

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,**

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2002-3-110 (Önaraştırma)  
**Karar Sayısı** : 03-42/465-204  
**Karar Tarihi** : 12.6.2003

**A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Mustafa PARLAK (Başkan Y.)  
**Üyeler** :A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY, Murat GENCER,  
Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Rıfki ÜNAL, Prof.Dr. Nurettin  
KALDIRIMCI, Kublay ATASAYAR, Süreyya ÇAKIN

**B- RAPORTÖRLER:** Kürşat ÜNLÜSOY, Ali Fuat KOÇ

**C-ŞİKAYET EDEN** :- Antalya Baro Başkanlığı  
Meltem Mah. Baro Han K:2 Antalya

-(Gizlilik talebi bulunmaktadır.)

**D- HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:**

Antalya ilinde faaliyet gösteren ekmek fırınları

**E- DOSYA KONUSU:** Antalya ilinde faaliyet gösteren ekmek fırınlarının aralarında gizli anlaşmalar yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddiası

**F- İDDİALARIN ÖZETİ:** Antalya Barosu'nun şikayet dilekçesinde özetle; Antalya ilinde faaliyet gösteren 80 civarında ekmek fırınının aralarında gizli bir anlaşma yaparak birbirleri ile rekabet etmeme konusunda anlaşmışları ve bu gizli anlaşmaya göre;

- ekmek fiyatlarının serbest piyasa koşullarında arz ve talebe göre oluşmadığı, fiyatlardaki dalgalanmaların ekmek firmalarının aralarındaki anlaşmalarla yapay olarak oluşturulduğu,
- ekmek fırınlarının pazarı bölgesel olarak paylaştıkları, dolayısıyla belirlenen bölgeler dışında faaliyet gösterilmeyeceği ve bölge dışındaki bakkal ve marketlere ekmek satmayacakları,
- bakkal ve marketlerin sadece kendileri için belirlenen fırından ekmek satın alabilecekleri,
- bakkal ve marketlerin kar oranlarının birbirinden farklı olarak fırıncılar tarafından belirlendiği,
- bakkal ve marketlerin fırıncılar tarafından belirlenen fiyatın altında ekmek satmaları halinde Antalya'da faaliyet gösteren hiçbir fırıncının o bakkal veya markete ekmek vermeyeceği,
- fırıncılar arasındaki gizli anlaşmaya aykırı hareket eden ve rekabet ortamı yaratan fırıncının faaliyetlerinin engelleneceği ve piyasadan silineceği,

- belediyelere ait "halk ekmek" fırınlarının daha fazla ekmek üretmek için gerekli kapasite ve teknolojiye sahip oldukları halde kapasitelerinin altında ekmek üreterek söz konusu anlaşmaya uygun davrandıkları ve piyasayı tekelleşen firmaların insafına terk ettikleri

ileri sürülmüştür.

**G-DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 25.10.2002 tarih ve 4653 sayı ile intikal eden Antalya Barosu Başkanı imzalı şikayet dilekçesinde yer alan iddialar üzerine hazırlanan 6.11.2002 tarih ve 2002-3-110/BN-02-BG sayılı Bilgi Notu, 14.11.2002 tarih ve 02-70 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 29.5.2003 tarih ve 2002-3-110/ÖA-03-KÜ sayılı Önaraştırma Raporu 9.6.2003 tarih ve REK.0.07.00.00/79 sayılı Başkanlık önergesi ile 03-42 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

Ayrıca Antalya Barosu tarafından yapılan başvuru ile aynı içerikte olan ve Kurum kayıtlarına 24.4.2003 tarih ve 1717 sayı ile intikal eden diğer şikayetçi tarafından yapılan başvuruda farklı olarak Antalya Belediye sınırları dışından ekmek alımında bulunmasının Kepez Belediyesi yetkililerince çeşitli caydırıcı yöntemler kullanılmak suretiyle engellenmeye çalışıldığı iddiasına yer verilmiştir. Anılan başvuru aynı konuya ilişkin olması nedeniyle mevcut önaraştırma kapsamında değerlendirilmiştir. Ayrıca diğer şikayetçiye Kepez Belediyesi Zabıta yetkililerince verilen ihtarname de 30.4.2003 tarih ve 1831 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal ettirilmiştir.

