

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-3-231 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-08/70-34
Karar Tarihi : 21.1.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Pelin ERDOĞAN, Neyzar MENTEŞOĞLU

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Re'sen

20

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

Manavgat Fırın İşletmecileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği
İdeal Besler Unlu Mamulleri
Aşağı Pazarıcı Mah. Remzi Güven Cad. No:68/A
Manavgat /Antalya

E. DOSYA KONUSU: Manavgat Fırın İşletmecileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği tarafından Manavgat'ta ekmek fiyatlarının 50 kuruştan 75 kuruşa arttırılması yönünde karar alınarak ekmek fiyatının yükseltildiği iddiası.

30

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Bilgi Edinme Birimi aracılığıyla ulaşılan; Manavgat Fırın İşletmecileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği tarafından Manavgat'ta ekmek fiyatlarının 50 kuruştan 75 kuruşa arttırılması yönünde karar alınarak ekmek fiyatının yükseltildiği iddiası.

G. DOSYA EVRELERİ: Re'sen yapılan inceleme üzerine hazırlanan 28.10.2009 tarih ve 2009-3-231/İİ-09-P.E sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 4.11.2009 tarih ve 09-52/1258-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 13.1.2010 tarih ve 2009-3-231/ÖA-10-PE sayılı Önaraştırma Raporu 18.1.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/12 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-08 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

40

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda;

- 50 1. Teşebbüs birliği niteliğindeki Manavgat Fırın İşletmecileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği'nin, bazı uygulamaları ile üyelerinin satış fiyatını belirlemeye çalışarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği,
2. a) Diğer yandan; uygulamanın boyutları, ilgili pazarın yapısı, söz konusu teşebbüs birliğinin pazardaki gücü ve pazardaki rekabetin ortadan kalkmamış olması gibi unsurlar göz önünde bulundurulduğunda; pazardaki rekabetçi yapıda etkisinin kısıtlı olması nedeniyle 4054 sayılı Kanun kapsamında soruşturma açılmasına bu aşamada gerek bulunmadığı,
- 60 b) Bununla birlikte, üyelerinin satış fiyatını belirlemeye yönelik uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil etmesi nedeniyle, bu durumun sonlandırılması gerektiği, uygulamanın devam etmesi halinde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde hakkında işlem yapılacağı yönünde Manavgat Fırın İşletmecileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği'ne Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş bildirilmesi gerektiği,

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

70

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

İlgili ürün pazarının tespitinde öncelikle; tüketicinin 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.

- 80 Ekmek, ülkemizdeki tüketiciler açısından en temel gıda maddesidir. Bu nedenle, ekmeğin talebi çok düşük bir fiyat esnekliğine sahiptir. Diğer bir deyişle, ekmeğin fiyatındaki artışlar tüketicilerin ekmeğin talebini önemli miktarda azaltmamaktadır.

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 "*ekmeğin pazarı*" olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

90

Coğrafi pazar belirlenirken, özellikle ilgili mal ve hizmetlerin özellikleri ile tüketici tercihleri bakımından giriş engellerinin, ilgili bölge ile komşu bölgeler arasında teşebbüslerin pazar payları veya mal ve hizmetlerin fiyatları bakımından hissedilir bir farklılığın olup olmadığı gibi unsurlar dikkate alınır.

100 Manavgat Fırıncılar Derneği¹ (MAFİDER) tarafından yapılan açıklamanın tarafı olan ekmek üreticisi teşebbüsler Manavgat ilçe merkezinde faaliyet göstermektedir ve yapılan görüşmelerde Manavgat'a Antalya Halk Ekmek fabrikasından ve Antalya'daki başka fırınlardan ekmek girişi olduğu, bunun Manavgat'taki toplam ekmek talebinin % 20-25'ini karşıladığı ve dışarıdan gelen ekmeğin Manavgat'taki fırın işletmecileri üzerinde rekabetçi baskı oluşturduğu bilgisi edinilmiştir. Bu nedenle ilgili coğrafi pazar "Antalya İli" olarak belirlenmiştir.

1.2. Manavgat Fırın İşletmecileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği (MAFİDER)

110 Manavgat ilçe sınırları içinde faaliyet gösteren fırın işletmecilerinin üye olabildiği MAFİDER'in amacı Dernek Tüzüğünde; fırın işletmecilerini bir araya getirmek, ortak sorunlara çözüm bulmak, mesleki, sosyal ve kültürel dayanışmayı sağlamak, meslek içi kurslar vermek, ekmek fiyatlarının düzenlenmesinde ilgili kurumlarla üyeler adına diyaloga girmek, çevre kirliliğini önleyici tedbirler almak, üretilen mamullerin kalite ve sağlığa uygunluğunun denetimini yapmak ve haksız rekabetin önlenmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. Dernek karar defteri incelendiğinde, MAFİDER'in ruhsatsız çalışan fırınları ihbar etmek ve ekmek fiyatına ilişkin tavsiye niteliğinde karar almak gibi faaliyetinin olduğu görülmüştür. Dernek başkanlığı görevini 1.5.2007 tarihinden itibaren, kendisi de fırın işletmecisi olan Sezai KARA yürütmektedir.

