

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-3-153 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 09-48/1192-300
Karar Tarihi : 21.10.2009

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI(Başkan V.)
Üyeler : Mehmet Akif ERSİN, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA

B. RAPORTÖRLER: Ali Fuat KOÇ, Fethullah GÜLER

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Gizlilik talebi bulunmaktadır

20

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

Elazığ Fırıncılar Odası
Çarşı Mahallesi Sakarya Caddesi 52/1 Elazığ

Elazığ il merkezindeki fırınlar

E. DOSYA KONUSU: Elazığ il merkezindeki fırınların, Elazığ Fırıncılar Odasının belirlemiş olduğu tavan fiyat olan 75 kuruştan daha düşük fiyata ekmek satmamak üzere anlaşmaları, Elazığ Fırıncılar Odasının da bu uygulamayı teşvik ettiği iddiası.

30

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikayet dilekçesinde özetle;

- Elazığ Fırıncılar Odasının azami ekmek satış fiyatını 75 kuruş olarak belirlediği ve bu fiyattan daha düşük bir fiyatla ekmek satılmaması konusunda karar aldığı,
- Alınan karar sonrası il merkezinde 15 – 20 gün öncesine kadar 35 – 40 kuruşa satılan ekmeğin, Halk Ekmek de dâhil her yerde 75 kuruştan satılmaya başlandığı,
- Fırın işletmecilerinin, Elazığ Fırıncılar Odasının almış olduğu karar nedeniyle belirlenen azami fiyattan daha düşük fiyata ekmek satmaya cesaret edemedikleri iddia edilmiş, söz konusu durumun 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği belirtilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

40

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 28.7.2009 tarih, 5349 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 11.8.2009 tarih ve 2009-3-153/İİ-09-FG sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 26.8.2009 tarih ve 09-39/935-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 13.10.2009 tarih ve 2009-3-153/ÖA-09-AFK sayılı Önaraştırma Raporu 15.10.2009 tarih, REK.0.07.00.00-110/321 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-48 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

50

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda;

1. Teşebbüs birliği niteliğindeki Elazığ Fırıncılar Odası'nın, bazı uygulamaları ile üyelerinin satış fiyatını belirlemeye çalışarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği,

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 kısıtlı bir zararın ortaya çıkmasının muhtemel olması nedeniyle 4054 sayılı Kanun kapsamında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı,

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 Elazığ Fırıncılar Odası'na Kanun'un 9. maddesinin 3. bendi uyarınca görüş bildirilmesi gerektiği,

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

İlgili ürün pazarının tespitinde öncelikle; satın alanların 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.

Ekmek, ülkemizdeki tüketiciler tarafından en temel gıda maddesi olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, ekmeğe olan talebin fiyat esnekliği çok düşüktür. Diğer bir deyişle, ekmeğin tüketiciler gözünde olmazsa olmaz bir ürün niteliğini haizdir. 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 "*ekmek pazarı*" olarak kabul edilmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri alanın, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve özellikle rekabet koşullarının komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olması; ilgili coğrafi pazarın tespitinde büyük bir önem taşımakta ve belirleyici olmaktadır.

Fırıncılar Odası tarafından yapılan açıklamanın tarafı olan ekmeğin üreticisi teşebbüsler Elazığ il merkezinde faaliyet göstermektedir ve Raportörlerce yapılan görüşmelerden Elazığ il merkezine dışarıdan gelen ekmeğin ihmal edilebilir düzeyde olduğu bilgisine ulaşılmıştır. Dolayısıyla ilgili coğrafi pazarın "*Elazığ il merkezi*" olarak belirlenmiştir.

I.2. Hakkında İnceleme Yapılan Teşebbüs Birliği: Elazığ Fırıncılar Odası

110 Elazığ Fırıncılar Odası, Çarşı Mahallesi Sakarya Caddesi 52/1 adresinde mukim, başkanlığı Metin Dağhan'ın yapmış olduğu ve esnaf statüsündeki fırınların kayıtlı olduğu bir teşebbüs birliğidir. Yaklaşık 450.000 adet ekmeğin talep edildiği Elazığ'da, odaya kayıtlı fırınlar günlük 365.000 adet civarında ekmek (%81,1) üretmektedir. Ekmek fiyatının tespitine ilişkin mevzuat çerçevesinde Elazığ Fırıncılar Odası tarafından hazırlanan ve 5.6.2008 tarihinde birlik yönetim kurulu tarafından onaylanan fiyat tarifesinde 300 gram ekmeğin azami fiyatı 75 kuruş olarak tespit edilmiştir.