**H-RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda;

1. 4054 sayılı Kanun bakımından rekabet ihlali olarak değerlendirilebilecek nitelikte başvuru dilekçelerinde öne sürülen uygulamalarda bulunulduğuna dair yeterli bulgu elde edilememesi nedeniyle ilgili pazarda faaliyet gösteren ekmek fırınları hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı,

ancak, elde edilen birtakım bulguların 4054 sayılı Kanun bakımından rekabet ihlallerine zemin oluşturabilecek nitelikteki toplantı ve görüşmelerin ciddi bir göstergesi olması nedeniyle Antalya Fırıncılar Odası'nın ve Oda aracılığıyla Oda'ya bağlı olan ekmek fırınlarının konuyla ilgili olarak 4054 sayılı Kanun hakkında bilgilendirilmelerinin ve rekabeti sınırlayıcı herhangi bir girişimde bulunmamaları konusunda uyarılmalarının gerekli olduğu,

2. diğer yandan, Antalya Fırıncılar Odası tarafından hazırlanarak Antalya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Yönetim Kurulu tarafından onaylanan ekmek fiyat tarifelerinde yer alan ekmek fiyatının sabit bir fiyat ve bayi karı oranının sabit bir oran olarak algılanmaması için anılan tarifelerde ekmek fiyatının azami fiyat, bayi kar oranının ise asgari bir oran olduğunun açıkça

belirtilmesi gerektiği konusunda Antalya Fırıncılar Odası ve Antalya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nin bilgilendirilmesi gerektiği

3. şikayetçi konumundaki markete sehven verildiği belirtilen ihtarname göz önüne alınarak Kepez Belediyesi'nin kaynağını kanundan alan bir yetki haricinde belediye sınırları dışından ekmek alımının engellenmesine yönelik bir uygulamada bulunması halinde bunun 4054 sayılı Kanun bakımından rekabetin sınırlanmasına yol açacağı konusunda bilgilendirilmesi gerektiği,

ifade edilmektedir.

## **İ- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. Pazara İlişkin Genel Bilgiler**

#### **I.1.1. Pazarda Faaliyet Gösteren Teşebbüsler**

Antalya ili merkezinde günlük ortalama ekmek tüketiminin -nüfusun yaklaşık olarak 600,000 kişi olması dikkate alınarak- 600,000 adet civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bu miktarın gerek havaların ısınması gerekse okulların kapanması sonucu ailelerin il merkezi dışına çıkması nedeniyle yaz aylarında düştüğü görülmektedir.

Antalya ili merkezinde 82 adet ekmek üretimi ile iştegal eden işletme bulunmaktadır. Genelde tacir niteliğinde olan bu işletmeler hem esnaf odasına hem de ticaret odasına kayıtlı durumdadırlar. Esnaf odasından alınan listeden bazı işletmelerin birden fazla imalathaneleri de dahil olmak üzere 100 adet fırın işletmesinin Antalya merkezinde faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca bu pazarda faaliyet gösteren "halk ekmek" fabrikaları bulunmaktadır. Bunlar, Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin çoğunluk hissesine sahip olduğu Ek-Dağ Ekmek Dağıtım Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş., Büyükşehir Belediyesi'nin "alt belediyesi" olarak tanımlanan Kepez Belediyesi sınırları içinde faaliyet gösteren Belediye Vakfı'na ait halk ekmek fabrikası ve alt belediyelerden Konyaaltı Belediyesi'nin işletme hakkını özel bir şirkete devrettiği ama yine halk ekmek fabrikası niteliğinde olan fırın işletmesidir.

Sektörün tüm Türkiye'de mevcut olan fazla kapasite sorunu Antalya ilindeki ekmek üreticileri için de geçerlidir. Toplam ekmek üretim kapasitesinin ancak %50'si kullanılabilir. Mevcut üretimin çoğunluğu henüz tamamen makineleşmiş üretime geçememiş düşük kapasiteli fırınlar tarafından gerçekleştirilmektedir. İlde tamamen makineleşmiş üretim sürecine sahip, büyük kapasiteli tünel fırınlar; Kepez Belediyesi Vakfı Halk Ekmek Fabrikası Fırını, Antalya Ekmek Unlu Mamuller Gıda San. Tic. Ltd. Şti.'ye ait fırınlardan biri ve Örnek Unlu Mamulleri Sanayi Ticaret ve Paz. Ltd. Şti.'ye ait ekmek fırını olmak üzere üç adettir. Ancak söz konusu fırınlar kapasitelerinin çok altında fiili üretimde bulunmaktadır.

#### **I.1.2. Fiyatlandırmaya İlişkin Yürürlükteki Mevzuat**

Ürünün fiyatlandırılmasına ilişkin mevzuat, tacir ve esnaf niteliğindeki fırıncılar için farklı şekillerde belirlenmiştir. Bu nedenle ilgili mevzuatın iki kısımda incelenmesinde yarar bulunmaktadır.

