu Mamulleri, Çırakoğlu Ekmek Fırını ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Yerinde inceleme esnasında rekabetçi endişe doğuracak herhangi bir belgeye ulaşılamamıştır. Bununla birlikte Karasu ekmek pazarının yapısı, sektörün işleyişi, şikayet başvurusunda yer alan sözleşmenin gerçeği yansıtıp yansıtmadığı ile anılan sözleşmeye uyulup uyulmadığı ve teşebbüslerin fiyatlama politikalarına ilişkin olarak teşebbüs yetkilileriyle görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

(16) Yapılan görüşmelerde özetle:

- Sözleşmenin, yapıldığı günün ertesinde bozulduğu ve hiç hayata geçmediği,
- Karasu'nun yazlık bir ilçe olduğu, yaz aylarında nüfusun aşırı derecede arttığı ancak kışın nüfusun azalmasına rağmen fırıncı sayısının azalmadığı,
- Aşırı üretimle beraber sigortasız işçi çalıştırma, faturasız ve/veya kalitesiz un kullanan fırınların fiyatları aşağı çekmesinden ötürü sözleşmenin uygulanmasının mümkün olmadığı,
- Karasu Belediyesinin isteyen herkese ruhsat verdiği, bunların yanında Karasu'ya civar il ve ilçelerden ekmeğin geldiği,
- Ekmeğin maliyetinin (.....) TL civarında olduğu, 2013 yılından itibaren maliyetlerin sürekli artmasına rağmen ekmeğin fiyatlarının değişmediği, hâlihazırda 1,50 TL olan 300 gr ekmeğin Karasu'da (.....) TL ile (.....) TL arasında satıldığı,
- Rekabetin en çok bayilere verilen iskontoda yaşandığı ancak her bir fırıncının kendine göre iskonto verdiği

belirtmiştir.

(17) Ayrıca Hakkı Usta İskenderoğlu fırını yetkilisi (.....) ile yapılan görüşmede; fırıncılar olarak sürekli toplantılar yaptıkları, ekmeğin fiyatlarıyla ilgili sözleşme imzaladıkları, sözleşmeye uymayanlara ceza verilmesinin kararlaştırıldığı, sözleşmeye imza atan teşebbüs sahiplerince senet düzenlendiği ve düzenlenen senetlerin ODA'da tutulduğu ancak senetlerin işleme konulmadığı ifade edilmiştir.

(18) İskenderoğlu fırını yetkilisi (.....) ile yapılan görüşmede ise; sözleşmenin bizzat ODA bünyesinde yapıldığı ancak sözleşmeye ilk ODA Başkanının uymadığı, sözleşmede imzası olmamasına rağmen başka fırınlarda işletmeci olan yeğenleri (.....) için sözleşmeye uyacağını belirttiği, Karasu'da en çok kendisinin diğer fırıncılarla fiyat rekabeti içinde olduğu, ekmeğin 1,00 TL olduğu zamanlarda (.....), halihazırda kendi büfelerinde ekmeğin (.....) TL'ye satıldığı, sözleşmenin uygulanmayacağını baştan belli olduğu, özellikle ulusal marketlerin fiyatlarına müdahale edilemeyeceği için sözleşmenin zaten uygulanamayacağını belirtmiştir.

(19) ODA Başkanı (.....), şikayette sözü geçen sözleşmenin fırıncılar arasında yapıldığı, resmi bir niteliğinin olmadığı, fırıncı olmasından dolayı diğer fırıncıların kendisinin de katılmasını istediği ve bu nedenle sözleşmeyi imzaladığı ancak ODA adına herhangi bir işlemde bulunmadığı, söz konusu sözleşmenin ne ODA ne de Sakarya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliğince (BİRLİK) kaleme alındığı, sözleşmenin kanunsuz bir şekilde antetli kağıda oturtularak fotokopi çekildiği ve bu şekilde şikayette bulunulduğunun düşünüldüğünü ifade etmiştir.

(20) Ekmeğin fiyatlarının tespiti hususunda, öncelikle fırıncı esnafının maliyet artışı gibi gerekçelerle ODA'dan ekmeğin fiyatlarının yeniden belirlenmesi talebinde bulunduğu, ardından ODA'nın söz konusu talebi BİRLİK'e ilettiği, fiyat tespit komisyonunca talebin uygun bulunması durumunda BİRLİK'in fiyatları güncellediği, aksi durumda fiyat artışının yapılamadığı, nitekim Nisan ayında yapılan zamdan önceki üç yıl boyunca, fiyatların aynı şekilde devam ettiği dile getirilmiştir.

