

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-3-208 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 09-56/1326-332
Karar Tarihi : 18.11.2009

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

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

B. RAPORTÖRLER: Kürşat ÜNLÜSOY, Ebru İNCE

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : (.....)

20

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

BİM Yıldızkent/Kapaklı Şubesi
İnönü Mah. Gazi Osman Paşa Cad. Yıldızkent Konutları
Mandalı Apt. Kapaklı Çerkezköy/Tekirdağ

E. DOSYA KONUSU:. BİM Yıldızkent/Kapaklı Şubesi'nin ekmeği düşük fiyattan satarak haksız rekabete sebebiyet verdiği iddiası.

30

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikayet dilekçesinde özetle; BİM Yıldızkent/Kapaklı Şubesi'nin ekmeği düşük fiyattan satarak haksız rekabete sebebiyet verdiği iddia edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 28.9.2009 tarih ve 6970 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 14.10.2009 tarih ve 2009-3-208/İİ-09-Eİ sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 21.10.2009 tarih ve 09-48/1196-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 11.11.2009 tarih ve 2009-3-208/ÖA-09-KÜ sayılı Önaraştırma Raporu 13.11.2009 tarih ve REK.0.07.00.00-110/362 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-56 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

40

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda; şikâyete konu teşebbüs davranışlarının 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir ihlal oluşturmadığı, teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı, şikâyetin reddinin gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

50

I.1.1. Şikâyete Konu Eylemler

(.....)'a ait başvuruda;

- şikâyetçi (.....)'ın Tekirdağ ili Çerkezköy ilçesine bağlı Kapaklı beldesinde market işletmesi sahibi olduğu,
- (.....)'a ait markete 50 metre uzaklıkta BİM zincir marketlerin Yıldızkent/Kapaklı şubesinin faaliyette bulunduğu,
- anılan zincir market şubesinin normal fiyatı 70 kuruş olan ekmeği 25-40 kuruş

60 iddia edilerek, gereğinin yapılması talep edilmiştir.

I.1.2. Hukuki Değerlendirme

I.1.2.1. "Normal Fiyat"ın Altında Satış İddiası

Market işletmeciliği faaliyeti ile iştigal eden şikâyetçinin BİM Yıldızkent/Kapaklı Şubesi'nin ekmek satışlarında haksız rekabete sebebiyet verdiği iddiasının temel gerekçesini ilgili teşebbüsün ekmeği normal fiyatın altında satması oluşturmaktadır. Bu konuda öncelikle üzerinde durulması gereken husus, şikâyetçi tarafından normal fiyat olarak adlandırılan, dolayısıyla ekmeğin fiyatında referans alınması gerektiği ve altında fiyat uygulandığı takdirde haksız rekabete sebebiyet vermek suretiyle yasa ihlali oluşturacağı iddia edilen fiyatın Tekirdağ Fırıncılar Odası'nın yayımlama yetkisini haiz olduğu fiyat tarifesinde yer alan fiyat olduğudur.

70

80

90

5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun "Fiyat Tarifelerinin Tespit Şekli" başlıklı 62. maddesinde "*Bu Kanuna tabi esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin fiyat tarifeleri, bağlı buldukları odalarca hazırlanır....Fiyat tarifeleri, uygulanacak azami hadleri gösterir.*" hükmüne yer verilmektedir. Bu madde hükmü; oda veya dernek şeklinde örgütlenen meslek kuruluşlarına, üretimini üstlendikleri mal ve hizmetler için üyelerinin uygulayacağı fiyatları belirleme yetkisini vermekle beraber, verilen bu yetkiyi belirlenen fiyatın azami hadleri gösterdiğini ifade etmesi ile de sınırlandırmaktadır. Ancak, günümüzde Türkiye genelinde pek çok meslek kuruluşunca bu madde hükmü kendilerine herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın bir fiyat belirleme yetkisi verildiği şeklinde yorumlanarak veya böyle yorumlanmasa bile meslek kuruluşu yönetimince üyelere, belirlenen fiyatların azami hadleri gösterdiğine dair gerekli açıklama yapılmayarak belirlenen fiyatların uygulamada sabit veya asgari fiyata dönüşmesine sebebiyet verildiği görülmektedir. Azami fiyatın uygulamada sabit veya asgari fiyata dönüşmesi, meslek kuruluşu üyelerinin üzerindeki rekabet baskısını kaldırmak suretiyle piyasa ekonomisini işlevsiz kılarak, fiyatların tüketici aleyhine suni olarak yükselmesine sebebiyet vermektedir. Kaldı ki, rekabeti kısıtlamak amaç veya suretiyle tüketici zararına sebebiyet veren anılan türde uygulamalar 4054 sayılı Kanun'un teşebbüsler arası rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemlerini konu alan 4. madde uyarınca da