#### **I.1.2.1. Tacir Fırıncılar İçin Geçerli Olan Mevzuat**

3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere ekmek için azami satış fiyatı belirleme yetkisi tanımıştır. Söz konusu Kanun'un 15. Maddesinin 43. bendinde; *"Ete, ekmeğe, yaş meyve ve yaş sebze ile odun ve mangal kömürüne doğrudan doğruya ve kati lüzum halinde mahalli idare kurullarınca tasdik edilmek şartıyla diğer gıda ve zaruri ihtiyaç maddelerine toptan ve perakende azami satış fiyatları ve yaş meyve ve sebzeye münhasır olmak üzere kar hadleri tespit etmek ve icabında 2490 ve 1050 sayılı kanunlar hükümlerine bağlı olmaksızın bu maddeleri satın almak, satmak, stok etmek veya belirli bir kar haddi dahilinde satın aldirmek, sattirmek ve ihtiyacı olanlara maksada göre dağıtmak üzere bir fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurmak ve hayatı ucuzlatacak sair tedbirleri almak"* belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır.

24.6.1995 tarih ve 557 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 5590 sayılı Kanun'un bazı maddeleri değiştirilmiş, bu değişiklikle 5590 sayılı Kanun'a tabi meslek kuruluşlarına mal ve hizmetler için fiyat belirleme yetkisi verilmiştir. Fakat söz konusu Kanun Hükmünde Kararname'nin 20.9.1995 tarih ve E:95/43 K:95/46 sayılı Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmesi üzerine bu düzenleme geçersiz hale gelmiştir. Bu sebeple 5590 sayılı Kanun'a tabi meslek kuruluşları, üyelerinin ürettikleri mal ve hizmetlere ilişkin tarife belirleme yetkisini haiz değildirler.

Görülebileceği üzere; belediyeler ekmek için doğrudan doğruya azami satış fiyatı belirleme yetkisine sahiptir. Ancak; bu yetkiyi kullanıp kullanmamak belediyelerin takdirine bırakılmıştır. Dolayısıyla belediye azami fiyat belirlemiş ise, tacir niteliğindeki fırıncılar bu hadde uymak zorundadırlar; ancak belediye bu yetkisini kullanmamış veya fiyatları, serbest piyasa şartlarında oluşması yolunda serbest bırakmışsa tüccar fırıncılar ekmek fiyatlarını belirlemede serbesttir.

#### **I.1.2.2. Esnaf Fırıncılar İçin Yürürlükteki Mevzuat**

507 sayılı Kanun'un 125. maddesinde bu Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin, bağlı buldukları Odalarca hazırlanacağı ve mensubu oldukları Birlik Başkanlar Kurulu'nda onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceği belirtilerek, gerektiğinde Başkanlar Kurulu'nun bu yetkisini Birlik Yönetim Kurulu'na devredebileceği hükme bağlanmıştır.

Anılan madde metninin devamında belediyeler ve/veya o yerin en büyük mülki amirinin tespit edilen tarifeleri uygun bulmadıkları ve esnaf teşekkülü ile anlaşmaya varamadıkları takdirde 15 gün içinde o yerin mülki amirinin görevlendireceği Sanayi ve Ticaret İl Müdürü'nün başkanlığında, Ticaret ve Sanayi Odası'ndan bir temsilci ile Esnaf Odaları Birliği Başkanı'ndan teşekkül edecek bir komisyona itiraz edebilecekleri belirtilmiştir.

Komisyon kararına karşı ilgililerin yazılı bildirim tarihinden itibaren 10 gün içinde ticari davaları görmeye yetkili mahkeme nezdinde itirazda bulunabilecekleri ve bu mahkemenin kararlarının kesin olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ücret tarifelerinin düzenleme usul ve esaslarının Konfederasyon tarafından çıkarılacak ve Bakanlıkça onaylanacak bir yönetmelikle tayin ve tespit olunacağı da hükme bağlanmıştır.

507 sayılı Kanun Ek Madde 9'da (Ek: 9/5/1991- 3741/33 md.) 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 15. maddesinin 43. bendinde yer alan ilgili hükmün 507 sayılı Kanun'a tabi Esnaf ve Sanatkarlar için uygulanmayacağı, başka bir deyişle belediyelere verilen fiyat tespiti yetkisinin 507 sayılı Kanun'a tabi esnaf ve sanatkara uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. Aynı zamanda bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan, "Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlere Ait Ücret Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" in 2. maddesine göre 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin 43. bendi hükmünün 507 sayılı Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlar için uygulanmayacağı belirtilerek, Yönetmeliğin 4. maddesine göre Esnaf ve Sanatkarlar Odaları tarafından hazırlanıp Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlar Kurulunca onaylanan tarifede yer alan fiyatların azami hadleri gösterdiği ayrıca ifade edilmiştir.