(21) Bununla birlikte şikayette yer alan sözleşmede belirtilen fiyatların uygulamaya geçmediği, sözleşmeye fırıncılar tarafından uyulmadığı, halihazırda resmi fiyat 1,50 TL iken pazarda 1 TL – 1,25 TL gibi fiyatlara ekmeğin bulunabildiği, sözleşmede geçen senetlerin gerçekte imzalanmadığı, herhangi bir fırıncıya ihtar çekilmediği, Karasu ekmeğin pazarında sözleşme koşullarına uyulmayacağını bilmesine rağmen sözleşme yapıldığı, devam eden haftasında sözleşmenin hüküm doğurmaksızın sona erdiği ifade edilmiştir.

- (22) Buna ek olarak Karasu'ya ilçe dışından ekmek getirilmemesi için Belediye ile herhangi bir görüşmelerinin olmadığı, nitekim Karasu'ya Adapazarı ve İzmit'ten ekmek geldiği, (.....), bayilerin kar marjlarını belirlemelerinin mümkün olmadığı, kendilerinin fırınlarında ekmeği (.....) TL'den sattıkları ancak bayilere büyüklüklerine ve gücüne göre (.....) TL'den verdikleri, ekmek maliyetlerinin sürekli arttığı ancak üç yıl boyunca ekmek fiyatlarının 1 TL olduğu ve hiç değişmediği, fırıncı esnafının da böyle yöntemlerle kendilerini korumaya çalıştığı vurgulanmıştır.

I.2.2. Değerlendirme

- (23) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde; rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran ya da doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliği karar ve eylemleri yasaklanmıştır.
- (24) Şikayet başvurusu ekinde yer alan ve Karasu ilçesinde faaliyet gösteren bazı fırıncıların ekmek fiyatları ile ekmek satım şartlarını birlikte tespit ettiklerine ilişkin sözleşme, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan hallere uymaktadır.
- (25) Sözleşmenin gerçekten var olup olmadığı ve uygulamaya geçirilip geçirilmediğinin tespiti amacıyla Sakarya ili Karasu ilçesi sınırları içerisinde bulunan ODA'da yerinde inceleme yapılmış, sözleşmede imzası bulunan ve sözleşmeye uyulup uyulmadığını kontrol etme görevi verilen dört fırın yetkilisi² ile Karasu'da piyasa fiyatının altında fiyatlarla ekmek satışı yaptığı bilinen bir fırınla görüşme gerçekleştirilmiştir³.
- (26) Yapılan görüşmelerde, ekmeğin rayiç fiyatın altında satılmamasına ilişkin olarak fırıncılar tarafından, sözleşmenin ertesi günü ekmeğin rayiç fiyat olan 1,50 TL'nin altında satıldığı, sözleşmeyi uygulama yönünde irade birlikteliği oluşmadığı, fırıncıların sözleşme ile kendilerini bağlı hissetmediği, sözleşmenin ölü olarak doğduğu, sözleşmenin uygulanmayacağından baştan belli olduğu, özellikle ulusal marketlerin fiyatlarına müdahale edilemeyeceği için sözleşmenin zaten uygulanamayacağı ifade edilmiştir. Nitekim İskenderoğlu Ekmek'in halihazırda kendi büfelerinden ekmeği (.....) sattığı anlaşılmaktadır.
- (27) Bakkallara verilecek iskonto oranının %20 olması ve iskonto oranının altına inilmemesine ilişkin olaraksa fırıncılar, ekmek satışlarında en fazla rekabetin iskonto oranlarında yaşandığını ve fırıncıların bakkallara değişik oranlarda iskonto verdiklerini belirtmişlerdir.
- (28) İlçe dışındaki fırıncılardan ekmek gelmesinin engellenmesine ilişkin olarak ODA ile yapılan görüşmede belediye ile görüşülmediği, Karasu ilçesine başka ilçelerden ve illerden fırıncıların satış yaptığı belirtilmiştir. Ayrıca Karasu ilçesindeki fırıncıların Sakarya'ya ait başka coğrafi bölgelerde de satış yaptığı belirtilmiştir. Örneğin ODA Başkanı (.....) şirketinin (.....) vurgulanmıştır.
- (29) Son olarak anlaşmaya uymayan fırıncılara 100.000 TL'lik senetlerin cebri icrası için işlem başlatılacağına ilişkin olaraksa, senetlerin ODA'da emanete bırakıldığı ancak tarafların anlaşmaya uymaması sonucu hiçbir işlem yapılmadığı ve herhangi bir fırıncı aleyhine ihtarname çekilmediği belirtilmiştir.