100 yasaklanmaktadır. Meslek kuruluşlarının 5362 sayılı Kanun'la kendilerine verilen fiyat belirleme yetkisini yanlış yorumlayarak sebebiyet verdikleri sabit veya asgari fiyat uygulamaları Kurul'un daha önceki, farklı sektörleri içeren çok sayıda kararına konu olmuş, bu kararlardan bir kısmında¹ ilgili meslek kuruluşları ve üyelerine idari para cezası uygulanmış, diğer bir kısım kararda² ise ilgililere 4054 sayılı Kanun'u ihlal edebilecek nitelikteki bu tür eylem ve uygulamalardan kaçınmaları ve üyelerini de bu konuda bilgilendirmeleri hususlarında görüş gönderilmiştir.

Dolayısıyla şikâyete dayanak oluşturan normal fiyatın altında fiyat belirlenmemesi gerektiği yönündeki şikâyetçi çıkarımının, yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde, 5362 sayılı Kanun'un ilgili hükmünün yanlış yorumlanması sonucunda oluştuğu kanaatine varılmıştır. Nitekim rekabet mevzuatı açısından da teşebbüslerin bağımsız kararlarıyla azami fiyatın altında fiyat uygulamalarının değil teşebbüslerin ve/veya teşebbüs birliklerinin azami fiyatın sabit veya asgari fiyata dönüşmesine sebebiyet verecek nitelikteki eylem ve kararlarının ihlal teşkil ettiği görülmektedir.

110 **1.1.2.2. BİM Yıldızkent/Kapaklı Şubesi Davranışının Değerlendirilmesi**

120 Temel gıda maddeleri arasında yer alan ekmek, bu özelliği itibarıyla hızlı tüketim malı niteliğini haizdir. Hızlı tüketim ürünlerinin ticaretini konu alan hızlı tüketim malları perakendeciliği sektörü, pazarda yer alan firmaların faaliyetlerinin yapısı göz önünde bulundurularak, bakkal, manav, kasap gibi işletmelerin dâhil olduğu geleneksel kanal ve hipermarket, süpermarket gibi zincir marketlerin dâhil olduğu organize perakende kanalından oluşmaktadır. Ülkemizde hızlı tüketim malları sektöründe, küreselleşmenin de etkisiyle diğer ülkelerdeki eğilim doğrultusunda, son 15 yılda yoğun bir dönüşüm yaşanmakta, söz konusu değişim sonucu organize perakende kanalı geleneksel kanal aleyhine büyümektedir. Bu noktada, söz konusu değişimin sektördeki işletmeler açısından rekabet şartlarını daha da yoğunlaştırdığı belirtilmelidir.

Organize perakende kanalının geleneksel kanal aleyhine büyümesini, talep açısından tüketici tercihlerindeki değişimle, arz açısından ise organize perakende kanalında yakalanan ölçek ekonomisinin etkisiyle sağlanan maliyet düşüşü ve etkinlik ile açıklamak mümkündür. Talep ve arz yönlü bu etkiler dolayısıyla organize perakende kanalı; sunulan alışverişin türü, kanala mensup işletmelerin yönetimi, organizasyon ağı ve mağaza büyüklükleri ile geleneksel perakende kanalından ayrılmaktadır. Bu itibarla, organize perakende kanalı tarafından sağlanan tek duraklı alışveriş türünde; geleneksel

¹ 19.9.2009 tarihinde alınan Afyonkarahisar Sarraflar ve Kuyumcular Yardımlaşma Derneği hakkındaki 07-73/893-337 sayılı Karar ile, İstanbul Kuyumcular Odası hakkındaki 07-75/898-340 sayılı Karar; 19.9.2007 tarihinde alınan Denizli Sarraflar ve Kuyumcular Odası hakkındaki 07-73/892-336 sayılı Karar, Balıkesir Mücevheratçılar Kuyumcular Sarraflar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği hakkındaki 07-73/894-338 sayılı Karar, Isparta Kuyumcular Sosyal Yardımlaşma Derneği hakkındaki 07-73/895-339 sayılı Karar; 28.3.2007 tarihinde alınan Manisa Kuyumcular ve Sarraflar Derneği hakkındaki 07-28/255-88 sayılı Karar ile, Şanlıurfa Kuyumcular Odası hakkındaki 07-28/256-89 sayılı Karar.

