

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARLARI

Dosya Sayısı : 2014-3-84 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 15-10/138-61
Karar Tarihi : 05.03.2015

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN,
Dr. Metin ARSLAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

B. RAPORTÖRLER : Mazlum YALÇINKAYA, Yusuf ÜLKER

C. BAŞVURUDA

BULUNAN

: -Hasan ÖZ

Adres: Cumhuriyet Mah. Serdar Cad. Vakıf Çarşısı İş Hanı Kat:4
No:28 Melikgazi/KAYSERİ

- Şükrü ÇİLKOLUKISA-Somuncu Baba Unlu Mamulleri

Hürriyet Mah. Fırat Cad. No:72/A Melikgazi/KAYSERİ

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN

: - Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası

Adres: Serçeönü Mah. Ahmet Paşa Cad. Eraslan İş Merkezi
No:26 D:22 Kocasinan/KAYSERİ

- Türkiye Ekmek Üreticileri Federasyonu

Adres: Sancak Mah. Tiflis Cad. Sema Yazar Sok. No: 3/7
Çankaya/ANKARA

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası'nın Kayseri'de ekmek satışı alanında faaliyet gösteren fırıncıların ekmek satış fiyatlarına müdahale ettiği ve bu kapsamda ilgili teşebbüsleri belirli bir fiyat düzeyinden satışa zorladığı iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

- Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası (ODA) tarafından Kayseri'de ekmek satışı alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin ekmek satış fiyatlarına müdahale edildiği, 50 Kuruş olan ekmeğin azami fiyatının Eylül ayında ODA kararıyla 85 kuruşa yükseltildiği, belirlenen bu fiyat altında satış yapan fırıncıların ODA tarafından hem sözlü hem de basın yoluyla tehdit edildiği

ifade edilerek, söz konusu uygulamalar ile ilgili olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) çerçevesinde gereğinin yapılması iddiaları dile getirilmiştir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 07.11.2014 tarihinde intikal eden başvuru 26.11.2014 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 14-46/852-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan 24.02.2015 tarih ve 2014-3-84/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; önaraştırma konusuna ilişkin olarak ilgili teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (5) Dosya mevcudu bilgiler çerçevesinde, ilgili ürün pazarları ve ilgili coğrafi pazar belirlenmesine gerek görülmemiştir.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) 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.
- (9) Başvurunun ekinde ODA tarafından belli bir fiyatın altında ekmek satışı yapılmasını önlemeye yönelik uygulamaların konu edildiği gazete haberleri ve ODA'ya ait sosyal medya hesabından yapılan paylaşımlara ait ekran çıktılarında yer verilmiştir. İnternet ortamında başvurunun ekinde sunulan belgeler ışığında ilave bir araştırma yapıldığında Kayseri ilinde ODA'nın ekmek satış noktalarına belli bir fiyatı dikte etmeye yönelik uygulamalarının konu edildiği çok sayıda haberin mevcut olduğu görülmektedir.
- (10) 12.11.2014 tarihli "Kırıkkale'de film gibi rekabet denetimi" başlıklı haberde¹ "Kayseri'de nefes kesen denetim" başlıklı haberin görüntülerinde olduğu gibi Federasyon Başkanı, zabıta ve polis memurları eşliğinde, Federasyon yetkililerinin rayiç fiyat olarak adlandırdığı, gerçekte azami fiyat haddini ifade eden fiyatın altında satış yapan iş yerlerine baskın gerçekleştirmekte olduğu görülmektedir. Federasyon Başkanının rayiç fiyatın altında ekmek satanları, düşük fiyatta ekmek satmaya devam etmeleri halinde haklarında hukuki süreç başlatılacağı yönünde kesin bir dille uyardığı görülmektedir.
- (11) Haberin girişinde Gıdavizyon muhabiri: "Kırıkkale'de Ekmek Üreticileri Federasyonu öncülüğünde fırınlara rekabet baskınları düzenleniyor. Polis ve zabıta eşliğinde fırınlara giriliyor ve burada fiyat denetimleri yapılıyor" ifadeleri kullanmış, Federasyon Başkanı ise "Şu an Kırıkkale'deki bütün fırıncılarımız birlik ve beraberlik sağladılar fakat haklarında şikayet üzerine gelmiş olduğumuz fırınların hiçbir şekilde hijyen olmadığı ve aynı zamanda sağlıklı bir ekmek üretimi yapılmadığı ve aynı zamanda ucuz ekmek sattıklarını tespit ettik burada. Şimdi bunlara bir uyarı niteliğinde gerekli görüşlerimizi yetkili arkadaşlarımıza söyledik. İnşallah başkanımız bununla ilgili gerekli görüşmelerini yaptıktan sonra da, uymadıkları takdirde önümüzdeki hafta süreci içerisinde Federasyonumuzun hukuk müşavirliği tarafından savcılığa ve sağlık il müdürlüğüne ve tarım il müdürlüğü ile gerekli yasal süreçler başlayacak... Türkiye'nin genelinde uygulamış olduğumuz ekmek maliyet fiyatları uygulaması neticesinde itibarıyla de burada şuan da Kırıkkale'de herhangi bir sıkıntı yok. Sadece burada işte bahsedilen 3-4 tane