² Hakkı Usta İskenderoğlu Ekmek Fırını, Eminoğlu Ekmek Fırını, Aziziye Unlu Mamulleri ve Çırakoğlu Ekmek Fırını yetkilileri.

³ Karasu İskenderoğlu Ekmek Fırını

- (30) Bu kapsamda, her ne kadar şikayete konu sözleşmenin varlığı yapan fırıncılar tarafından kabul edilse de, sözleşmenin hiçbir zaman uygulamaya konulmadığı, halen Karasu'da yer alan fırıncıların birbirinden farklı fiyatlarla ekmek sattığı, bakkallara birbirinden farklı iskonto oranları uyguladığı ve Karasu'ya ilçe dışından ekmek geldiği anlaşılmaktadır.
- (31) Öte yandan yapılan görüşmelerden fırıncıların, bazı fırın işletmecilerinin sigortasız işçi çalıştırması, vergi yükümlülüklerini yerine getirmemesi, gerekli hijyen kurallarına uymaması, belediyeden ruhsat alımı süreçlerinde standardın olmayışı gibi hususlarda şikayetçi oldukları görülmektedir. Fırın işletmecileri, yukarıda sayılan unsurların yanı sıra, Karasu'nun yazlık bir ilçe olması ve yazın nüfus artışına paralel olarak açılan fırınların kışın da faaliyetlerine devam etmesi sonucu piyasadaki toplam üretim kapasitesinin fazlalığı nedeniyle haksız rekabete maruz kaldıklarını belirterek mevzuata ve gerekli üretim koşullarına uymayan işletmelerin maliyet avantajı elde ettiğini, böylece bu fırınların nizami şekilde çalışan fırıncıların katlandıkları birim maliyetlerin de altında fiyatlarla satış yapabildiklerini ileri sürmekte ve şikâyet başvurusunda yer alan sözleşmeyi "*haksız rekabetten*" korunmak adına imzaladıklarını ileri sürmektedirler. Ne var ki önaraştırmaya konu sözleşmede, fiyat tespitine yönelik irade uyuşması ile yeniden satış fiyatının tespiti (bayi kar marjlarının belirli seviyenin üstüne çıkarılmaması) ve BİRLİK tarafından belirlenen azami fiyatın altında satış yapılmaması gibi hususlar düzenlenmektedir.
- (32) Diğer yandan Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından Gıda ve Tarımsal Ürün Piyasaları İzleme ve Değerlendirme Komitesi (GTÜPİDK) toplantılarında görüşülmek üzere 01.03.2016'da hazırlanan birim ekmek maliyetinin tespitine yönelik çalışmada, teorik olarak 5.000 adet/gün ve 10.000 adet/gün üretim kapasitelerine sahip iki fırının birim maliyetleri sırasıyla 64,1 Kuruş ve 57,5 Kuruş olarak hesaplanmıştır. Bu maliyet içinde en önemli kalemler olan un, maya, işçilik, elektrik, su, amortisman ve kira, 64 Kuruşluk birim maliyetin yaklaşık %92'sini oluşturmaktadır. Doğalgaz ile üretim yapan fırınlar için de maliyet dağılımı benzerlik göstermektedir.
- (33) Bunlardan un ve maya için katlanılan birim maliyetler üretim hacmine göre herhangi bir farklılık göstermezken, değişken maliyet kalemleri olan işçilik, enerji, amortisman ve kira maliyetleri üretim hacminin düşmesi (düşük kapasite kullanımı) halinde birim maliyetlere önemli etkilerde bulunmaktadır. Zira yapılan çalışmada 10.000 ekmek/gün üretim hacimli bir fırının 5.000 ekmek/gün kapasiteli bir fırına göre birim maliyetlerinin işçilikte 2 Kuruş, elektrikte 3 Kuruş azaldığı hesaplanmıştır. Hatta su tüketiminden kaynaklanan maliyetin de birim başına 1,6 Kuruş azaldığı öngörülmüştür.
- (34) Yapılan hesaplamada amortisman ve kirada önemli değişiklikler olmadığı görülmektedir. Zira mevcut makina-teçhizat ve binanın tam olarak teorik kapasiteye göre kurulduğu ve bunların da tam kapasite ile kullanıldığı varsayılmaktadır. Bu çerçevede, teorik olarak belirlenen 5.000 ekmek/gün kapasiteli bir fırının birim maliyeti, kapasite kullanım oranı düştükçe, artan birim işçilik, enerji, amortisman, kira ve su maliyetleri nedeniyle önemli ölçüde yükselecektir.
- (35) Dolayısıyla 5.000 ekmek/gün teorik kapasiteli elektrik enerjisi kullanan bir fırının 2016 yılı Mart ayında hesaplanan birim maliyeti 64 Kuruş iken, yerinde incelemede elde edilen belgelerden görüldüğü üzere ortalama üretim miktarları 1000 ila 3000 ekmek/gün olan Karasu fırınlarının birim maliyetlerinin 64 Kuruş'un önemli ölçüde üzerinde olacağını ileri sürmek mümkündür. Zira yerinde incelemeler sırasında iletilen sözlü ifadelerde birim maliyetlerin 1 TL civarında olduğu belirtilmiştir. Bu noktada ekmek fırınlarının yüksek birim maliyetlerinin büyük ölçüde düşük kapasite kullanımından (düşük verimlilikten) kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