## **I.2. İlgili Pazar**

### **I.2.1. İlgili Ürün Pazarı**

İlgili ürün pazarının tespitinde; tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal ve hizmetlerden oluşan pazar dikkate alınmakta, tespit edilen pazarı etkileyebilecek diğer unsurlar da değerlendirilmektedir.

Üretilen ekmek çeşitlerinin genel olarak tüketicinin gözünde birbirini ikame edebilme derecesinin yüksek olması; nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olmasının yanı sıra ekmeğin temel gıda maddesi olması ve diğer gıda maddeleri ile ikame edilememesi gerçeğinden hareketle ilgili ürün pazarı *ekmek pazarı* olarak kabul edilmiştir.

### **I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar**

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

Ekmeğin görece çabuk bayatlayan bir ürün olması, birim taşıma maliyetinin taşıma mesafesi ile birlikte artması ve bunun toplam birim maliyet içinde önemli bir kalem oluşturmasından dolayı belirli mesafelerdeki yerleşim birimleri arasında kolayca taşınmamaktadır. Buna karşılık Antalya ili sınırları içindeki ilçeler arasında ekmek ticareti yapılabildiği göz önüne alınarak ilgili coğrafi pazar *Antalya ili sınırları* olarak kabul edilmiştir.

### I.3. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

#### I.3.1. Yapılan Tespitler

Yerinde inceleme sırasında şikayetçiler, Antalya Fırıncılar Odası yetkilileri, Antalya İl merkezindeki fırınlar, Antalya İl merkezindeki marketler, Antalya İl merkezi dışındaki fırınlar, Antalya Büyükşehir Belediyesi ve alt belediyelerin yetkilileri ile raportörlerce görüşülmüş ve çeşitli bilgi ve belgeler elde edilmiştir.

Antalya Barosu ve diğer şikayetçi tarafından yapılan başvurularda temel olarak Antalya merkezinde faaliyet gösteren yaklaşık 80 ekmek fırınının aralarında ekmek satış fiyatlarının tespit edilmesi ve pazarın müşteri temelinde paylaşılmasına yönelik anlaşma yaptıkları iddialarına yer verilmiştir.

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemlerinin hukuka aykırı ve yasak olduğu hükme bağlanmıştır.

Bu noktada önaraştırma döneminde yapılan yerinde inceleme ve görüşmeler sonucunda elde edilen bilgi ve belgeler çerçevesinde Kanun'un 4. maddesi anlamında bir ihlal oluşturabilecek nitelikte bir anlaşma varlığının sorgulanması gerekmektedir.

Mevcut bilgi ve belgelerden Antalya merkezinde faaliyet gösteren ekmek fırınlarından bazılarının bağlı oldukları Antalya Fırıncılar Odası (Oda) bünyesinde zaman zaman toplantılar yaptıkları ve bu toplantılarda aralarındaki rekabetle ilgili birtakım hususları da görüştükleri anlaşılmaktadır. Oda'da yapılan yerinde incelemede tespit edilen üzerinde toplantı tarihi ve toplantıdaki mevcut kişilerin sayısının belirtildiği çeşitli tarihlere düzenlenmiş fırın listeleri, "15.3.2002 Toplantı" başlıklı el yazısı ile tutulmuş notlar ve "Genel Toplantı Gündemi" başlıklı belgeler bunun göstergesidir. Bu konuya ilişkin olarak söz konusu belgelerde yer alan önemli kayıtlar ve yapılan görüşmelerde elde edilen bilgiler aşağıda sunulmaktadır.

15.03.2002 tarihli toplantının gündem maddeleri arasında "*Gül Fırını, Seyhan Fırını ucuz ekmek sattığı sürece bakkala gireceğini söyledi konu 22.2.2002 tarihinde (Cuma günü) görüşülecek...*" şeklinde bir ifade yer almaktadır. Burada bir fırının ucuz ekmek satmasının sonucunda ortaya çıkabilecek bir durumun önemli görülerek gündem maddesi olarak belirlenmesi dikkate değerdir.

22.3.2002 tarihli toplantının "*Altinyunus'un aldığı bakkallar kendisinde kalacak*" ve "*Geri dönmek isteyen bakkallara müsaade edilmeyecek*" şeklindeki iki gündem maddesinden müşteri konumundaki bazı bakkalların belli bir fırına tahsis edilmek istendiği kanaatine varılmaktadır. 15.3.2002 Toplantı" başlıklı el yazısı ile tutulmuş notlardan oluşan belgede "*Mersan = 2. Günde Beş bakkal – Rıza Abi Birlik Kazanmak için... Hepimiz birimiz birimiz*

*hepimiz .. Her fırından bir bakkal alabilir. Görüşmelerle çözümlenir.”* şeklindeki ifadeler de aynı yönde değerlendirilebilir.

