

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2011-3-48 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 11-22/387-121  
Karar Tarihi : 7.4.2011

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

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

**B. RAPORTÖRLER:** Hüseyin COŞGUN, Didem ULUÇ

**C. ŞİKAYET EDENLER** :- Re'sen

20 **D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:**  
- Samsun Fırıncılar Odası  
Pazar Mahallesi Necati Efendi Sokak No:48/2 Kat: 3 Samsun

**E. DOSYA KONUSU:** Samsun Fırıncılar Odası bünyesinde ekmek satış fiyatı tespiti ve müşteri paylaşımı uygulamaları yoluyla rekabetin engellendiği iddiası.

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Samsun Fırıncılar Odası bünyesinde ekmek satış fiyatı tespiti ve müşteri paylaşımı uygulamaları.

30 **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulu'nun 29.12.2010 tarih,10-81/1695-M sayılı kararı ile Sakarya ilinde faaliyet gösteren fırınların müşteri paylaşmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettikleri iddiasına ve 6.1.2011 tarih ve 11-02/12-M sayılı kararı ile Adapazarı Fırıncılar Odası'nın ekmeğin fiyat tarifesi altında satılmasını bazı cezai yaptırımlar uygulamak suretiyle engellediği iddiasına ilişkin olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Söz konusu iki önaraştırma çerçevesinde yapılan yerinde incelemeler sırasında Samsun Fırıncılar Odası bünyesinde ekmek satış fiyatı tespiti ve müşteri paylaşımı uygulamalarına gidilmiş olabileceğini gösteren belgeler elde edilmesi üzerine re'sen hazırlanan 18.2.2011 tarih 2001-3-48/İİ-11-382-HC sayılı ilk inceleme raporu, Kuru'lun 23.2.2011  
40 tarih ve 11-10/189-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 30.3.2011 tarih ve 2011-3-48/ÖA-11-382.HC sayılı Önaraştırma Raporu 1.4.2011 tarih ve REK.0.07.00.00-110.02.02/107 sayılı Başkanlık önergesi ile 11-22 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

50 **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda özetle;  
1- Dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca bu aşamada soruşturma açılmasına gerek olmadığı,  
2- Bununla birlikte, anılan Kanun'un 9. maddesinin 3. fıkrası uyarınca; ilgili Oda'ya, Oda tarafından belirlenen fiyatların azami fiyat olduğunun ve ekmeğin satışlarında bölge paylaşımına yönelik eylemlerden kaçınılması gerektiği hususlarının üyelerine bildirilmesi ve durumun gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde tevsik edilmesi, aksi halde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem yapılacağı hususunda bilgi edinilmesini teminen görüş bildirilmesinin uygun olacağı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

60

## **I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. İncelenen Taraf: Samsun Fırıncılar Odası (Oda)**

Faaliyetine 23.6.1965 tarihinde başlayan Oda'nın Atakum'da 49, İlkadım'da 52, Gazî'de 71, Canik'te 37 olmak üzere toplam 209 üyesi bulunmaktadır. Oda'ya ekmeğin fırınlarının yanı sıra 49 adet yufkacı ve 21 adet simit fırını da üyedir.

### **I.2. İlgili Pazar**

#### **I.2.1. İlgili Ürün Pazarı**

70

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.

Ekmeğin, 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. Çeşitli ekmeğin türlerinin tüketici nazarında birbirini ikame edebilme derecesinin yüksek olması, ekmeğin temel gıda maddesi olması ve diğer gıda maddeleri ile ikame edilememesinden hareketle ilgili ürün pazarı "ekmeğin pazarı" olarak belirlenmiştir.

80

#### **I.2.2. 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 belirleyici olmaktadır.

Oda üyesi fırıncılar, ürettikleri ekmeği Samsun il sınırları içerisinde müşterilere satmaktadırlar. Bu nedenle, daha önceki Kurul kararları<sup>1</sup> da dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar "Samsun" ili olarak belirlenmiştir.

