

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2012-3-41 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 12-26/764-217
Karar Tarihi : 16.05.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Prof. Dr. Metin TOPRAK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Arif Ogün SARI, Nesrin SAĞLAM

C. BAŞVURUDA

BULUNAN :- Gizlilik talebi bulunmaktadır.

- Seydişehir Cumhuriyet Başsavcılığı
Seydişehir/Konya

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

- Üçpınar Ekmek Fırını
Selçuk Cd. No:37 Seydişehir/Konya
- Kral Ekmek Fırını
Alaylar 2 Mah. 802 Sk. No:5/A Seydişehir/Konya
- Lüks Ekmek Fırını
Uludağ Cd. No:15/B Seydişehir/Konya
- Başak Ekmek Fırını
Cevher Dudayev Cd. No:29 Seydişehir/Konya
- Çağlayan Ekmek Fırını
Aktaş Mah, 621 Sk. No:1/2 Seydişehir/Konya
- Seydişehir Ekmek Fırını
Kızılcılar Mah. 348 Sk. No:3 Seydişehir/Konya
- Doyum Ekmek Fırını
Hacı Seyit Ali Mah. No:33 Seydişehir/Konya
- Tadım Ekmek Fırını
Seyit Harun Bulvarı, No:16/A Seydişehir/Konya
- Yol Ekmek Fırını
Ulukapı Mah. No:49 Seydişehir/Konya
- Erdoğanlar Ekmek Fırını
Karakavak Mah. Seydişehir/Konya

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Konya ili Seydişehir ilçesinde faaliyet gösteren fırınların bir araya gelerek ekmek satış fiyatını belirledikleri, bölge ve müşteri paylaşımında buldukları iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Gizlilik talebi bulunan başvuruda özetle; Seydişehir ilçesinde faaliyet gösteren fırınların bir araya gelerek ekmek fiyatını belirledikleri, bunun yanı sıra bölge ve müşteri paylaşımı yaptıkları ifade edilerek konunun Kurumumuz tarafından incelenmesi talep edilmiştir.
- (3) Benzer içerikte bir başvuru, Seydişehir Cumhuriyet Başsavcılığına da iletilmiş, Seydişehir Cumhuriyet Başsavcılığı ise konunun suç olarak tanımlanmayışı sebebiyle görevsizlik kararı vererek 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında Rekabet Kurumunun görev alanına girmesinden bahisle başvuruyu Rekabet Kurumuna havale etmiştir.
- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 27.02.2012 tarih ve 1645 sayı, 02.04.2012 tarih ve 2942 sayı ile giren başvurular üzerine hazırlanan 29.02.2012 tarih ve 2012-3-41/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu'nun görüşülmesi sonucunda önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (5) İlgili karar uyarınca düzenlenen 08.05.2012 tarih ve 2012-3-41/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (6) **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle; dosya konusu iddia ile ilgili olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olmadığı ve şikâyetin reddi gerektiği kanaat ve sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Taraflar (Konya ili Seydişehir ilçesinde faaliyet gösteren fırınlar)

- (7) Seydişehir'de faaliyet gösteren onbir adet fırın bulunmaktadır. Bu fırınların tamamına yakını Seydişehir Ticaret Odasına, şahıs işletmesi niteliğinde olan biri ise Seydişehir Esnaf ve Sanatkârlar Odasına kayıtlı olarak faaliyet göstermektedir

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (8) Günün her öğününde yemeklerle beraber tüketilebilen ekmek; sandviç, tost, hamburger gibi atıştırmalıklarda da kullanılan bir üründür. Ekmeği, üretim yöntemleri ve üretimde kullanılan malzemelerin çeşit ve miktarına göre, beyaz ekmek, pide ekmek, kepekli ekmek, light ekmek, çavdar ekmeği gibi alt ürün gruplarına ayırmak ve her bir ürün grubu için ayrı bir pazar tanımı yapmak mümkündür. Ancak, inceleme konusu dosya bakımından bu tür ayrı pazar tanımlarına gidilmeksizin ilgili ürün pazarı genel anlamda "ekmek pazarı" olarak tanımlanmıştır.

I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (9) Önaraştırmaya taraf teşebbüslerin Konya ili Seydişehir ilçesi Ticaret ve Esnaf Odasına kayıtlı bulunan fırınlar olması ve bu teşebbüslerin önaraştırmaya konu faaliyetlerini

Seydişehir ilçe merkezinde gerçekleştirmeleri sebebiyle ilgili coğrafi pazar "Seydişehir ilçesi" olarak belirlenmiştir.