Komaş Kocatepe Modern Mağazacılık İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Komaş) tarafından Oda'ya gönderilen 3.7.2002 tarihli dilekçede marketin unlu mamuller bölümünü işleten şahsın o dönemde çalışmakta olduğu fırının haricinde başka bir fırın ile çalışmamasından dolayı söz konusu fırından kaliteli ürün ve hizmet alınamadığı belirtilmiştir. 12.5.2003 tarihinde kendileriyle yapılan görüşmede Komaş yetkilileri, söz konusu fırının değiştirilmek istenmesi nedeniyle fırın sahipleri arasında fırın müşterilerinin paylaşılmasına yönelik bir anlaşma olduğu bilgisini edindiklerini, ancak daha sonraki tarihlerde başka bir fırından ekmek almaya başladıklarını belirtmişlerdir. Aynı görüşmede şu an bu tür sıkıntıların olmadığı da ifade edilmiştir.

9.5.2003 tarihinde Antalya merkez ilçe sınırları dışında üretimde bulan İmaj Unlu Mamuller Yönetim Kurulu Başkanı ile yapılan görüşmede; Antalya'daki tüm fırınlar arasında kıyasıya bir rekabet yapılmakla birlikte bu fırınların zaman zaman bir anlaşma yaparak aralarındaki rekabeti sınırlamaya çalıştıkları belirtilmiştir.

### **1.3.2. Hukuki Değerlendirme**

Önaraştırma döneminde yapılan yerinde inceleme ve görüşmeler sonucunda yukarıda verilenler dışında Kanun'un 4. maddesi anlamında teşebbüsler arasında rekabeti sınırlayıcı bir anlaşmanın varlığına yönelik herhangi bir bulguya ya da herhangi bir anlaşma metnine rastlanılmamıştır.

4054 sayılı Kanun, bir anlaşmanın hukuka aykırı bulunması için rekabeti sınırlayıcı amaçlı olmasını tek başına yeterli saymaktadır. Başka bir deyişle; bir anlaşma, rekabeti sınırlayıcı etkileri fiilen doğurmasa, uygulanmasa ya da uygulanmamış olsa dahi hükümlerinden rekabeti sınırlayıcı amaçlı olduğu anlaşılıyorsa Kanun bu anlaşmayı yasaklamaktadır. Anlaşmanın amacının belirlenmesinde ise, tarafların sübjektif amaçlarından öte anlaşmanın genelinden ya da hükümlerinden çıkarılabilen objektif amaç dikkate alınmaktadır. Nitekim anlaşmaların amacının belirlenmesinde, anlaşmadan çıkan objektif amaç esas alınmakta, tarafların sübjektif amaçları ikincil nitelikte değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede yukarıda yer verilen bulguların ihlal niteliğinde bir anlaşmanın varlığının ve “amaç” unsurunun ortaya konulmasında tek başına yeterli olmadığı ancak bu yönde bir anlaşmanın yapılmasına zemin oluşturabilecek nitelikteki toplantı ve görüşmelerin ciddi bir göstergesi olduğu kanaatine ulaşılmıştır. Dolayısıyla gerek Oda'nın gerekse ilgili pazarda faaliyet gösteren fırınların bu konuyla ilgili olarak bilgilendirilmelerinin yerinde olacağı kanaatine varılmıştır.

Önaraştırma kapsamında elde edilen ve aşağıda sıralanan diğer bulgular ise ihlal niteliğinde bir anlaşma ya da uyumlu eylemin varlığından çok ilgili

pazarda rekabetin olduğuna yöneliktir. Dolayısıyla rekabeti sınırlayıcı bir etkiden söz etmek de zorlaşmaktadır.

Oda'da yapılan yerinde incelemede tespit edilen ve üzerinde tarih olmayan belgelerde birtakım fırın isimlerinin altına "giden" ve "gelen/aldığım" olarak nitelenen market isimleri kaydedilmiştir. Bu kayıtlar her ne kadar fırın değiştiren marketlerin izlenmesi suretiyle var olan ya da gerçekleştirilmesi amaçlanan bir müşteri paylaşımı dahilinde yapılan bir çalışma olarak yorumlanabilirse de nihayetinde pazardaki marketlerin farklı fırın tercihlerinde bulunabildiklerinin bir göstergesidir. Aşağıda sunulan bazı bulgular da bu durumu desteklemektedir.