¹ <http://www.gidavizyon.com/yetkilileri-goren-fiyatini-yukseltti/>

fırıncılarımız içinde gerçekleşti. Şuanda bu 3-4 fırıncımızda birisine geldik denetimlerini yaptık ama hiçbir şekilde hoşumuza gitmeyen görüntülere şahitlik yapmış olduk” demiş, muhabirin “fiyatlar nasıl burda heralde ucuz satıyor?” sorusu üzerine de, “Aynı şekilde adam 50 kuruşa 60 kuruşa ekmek satıyor burada. Normal odalarımızın açıklamış olduğu en kaliteli ekmeğin 75 kuruş, 80 kuruş, ilden ile bunların fiyatları da değişiyor ama şimdi arkadaşlar burada düzeltereklerini söylediler” ifadelerini kullanmıştır.

- (12) 01.11.2014 tarihli “Bolulu Fırıncılar rekabete karşı harekete geçti” başlıklı haberde² “Yaklaşık 11 yıl boyunca rekabet eden Bolulu fırıncılar, Çankırı'daki rekabet kararının ardından harekete geçti. Mahkeme kararının çıkarılmasına öncülük eden Ekmek Üreticileri Federasyonu'nu ziyaret eden fırıncılar, Federasyon'a üye olarak rekabete karşı örgütlü bir şekilde mücadele etmek istediklerini belirtti.” açıklamasına yer verildiği görülmektedir. Ayrıca, “Başkan” olarak hitap edilen Bolu Yıldız Ekmek fırını sahibi: “Fırıncı arkadaşlarla geldik şuan 5-6 kişi buradayız ama toplu olarak herhalde 20 kişi oluruz gibime geliyor. **Kendimize oda kuracağız, odayı kurduktan sonra da aramızda rekabeti ortadan kaldıracığımızı inanıyorum.**” ifadelerinde bulunmuştur.
- (13) 14.10.2014 tarihli “Fırıncılık Tarihinde bir ilk, Fırınlara rekabet denetimi” başlıklı haberde³ “Çankırı Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından verilen ve Türkiye fırıncılık sektörünün gündemine bomba gibi düşen rekabet kararının ardından, ucuz ekmek satışına son vermek için başlatılan çalışmalar tüm hızıyla sürüyor.” ifadelerine yer verilmiştir. Bursa’da gerçekleştirilen baskınların konu edildiği habere ait görüntülerde Federasyon Başkanı Murat KAVUNCU’nun azami fiyat haddinin altında ekmek satan birçok yerde fiyatın yükseltilmesine ilişkin telkin ve uyarılarda bulunduğu görülmektedir. **Haberde en dikkat çekici noktalardan biri de 50 Kuruş’tan ekmek satan bir üreticinin, haberi yapan muhabirin “50 kuruş kurtarıyor mu?” sorusuna cevaben, 50 Kuruşluk fiyatın halihazırda karlı bir şekilde satış yapmasına olanak sağladığını ifade etmesine rağmen,** söz konusu yargı kararları öne sürülerek ekmeğin fiyatını yükseltmesi yönünde ikna çabasına girişilmesidir.
- (14) ODA’da yapılan yerinde incelemede “ucuz ekmek satanlar” başlığı altında fırın unvan ve adreslerinin yer aldığı listeler, rayiç fiyatın altında satış yapanlara karşı hukuki yollara başvurulmasına ilişkin ODA yönetim kurulu kararının yer aldığı karar defteri, bazı fırınların yine fırıncı olan bazı kimselere zimmetlendiğini gösteren bir çizelge, başvurunun ekinde de yer verilen sosyal medya hesabından yapılan paylaşımların yer aldığı ekran çıktıları elde edilmiştir. “Ucuz Ekmek Satanlar” başlıklı belgede ucuza ekmek satan fırın ve ekmek satış noktalarının ticari unvanları ve adresleri yer almaktadır. Yerinde incelemede elde edilen bir başka belgede söz konusu listelerde yer alan teşebbüslerden rayiç fiyatın altında satarak haksız rekabet oluşturanlar hakkında hukuki yollara başvurulabilmesi için ODA başkanın yetkilendirilmesine ilişkin yönetim kurulu kararını içermektedir.
- (15) Yönetim Kurulu Karar Defteri’nde yer alan 20.01.2015 tarih ve 1/A sayılı kararda ODA’nın rayiç fiyat altında ekmek satanlar konusunu görüştüğü anlaşılmaktadır.
- (16) ODA bilgisayarından elde edilen beş ekmek üreticisinin her birine beş ile yedi arasında değişen sayıda ekmek üreticisinin zimmetlendiği görülmektedir. Ayrıca, bu beş ekmek üreticisinin hiçbir masraf talep etmeden kendilerine verilen işle meşgul olacağı, bu beş kişinin üzerinde üç kişilik bir heyet olacağı, alınan kararlara diğer fırıncıların hiçbir şekilde itiraz edemeyeceği ifadelerden anlaşılmaktadır.