1.3.Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

1.3.1. Ekmek Fiyatının Tespitine İlişkin Mevzuat

120 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.

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. Ekmeğin azami satış fiyatının tespitini düzenleyen ilgili madde şu şekildedir:

130 "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 onbeş gün içinde o yerin mülki amirinin ya da görevlendireceği yardımcısının başkanlığında, ticaret ve

¹ Öneri döneminde Dernek isminin Manavgat Fırın İşletmecileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği olduğu tespit edilmiştir.

140 *sanayi veya ticaret odasından bir temsilci ile esnaf ve sanatkârlar odaları birliği temsilcisinden teşekkül edecek bir komisyonda görüşülüp karar verilmesini isteyebilirler. 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.”*

150 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 (1) bendinde şu ifade yer almaktadır:
“*Odaların görevleri şunlardır:*

160 *(1) 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.”*

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:

170 “*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.”*

1.3.2. MAFİDER Başkanı Sezai KARA ile Yapılan Telefon Görüşmesi

180 MAFİDER Başkanı Sezai KARA ile 24.12.2009 tarihinde raportörlerce bir telefon görüşmesi yapılarak Manavgat yerel gazetelerinde yer alan ekmek fiyatının artırıldığına ilişkin açıklamaları hakkında bilgi alınmıştır. Söz konusu telefon görüşmesinde Sezai KARA tarafından, seçim öncesinde bir fiyat artışının olduğu ve ekmek fiyatının 50 kuruştan 75 kuruşa yükseldiği, bu fiyatın ancak 52-53 gün uygulanabildiği, Dernek olarak bir fiyat artışı kararının alınıp alınmadığını hatırlamadığı ve fiyat artışlarının ikili ilişkiler ile sürdürülmeye çalışıldığı belirtilmiştir. Sezai KARA'dan MAFİDER'in alınan kararlara uyulması konusunda üyeleri üzerinde yaptırım gücü olmadığı ve fiyat 75 kuruş olduğunda da 50 kuruşa ekmek satan fırınlar olduğu bilgisi edinilmiştir.

Sezai KARA Manavgat'ta fırınlar arasında yoğun bir rekabet yaşandığına ilişkin açıklamalarda da bulunmuştur. Özellikle Antalya Halk Ekmek'in Manavgat'a ekmek satmaya başlamasıyla rekabetin arttığı, Antalya'dan başka fırınların da Manavgat'a ekmek sattığı ve Manavgat'ta tüketilen ekmeğin %20-25'inin ilçe dışından geldiği ifade edilmiştir.

190 Telefon görüşmesinde ayrıca Manavgat'ta ihtiyaçtan daha fazla ekmek fırını olduğu, kışın ekmek talebinin azaldığı ve bu dönemde rekabetin arttığı, fırınların ortalama %30 kapasite ile çalıştıkları, Manavgat'ta ekmek üretim maliyetinin yüksek olduğu gibi Manavgat'taki fırın işletmecilerinin sorunlarından bahsedilmiş ve bu konularla ilgili Manavgat Belediyesine MAFİDER'in bir rapor hazırladığı belirtilmiştir.

Yukarıda özetlenen telefon konuşmasına istinaden 28.12.2009 tarihinde MAFİDER Başkanı Sezai KARA'dan konuya ilişkin bazı bilgiler ve MAFİDER tarafından Manavgat Belediyesine sunulan raporun bir kopyası, yazı ile talep edilmiştir.

200 Kurum kayıtlarına 12.1.2010 tarih ve 359 sayılı ile giren cevap yazısında; Manavgat'ta 38 adet büyük ve küçük ölçekli fırın bulunduğu ve Manavgat'ta tüketilen ekmeğin bu fırınların toplam kapasitesinin %20'sini oluşturduğu belirtilmiştir. Mart-Nisan 2009 döneminde basına yansıyan zam haberleri ile ilgili olarak ise, MAFİDER'de fiyatlar hakkında herhangi bir karar alınmadığı, Dernekte yapılan aylık toplantılarda piyasa koşulları ve sektörün sorunlarının konuşulduğu, ekmek fiyatının serbest piyasa koşullarına göre zaman zaman düştüğü ve tekrar koşullara göre fiyatın yükseldiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, fiyat artışı yapıldığında bu artışlara her fırının uymadığı, merdiven altı üretim yapan bazı fırınların fiyatını yükseltmediği beyan edilmiştir.