Oda'nın 27.1.2003 tarihli kararında yer alan "...Odamızın 4.9.2002 tarih ve 2002/12 sayılı Yönetim Kurulu Kararında almış olduğu 250 gr. 300.000 TL ekmek rayiç fiyatının Fırıncı esnaflarımız arasındaki fiyat rekabeti ve ayrıca Büyükşehir Belediyesine bağlı EK-DAĞ Ekmek Fırını, Kepez Belediyesi Kalkınma Vakfına ait Ekmek fırını ve Konya altı Belediyesine ait Konyaaltı Ekmek Fırınları ekmek gramajı resmi olarak 250 gr. olması gerekirken 200. gr.'a düşürerek haksız rekabete sebep olmaktadır." ifadeleri pazarda yer alan teşebbüslerin rekabetçi bir faaliyet içerisinde olduklarını göstermektedir. Benzer nitelikteki Antalya Valiliği İnsan Hakları İl Kurulu Başkanlığı tarafından Oda'ya gönderilen 18.11.2002 tarihli bir başka belgede, ekmek üreten fırın işletmeleri arasındaki rekabet nedeniyle ekmek kalitesinin düşürüldüğü belirtilmektedir.

Örnek Unlu Mamuller'de tespit edilen "Giden Bayiler Listesi" başlıklı belgede 2002 ve 2003 yılları itibarıyla başka fırınlardan ekmek almaya yönelik marketlere yer verilmiş olması marketlerin uygulamada farklı fırından ekmek alma tercihinde bulunabildiklerini göstermektedir. Antalya Ekmek Unlu Mamuller ve Emniyet Ekmek Fabrikası'ndan alınan belgeler de aynı yöndedir.

12.5.2003 tarihinde Komaş yetkilileri ile yapılan görüşmede; market bünyesinde bulunan ekmek satış reyonunu işleten firma aracılığıyla herhangi bir fırından ekmek almalarının önünde bir engel bulunmadığının belirtilmesi, 12.5.2003 tarihinde Özaslan Gıda Market sahibi ile yapılan görüşmede istenildiği takdirde başka bir fırından ekmek alınabileceği, bu yönde diğer fırınlardan da teklif geldiğinin ifade edilmesi ve Antalya merkezinde faaliyet gösteren diğer marketlerle yapılan görüşmelerde de aynı hususların dile getirilmesi, fırınlar tarafından bölge ya da müşteri paylaşımına yönelik bir uygulamada bulunulmadığını desteklemektedir.

Fiyat konusuyla ilgili olarak; mevcut bilgi ve belgelerden ekmek fırınlarının bakkal ve market gibi satış noktalarına Oda'nın belirlediği fiyat tarifesi üzerinden genel olarak %15-%25 arasında değişen oranlarda iskonto yapmak suretiyle ekmek verdikleri anlaşılmaktadır. Bu oran alıcılara alım miktarı ve ödeme koşulları gibi etkenlere bağlı olarak farklı uygulanabilmektedir. Antalya Ekmek Unlu Mamuller'den alınan fatura örnekleri bunu destekleyici niteliktedir. Ayrıca, ekmeğin perakende satış fiyatının Oda'nın belirlediği tavan fiyattan (200 gr. normal ekmek için 250.000 TL) daha düşük fiyata (200.000 TL) satıldığı marketler de bulunmaktadır. Bazı fırınlar ise kendi tezgahından



200.000 TL'ye doğrudan tüketiciye satış yapmaktadırlar. Bu bakımdan fırıncılar tarafından toptan ve perakende satış fiyatlarının sabit tutulması yönünde bir uygulamanın olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim, 12.5.2003 tarihinde Komaş yetkilileri ile yapılan görüşmede “*Ekmek fiyatı şu an 200 gram için 250.000 TL'dir. Servet'ten aldığımız ekmeği %25 kar payı ile satıyoruz. Ayrıca perakende satış fiyatı olarak zaman zaman daha düşük fiyat uyguluyoruz. Örneğin dün yıldönümümüz nedeniyle 175.000TL'den ekmek sattık...*” ifadelerine yer verilmiştir. 12.5.2003 tarihinde Özaslan Gıda Market ile yapılan görüşmede ise ekmek alınan fırının perakende satış fiyatına müdahale etmediği belirtilmiştir. Benzer görüşler diğer marketlerle yapılan görüşmelerde de dile getirilmiştir.

Fiyata ilişkin olarak üzerinde durulması gereken bir başka konu, Odadan alınan 5.9.2002 tarihli ve 30.1.2003 tarihli fiyat tarifelerinde bayi karının % 15 olarak uygulanacağını belirtmesidir. Başka bir deyişle fırınların bakkal ve market gibi perakendeci teşebbüslere ekmeğin nihai satış fiyatı üzerinden % 15 oranında iskonto ile satış yapması öngörülmektedir.