90

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

#### **I.3.1. Oda Tarafından Gönderilen Belgeler**

11.3.2011 tarih ve 229 sayılı yazı ile bilgi talebine, Oda tarafından Kurum kayıtlarına 21.3.2011 tarih ve 2083 sayı ile intikal eden yazı ile cevap verilmiştir. Konuya ilişkin

<sup>1</sup> 21.10.2009 tarih ve 09-48/1192-300 sayılı, 31.3.2010 tarih ve 10-27/395-148 sayılı Kurul kararları.

ilk belge, Oda ile Samsun'daki fırıncılar arasında imzalanan "Dayanışma ve Karşılıklı Taahhüt ve Toplu Mutabakat Sözleşmesi" (Sözleşme) başlıklı metindir.

- 100 Sözleşme'nin 3. maddesinde "*İşbu toplu mutabakat sözleşmesine imza koyan Samsun Merkez Fırıncılar Odası'na kayıtlı fırıncı esnafı:*  
1- 21 Şubat 2006 tarihinde Oda Meclisi tarafından ittifakla kabul edilmiş bulunan (Ekmek ve Diğer Unlu Mamullerin Kalitesi- Gramajı- İmalı ve Satış Fiyatları Hakkındaki 1 Numaralı Kararnamenin)  
2- (Ekmek ve Diğer Unlu Mamullerin Üretim ve Satış Yerlerinin Vasıfları ve Taşınması Gereken Şartlar Hakkındaki 2 Numaralı Kararnamenin)  
3- (Ekmek ve Diğer Unlu Mamullerin Üreticiler Tarafından Bayilere Satış Esasları ve Fırıncılar Yardımlaşma ve Destekleme Fonu Teşkilî Hakkındaki 3 Numaralı Kararnamenin) hükümleri ile ileride tüketicilerin ve Fırıncı Esnafının hayrına ve
- 110 hukukunu korumaya matuf olarak çıkarılacak diğer Kararnamelerin hükümlerine uymayı, uymadığı takdirde bu sözleşmede yazılı yaptırımların kendisine uygulanmasını kendi hür iradesi ve imzası ile kabul etmiştir." ifadesi yer almaktadır.

- Sözleşme'nin "*Başkasına Ait Müşteri Alma Yasağı*" başlıklı 5. maddesinde "*İşbu Toplu Mutabakat sözleşmesi ile biz Fırıncılar Esnafı; bir başka meslektaşımızın ekmek verdiği bir bakkala, bir bayiye veya bir markete hiçbir şekilde ekmek satmamayı kabul ve taahhüt ediyor, şeref ve namusumuz üzerine imza koyuyoruz.*" ifadesine yer verilmektedir. Ayrıca, Sözleşme'nin "*Yaptırımların Uygulanması*" başlıklı 7. maddesinde, başka bir fırıncının ekmek verdiği bakkal, bayi market ya da işyerine
- 120 ekmek satan fırıncılara uygulanacak yaptırımlar, yazılı ihtardan fırının tamamen kapatılmasına kadar kademeli olarak sıralanmıştır. Sözleşme'nin devamında fırıncılardan alınacak senetlerin miktarları ile bu senetlerin tanzimi ve muhafazasına ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir.

- Sözleşme'de atıfta bulunulan kararnamelerin ilki olan, "Ekmek ve Diğer Unlu Mamullerin Kalitesi- Gramajı- İmalı ve Satış Fiyatları Hakkındaki 1 Numaralı Kararname" nin 13. maddesinde "*Hiçbir fırıncı, Oda Yönetim Kurulunca tespit edilen gramaj altında veya üstünde ekmek imal edemez ve tespit edilen satış fiyatı altında veya üstünde fiyatla ekmek satamaz.*" ifadesine yer verilmektedir. Ayrıca
- 130 Sözleşme'nin "*Başka Yerde İmal Edilmiş Olan Ekmeğin Satış Yasağı*" başlıklı 20. maddesi uyarınca "*Halkın en önemli gıda maddesi olan ekmeğin sağlık şartlarına uygun olmasını temin görevi ile mücehhez olan Fırıncılar Odasının, yetki ve görev sınırları dışında imal edilmiş olan ekmeklerin bu sınırlar içinde satışı yasaktır.*"

