

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-3-195 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-73/1508-576
Karar Tarihi : 25.11.2010

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: Meltem BAĞIŞ AKKAYA, Erdem AKTEKİN

C. ŞİKAYET EDEN : Gizlilik talebi vardır.

20 **D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:**
Bolu ilinde faaliyet gösteren fırıncılar

E. DOSYA KONUSU: Bolu ilinde faaliyet gösteren fırıncıların aralarında anlaşarak bazı fırıncıları piyasa dışına çıkardığı ve 300 gram ekmek fiyatını 75 Kr olarak belirledikleri iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Yapılan başvuruda özetle;

- 30
- Bölgede ekmek pazarında önemli bir paya sahip olan Lider Gıda'nın ve bölgenin diğer büyük üreticilerinden Karadeniz Ekmek ve Kalafatoğlu Unlu Mamullerinin aralarında şifahen anlaşmaları,
 - Bu oluşumun düşük fiyat uygulamasıyla sindirdiği diğer fırınları da kiralayarak daha da büyüdüğü, bölgede tekelleştiği ve ürettikleri ekmeği istedikleri noktada kendi belirledikleri fiyat üzerinden sattırdıkları,
 - Anlaşmaya dahil fırınların, diğer üreticilere de baskı yaparak satış noktalarında uygulanacak nihai fiyatları yükseltirmeye çalıştığı ifade edilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 31.8.2010 tarih ve 6787 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 21.9.2010 tarih ve 2010-3-195/İİ-10-185.MBA sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 30.9.2010 tarih ve 10-62/1293-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 10.11.2010 tarih ve 2010-3-195/ÖA-10-185.MBA sayılı Önaraştırma Raporu 11.11.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/505 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-73 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda;

50

1. Bolu ilinde faaliyet gösteren fırıncıların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilebilecek uygulamalar içerisinde oldukları, ancak bu aşamada uygulamaların sona erdirilmesiyle şikâyet konusu rekabet sorununun çözüleceği; dolayısıyla konuya ilişkin soruşturma açılmasına gerek olmadığı,

60

2. Bununla birlikte 4054 sayılı Kanun'un 9/3. maddesi uyarınca bahse konu uygulamaya son verilmesini sağlamak amacıyla belgede adı geçen fırıncılara ek olarak Bolu'da fırın işleten üyelerine bildirim yapmak üzere Bolu Lokantacılar, Fırıncılar ve Pastacılar Odası ve Bolu Ticaret Odası'na görüş bildirilmesinin uygun olacağı,

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

70

Önceki tarihli birçok Kurul kararında unlu mamuller pazarı analiz edilerek ilgili ürün pazarı "ekmek pazarı" olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda geçmişte alınan Kurul kararlarına da uygun olarak ilgili ürün pazarı "ekmek pazarı" olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

80

Şikayete konu fırınların tümü Bolu il merkezinde faaliyette bulunan teşebbüslerdir. Mevcut önaraştırma dosyası kapsamında hakkında inceleme yapılan fırınlardan biri olan Lider Gıda'nın yıkıcı fiyatlandırma uygulamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğine yönelik iddiaların incelendiği 4.2.2010 tarih ve 10-13/146-62 sayılı Kurul kararında; Bolu il merkezine Bolu'nun ilçelerinden ihmal edilebilecek miktarda ekmek arzı olduğu tespiti yapılarak ilgili ürün pazarı Bolu İl merkezi olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, ilgili coğrafi pazar "Bolu il merkezi" olarak tespit edilmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.2.1. Yerinde İncelemede Elde Edilen Bulgular

