

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2019-4-003
Karar Sayısı : 19-40/655-280
Karar Tarihi : 14.11.2019

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ

B. RAPORTÖRLER: Burak SAĞLAM, Nezir Furkan KIRAN, Sebahat Gözde SAVAŞ

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Türkiye Liman İşletmecileri Derneği İktisadi İşletmesi
Temsilcisi: Av. Dr. İ. Yılmaz ASLAN
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza 38/8 Balmumcu
Beşiktaş/İstanbul

(1) **D. DOSYA KONUSU:** Türkiye Liman İşletmecileri Derneği tarafından, liman işletmeciliği sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin gönüllü katılımı ile üçer aylık periyotlarla ve yıl sonunda yıllık olmak üzere limanlarda elleçlenen yüklerin belirlenmiş yük gruplarına göre elleçleme adetleri ile limanların gemi kabul ve personel sayılarının teşebbüs bazında derlenip kamuya açık olarak paylaşılmasına ilişkin alınan yönetim kurulu kararına menfi tespit belgesi verilmesi veya bireysel muafiyet tanınması talebi.

(2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 18.01.2019 tarih ve 324 sayılı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 07.10.2019 tarih ve 2019-4-003/MM sayılı Menfi Tespit/Muafiyet Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;

- Söz konusu bilgi paylaşımı kapsamında yer alan verilerden gemi kabul ve personel sayılarının paylaşımına 4054 sayılı Rekabetin Koruması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 8. maddesi uyarınca menfi tespit belgesi verilebileceği,

- Limanlarda elleçlenen yüklerin belirlenmiş yük gruplarına ve ihracat-ithalat-kabotaj-transit gibi bazı genel nitelikteki alt kırımlara göre adetleri verisinin paylaşımının ise söz konusu verinin rekabete duyarlı (stratejik veri) kapsamında olması nedeniyle menfi tespit kapsamında değerlendirilebilecek nitelikte olmadığı,

- Bununla birlikte söz konusu verinin paylaşımına geciktirme süresinin iki ay olarak düzenlenmesi kaydıyla beş yıl süreyle bireysel muafiyet tanınabileceği

ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Türkiye Liman İşletmecileri Derneği (TÜRKLİM) Hakkında Bilgi

(4) TÜRKLİM, 1996 yılında Liman İşletmecileri Derneği adı ile kurulmuştur. Kuruluşunun ilk yıllarında Marmara Bölgesi'nde faaliyet gösteren liman işletmecilerinin üye olduğu TÜRKLİM, 2002 yılında üyelik yapısını Türkiye sınırlarına genişletmiştir. Dernek bünyesindeki üyelerin Türkiye çapında faaliyet gösteren teşebbüslerden oluşması itibarıyla yapılan başvurular neticesinde dernek, Türkiye Liman İşletmecileri Derneği adını alarak faaliyetlerine devam etmiştir.

- (5) TÜRKLİM, küresel çapta sektördeki gelişmeleri takip edip üyelerine aktarmakta, liman işletmecilerinin yürürlükteki mevzuata uyumlu ve etkin bir şekilde çalışmaları için üyelerine rehberlik etmektedir. TÜRKLİM, The Federation of European Private Port Companies and Terminals (FEPORT) ve Deniz Temiz Derneği (TURMEPA) üyesidir. TÜRKLİM'in 2018 yılı itibarıyla 65 üyesi bulunmaktadır.

G.2. TÜRKLİM Tarafından Uygulanması Planlanan Bilgi Değişimi Sistemi

- (6) Bildirim Formunda yer alan açıklamalara göre, TÜRKLİM sektör açısından öngörülebilirlik sağlamak ve kamu otoritelerine gerekli bilgileri sunmak amacıyla, üçer aylık dönemlerde¹ ve yıl sonunda yıllık olmak üzere limanlarda elleçlenen yüklerin, belirlenmiş yük gruplarına göre elleçleme adetleri ile limanların gemi kabul ve personel sayılarını içeren veri setini bir araya getirip üyeleri ile paylaşmaktadır. TÜRKLİM'den elde edilen bilgilere göre söz konusu paylaşım 2005 yılından beri süregelmektedir. Anılan paylaşım kapsamında yer alan veriler alt kısıtlımlara indirgenmiş şekilde aşağıdaki başlıklardadır:

- İhracat konteyner adetleri
- İthalat konteyner adetleri
- Kabotaj konteyner adetleri
- Transit konteyner adetleri
- Refeer² konteyner adetleri
- IMDG³ konteyner adetleri
- Taşmalı⁴ konteyner adetleri
- Genel kargo ithalat miktarı
- Genel kargo ihracat miktarı
- Genel kargo kabotaj taşıma miktarı
- Genel kargo transit taşıma miktarı
- Sıvı kimyasal elleçleme miktarı (ithalat-ihracat-transit-kabotaj)
- Sıvı petrol ürünleri elleçleme miktarı (ithalat-ihracat-transit-kabotaj)
- Araç elleçleme miktarı (araç bazında)
- Yolcu sayıları
- Gemi kabul sayıları
- Personel sayıları.

- (7) Limanlarda elleçlenen konteyner adetleri yukarıda görüldüğü üzere farklı alt başlıklar altında bilgi değişimine konu olmaktadır. Her bir alt kısıtlım için paylaşılan elleçleme adetleri aynı zamanda dolu-boş konteyner adetleri ile konteyner ölçülerine göre 20'lik ve 40'lık konteyner cinsleri bazında sunulmaktadır. Söz konusu veriler kapsamında konteyner liman işletmeciliği alanında faaliyet gösteren TÜRKLİM üyesi her bir limanın elleçleme faaliyetine ilişkin üçer aylık kümülatif ve yıl sonunda yıllık olarak konteyner elleçleme adeti paylaşılmaktadır.

¹ Üç aylık periyotlarla yayımlanan veriler aylık rakamları değil üç ayın toplamını içermektedir.

² Özel sıcaklık ve nem şartları altında nakledilmesi gereken ürünlerin taşınmasında kullanılan soğutuculu konteynerdir.

³ Tehlikeli ve denizi kirletme riski olan maddelerin taşınmasında kullanılan konteyner türüdür.

⁴ Üstten ve yandan taşınan ürünlerin taşınmasında kullanılan tavani ve yan duvarları olmayan konteyner türüdür.

- (8) Genel kargo yüklerine ilişkin elleçleme adetleri ise ithalat, ihracat, kabotaj ve transit yükler bakımından olmak üzere teşebbüs bazlı sunulmaktadır. Bu ana başlıklar altında dökme kuru yük, genel kargo ve diğer şeklinde bir sınıflandırmaya gidilmekte ve her bir teşebbüsün üçer aylık kümülatif ve yıl sonunda yıllık genel kargo elleçleme miktarlarına yer verilmektedir.
- (9) Sıvı kimyasal ve sıvı petrol yüklere ilişkin elleçleme adetleri de yine ithalat, ihracat, kabotaj ve transit yük kırımlarında, TÜRKLİM üyesi her bir teşebbüs özelinde sunulan hizmet itibarıyla üçer aylık kümülatif ve yıl sonunda yıllık veriler olarak toplanmakta ve üyelerle paylaşılmaktadır.
- (10) Yukarıdaki verilere ek olarak TÜRKLİM bünyesindeki araç elleçleme alanında faaliyet gösteren liman işletmecilerinden, belirlenen araç türleri (iş makineleri, otobüs, tır/kamyon, binek araçlar ve diğer araçlar) için dahili, ithal ve ihraç alt başlıklarında veri toplanmakta ve üyelerle paylaşılmaktadır. Ayrıca yolcu taşımacılığı alanında faaliyeti bulunan limanlardan; yolcu sayıları, gemi ve feribot taşımacılığı başlıkları altında veri istenmekte ve üyelerle paylaşılmaktadır.
- (11) Yapılan başvuruda paylaşılan verilerin teşebbüs bazında sunulmakta olduğu ve TÜRKLİM tarafından üyelerden alınan bilgilerin üç aylık toplam rakamları içerdiği belirtilmiştir. Bu bilgilerin derlenmek suretiyle üyelerle paylaşılması ise, üç aylık dönemi takip eden ayın 20. gününden itibaren yapılmaktadır. Dolayısıyla bilgi değişimi geçmiş tarihli olarak nitelendirilebilecek verileri içermektedir.
- (12) Bildirim Formunda yukarıda özetlenen verilerin halihazırda TÜRKLİM'in internet sitesi aracılığıyla da yayımlandığı ancak bu verilerin konteyner, genel kargo ve katı dökme yük, dökme sıvı kimyasal ve araç hareketleri başlıkları altında yıllık bazda toplulaştırılmış verilerden ibaret olduğu belirtilmiştir⁵. Bildirim Formunda ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün (TCDD) de işlettiği limanların elleçleme istatistiklerini resmi internet sitesi üzerinden yayımladığı ifade edilmektedir. Ancak TCDD liman istatistikleri incelendiğinde, söz konusu verilerin İzmir ve Haydarpaşa olmak üzere sadece iki limanı kapsadığı ve üç aylık olmayıp anılan limanlar için yıllık bazda konteyner trafiğini (dolu-boş alt kırımında olmak üzere yükleme ve boşaltma verileri), elleçlenen eşyanın rejimlere göre dağılımını (ihracat, ithalat ve transit alt kırımında olmak üzere yükleme ve boşaltma verileri) ve elleçlenen eşyanın yük tipine göre dağılımını (genel kargo, konteyner, dökme katı ve dökme sıvı alt kırımlı) içerdiği görülmüştür⁶. Diğer yandan Bildirim Formunda Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Deniz Ticaret Genel Müdürlüğü'nün (DTGM) de yük istatistiklerini yük tipi ve liman başkanlığı bazında aylık olarak internet sitesine yüklediği belirtilmektedir⁷. DTGM verisi incelendiğinde, belirtilen internet sayfasından geçmiş ve içinde bulunulan yıla ilişkin aylık ve yıllık verilerin elde edilebildiği görülmekte olup, anılan istatistiklerin;
- Yük cinsleri (alçıtaşı, alüminyum hidroksit gibi) bazında ülkemizdeki bütün limanlarda gerçekleşen toplam elleçleme sayısının ihracat-ithalat, yükleme-boşaltma, gemi bayrakları gibi alt kırımlarını,
 - Liman başkanlıkları bazında gerçekleşen toplam elleçleme sayısının ihracat-ithalat, yükleme-boşaltma, gemi bayrakları gibi alt kırımlarını,