1.1.2.2. nolu bölümde de açıklandığı üzere; 507 sayılı Kanun'un 125. maddesinde bu Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin, bağlı buldukları Odalarca hazırlanacağı ve mensubu oldukları Birlik Başkanlar Kurulu'nda onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceği belirtilerek, gerektiğinde Başkanlar Kurulu'nun bu yetkisini Birlik Yönetim Kurulu'na devredebileceği hükme bağlanmıştır. Bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan “Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlere Ait Ücret Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik”in 4. maddesinde de Esnaf ve Sanatkarlar Odaları tarafından hazırlanıp Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlar Kurulu'nca onaylanan tarifede yer alan fiyatların azami hadleri gösterdiği ayrıca ifade edilmiştir.

Antalya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanı ile yapılan görüşmede; söz konusu fiyat tarifesinin alt kısmında yer alan “bayi karı %15 olarak uygulanacaktır” ifadesinin Bakkallar ve Büfeciler Odası'nın isteği üzerine bu Oda'ya bağlı üyelerin mağdur olmamaları için asgari kar oranı olarak konulduğu ve zorlayıcı olmaması nedeniyle uyulmaması durumunda herhangi bir yaptırımının olmadığı belirtilmiştir. Yukarıda da yer verildiği gibi yapılan inceleme sonucunda uygulamada fırınların alıcının konumuna göre %15 oranından farklı oranlarda iskonto verdiği tespit edilmiştir. Nitekim her iki başvuru dilekçesinde de bakkal ve marketlerin kar oranlarının birbirinden farklı olarak fırıncılar tarafından belirlendiği ifade edilmektedir. Burada sözü edilen farklı kar oranlarının fırınlar tarafından ortaklaşa belirlendiğine yönelik bir bulgunun olmaması, aksine her bir fırının müşterilerine alım miktarı ve ödeme koşullarına göre farklı iskonto oranlarını uyguladığına ilişkin tespitler yapılması nedeniyle şikayet dilekçesinde öne sürülen iddia ile ilgili olarak 4054 sayılı Kanun bakımından herhangi bir işlem yapılmasına gerek bulunmamaktadır.

Öte yandan her ne kadar anılan fiyat tarifelerinde yer alan bayi karının %15 olarak uygulanacağına ilişkin ifadenin bağlayıcı bir yanının olmadığı gerek Birlik Başkanı ile yapılan görüşmede elde edilen bilgilerden gerekse ilgili pazardaki uygulamalardan anlaşılrsa da söz konusu ifade muhataplarınca

sabit bir oran olarak algılanmasına neden olacak emredici bir tarzda kaleme alınmıştır.

507 sayılı Kanun'un 125. maddesi uyarınca belirlenen ücret tarifeleri ve aynı Kanun'a dayanılarak çıkarılan ilgili Yönetmeliğin 4. maddesi uyarınca bu tarifede yer alan fiyatların azami hadleri gösterdiği hususu ekmeğin perakende satış fiyatına ilişkin olarak uygulanmaktadır. Bilindiği üzere fiyat ve fiyatı oluşturan unsurların tespit edilmesi 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca hukuka aykırı ve yasaktır. Ancak 507 sayılı Kanun'un 125. maddesinin aynı Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin belirlenmesine izin vermesi bu durumun hukuka aykırı ve yasak olarak değerlendirilmesini engellemektedir. Yönetmeliğin ilgili maddesinde ücret tarifesinde yer alan fiyatların azami hadleri gösterdiğinin öngörülmesi ise söz konusu fiyatların sabit bir fiyat olarak yorumlanamayacağı ve bu fiyatların altında rekabet edilebilecek bir alan olduğu anlamına gelmektedir. 4054 sayılı Kanun bakımından da ilgili pazarın özelliği nedeniyle bu alandaki rekabetin sınırlanıp sınırlanmadığı önem taşımaktadır.

Ekmeğin azami bir perakende satış fiyatı olduğu dikkate alınırsa, bu fiyat üzerinden bayi kar oranının belirlenmesi dolaylı olarak fırınların perakendecilere satış fiyatının belirlenmesi anlamına gelmektedir. Bu yönde bir fiyat tespiti ise 507 sayılı Kanun çerçevesinde ücret tarifesinin belirlenmesi kapsamında değerlendirilebilir. Ancak ilgili Yönetmelik hükmü açısından böyle bir tarifede yer alan fiyatın da azami haddi göstermesi gerektiği düşünülürse bayi ya da perakendecilerin kar oranının asgari haddi gösterdiğini kabul etmek gerekir. Başka bir deyişle söz konusu kar oranının asgari haddinin belirlenmesi fırıncıların bayi ya da perakendecilere satış fiyatının azami haddinin belirlenmesi anlamına gelecektir.