- "Ekmek ve Diğer Unlu Mamullerin Üretim ve Satış Yerlerinin Vasıfları ve Taşınması Gereken Şartlar Hakkında 2 Numaralı Kararname"de ise Oda Yönetim Kurulu tarafından bir Komisyon kurulması öngörülmekte, bu komisyon;
- Fırın ve ekmek fabrikalarında günlük ortalama ekmek üretim sayısı, tezgahta satılan ekmek sayısı, bayiler eliyle satılan ekmek sayısı ile,
- 140 - Merkezi ekmek dağıtım ve satış hizmetinde kimden ne kadar ekmek alınıp satılacağına ilişkin tespiti konularında görevlendirilmektedir (Madde 6).

Ayrıca 2 numaralı Kararname'nin 8. maddesinde başka yerde imal edilmiş ekmeğin satış yasağı düzenlenmektedir.

150 Öte yandan, “Ekmek ve Diğer Unlu Mamullerin Üreticiler Tarafından Bayilere Satış Esasları ve Fırıncılar Yardımlaşma ve Destekleme Fonu Teşkilî Hakkında 3 Numaralı Kararname” 4. maddesi uyarınca “Üreticilerin; Oda tarafından tayin ve tespit edilmiş olan tarifede yazılı fiyattan ne kadar bayi karı iskontosu yapabileceği; Fırıncılar Odası Yönetim Kurulu tarafından tespit edilecektir”. Maddenin devamında, ekmek gramaj miktarı sabit olmak üzere bayilere odaca tanınacak iskonto oranından fazla oranda ekmek satışının şiddetle yasak olduğu hükme bağlanmıştır. Kararnamenin 5. maddesinde hiçbir ekmek üreticisinin, başka bir meslektaşını ekmek verdiği bayii ele geçirmek için girişimde bulunamayacağı belirtilmiştir. Kararnamenin 14. maddesinde ekmek ihalesine katılma esasları düzenlenmiş olup, buna göre ihalelerde ekmek oda tarafından tespit edilecek iskonto oranından fazla iskonto ile satılamaz.

160 Oda tarafından yürütülen hizmetler; 21.2.2006 sayılı “Oda Hizmetlerinin Yürütülmesi Hakkında 4 Numaralı Kararname”nin 4. maddesi uyarınca Yönetim Kurulu tarafından sevk ve idare edilecek olup, 3. maddesi uyarınca, Oda Genel Kurulu adına yürütülecektir.

170 Bir diğer belge, “Fırıncılarca Üretilen Ekmeklerin Fırıncılar Odası Tarafından Bayilere Merkezi Sistemle Satış Esasları Hakkında 5 Numaralı Kararname”dir. Bu kararname ile Samsun ili içerisinde ekmek dağıtımının merkezi olarak Oda tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Kararnamenin 4. maddesi uyarınca Fırıncılar Odası Yönetim Kurulu, fırınların ekmek bayilerine günde ortalama kaç ekmek tevzi edeceğini tespit edecek, bu tespitler sonunda yapılan listeye göre hangi fırından her gün kaç ekmek alınacağı tayin edilecektir.

Son olarak ekmeklerin Oda tarafından temin edilecek baskılı kağıt torba içinde satılması hakkındaki esaslar 6 Numaralı kararname, ekmek ve diğer unlu mamulleri üreten fırınların hafta tatili yapması hakkındaki esaslar 7 Numaralı kararname ile düzenlenmiştir.