90

Raportörlerce Lider Gıda'da yapılan yerinde incelemede; Lider Gıda şirket ortağı tarafından birbirini takip eden tarihlerde hazırlandığı düşünülen iki tablo elde edilmiştir. Hazırlanan ilk tabloda Bolu il merkezinde daha önce faaliyet göstermekte iken yakın tarihte kapandığı öğrenilen üç fırının ismi, bu fırınlara diğer fırınlar tarafından yapılan/yapılacak ödemelere ilişkin veriler ve bu ödemelerin ödemeyi gerçekleştirecek fırınlar arasında ne oranda paylaşılacağına yönelik hesaplamalar yer almaktadır. Belgeye göre Yıldız, Rizeliler, Lider, Karadeniz, Çalikoğlu, Refik, Metin, Has, Kalafat, Atmaca ve Armek fırınları tarafından, kapatılan Tatmek, Çaydurt, Ordu ve Karacasu fırınlarına yapılacak 182.500 TL'lik ödeme, ödemeyi yapacak fırınlar arasında hesaplanan hisse oranlarına göre paylaşılmaktadır. Tablonun ilk hali incelendiğinde hazırlanış tarihinde fırınlara 95.400 TL'lik bir ödeme yapıldığı

100 görülmektedir. Aynı hesaplama tablosunun daha yakın bir tarihte hazırlandığı düşünülen halinde ise toplam yapılacak ödeme miktarının 187.500 TL'ye ve o tarihe kadar fırınlara ödenmiş miktarın ise 132.200 TL'ye yükseldiği görülmektedir. Bu iki tablodaki kapanan fırınlara yapılan ödemeleri gösteren bölümdeki farklı (95.400 TL'den 132.200 TL'ye yükselen) tutarlar kapanan fırıncılara yapılan ödemelerin devam ettiğini göstermektedir.

110 Lider Gıda ortakları Sabit Ruhi Şerifoğlu, Sabit Şerifoğlu ve Erkan Saklı ile yapılan görüşmede şirket ortakları, kapanan üç fırın olduğunu, bu fırınlardan Çaydurt ekmeğinin ruhsat sahibinin ruhsatını iptal etmesi nedeniyle piyasadan çıkmak zorunda kaldığını ve bu fırının makinelerinin Lider Gıda ortaklarından Fahrettin Arı tarafından satın alındığını belirtmişlerdir. Buna ek olarak şirket ortakları Karacasu ve Tatmek Ekmek'in ise piyasadan kendi rızaları ile çıkmak istediklerini, bu fırınların da yine Fahrettin Arı tarafından kiralanarak kapatıldığını, bu işlemler için gerekli paranın ise bölgede faaliyet göstermekte olan fırınlar tarafından ortak olarak ödendiğini; buradaki amaçlarının ekmeğin fiyatını yükseltmek olduğunu fakat bu oluşumun bir ay sürdükten sonra dağıldığını; oluşumun sürdürülmediğinin Bolu ilinde mevcut farklı ekmeğin fiyatlarından anlaşılabileceğini ifade etmişlerdir.

120 Bu bilgiler üzerine Bolu'da faaliyet gösteren esnaf niteliğindeki fırıncıların kayıtlı olduğu Bolu Lokantacılar, Fırıncılar ve Pastacılar Odası'nda, elde edilen belgede kapanan fırınlara ödeme yaptığı anlaşılan Atmaca Natürel Ekmek Fırını, Has Ekmek Fırını, Yıldız Ekmek Fırını, Kalafatoğlu Unlu Mamuller sahipleri ile kapatılan fırınlardan Karacasu ve Tatmek ekmeğin fırınlarının sahipleri ve bölgede faaliyet gösteren bir diğer fırın olan Damla Ekmek fırınının sahibi ile raportörlerce görüşme gerçekleştirilmiştir.

130 Yapılan görüşmelerde Lider Gıda'da elde edilen belgede adı geçen ekmeğin fırını sahiplerine üç fırının kapatılması için herhangi bir ödeme yapıp yapmadıkları sorulmuş her dört fırın sahibi de böyle bir ödemede bulunmadıklarını, kapatılan üç fırının da Lider Gıda tarafından kiralandığını, ödemelerin yine Lider Gıda tarafından yapıldığını ve bulunan belgedeki rakamları ödemediklerini ifade etmişlerdir.

Kapatılan Karacasu ve Tatmek ekmeğin fırınları sahipleri ise sektörden kendi istekleri ile herhangi bir zorlama olmadan çıktıklarını, fırınlarını ise Lider Gıda ortaklarından Fahrettin Arı'ya bir yıl süre ile kiraladıklarını ve fırınlarında hâlihazırda üretim yapılmadığını ifade etmişlerdir.