² <http://www.gidavizyon.com/bolulu-firincilar-harekete-gecti/>

³ <http://www.gidavizyon.com/firincilik-tarihinde-bir-ilk/>

- (17) Yerinde inceleme sırasında haksız rekabette buldukları iddiasıyla ODA tarafından ihtarname çekilen bazı fırınlar olduğu görülmüştür.
- (18) ODA'nın Kayseri ekmek pazarında ekmek satışı gerçekleştiren teşebbüslere azami fiyat haddini nihai satış fiyatı olarak dikte etmeye yönelik bazı uygulamalarının mevcut olduğu önaraştırma döneminde tespit edilmiştir.
- (19) Son dönemde yerel ve ulusal basında sıklıkla "Ekmek Artık Tek Fiyattan Satılacak", "Rekabet Yapan Fırıncılara Cezalar Yağacak", "1 Liranın Altında Ekmek Satan Fırıncılar Kapatılacak" gibi başlıklar altında, bir Yargıtay kararından bahisle ekmek piyasasında rekabet edilemeyeceği yönünde haberlere yer verildiği görülmektedir. Yine bu kapsamda fırıncıların bağlı bulunduğu bazı meslek örgütlerinin, söz konusu yargı kararları uyarınca, ekmek piyasasında rekabet etmenin bir takım cezai müeyyidelere tabi olacağı yönünde duyurularda bulduklarına, bu konuda seminerler düzenlediklerine ve azami fiyat haddinin altında satış yapanlara ihtarname çekerek azami fiyat haddinin altında satış yapılmasının engellenmeye çalışıldığına şahit olunmaktadır.
- (20) Bahse konu haberlerde değinilen ilgili yargı kararlarının; ticaret mahkemesi sıfatıyla Çankırı 1. Asliye Hukuk Mahkemesi'nin (İlk Derece Mahkemesi) 03.12.2013 tarih 2013/41-2013/472 sayılı kararı ve İlk Derece Mahkemesinin hükmünün usule ve kanuna uygun bulunarak onanmasına karar verilen Yargıtay 11. Hukuk Dairesi'nin 23.06.2014 tarih, 2014/11805 sayılı kararı olduğu anlaşılmaktadır.
- (21) İlk Derece Mahkemesinde görülen davada Çankırı ilinde faaliyet gösteren iki fırıncının ekmeği maliyetinin altında satarak haksız rekabette bulunduğu iddiası ele alınmıştır. Dosya kapsamında bilirkişi görüşüne başvurularak 250 gr. ekmeğin maliyeti tespit ettirilmiştir. Bilirkişi tarafından, 1 adet ekmeğin maliyetinin, bulunulan il, kullanılan üretim tekniği ve girdilerin özelliklerine bağlı olarak değişebileceği belirtilerek, 1 çuval undan ortalama 240 adet ekmek üretilmesinden hareketle 1 adet ekmeğin maliyeti 60 kuruş olduğu belirlenmiştir. Kararda dosyaya sunulan belgelerden ve toplanan delillerden yola çıkılarak, maliyetler gereği 70 kuruştan satılması gereken 250 gr ekmeği, davalıların 40 kuruşa satmaları nedeniyle haksız rekabette bulduklarına hükmedilmiştir. Yargıtay 11. Hukuk Dairesi'nin 23.06.2014 tarih, 2014/11805 sayılı kararı ile İlk Derece Mahkemesinin hükmünün usul ve kanuna uygun bulunarak onanmasına karar verilmiştir.