² 1.7.2009 tarih, 09-31/672-157 sayılı Samsun Fırıncılar Esnaf ve Sanatkarlar Odası hakkındaki Karar ile, 30.12.2008 tarih, 08-76/1227-465 sayılı Bergama'da faaliyet gösteren fırıncılar hakkındaki Karar; 18.9.2008 tarih, 08-54/859-345 sayılı Eskişehir Profesyonel Fotoğrafçılar Derneği hakkındaki Karar; 10.1.2008 tarih, 08-04/39-15 sayılı Kırşehir Kahveciler Otelciler Fırıncılar Odası hakkındaki Karar; 22.5.2006 tarih, 06-35/439-111 sayılı İstanbul Fotoğrafçılar Odası hakkındaki Karar; 15.8.2005 tarih, 05-51/753-204 sayılı Konya Tüpcüler Odası hakkındaki Karar.

09-56/1326-332

130 kanalın sunduğu tamamlayıcı alışveriş türünden farklı olarak ürünler yüksek çeşitlilikte çoğu zaman düşük fiyatla ve ekstra hizmetler eşliğinde sunulmaktadır. Organizasyon ve yapılanma açısından ise organize perakende kanalı merkezi yönetilen yerel veya ulusal çapta faaliyette bulunan zincir marketlerden oluşurken geleneksel kanalda bakkal ve orta market olarak nitelendirilebilecek sınırlı büyüklükteki işletmeler yer almaktadır.

Zincir market formatında faaliyette bulunan ve Türkiye genelinde büyük ölçüde yaygın bir ağa sahip organize perakende kanalında indirim mağazaları ve süpermarketler olmak üzere temelde ikili bir ayrıma gitmek mümkündür. Perakende sektöründeki işletmeler bahsi geçen bu kriterlere göre Tablo 1’da yer verildiği şekilde gruplandırılmaktadır.

140

Tablo 1. Perakende Kanalı Formatları

İşletme Formatı	Kriter	Perakendeci
İndirim Mağazası*	Ürün çeşitliliği - Fiyat politikası	
Yüksek İndirim	Çok az-Çok düşük	BİM, A101
Düşük İndirim	Az-Düşük	ŞOK (Migros Grubu), DiaSa (CarrefourSa)
Süpermarket	Mağaza Alanı	
Hipermarket	>2500 m ²	Migros, CarrefourSa, Metro, Tesco Kipa,
Büyük Süpermarket	1000-2500 m ²	Tansaş (Migros Grubu), Carrefour, Kiler
Süpermarket	400-1000 m ²	Migros, Tansaş, CarrefourSa, Tesco Kipa,
Küçük Süpermarket	<400 m ²	Tansaş(Migros Grubu), Tesco Kipa, Yerel
Orta market	50-100 m ²	
Bakkal	<50 m ²	

* İndirim mağazaları mağaza alanı bakımından küçük süpermarket kategorisine dâhil edilmektedir.

Yukarıda yer verildiği üzere şikâyetin muhatabı BİM, A101 marketleri ile birlikte yüksek indirim mağazası kategorisinde yer almaktadır. Yüksek indirim marketleri sundukları düşük fiyatlı ve sınırlı sayıda ürün çeşidi ile alım gücü düşük ve fiyat duyarlılığı yüksek müşteri grubunu hedeflemektedir.

150

Şikâyette BİM Yıldızkent/Kapaklı Şubesi'nin ekmeği 25-40 kuruş arasında değişen fiyatlardan sattığı iddiası yer almaktadır. Bu noktada, yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda, BİM'in piyasa fiyatının altında bir fiyatla ekmeğin satışı yapmasının, firmanın yüksek indirim mağazası olma niteliğine uygun bir davranış olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Zira, ekmeğin temel gıda maddesi olarak alım gücü düşük ve fiyat duyarlılığı yüksek müşterilerce daha çok tüketilen ve talep edilen bir üründür. BİM'in, yüksek indirim mağazaları tarafından uygulanan pazarlama stratejisine uygun olarak ve hitap ettiği müşteri grubunun da özelliklerini dikkate alarak, ekmeği daha düşük fiyattan satışa sunmak yoluyla sahip olduğu müşteri kitlesini genişletme amacı taşıdığı, bu amacın piyasa ekonomisinde iktisadi hedeflerine ulaşmak için rekabetçi davranması gereken rasyonel firma davranışı ile örtüştüğü anlaşılmıştır.