180 Söz konusu kararnameleri (kararın devamında düzenlemeler olarak anılacaktır) düzenleyen Samsun Fırıncılar Odası’ndan gelen bilgi yazısında, yukarıda yer verilen ilk dört düzenlemenin (1-2-3-4 numaralı düzenlemeler) Oda Genel Kurulu tarafından 21.2.2006 tarihinde kabul edilmesini takiben yürürlüğe girdiği ve bir üyeye 2007 yılında icra takibi başlatıldığı, ancak genel kurul kararına istinaden yapılan adi takibin mahkeme tarafından hukuka aykırı bulunarak iptal edildiği, bu olay sonrasında hukuka aykırı bir uygulama olduğu anlaşıldığından alınan teminat senetlerinin fırıncılara iade edildiği belirtilmiştir. Nitekim Oda tarafından sunulan 11.7.2008 tarih, 432 sayılı Yönetim Kurulu toplantı tutanağında, Oda Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş olan 12.3.2006 tarihli dört düzenleme ve 21.2.2007 tarihli bir düzenlemeye istinaden üyelere alınan teminat senetlerinin iade edilmesine karar verildiği görülmektedir.

190 Söz konusu senetlerin iade edilmesinin dayanağı olan karar, Oda Yönetim Kurulu’nun 28.12.2007 tarih, 422 sayılı “sistemin askıya alınması” konulu kararıdır. Bu karara göre, Oda Yönetim Kurulu 12.3.2006 tarihli dört düzenleme, fırıncıların Oda’ya fon ödememesi, fırınların birbirlerinin bölgelerine satış yapmaları ve kararnamelerdeki fiyatın sabitlenmesine ilişkin hükme uymamaları nedeniyle söz konusu düzenlemelerin uygulanması durdurulmuştur. Öte yandan, bu gelişmelerin

ardından daha önce hazırlanmış olan 5-6-7 numaralı düzenlemelerin genel kurula sunulmadığı için yürürlüğe girmediği ifade edilmektedir.

### **I.3.2. Ekmek Fiyatının Tespitine İlişkin Mevzuat**

200

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.

210

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.

### **I.3.3. Hukuki Değerlendirme**

220

4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi ile belirli bir mal ve 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 ve teşebbüs birliği kararları hukuka aykırı bulunarak yasaklanmıştır.

230

Önaraştırma döneminde Oda’dan talep edilen bilgiler doğrultusunda elde edilen 1-2-3-4 numaralı düzenlemeler, yukarıda yer verildiği üzere ekmek satış fiyatlarının belirlenmesi ve müşteri paylaşımına yönelik açık ifadeler içermektedir. Ayrıca, bunların içerdiği hükümlere uyulmasını sağlamak amacıyla fırıncı esnafının belirli meblağlardaki teminat senetlerini imzalamaları öngörülmüş, buradaki hükümlere aykırı davranılması durumunda bu senetleri Oda Yönetim Kurulu’nun icraya koyacağı hükme bağlanmıştır.

Söz konusu hükümlerin salt lâfzen değerlendirilmesi sonucunda dahi, anılan düzenlemelerin Oda tarafından belirlenen azami fiyatın altında veya üstünde bir fiyatla satışı ve fırıncıların diledikleri noktaya satış yapmasının engellenmesi amacını içerdiği anlaşıldığından 4054 sayılı Kanun açısından bir ihlalin bulunduğu kanaati oluşmuştur.

240

Öte yandan, Oda bünyesinde üreticilerin ekmek satış fiyatlarının sabitlenmesine ve müşteri paylaşımına yönelik birtakım girişimlerde bulunulmuş olsa da, söz konusu girişimlerin piyasada ne derece hayata geçtiği üzerinde de durulmalıdır. Konuya ilişkin bilgi alınabilmesi amacıyla önaraştırma döneminde Oda’dan üye fırıncıların iletişim bilgileri talep edilmiş, bunlardan rastgele seçilen 10 fırın sahibi ile rapörtörlerce telefon görüşmeleri yapılmıştır.

250 Bu noktada, öncelikle belirtilmesi gereken husus il genelinde ekmek fiyatlarının çoğunlukla azami fiyat tarifesinin altında seyrettiğidir. Örneğin İlkadım bölgesindeki bir üretici, il genelindeki yaklaşık 200 fırının 5-10'unun ekmeği azami fiyat olan 60(altmış) kuruştan sattığını, diğerlerinin ise 40(kırk) ila 50(elli) kuruş arası fiyatlarla satış yaptığını belirtmektedir. Ayrıca üreticiler, bayilerine iskonto yaparak, tezgahdaki satış fiyatına oranla daha uygun fiyatla satış yapmaktadır. Örneğin Gazi bölgesindeki bir fırıncı, ekmeği tezgahta 50(elli) kuruşa sattıklarını, bayilere ise ekmeği 40(kırk) kuruştan verdiklerini ifade etmiştir.