- (22) Gelineen noktada mezkur yargı kararlarının, maliyet altı satış yapmak suretiyle haksız rekabette bulunulduğuna hükmedilen kararda baz alınan maliyet eşiği Çankırı özelinde hesaplanmış olmasına rağmen, yurt sathında fırıncılar arasında tek bir fiyatın geçerli kılınması amacına yönelik olarak bir tehdit unsuru olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu bakımdan, ODA'nın Kayseri'de ekmek fiyatlarını sabitlemeye yönelik uygulamaları esasında, ülkemiz ekmek piyasasının büyük bir bölümünde rastlanılan faaliyetlerin bir yansımasıdır.
- (23) Federasyon'un rolü ise Türkiye ekmek pazarının büyük bir bölümüne sirayet ettiği gözlemlenen bu anti rekabetçi uygulamaların benzerliğinde ortaya çıkmaktadır. Federasyon'un İzmir, Amasya, İstanbul gibi illerde "bölge başkanlığı" adı altında açtığı temsilcilikler ve Bursa, Edirne, Çanakkale, Balıkesir, Sivas gibi birçok ilde gerçekleştirdiği toplantılar Federasyon'un faaliyetlerinin ulaştığı boyutu göstermesi bakımından önemlidir.
- (24) Bilindiği üzere ekmek pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin ve teşebbüs birliklerinin gerek 5362 sayılı Kanun gerekse de 5174 sayılı Kanun'un fiyat tarifelerinin tespitine ilişkin hükümlerini yanlış yorumlayarak asgari fiyat tespitine yönelmeleri geçmişte birçok kez

tecrübe edilmiştir. Mevcut durumda da yukarıda anılan yargı kararlarının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali sonucunu doğuracak fiillere zemin hazırlayacak şekilde hatalı yorumlandığı görülmektedir. Bu bakımdan; ODA ve Federasyona bünyelerinde topladıkları ekmek üreticilerini doğru bilgilendirmelerini sağlamak üzere Kanun'un 9. maddesi çerçevesinde görüş gönderilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

J. SONUÇ

- (25) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası ile Türkiye Ekmek Üreticileri Federasyonuna, ekmek üreticilerinin kendi fiyatlarını belirleme serbestisine müdahale etme ve bu teşebbüsleri belirli bir fiyat düzeyinden satışa zorlama uygulamalarının 4054 sayılı Kanun çerçevesindeki olası sonuçları hakkında, üyelerinin doğru şekilde bilgilenmesini sağlamaları gerektiği, aksi takdirde haklarında 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem başlatılacağı yönünde aynı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş bildirilmesini teminen Başkanlığın görevlendirilmesine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.