⁵ <http://www.turklim.org/sector-istatistikleri/>

⁶ <http://www.tcdd.gov.tr/content/44>

⁷ https://atlantis.udhb.gov.tr/istatistik/istatistik_yuk.aspx

- Ülkeler bazında limanlarımızda gerçekleşen elleçleme sayısının ihracat-ithalat, yükleme-boşaltma, gemi bayrakları gibi alt kırılımlarını,
- Kargo tipleri (genel kargo, sıvı dökme yük gibi) bazında ülkemizdeki bütün limanlarda gerçekleşen toplam elleçleme sayısının ihracat-ithalat, yükleme-boşaltma, gemi bayrakları gibi alt kırılımlarını,
- Konteyner elleçleme sayılarının ihracat-ithalat, yükleme-boşaltma, kabotaj-transit, konteyner tipi, gemi bayrakları gibi alt kırılımlarını,
- Liman başkanlıkları bazında yurtdışı bağlantılı otomobil/araç elleçlemeleri ve ro-ro istatistiklerini,
- Kabotaj hattında taşınan araç ve yolcu miktarlarını,
- Aylar ve liman başkanlıkları bazında kruvaziyer istatistiklerini,
- Aylar bazında ve liman başkanlıkları bazında limanlarımıza uğrayan toplam gemi istatistiklerini (Türk bayraklı-yabancı bayraklı)

kapsadığı görülmüştür. Anılan veriler oldukça detaylı veriler olmakla birlikte bunların da kümülatif nitelik taşıdığı ve anılan veriler içerisinde liman bazında verilerin yer almadığı anlaşılmış olup, bu bağlamda DTGM verileri de TÜRKLİM tarafından teşebbüs (liman) bazında paylaşılan verilerden ayrılmaktadır.