- (36) Diğer taraftan fırın işletmecileri, düşük kapasite kullanımının sorumlusu olarak Karasu bölgesinde nüfusla orantılanamayacak kadar çok sayıda fırının faaliyette bulunuyor olmasını gösterirken, bu durumun fırınların satışlarını düşürdüğünü, dolayısıyla üretim kapasitesinin oldukça altında kaldığını ileri sürmektedir.
- (37) Öte yandan sair gerekçelerle (sigortasız işçi çalıştırma, kalitesiz hammadde kullanma veyahut da daha etkin çalışarak maliyetleri düşürme vs.) maliyet altında satış yapan fırınların haksız rekabet oluşturup oluşturmadıkları ve eğer oluşturuyorsa bu şekilde maliyet altı satış yapan fırınların faaliyetlerinin engellenmesine yönelik fırıncı ve/veya esnaf sanatkâr odaları uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'a aykırı sonuçlar doğurabilecek olması nedeniyle bu konudaki ilgili Yargıtay kararları incelenmiştir.
- (38) Söz konusu kararlardan ilki, Çankırı 1. Asliye Hukuk Mahkemesi'nin 03.12.2013 tarih 2013/41-2013/472 sayılı kararı ve ilk derece mahkemesi hükmünü onayan Yargıtay 11. Hukuk Dairesi'nin 23.06.2014 tarih, 2014/11805 sayılı kararıdır. Söz konusu davada, Çankırı ilinde faaliyet gösteren iki fırıncının ekmeği maliyetinin altında satarak haksız rekabette buldukları iddiası ele alınmıştır. Dosya kapsamında bilirkişi görüşüne başvurularak 250 gr. ekmeğin maliyeti tespit ettirilmiştir. Bilirkişi tarafından, bir adet ekmeğin maliyetinin, bulunan il, kullanılan üretim tekniği ve girdilerin özelliklerine bağlı olarak değişebileceği belirtilerek, bir çuval undan ortalama 240 adet ekmek üretilebilmesinden hareketle bir adet ekmeğin maliyetinin 60 Kuruş olduğu belirlenmiştir. Kararda dosyaya sunulan belgelerden ve toplanan delillerden yola çıkılarak, maliyetler gereği 70 Kuruş'tan satılması gereken 250 gr ekmeği, 40 Kuruş'a satmaları nedeniyle davalıların haksız rekabette bulduklarına hükmedilmiştir. Yargıtay 11. Hukuk Dairesi'nin 23.06.2014 tarih, 2014/11805 sayılı kararı ile ilk derece mahkemesi kararı onanmıştır.
- (39) Benzer şekilde Yargıtay 11. Hukuk Dairesi'nin 23.11.2016 tarih, 2016/9020 sayılı kararında Dairenin bir önceki kararıyla uyumlu bir şekilde maliyet altında fiyatla ekmek satışının haksız rekabet fiilini oluşturduğu hükme bağlanmıştır. Buna karşılık yine Yargıtay 11. Hukuk Dairesi'nin 21.06.2017 tarih, 2017/3932 sayılı kararında odaların hazırladığı fiyat tarifelerinde yer alan fiyatların azami hadleri gösterdiği, belirlenen rayicin altında bir fiyatla ekmek satışında bir engel ve sakıncanın olmadığı, rayiç fiyatın altında satış yapılmasıyla haksız rekabetin koşullarının gerçekleşmediğine hükmedilmiştir.
- (40) Kurumun kuruluşundan bugüne kadar, fırın işletmelerinin satış fiyatları ve haksız rekabet oluşturduklarına dair Yargıtay kararlarına da konu olan 70'den fazla başvuru olmuştur. Dolayısıyla ülkemizde tüketicinin gözünde en temel gıda maddesi olarak görülen ve enflasyonist etkileri olduğu da bilinen ekmeğe ilişkin yaşanan sorunların yapısal sorunlar olduğu aşikârdır.
- (41) Şikayete konu sözleşmenin varlığı tarafı olan fırıncılar tarafından kabul edilse de, sözleşmenin hiçbir zaman uygulanmadığı, diğer bir deyişle hayata geçmediği, halen Karasu'da yer alan fırıncıların birbirinden farklı fiyatlarla ekmek sattığı, bakkallara birbirinden farklı iskonto oranlarının uygulandığı dikkate alınarak, dosya konusu uygulamalara yönelik olarak bu aşamada soruşturma açılmasına gerek olmadığı, ancak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti bozucu etki doğuran ya da doğurabilecek uygulamalardan kaçınılması gerektiği yönünde şikayete konu sözleşmeyi imzalayan fırıncılara 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş gönderilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