I.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.3.1. Şikâyete Konu Eylem

120 Şikâyetçi tarafından ileri sürülen iddialara İddiaların Özeti bölümünde yer verilmiş olup, ayrıca şikâyetçinin iddialarına ek olarak şikâyetçi tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 7.8.2009 tarih, 5623 sayı ile giren e-postada, yerel basın organlarından Günışığı Gazetesi'nin internet sitesinden alınmış, Elazığ Fırıncılar Odası Başkanı Metin Dağhan'ın ekmek fiyatı ile ilgili açıklamalarını içeren bir haber bulunmaktadır. Metin Dağhan anılan haberde yer alan açıklamalarında özetle, fırın işletmecilerinin yapılan toplantılar neticesinde ekmek fiyatı konusunda uzlaştığını ve alınan karar gereği ekmeğin 18 Nisan 2009 tarihinden itibaren 75 kuruştan satılacağını belirtmiş ve fırın işletmecilerini artık rekabet etmemeleri konusunda uyarmıştır.

I.3.2. Ekmek Fiyatının Tespitine İlişkin Mevzuat

130 Öncelikle ekmeğin fiyatlandırmasına ilişkin yürürlükte bulunan mevzuatın incelenmesi uygun olacaktır.

Ekmek üretimi gerçekleştiren teşebbüsler, niteliklerine göre "esnaf" veya "tacir" olarak iki kategoride değerlendirilmektedir. Faaliyetlerini esnaf yahut tacir olarak sürdüren ekmek üreticilerinin fiyatlandırma hususunda tabi oldukları ilgili mevzuatın farklılaşması nedeniyle, söz konusu incelemeyi iki ayrı başlık altında yapmak mümkündür:

I.3.2.1.Esnaf Odalarına Kayıtlı Esnaf Niteliğindeki Fırıncılar İçin Geçerli Mevzuat

140 Esnaf ve Sanatkârlar Odaları'na bağlı esnaf niteliğindeki işletmeler 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 62. maddesine göre belirlenen azami fiyatlara uymak durumundadırlar. Ekmeğin azami satış fiyatının tespitini düzenleyen ilgili madde şu şekildedir:

"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.

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

Komasyon kararları salt çoğunlukla alınır. Komasyon, tarifeleri uygun bulmadığı takdirde tarife yürürlükten kalkar.

160 *Komasyon kararına karşı, ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on gün içinde ticari davaları görmeye yetkili mahkeme nezdinde itirazda bulunabilirler. Bu mahkemenin kararı kesindir.”*

I.3.2.2.Ticaret Odalarına Kayıtlı Tacir Niteliğindeki Fırıncılar İçin Geçerli Mevzuat

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 durumundadırlar. 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 (i) bendinde şu ifade yer almaktadır:

“*Odaların görevleri şunlardır:*

.....

(i) 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.”

180 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: “*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.”*

190 I.3.3. Yapılan İncelemeler

Söz konusu başvuru üzerine Raportörlerce Elazığ ilinde ikamet eden tüketiciler ile yapılan çeşitli telefon görüşmelerinden, il merkezinde ekmeğin çoğu noktada 75 kuruştan satıldığı bilgisi edinilmiştir. Şikâyetçi tarafından daha sonra gönderilen gazete haberi de bu durumu destekler nitelikte olup, haberden Elazığ Fırıncılar Odasının fırınlar arasındaki rekabeti sonlandırmaya yönelik uygulamalarının olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede Elazığ fırıncılar odasından, ilgili pazara ve üyelerine ilişkin bazı bilgiler yanında konuya ilişkin görüşleri de istenmiştir. Elazığ Fırıncılar Odası tarafından gönderilen cevabi yazılar Kurum kayıtlarına 29.9.2009 tarih, 7027