140 Yapılan görüşmede son dönemde ilde gerçekleşen ekmeğin fiyatları sorulan Oda Başkanı; ekmeğinin 2 ay öncesine kadar 35 Kr'dan satıldığını ancak son iki-üç aydır tüm fırınların ekmeğinin odanın 2008 yılında 300 gram ekmeğin için açıklamış olduğu maksimum fiyat olan 75 Kr' dan sattığını ifade etmiştir.

1.2.2. Hukuki Değerlendirme

Lider Gıda'da yapılan yerinde incelemede elde edilen belge, Bolu ilindeki bazı fırınların kendilerine yapılan belirli miktar ödemeler sonucunda piyasadan çekilerek üretimlerine yönelik talebi diğer fırınlara kaydardıklarını gösterir niteliktedir. Böylece belirli bir toplu para ödemesi sonucu bu fırınlar piyasadan çıkmış ve üretim miktarları da diğer fırınlar arasında dağılmıştır. Yine son iki aya kadar 35 Kr olan ekmeğin

150 fiyatının il genelinde Oda tarafından bildirilen maksimum satış fiyatı olan 75 Kr'a çıkmasının bu oluşumun bir sonucu olduğu kanaatine varılmıştır.

Bolu ilindeki fırınların aralarındaki anlaşma sonucu uygulamakta oldukları arz kontrol davranışları belirli bir ürünün arzını kısmak suretiyle fiyatını arttırmak veya teşebbüsler arası gerçekleşmiş bir fiyat anlaşmasının sürdürülebilirliğini sağlamak için uygulanabilmektedir. Ancak incelenen ilgili ürün pazarı bakımından arzın kısılarak fiyatların arttırılması yönünde bir uygulamanın başarılı olamayacağı kanaati oluşmuştur. Öncelikle tüm Türkiye genelinde olduğu gibi Bolu ilinde faaliyet gösteren fırıncılar da yüksek miktarlarda atıl kapasiteye sahiptir. Toplam sektör kapasitesi üç 160 fırının kapatılmasının sonrasında bile mevcut talebin oldukça üstündedir. İncelenen olayda olduğu gibi atıl kapasitenin azaltılması yoluyla fiyatların arttırılması ancak kapasitenin talebi karşılayamayacak düzeye kadar düşürülmesi ile mümkün olabilecektir.

Buna ek olarak bir ürünün fiyatının yükseltilebilmesi için o ürüne yakın ikame olan ürünlerin üreticilerinin de en azından bir kısmının bu tip bir anlaşmaya dâhil olması beklenir. Yapılan görüşmelerden bölgedeki toplam ekmek talebinin yaklaşık %30'unun köylüler tarafından üretilen ve bölgede yoğun bir biçimde tüketilen köy ekmeği tarafından karşılandığı anlaşılmıştır. Fiyatların yükseltilmesi amacıyla arzın 170 kısılması sonucu genel talebin köy ekmeğine kayması nedeniyle, bu ekmek türünün üretiminin artması sonucunda talep ve arz arasında bir dengesizliğin oluşmayacağı kanaatine varılmıştır.

Buna ek olarak ekmek fiyatlarının maksimum hadleri, esnaf ve sanatkar statüsündeki işletmeler için bağlı buldukları odanın önerisinin, odanın bağlı bulunduğu birlik yönetiminin onayı ile belirlenmekte bu fiyata belediyelerin ve mülki amirlerin itiraz etmemeleri durumunda fiyat kesinleşmektedir. Maksimum satış fiyatları ekmek üretimindeki maliyet kalemleri göz önüne alınarak ve esnaflara belirli bir kar marjı bırakarak belirlenmektedir. Sektörde bu şekilde işleyen bir tavan fiyat uygulamasının 180 olması işletmeler tarafından fiyatın yükseltilebileceği düzeyi ve işletmelerin fiyat anlaşmaları yoluyla elde edebilecekleri aşırı karları sınırlamaktadır.