210 I.3.3. 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.

220 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. Eş deyişle anılan maddede, rekabeti kısıtlayıcı "amaçlı" veya "etkili" uygulamalar, ihlal niteliğinde olup olmadıkları bakımından bir ayrıma tabi tutulmamıştır. Teşebbüslerin rekabeti engelleyici amaçla hareket etmeleri eylemin 4054 sayılı Kanun'a aykırı sayılması için yeterli olup, anlaşma, eylem ya da kararın uygulanması sonucunda rekabeti kısıtlama etkisinin gerçekleşmesi ağırlaştırıcı neden olarak değerlendirilmektedir.

230 Aynı piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin üye oldukları bir teşebbüs birliği tarafından piyasadaki fiyatların arttırılmasına ve yeni fiyatın tüm teşebbüslerce birlikte

uygulanmasını sağlamaya yönelik olarak yapılan eylemlerin de rekabetin kısıtlanması amacıyla taşınmaları yönüyle yukarıda yer verilen madde kapsamına gireceği konusunda kuşku bulunmamaktadır. MAFİDER aracılığı ile Manavgat'taki fırın işletmecilerinin ekmek fiyatını 50 kuruştan 75 kuruşa yükseltmelerinin sağlanması da bu kapsamda bir eylemdir. Başkan Sezai KARA bir Dernek kararı alınıp alınmadığını hatırlamadığını belirtse de gazetelerde yer alan açıklamaları ve 75 kuruş fiyatının 52-53 gün boyunca fırın işletmecilerinin bir kısmınca uygulanmış olması fırın işletmecilerinin ekmek fiyatını beraber arttırmak yönünde ortak bir irade içinde olduklarını ortaya koymaktadır.

240 MAFİDER karar defterindeki 22 sıra numaralı ve 21.8.2007 tarihli ekmek fiyat tespiti konulu karar içeriği incelendiğinde Derneğin ekmek fiyatı konusunda tavsiye niteliğinde kararlar alabildiği görülmektedir. Bununla birlikte, ilgili pazarda önemli miktarda kapasite fazlası bulunması ve ekmek fiyatının artırılması kararına uymayan bazı fırın işletmecilerinin olması, fiyatın sadece kısa bir süre için uygulanabilmesine neden olmuştur.

Bu itibarla MAFİDER'in bir teşebbüs birliği olarak, üyelerinin ekmeğin satış fiyatını yükseltmek konusunda anlaşmalarını sağlamak üzere bazı eylemlerde bulunduğu ve bu eylemleri ile 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edebilecek nitelikte olduğu kanaatine varılmıştır.

250

Diğer taraftan, 4054 sayılı Kanun'un genel gerekçelerinden bir tanesi, sınırlı ülke kaynaklarının en verimli şekilde kullanımının sağlanmasıdır. Bu çerçevede, MAFİDER tarafından girilen bu uygulamanın sadece Manavgat ilçe merkezinde uygulandığı, uygulamanın sadece 52-53 gün sürdürülebildiği, anılan uygulamaya rağmen il genelinde 75 kuruştan daha düşük fiyatlarla ekmek satışına rastlandığı, ilgili pazardaki tacir niteliğindeki teşebbüsler ve kayıt dışı üretim yapan teşebbüsler üzerinde MAFİDER'in bir yaptırım gücünün bulunmadığı, anılan uygulamanın kısmen pazardaki yapısal sorunlardan kaynaklandığı ve ilgili pazarda rekabetin tamamen ortadan kalkmadığı hususları dikkate alınmıştır.

260

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

- 1- Teşebbüs birliği niteliğindeki Manavgat Fırın İşletmecileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği'nin, bazı uygulamaları ile üyelerinin satış fiyatını belirlemeye çalışmasının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edebilecek nitelikte olduğuna,
- 270 2- a)Uygulamanın boyutları, ilgili pazarın yapısı, söz konusu teşebbüs birliğinin pazardaki gücü ve pazardaki rekabetin ortadan kalkmamış olması gibi unsurlar göz önünde bulundurulduğunda pazardaki rekabetçi yapıda etkisinin kısıtlı olması nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına,
- b) Bununla birlikte, üyelerinin satış fiyatını belirlemeye yönelik uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil edebilecek nitelikte olması nedeniyle, bu uygulamaların sona erdirilmesini teminen 4054 sayılı Kanun 9. maddesinin üçüncü

10-08/70-34

280 fıkrası uyarınca Manavgat Fırın İşletmecileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği'ne görüş yazısı gönderilmesi hususunda Başkanlığın görevlendirilmesine,

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.