200 sayı ve 6.10.2009 tarih, 7202 sayı ile girmiştir. Ayrıca Raportörlerce Elazığ Fırıncılar Odası temsilcisi Av. Ömer Faruk Budak ile görüşülmüştür. Elazığ Fırıncılar Odası, anılan iddialar ve gazete haberi ile ilgili olarak yapmış olduğu açıklamalarda, Elazığ ilinde bazı fırınların düşük gramajlı ekmek ürettiği ve bu ekmeklerin görece düşük fiyattan satıldığı, söz konusu davranışın ise 2002/13 sayılı Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği'nde belirtilen ekmeğin en az 300 gram olarak imal edilmesi gerektiği şartına¹ aykırılık teşkil ettiği belirtilmiş, bu doğrultuda anılan açıklamanın ekmeğin fiyatına müdahale olarak değil, ekmek üretiminin 2002/13 sayılı Tebliğ'e uygun olarak gerçekleştirilmesini teşvik etmek amacıyla yapıldığı ifade edilmiş ve Elazığ Belediyesi Zabıta Müdürlüğü tarafından Elazığ ilinde faaliyet gösteren bazı fırınlara düşük gramajla ekmek ürettikleri için kesilen cezaları gösterir örnek ceza tutanakları gönderilmiştir. Ayrıca Elazığ Fırıncılar Odası temsilcisiince; Odanın asıl unvanının Fırıncılar Unlu Gıda İmalat Ve Satıcılar Odası olduğu ve her türlü unlu mamul üretim ve satışı işi ile uğraşan esnafın bu odanın üyesi olduğu belirtilmiştir. Diğer yandan Elazığ ilinde, tacir niteliğinde olup ticaret odalarına üye olan önemli büyüklüklerde ekmek üreticilerinin bulunduğu, ayrıca kayıt dışı küçük işletmelerde de ekmek ve pide üretim ve satışının yapıldığı ve bu üreticilerin esnaf odası ile herhangi bir ilişkilerinin olmadığı yine oda temsilcisiince ifade edilmiştir.

I.3.4. Hukuki Değerlendirme

220 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.

230 Maddenin lafzından da anlaşılacağı üzere, 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.

240 Aynı piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler tarafından açıklanan azami fiyat tarifesinin, yine teşebbüs birliği tarafından piyasada tek fiyat olarak uygulanmasını sağlamaya yönelik olarak yapılan bu tür eylemlerin rekabetin kısıtlanması amacını taşımaları yönüyle yukarıda yer verilen madde kapsamına gireceği konusunda şüphe bulunmamaktadır. Elazığ Fırıncılar Odası'nın belirlemiş olduğu azami fiyatı tek fiyat olarak uygulamaya çalışması da bu türden bir eylemdir. Yukarıda yer alan gazete haberinde Elazığ Fırıncılar Odası'nın tarifede belirlenen fiyatı sabit fiyat olarak uygulama amacı açıkça görülmektedir. Ayrıca söz konusu açıklamada *"belirli zamanlarda fırıncı esnafının yapmış olduğu toplantılardan"* bahsedilmiştir. Piyasada rekabet halinde bulunması gereken teşebbüslerin, üye oldukları teşebbüs birliği çatısı altında yapmış oldukları toplantılar neticesinde teşebbüs birliği başkanının bu yönde bir açıklama yapması da anılan toplantılarda rekabetçi süreci olumsuz etkileyebilecek bilgilerin değişiminin yapıldığı yönünde bir izlenim oluşturmaktadır. Dolayısıyla, Elazığ Fırıncılar Odası'nın bir teşebbüs birliği olarak, üyelerinin ekmeği belirli bir

¹ Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği'ne dayanılarak çıkarılan 2002/13 sayılı Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği'de 27.6.2008 tarihinde yapılan değişikliğe göre ekmek en az 300 gram ağırlıktan başlayarak 50'şer gram artırılarak piyasaya sürülmelidir.

fiyatın altında satmamaları için anlaşmalarını sağlamak üzere bazı eylemlerde bulunduğu ve bu eylemleri ile 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği kanaatine varılmıştır.

250

Elazığ Fırıncılar Odası tarafından girilen bu uygulamanın sadece Elazığ il merkezinde uygulandığı, anılan uygulamaya rağmen il genelinde 75 kuruştan daha düşük fiyatlarla ekmek satışına rastlanıldığı, ilgili pazardaki tacir niteliğindeki teşebbüsler ve kayıt dışı üretim yapan teşebbüsler üzerinde esnaf odasının bir yaptırım gücünün bulunmadığı, anılan uygulamanın kısmen pazardaki yapısal sorunlardan kaynaklandığı ve ilgili pazarda rekabetin tamamen ortadan kalkmadığı hususları dikkate alınarak şikâyet konusuna ilişkin olarak bu aşamada bir soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı, uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil edebileceği dikkate alınarak, bu durumun sonlandırılması yönünde Kanun'un 9. maddesinin 3. bendi uyarınca Elazığ Fırıncılar Odası'na görüş bildirilmesinin gerekli olduğu kanaatine varılmıştır.

260

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

1-Teşebbüs birliği niteliğindeki Elazığ Fırıncılar Odası'nın, bazı uygulamaları ile üyelerinin satış fiyatını belirlemeye çalışarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine,

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 kısıtlı bir zararın ortaya çıkmasının muhtemel olması nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına,

b) Bununla birlikte, rekabet ihlali teşkil edebilecek davranışların sona erdirilmesini teminen 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Elazığ Fırıncılar Odası'na görüş yazısı gönderilmesi hususunda Başkanlığa yetki verilmesine,

280

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.