260 Dosya mevcudundan; görüşme yapılan İlkadım bölgesi ve Atakum bölgesindeki fırıncıların da benzer beyanlarda buldukları, ekmekte aşırı fiyat rekabeti olduğu, il genelinde 35(otuzbeş) ila 60(altmış) kuruş arası değişen fiyatların görülebildiği ve bu rekabet ortamında Oda'nın fiyatlara müdahale edemeyeceğini ifade ettikleri anlaşılmıştır. Dolayısıyla, fırınların fiyatları maliyetlerine göre ayarladığı ve kar marjları doğrultusunda satış noktalarına çeşitli fiyatlarla ekmek sağladıkları, ilgili pazarda fiyatların özellikle girdi fiyatlarındaki değişimlere göre belirlendiği, girdi fiyatlarındaki artışın ise ekmek fiyatını ilgili mevzuat çerçevesinde Oda tarafından belirlenen tavan fiyata yaklaştırdığı veya eşitlediği anlaşılmaktadır.

270 Diğer bir konu ise yukarıda sözü edilen ilk dört kararnamede esasları düzenlenen, "başkasının müşterisini alma yasağı"nın Samsun il genelinde fiilen uygulanmış olup olmadığıdır. Üreticiler yapılan görüşmelerde birçok semte ekmek verdiklerini, kar marjlarına uyması koşuluyla kendilerinden talepte bulunan herhangi bir satış noktasına ekmek temin edebileceklerini, satış yapacakları bölge konusunda Oda yönetiminin hiçbir müdahalesinin söz konusu olmadığını, bununla birlikte bazı durumlarda maliyetleri kurtarmadığı için bayiye satış yapmayı tercih etmediklerini belirtmişlerdir. Dolayısıyla, kimi fırınların farklı semtlerdeki satış noktalarına ekmek sağlamak istememesinin ekonomik gerekçeleri olduğu anlaşılmaktadır. Kararnamelerde sözü edilen, bazı kamu kurumları ve işyerlerinin ekmek ihalelerine katılma esaslarına ilişkin olarak, üreticilerden bazıları söz konusu ihalelere katıldıklarını, ihalelerde en avantajlı teklif sahibinin ihaleyi aldığını ancak gerek ihale sürecinde, gerekse bu süreç boyunca ekmeğin satış fiyatında Oda'nın herhangi bir müdahalesinin olmadığını ifade etmişlerdir.

280 Yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında, ekmek satışlarında bölge paylaşımı ve fiyat tespitine yönelik hükümler içeren düzenlemelerin yürürlükte kaldığı sürenin kısalığı, öte yandan bayilerle istikrarlı bir ilişki kurmanın zor olduğu, bayilerle üreticiler arasında geçişgenliğin yüksek olduğu ekmek piyasasında bölge paylaşımını yapısal olarak sürdürülebilir olmadığı, fiyatların ise tamamen üreticilerin kendi maliyet hesapları doğrultusunda belirlendiği dikkate alındığında, bu aşamada dosya konusu ile ilgili olarak soruşturma açılmasına yer olmadığı kanaatine varılmıştır.

## 290 J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

1- Dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca bu aşamada soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına,

2- Bununla birlikte, Samsun Fırıncılar Odası tarafından belirlenen fiyat tarifelerinin azami fiyat olduğu ve ekmek satışlarında bölge/müşteri paylaşımına yönelik eylemlerden kaçınılması gerektiği yönünde üyelerinin bilgilendirilmesi için gerekli işlemlerin gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde yapılarak Kurum'a tevsik edilmesi, aksi takdirde haklarında 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem başlatılacağı hususlarında 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Samsun Fırıncılar Odası'na görüş bildirilmesini teminen Başkanlığın görevlendirilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.