I.3. Ekmek Fiyatının Tespitine İlişkin Mevzuat

- (10) 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.
- (11) 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.
- (12) Ticaret ve sanayi odalarına kayıtlı tacir ve sanayici niteliğindeki işletmeler ise, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu (5174 sayılı Kanun)'nun 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.

I.4.Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.4.1. Seydişehir Ticaret Odası ve Seydişehir Esnaf ve Sanatkârlar Odası ile Yapılan Görüşme

- (13) Mevcut önaraştırma kapsamında, 24.04.2012 tarihinde Seydişehir Ticaret Odası Genel Sekreteri ile yapılan görüşmede, 2004 yılı itibarıyla Seydişehir Ticaret Odası nezdinde somun ekmek için belirlenen azami fiyat tarifesinin uygulandığı, geçmişte ilçede faaliyet gösteren fırıncılar arasında yoğun rekabet yaşandığı ve azami fiyatın 50 kuruş olarak belirlendiği dönemde ekmek fiyatının 35 kuruşa kadar düştüğü, somun ekmek dışında diğer ekmek türleri için fiyatın serbest piyasa koşullarına göre belirlendiği, Seydişehir Belediyesi iştiraki olan Sebeltaş A.Ş. unvanlı işletmenin piyasada diğer fırınlara göre nispeten düşük fiyata ekmek sattığı fakat onun da zarar etmesi sebebiyle yakın zamanda dönüşümlü olarak diğer fırıncılardan ekmek temin ederek nihai tüketiciye 50 kuruşa sattığı ifade edilmiştir.
- (14) Seydişehir Esnaf ve Sanatkârlar Odası Başkanı ile yapılan görüşmede ise, geçmişte ilçede faaliyet gösteren fırıncılar hakkında Rekabet Kurumuna intikal eden bir başvuru sonucunda Rekabet kurulu tarafından alınan bir karar olduğu, bakkallar ve fırıncılar arasında süregelen ihtilafın çözümü için Esnaf Odası Başkanı olarak girişimlerde bulunulduğu, Seydişehir Esnaf ve Sanatkârlar Odasına kayıtlı bulunan yaklaşık 120 adet bakkal olduğu, kimi bakkal işletmecilerinin fırınlardan veresiye alım yaparak borçlarını ödemediğinde bir başka fırından ekmek temin etmek istediği fakat diğer fırınların alacaklarını tahsil edememe kaygısı ile ekmek temin etmekten imtina ettiği, öte yandan bakkalların olabildiğince ucuza ekmek temin edip satmak ve bu sayede işletmelerine daha fazla sayıda müşteri çekmek ve toplam cirolarını arttırmak istedikleri ve bu sebeple fırıncılara fiyat konusunda baskı yaptıkları şeklinde beyanlarda bulunulmuştur.

I.4.2. Öneraştırmaya Taraf Teşebbüslerde Yapılan Yerinde İnceleme ve Görüşmede Elde Edilen Bulgular