- (13) TÜRKLİM bildirim konu teşebbüs bazlı bilgilerin halihazırda kamu ile paylaşılmadığını, bununla beraber bildirilen işleme yönelik tesis edilecek karar sonrasında üyelerle paylaşılan verilerin aynı şekilde internet sitesinden de duyurulacağını, dolayısıyla verilerden müşteriler de dahil olmak üzere tüm kamuoyunun yararlanabileceğini ve bilgi değişiminin kamuya açık hale geleceğini belirtmiştir.
- (14) Bildirim içerisinde bildirim konu bilgi değişiminin amacına da yer verilmiştir. Bildirim sahibi, limancılık sektörünün sermaye yoğun yapısına dikkat çekerek sektörün yüksek riskleri barındıran bir yapıda olduğunu ifade etmiştir. Bildirim Formunda limanların yük elleçleme kapasitelerini kendi internet siteleri üzerinden ilan ettiği, liman kapasitelerinin neredeyse yük tipi bazında tüm paydaşlarca bilindiği, TÜRKLİM'in fiili elleçleme istatistikleri ile de arz/talep oranının ortaya çıkacağı ve bu şekilde bölge bazında ilave kapasiteye ihtiyaç duyulup duyulmadığının anlaşılmasıyla atıl kapasite oluşumunun engelleneceği, böylelikle bölgelerin liman ihtiyaçlarının tespit edileceği ifade edilmiştir.
- (15) Bunun yanında bildirim konu bilgi değişimi ile piyasada şeffaflığın artacağından bahisle teşebbüslerin piyasadaki konumlarını görüp rekabetçi davranışlar sergileyebileceği, sağlıklı istatistiklerin kamu otoritelerinin ve akademisyenlerin ihtiyaçlarını karşılayacağı, bölge bazında elleçlenen yük tipi ve elleçleme yoğunluğundan yola çıkılarak o bölgenin gelişmişliği hakkında çıkarımlar yapılabileceği ve ulusal yük gelişiminin takip edilebileceği ifade edilmiştir.

G.3. İlgili Pazar

G.3.1. İlgili Ürün Pazarı

- (16) Limanlara yönelik olarak yapılacak ilgili ürün pazarı tanımında belirleyici faktör, limanın hizmet verdiği yük ve gemi tipi olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında yükün kaynağı, güzergâhı ve elleçleme aşamasında ihtiyaç duyulan ekipman, limana uğrayan gemilerin büyüklüğü, müşteri tercihleri ve lojistik zincirindeki alternatif taşıma şekilleri gibi unsurlar da dikkate alınabilmektedir.

- (17) Limanların hizmet verdiği yük tipleri konteyner, genel kargo (hurda demir, paletli yük, proje yükleri vb.), dökme kuru yük (demir cevheri, kömür, tarımsal kuru yük gibi), dökme sıvı yük (ham petrol, petrol ürünleri gibi), yolcu (kurvaziyer limanlar) ile araç ve ro-ro şeklinde ayrılabilir. TÜRKLİM tarafından hazırlanan Türkiye Limancılık Sektörü 2018 Raporu'nda da liman işletmeciliği bakımından yük tiplerine göre, sıvı dökme yük liman işletmeciliği, kuru dökme yük liman işletmeciliği, konteyner yük liman işletmeciliği, genel kargo liman işletmeciliği ve araç ro-ro/krvaziyer liman işletmeciliği olmak üzere beş alt ayrıma gidildiği görülmektedir.
- (18) Diğer yandan Rekabet Kurulunun (Kurul) liman hizmetlerine yönelik geçmiş kararlarında, liman işletmeciliği şeklinde genel bir pazar tanımlandıktan sonra genellikle limanlarda elleçlenen yük tiplerine göre alt kırılımlara indirgenmiş şekilde ayrı ayrı pazar tanımları yapılmıştır⁸. Bunun yanı sıra dosyanın niteliğiyle ilgili olarak limanlarda verilen depolama, kılavuzluk, römorkaj gibi yan hizmetlere yönelik olarak da ilgili pazar tanımlamaları yapılabilmektedir⁹.
- (19) Bu çerçevede, dosya kapsamında ilgili ürün pazarlarının, genel olarak liman işletmeciliği, alt ayrımlarda ise elleçlenen yük tipine (konteyner-dökme yük, kuru yük, genel kargo) göre belirlenmiş liman işletmeciliği pazarları ile kılavuzluk-römorkaj hizmetleri gibi pazarlar olarak tanımlanması mümkünse de, dosyanın niteliği gereği kesin bir ilgili ürün pazarı tanımı yapılması gerekmemektedir. Diğer yandan ilerleyen bölümlerdeki değerlendirmeler olası tüm alternatif pazar tanımları çerçevesinde yapılmıştır.