160

Rekabet mevzuatı açısından tüketici faydasını artırıcı nitelikte olan söz konusu davranışın, uzun dönemde pazardaki rekabeti ortadan kaldırarak tüketici zararına sebebiyet vermesinin engellenmesini teminen, piyasadaki firmaları pazar dışına itme kapasitesine sahip olmaması gerekmektedir. Söz konusu durum konunun 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

I.1.2.3. Ekmek Piyasasında Genel Rekabet Koşulları

170 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi " ...bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması" nı yasaklamaktadır. Bu hüküm çerçevesinde herhangi bir teşebbüsün ürünlerine düşük fiyat uygulamasının hâkim durumun kötüye kullanımı olarak değerlendirilebilmesi için öncelikle söz konusu teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda olması gerekmektedir. Bu bağlamda herhangi bir pazarda hâkim durumda bulunmayan bir teşebbüsün ürünlerini rakiplerine göre düşük bir fiyatla satışa sunması, 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti engelleyen, bozan veya kısıtlayan bir eylem olarak değerlendirilmemektedir.

180 Hâkim durum, 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde "*Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyatı arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü*" olarak tanımlanmaktadır. Hâkim durumun belirlenmesinde ilgili teşebbüsün pazar payı, pazarda faaliyet gösteren diğer firmaların sayısı ve pazar payları gibi nicel ölçütlerin yanında, piyasaya giriş engelleri, fikri ve sınaî mülkiyetin varlığı, teknolojik üstünlük gibi nitel ölçütler de kullanılmaktadır. Pazar payı hâkim durumun belirlenmesinde tek başına yeterli bir ölçüt olmasa da teşebbüsün pazar payının düşük olması, piyasanın çok sayıda oyuncunun yer aldığı rekabetçi bir piyasa olması ve giriş engellerinin bulunmaması gibi durumlarda hâkim durumdan bahsetmek zorlaşmaktadır.

190 Temel gıda maddelerinden olan ekmek, tüketici talebinin yüksek olması, özel bir saklama ve pazarlama koşulu gerektirmemesi itibarıyla farklı türde birçok işletme tarafından tüketicilere satışı yapılabilen bir üründür. Ülkemizin birçok bölgesinde bakkal, market, süpermarket gibi hızlı tüketim malları perakendeciliği sektöründe faaliyet gösteren işletmelerin yanı sıra ekmek üretimi yapan fırınların ve belediye iktisadi teşebbüsü olarak faaliyet gösteren halk ekmek işletmelerinin büfeleri aracılığıyla da ekmek satışını gerçekleştirdikleri görülmektedir. Dolayısıyla ekmek satışının ülke genelinde çok sayıda oyuncunun bulunduğu pazarlarda gerçekleştiği söylenebilir.

200 Şikâyete konu davranışın geçtiği bölge, Tekirdağ ilinin Çerkezköy ilçesine bağlı Kapaklı kasabası olup, söz konusu yerleşim bölgesinde BİM dışında ŞOK, Tansaş ve Kiler'in de birer şubeleri bulunmaktadır. Bu durum, bakkal ve orta market formatındaki küçük işletmelerin de anılan kasabada faaliyette bulunduğuyla birlikte ele alındığında, halk ekmek büfeleri değerlendirmeye alınmadan dahi yerleşim bölgesinde ekmek satışı yapan çok sayıda işletmenin bulunduğuna işaret etmektedir. Kapaklı kasabasında faaliyette bulunan söz konusu zincir marketlerin her biri perakende sektöründe önemli pazar payına sahip konumdaki işletmeler olmasına rağmen, günümüz rekabet ortamında hiçbirinin bir diğerine göre çok üstün durumda bulunduğu ve pazardaki parametreleri tek başına belirleyebilme gücüne sahip olduğu söylenemez. Bunun yanı sıra, Kapaklı kasabasına 5 km mesafede bulunan Çerkezköy ilçesinde de birçok zincir marketin şubesinin bulunduğunu, dolayısıyla söz konusu mesafe itibarıyla, özellikle de dağıtımı kolay olan ekmek gibi gıda maddeleri için, Kapaklı kasabasındaki rekabet koşullarının daha da yoğunlaştığını ifade etmek mümkündür.

220 Kapaklı kasabasında ekmek satışının çok sayıda işletme tarafından yapılabildiği, pazarın ürünün özellikleri itibarıyla da rekabetçi bir yapı sergilediği, bu itibarla şikâyet muhatabı BİM Yıldızkent/Kapaklı Şubesi'nin bölgede ekmek satışları bakımından, rekabetçi parametreleri değiştirme gücünü haiz, hâkim teşebbüs konumunda olmadığı, dolayısıyla şikâyet konusu davranış bakımından 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında bir ihlalin oluşmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

Dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikâyetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.