- (15) Öneraştırma kapsamında, 24.04.2012 tarihinde yerinde inceleme için gidilen teşebbüslerde şikâyete ilişkin herhangi bir delile rastlanılmamıştır. Teşebbüs yetkileri yapılan görüşmelerde aşağıda yer verilen beyanlarda bulunmuşlardır:
- Yol Ekmek Fırını Yetkilisi: "Günlük üretim kapasitemiz (.....) ekmek civarındadır ve fırınımızda ekmeğin satış fiyatı 50 kuruştur."
 - Başak Ekmek Fırını Yetkilisi: "Fırınımızda ekmek 60 kuruşa satılmaktadır. Ekmeğin birim maliyeti ise (.....) kuruş arasındadır. Yaklaşık 5 yıldır 300 gram somun ekmek 60 kuruştan satılıyordu, bir süre önce ekmek israfının önlenmesi maksadıyla somun ekmek gramajı 250 gram olarak belirlendi; rakiplerle müşteri paylaşımı ve fiyat belirlenmesi gibi bir durum söz konusu değildir, nitekim Seydişehir'in değişik yerlerinde müşterilerimiz bulunmaktadır. Bakkallarla yaşanan sorun temelde iskonto vesaire gibi taleplerinden kaynaklanmaktadır."
 - Üçpınar Ekmek Fabrikası Ltd. Şti. Yetkilisi: "Ekmeğin birim maliyeti yaklaşık (.....) kuruştur. 1-1,5 ay önce diğer fırıncılarla maliyetlerin yüksek olması ve fırınların zarar ediyor olması sebebiyle bir araya gelinerek ekmeğin 60 kuruşa satılması ve bir fırının diğer fırınının müşterisine daha düşük fiyat teklifi ile mal vermeme konusunda mutabakata varıldı. Bu fiyattan ekmek satışı yapılırken kaliteden de ödün verilmemesi kararlaştırıldı."
 - Kral Ekmek Fırını Yetkilisi: "Ekmeğin 60 kuruşa satılmasının en önemli sebebi maliyetlerdir. İlçede faaliyet gösteren kimi bakkallar ekmek karşılığında iskonto talep etmektedirler. Ekmeğin birim maliyeti (.....) kuruşken kimi bakkallara 50 kuruştan temini söz konusudur. Seydişehirde kişisel ilişkiler nedeniyle ekmek karşılığında mal takası dahi söz konusu olmaktadır. İlçede yaklaşık 25.000-30.000 ekmek tüketimi olduğunu tahmin ediyorum, işletmecisi olduğum fırının kapasitesi (.....) iken şu anda atıl kapasite ile çalışmaktadır. Seydişehir'de faaliyet gösteren diğer fırınların da kapasitesi 10.000-15.000 adet ekmek civarındadır ve bunların hemen hepsi atıl kapasite ile çalışmaktadır. (.....TİCARİ SIR.....) Bazı bakkallarla çalışılmamasının sebebi bu bakkalların aşırı talepleridir, nitekim bunların dolap ve cep telefonu talepleri dahi bulunmaktadır. Fırınların hepsinin düşük kapasite ile çalıştığı bir yerde isteyen bakkala ekmek vermemenin söz konusu olamayacağını belirtmek isterim."

I.4.3. Hukuki Değerlendirme

- (16) Şikâyetçi tarafından dile getirilen Konya ili Seydişehir ilçesinde faaliyet gösteren fırınların anlaşarak aralarındaki rekabeti sonlandırmak için fiyat tespit ettikleri ve tek fiyattan ekmek satışı gerçekleştirdikleri, bakkalların istedikleri ekmek fırınıyla çalışmalarının engellendiği yönündeki iddiaların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi yönüyle incelenmesi mümkündür.
- (17) Geçmişte anılan konuya benzer bir başvuruya ilişkin olarak alınan 21.04.2011 tarih ve 11-25/485-149 sayılı Kurul kararında; Konya ili Seydişehir ilçe merkezindeki fırınlara, müşteri paylaşımına yönelik uygulamalarının sonlandırılması, aksi takdirde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem başlatılacağı yönünde aynı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş bildirilmesine karar verildiği; ayrıca, anılan Kurul kararı doğrultusunda Seydişehir Esnaf ve Sanatkarlar Odasına 21.06.2011 tarih ve 3767 sayılı, Seydişehir Belediyesine 21.06.2011 tarih ve 3766 sayılı yazılar ile fırıncıların aralarında anlaşarak bölge ya da müşteri paylaşımında bulunmalarının 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabet ihlali oluşturacağı ve bir cezai müeyyide ile karşılaşmamak için bu tür eylemlerden kaçınılması gerektiğinin, aksi takdirde söz konusu teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem başlatılacağı konusunda görüş bildirildiğinin belirtilmesi gerekmektedir.