Bu bağlamda ilgili ürün pazarında mevcut kapasitenin azaltılması yoluyla arzın kısıtlanması ve bu yolla tüketimin azaltılması sonucu fiyatın yükseltilmesi mekanizmasının işlemesi mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle Bolu ilindeki fırıncıların aralarında anlaşarak bazı fırınların üretimine son vermesinin esas amacının kapatılan fırınlara yönelik talebi, kalan fırınlar arasında dağıtmak olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

190 Aralık 2009'da Kurum kayıtlarına giren bir başvuruda Lider Gıda'nın yıkıcı fiyat uygulamak suretiyle piyasadaki rekabeti bozduğu şikâyeti yer almıştır. Konu ile ilgili olarak Kurul, Lider Gıda'nın ilgili pazarda hakim durumda olmadığını tespit ederek bu teşebbüsün tek taraflı eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal oluşturamayacağına karar vermiştir. Bu başvuru Aralık 2009'da da 35 Kr'luk ekmek fiyatının uygulandığına işaret etmektedir. Temmuz ayında ise fırınların kapatılmasıyla aynı zaman aralığında bölgede 35 Kr olan ekmek fiyatı 75 Kr'a yükselmiştir. Fırıncılar odasından da ekmek fiyatının uzun bir süredir 35 Kr olduğu ancak son iki-üç aylık dönemde tüm ilde 75 Kr'a yükseldiği bilgisi teyit edilmiştir.

200 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde teşebbüsler arası rekabeti bozucu etkisi veya amacı olan anlaşmaların hukuka aykırı ve yasak olduğu belirtilmekte ve aynı maddenin 2. fıkrasının (a) bendinde "*Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi*" ve b bendinde "*Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü*" bu hallere örnek olarak sayılmaktadır.

210 Bu çerçevede Bolu ilindeki fırıncıların aralarında anlaşarak bazı fırınların üretimini durdurmak ve son iki aylık dönemde ekmek fiyatını aralarında anlaşarak 75 Kr'a çıkartmak eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yasaklanan türden eylemler olduğu kanaatine ulaşılmıştır. Ancak bu iki eylemden üzerinde durulması gereken esas olarak fiyata yönelik anlaşmadır. Yukarıda sıralanan nedenlerle yüksek atıl kapasiteye sahip sektörde kapasite azaltılması ve bu yolla arzın kısılması sonucu tüketici zararının doğması mümkün gözükmemektedir.

220 Fırıncıların uyguladıkları anlaşma sonucu il genelinde 300 gramlık ekmeğin fiyatı artışıysa da Bolu merkezine çevre köylerden önemli miktarda köy ekmeği arzı olması ve anlaşmaya dâhil olmayan fırıncıların bulunması nedenleriyle pazardaki rekabetin tamamen ortadan kalkmadığı, ilde ekmek piyasasında son döneme kadar ekmek fiyatının Türkiye'de ilan edilen maksimum fiyatın oldukça altına düşmüş olmasının il genelinde önemli bir rekabet ortamının yaşandığına işaret etmesi, Kurul'un önceki kararlarında da yer verildiği üzere sektördeki yapısal sorunların bu tip oluşumlara zemin hazırlaması ve teşebbüsler tarafından gerçekleştirilen uygulamanın henüz birkaç ayla sınırlı olması hususları dikkate alınarak bu aşamada ilgili teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

230 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,

240 a) Dosya konusu uygulamaların 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal teşkil edebilecek nitelikte olması nedeniyle, bu uygulamalara son verilmesi, aksi takdirde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem başlatılacağı yönünde aynı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Yıldız Ekmek Fırını, Has Ekmek Fabrikası, Kalafatoğlu Unlu Mamuller, Atmaca Naturel Ekmek Fırını, Karadeniz Ekmek Fırını, Bolu Ekmek Fırını, Çalıkoğlu Ekmek Fırını, Trabzon Ekmek Fırını, Rizeliler Ekmek Fırını, Armek Unlu Mamuller Gıda Hayv. İnşaat San. ve Tic. Ltd. Şti. ve Lider Gıda Sanayi A.Ş.'ye;

b) Bolu'da fırın işleten üyelerine bildirim yapmak üzere Bolu Lokantacılar, Fırıncılar ve Pastacılar Odası ve Bolu Ticaret Odası'na

10-73/1508-576

250 görüş bildirilmesi hususunda Başkanlığın görevlendirilmesine
OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.