Bu bakımdan anılan ücret tarifelerinde yer alan bayi karının %15 olarak uygulanacağına ilişkin ifadenin muhataplarınca sabit bir oran olarak algılanmaması için söz konusu kar oranının asgari haddi gösteren bir kar oranı olduğunun ücret tarifelerinde açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu ücret tarifelerinde ekmeğin nihai satış fiyatının azami haddi gösterdiğinin belirtilmesi de aynı yöndeki yanlış algılamaları giderme bakımında yararlı olacaktır. Dolayısıyla konuyla ilgili olarak Antalya Fırıncılar Odası ve Antalya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nin bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, diğer şikayetçi tarafından yapılan başvuruda Antalya Belediye sınırları dışından ekmek alımında bulunmasının Kepez Belediyesi tarafından engellendiği belirtilmiştir. Diğer şikayetçi yetkilisiyle yapılan görüşmede ise bu durumun Belediye'nin Fırıncılar Odası ile olan birtakım ilişkilerinden kaynaklandığı ifade edilmiştir.

Antalya merkezi dışında ekmek üretiminde bulunan İmaj ve Ak-kar firmaları ile yapılan görüşmelerden Antalya merkezine ekmek satışında buldukları ve bununla ilgili olarak herhangi bir zorlukla karşılaşmadıkları anlaşılmaktadır. İmaj firmasıyla yapılan görüşmede Antalya merkezde bulunan ekmek

verdikleri marketlerden birine yönelik belediyenin baskısı olduğu konusunda bilgilerinin olduğu belirtilmiştir.

Konuyla ilgili olarak Kepez Belediyesi Zabıta Müdür Yardımcısı ile yapılan görüşmede ise; bakkal ve marketlere belediye sınırları dışından gelen ekmeklerle ilgili olarak genellikle 1580 sayılı Kanun çerçevesinde gramaj ve sağlık açısından kontrollerde bulunduğu, marketin birine belediye sınırları dışından ekmek almaması için ihtarname verildiği, ancak bu market hakkında bu nedenden dolayı herhangi bir işlem yapılmadığı ve konu ile ilgili olarak yetkiyi haiz olmadıklarının anlaşılması üzerine zabıta ekibinin bu yönde bir müdahalede bulunmaması konusunda bilgilendirildiği ifade edilmiştir. Anılan ihtarnameye benzer nitelikte müdahalelerde bulunma olasılığı dikkate alınır; Kepez Belediyesi'nin kaynağını yasadan alan bir yetki haricinde belediye sınırları dışından ekmek alımının engellenmesine yönelik bir uygulamada bulunması halinde bunun 4054 sayılı Kanun bakımından rekabetin sınırlandırılmasına yol açacağı konusunda bilgilendirilmesi uygun bulunmuştur.

## J- SONUÇ

Yukarıda yer verilen açıklama ve değerlendirmeler ışığında;

1. 4054 sayılı Kanun bakımından rekabet ihlali olarak değerlendirilebilecek nitelikte iddialar içeren başvuru dilekçelerinde öne sürülen uygulamalarda bulunduğu dair önaraştırma sırasında yeterli bulgu elde edilememesi nedeniyle ilgili pazarda faaliyet gösteren ekmek fırınları hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına,

2. a) ancak, önaraştırmada elde edilen bazı bulguların 4054 sayılı Kanun bakımından rekabet ihlallerine zemin oluşturabilecek nitelikteki toplantı ve görüşmelerin ciddi bir göstergesi olması nedeniyle, Antalya Fırıncılar Odası'nın ve Oda aracılığıyla Oda'ya bağlı olan ekmek fırınlarının konu ile ilgili olarak 4054 sayılı Kanun hakkında bilgilendirilmelerine ve rekabeti sınırlayıcı herhangi bir girişimde bulunmamaları gerektiği konusunda uyarılmalarına,

b) diğer yandan, Antalya Fırıncılar Odasınınca hazırlanarak Antalya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Yönetim Kurulu tarafından onaylanan ekmek fiyat tarifelerinde yer alan ekmek fiyatının sabit bir fiyat, bayi karı oranının da sabit bir oran olarak algılanmaması için anılan tarifelerde ekmek fiyatının azami fiyat, bayi kar oranının ise asgari bir oran olduğunun açıkça belirtilmesi gerektiği konusunda Antalya Fırıncılar Odası ve Antalya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nin bilgilendirilmesine,

c) şikayetçi konumundaki markete sehven verildiği belirtilen ihtarname göz önüne alınarak, kaynağını yasadan alan bir yetki haricinde belediye sınırları dışından ekmek alımının engellenmesine yönelik bir uygulamada bulunması halinde bunun 4054 sayılı Kanun bakımından rekabetin sınırlandırılmasına yol açacağı konusunda Kepez Belediyesi'nin bilgilendirilmesine,

OY BİRLİĞİ ile karar verilmiştir.