- (18) Yukarıda da belirtildiği gibi, yapılan yerinde incelemede iddiaların doğruluğunu ispata yönelik -Üçpınar Ekmek Fabrikası Ltd. Şti. Yetkilisinin beyanı dışında- herhangi bir bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır. Seydişehir ilçesinde günlük 25.000-30.000 ekmeğin tüketildiği ve ilçede onbir adet fırın bulunmakla birlikte bu fırınların pek çoğunun atıl kapasite ile çalıştığı dikkate alındığında arz fazlasından söz etmek mümkündür. Ekmek sektöründe arzın dengeye gelmesi ise sektöre özgü niteliklerden dolayı yavaş gerçekleşebilecektir. Zira sektörden çıkışlar olmakla birlikte yaklaşık sayılarda yeni girişler de olmaktadır. Bunun en temel nedeni bir fırının kurulması ve işletmenin fırın olarak çalıştırılabilmesi için gerekli izinlerin alınmasının ardından devri söz konusu olduğunda işletmenin yine fırın olarak değerlendirilmek istenmesidir. Diğer bir deyişle işletmenin sahipliği herhangi bir nedenden (iflas, kar düşüklüğü vb.) el değiştirse de fırın, fırın olarak kalmaya devam etmektedir. Arz kısmında yaşanan bu katılık ve düşük arz esnekliği, arz fazlası ile birlikte ele alındığında teşebbüslerin serbest piyasa kurallarında yeri olmayan bazı eylemlerde bulunmalarını kolaylaştırabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında ise Seydişehir ilçesinde ekmek piyasası yapısının, faaliyet gösteren fırıncıların koordinasyon içerisine girerek satış fiyatı belirlemesi ve müşteri paylaşımına gitmesini kolaylaştırıcı olduğu söylenebilir. Fakat, önaraştırma kapsamında incelenen teşebbüslerden Üçpınar Ekmek Fırını işletmecisinin diğer fırıncılarla bir araya gelinerek fiyat tespit edildiği ve bölge paylaşımı yapıldığı yönündeki beyanını destekleyen başkaca bir bulguya rastlanmamakla birlikte, 250 gram somun ekmeğin fırıncılar tarafından çoğunlukla ve Seydişehir Ticaret Odası nezdinde belirlenen azami fiyat tarifesi üst sınırında olmak üzere 60 kuruşa satılmasına rağmen, Yol Ekmek Fırını tarafından bakkallar ile nihai tüketiciye ve Üçpınar Ekmek Fırını işletmecisinin kendisi tarafından işletilmekte olan markette nihai tüketiciye 50 kuruşa satıldığı tespit edilmiştir.
- (19) 29.11.2011 tarihinde yürürlüğe giren yeni Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği ve bu Yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan ve 04.01.2012 tarihinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2012/2 sayılı Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği'nin ürün özelliklerini düzenleyen 5,(ç),2. maddesine göre ekmek, kepekli ekmek, tam buğday unlu ekmek, tam buğday ekmeği ve ekşi hamur ekmekleri en az 250 gram ağırlıktan başlayarak 50'şer gram arttırılmak suretiyle piyasaya arz edilmektedir. Ekmek israfını önlemeye yönelik bu hükmü dikkate alan fırınlar da somun ekmek de dâhil olmak üzere ekmek çeşitlerini 250 gramdan başlamak üzere üretmektedirler. Diğer yandan, ekmeğin üretim maliyeti yanında ayrıca dağıtım maliyeti bulunmaktadır. Seydişehir Esnaf ve Sanatkarları Odası'na yapılan maliyet hesabına göre, kullanılan hammaddenin kalitesine göre ve işletmenin etkinliğine göre değişkenlik gösterebilmekle birlikte, 250 gram somun ekmeğin üretim maliyeti 48 kuruş civarındadır. Dağıtım maliyeti, iade edilen ekmeklerin maliyeti vb. unsurlar da eklendiğinde, Seydişehir Ticaret Odası tarafından belirlenen azami fiyat tarifesi üst sınırı olan 60 kuruşun ekmeğin piyasa satış fiyatı olması, üretici açısından makul bir kar eklenerek satış fiyatının belirlendiği şeklinde yorumlanabilecektir.
- (20) Ekmek, satış noktası açısından getirisi yüksek bir ürün olmamasına ve gelirinin toplam ciro içerisinde önemli bir yer tutmamasına rağmen, müşteri çekmek ve ciroyu arttırmak için önemli bir kalem olarak karşımıza çıkmaktadır. Satış noktalarının ekmeği olabildiğince düşük fiyata satmak istemeleri, bunun için de kendi kar marjından fedakârlık etmeyerek ekmeği olabildiğince düşük fiyata temin etmek istemesinin yanı sıra fırıncılardan çeşitli taleplerinin de bulunduğu hem görüşülen fırıncılar hem de Esnaf ve Sanatkarlar Odası Başkanı tarafından dile getirilmiştir.

12-26/764-217

- (21) Diğer yandan yine Esnaf ve Sanatkârlar Odası Başkanı tarafından, bakkalların zaman zaman istediği fırınlardan ekmek almak konusunda sıkıntılar yaşıdığı ve bu konuda kendilerine gelen şikayetler olduğunu belirterek, kendi yaptırımlarının sınırlı olduğu ve bu bildirimlerin Rekabet Kurumu'na yapılması gerektiği konusunda üyelerini bilgilendirdikleri ifade edilmiştir.
- (22) Yukarıdaki açıklamalar ışığında, Konya ili Seydişehir ilçesinde faaliyet gösteren fırınların 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden eylemler içerisinde olduğuna dair çeşitli emareler bulunsa da, soruşturma açılmasını gerektirecek nitelikte bilgi ve belgeye ulaşamamıştır.

J. SONUÇ

- (23) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.