(42) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca, 17-41 sayılı toplantıda yapılan ilk oylama ve 17-42 sayılı toplantıda yapılan ikinci oylama sonucunda;

1. Dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca bu aşamada soruşturma açılmasına gerek olmadığına,
2. Bununla birlikte, elde edilen bulgu ve emareler dikkate alınarak, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti bozucu etki doğuran ya da doğurabilecek uygulamalardan kaçınılması gerektiği, aksi takdirde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde haklarında işlem başlatılacağı yönünde, ilgili dosya kapsamında bulunan "SÖZLEŞMEDİR" başlıklı metinde imzası olan fırıncılara, Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş bildirilmesi için Başkanlığın görevlendirilmesine

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

**Rekabet Kurulunun 21.12.2017 Tarih ve 17-42/664-293 Sayılı Kararına
KARŞI OY GEREKÇESİ**

Kurulumuz, 21.12.2017 tarih ve 17-42 sayılı toplantısında; Sakarya ili Karasu İlçesinde faaliyet gösteren fırıncılar hakkında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği iddiasına ilişkin yürütülen ön araştırma ile ilgili olarak;

1. Dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına,
2. Bununla birlikte, elde edilen bulgu ve emareler dikkate alınarak, 4054 sayılı Kanun'un 4.Maddesi kapsamında rekabeti bozucu etki doğuran ya da doğurabilecek uygulamalardan kaçınılması gerektiği, aksi takdirde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde haklarında işlem başlatılacağı yönünde, ilgili dosya kapsamında bulunan "SÖZLEŞMEDİR" başlıklı metinde imzası olan fırıncılara, Kanunun 9. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince görüş bildirmesi için Başkanlığın görevlendirilmesine, karar verilmiştir. Aşağıda ayrıntıları sunulan gerekçelerle Kurulumuzun mezkûr karara katılmamız mümkün olmamıştır.
3. Dosya içerisinde elde edilen bilgi ve belgelerden ön araştırmaya tabi olan Sakarya ili karasu ilçesinde faaliyet göstermekte olan fırıncıların bir araya gelerek, 03.04.2017 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, "SÖZLEŞMEDİR" başlıklı bir sözleşme imzaladıkları, imzalanan bu sözleşmede maddeler halinde;
 - ekmeğin rayiç fiyatın altında satılmayacağı,
 - bakkallara verilecek iskonto oranının %20 olacağı, iskonto oranının altına inilmeyeceği,
 - bakkallardan iade ekmek alınmayacağı,
 - bakkallardaki dolapların azami iki dolap olacağı, fırıncıların bakkallara teklif götürmeyeceği,
 - ilçe dışındaki fırıncılardan ekmek gelmemesi için belediye ile görüşüleceği ve
 - anlaşmaya uymayan fırıncılara 100.000 TL'lik senetlerin cebri icrası için işlem başlatılacağı hükme bağlanmıştır.
4. Bu husus hazırlanan ön araştırma raporunda da, raportörler tarafından tespit edilmiş, yine ön araştırma esnasında kendisi ile görüşülen taraflar, yazılı sözleşme yaptıklarını ve bu şartlar ışığında ekmek fiyatlarının birlikte tespit edilmesine yönelik anlaşma yaptıklarını kabul etmiştir.
5. Söz konusu şikayet ile ilgili olarak yapılan ön araştırmada elde edilen veriler ışığında, ön araştırmanın soruşturmaya dönüşmesi ile daha ayrıntılı araştırma yapılması ve bunun sonucunda 4054 sayılı kanunun 4. Maddesine aykırılık olup olmadığının tespiti yapılması gerekirken, soruşturma açılmamasına ve görüş gönderilmesine karar verilmesinin usule aykırı olduğu kanaatinde olunup;

Açıklanan nedenlerle anılan karara ilişkin çoğunluk görüşüne katılmamız mümkün olmamıştır.

Adem BİRCAN
Kurul Üyesi

Mehmet AYAN
Kurul Üyesi