G.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (20) Limanlar, karadan gelen yüklerin deniz ulaşımına, denizden gelen yüklerin kara ulaşımına ya da yüklerin limanların arasında aktarıldığı merkezlerdir. Bu bağlamda liman hizmetlerine yönelik ilgili coğrafi pazarın tanımlanmasında temel olarak iki unsur etkili olmaktadır. Bunlardan ilki limanın bulunduğu coğrafi konum, ikincisi ise anılan liman aracılığıyla hizmet verilen diğer liman ve karşılıklı hatlardır. Bu unsurlardan ikincisi limanın rekabet edebileceği coğrafi aralıklara işaret etmekte olup, literatürde ve sektörde yakalama alanları (*catchment areas*) olarak isimlendirilmektedir.
- (21) Yukarıda ilgili coğrafi pazarın belirlenmesine yönelik belirtilen unsurlar aynı zamanda statik ve dinamik unsurlar olarak da nitelendirilebilmektedir. Liman hizmetleri bakımından pazarın "statik unsuru" limanın hizmet verdiği coğrafi alandır; söz konusu alan, liman, limanın arka alanı olarak tanımlanabilecek hinterland ve bu ikisi arasında erişimi sağlayan karayolu, demiryolu, iç su yolları, vb. arasındaki trafik (hinterland trafiği) ve bölgeyi kapsamaktadır. "Dinamik unsur" olarak adlandırılan ikinci unsur ise yukarıda yakalama alanları olarak adlandırılmış olan limana hizmet veren ve limanın hizmet verdiği diğer limanlar ile hatların faaliyet gösterdiği coğrafi aralıklardan oluşmaktadır. Bu bağlamda pazarın dinamik unsuru liner (düzenli hat taşımacıları) hatları tarafından belirlenen ve işletilen rotalar, dolayısıyla "derin su trafiği veya transit trafik" ile yakından ilgilidir.

⁸ Kurulun; 12.06.2008 tarihli, 08-39/517-191 sayılı; 08.07.2010 tarihli, 10-49/922-325 sayılı; 25.11.2010 tarihli, 10-73/1518-580 sayılı; 03.10.2013 tarihli, 13-56/781-333 sayılı; 07.08.2014 tarihli, 14-26/527-233 sayılı; 11.05.2016 tarihli 16-16/267-118 sayılı; 04.08.2016 tarihli, 16-26/447-203 sayılı; 08.02.2018 tarihli, 18-04/61-35 sayılı 31.05.2018 tarihli, 18-17/303-152 sayılı ve 11.10.2018 tarihli, 18-38/618-299 sayılı kararları.

⁹ Kurulun; 08.05.2018 tarihli, 18-14/267-129 sayılı ve 02.12.2010 tarihli, 10-75/1538-592 sayılı kararları.

- (22) Bu temel unsurlar eşliğinde limanlar açısından ilgili coğrafi pazarın belirlenmesinde, gemiler tarafından taşınan yük tipine uygun liman alternatiflerinden, yükün nihai varış noktasına, bu nihai varış noktasına yönelik liman hinterlandında yer alan ulaşım alternatiflerinden bu alternatiflerin maliyetlerine, bu hususların yanı sıra düzenli hat taşımacılarının uğrak yapacağı limanlara yönelik hat stratejilerine kadar birçok statik ve dinamik unsur etkili olmaktadır. Örneğin genel kargo taşıyan bir yük gemisinin yükünü bırakabileceği limanların belirlenmesinde öncelikle nihai varış noktası belirlendikten sonra, bu nihai varış noktası için bu yük tipinin elleçlenmesine uygun hangi liman alternatiflerinin bulunduğu, bu limanlardan sonra söz konusu limanların hinterlandında nihai noktaya varış için hangi ulaşım alternatiflerinin olduğu ve söz konusu alternatiflerin maliyeti gibi hususlar coğrafi pazarın belirlenmesinde etkili olabilecektir. Bu çerçevede ilgili coğrafi pazar birden fazla limanı ve bu limanların hinterlandını içeren bir bölgeyi kapsayacağı gibi, olaya ve belirlenen ilgili ürün pazarının niteliğine göre tek bir limandan da ibaret olabilecektir¹⁰.
- (23) Kurulun liman hizmetlerine ilişkin geçmiş kararlarında, liman hizmetlerine yönelik ilgili coğrafi pazar tanımlamalarının hinterland trafiği dikkate alınarak bölgesel bazda yapıldığı gibi¹¹, kimi kararlarda belirli ilgili ürün pazarları bakımından ilgili coğrafi pazarın tüm Türkiye olarak ele alındığı¹², kimi kararlarda ise doğrudan limanın bulunduğu il veya daha dar pazar tanımına gidilerek doğrudan limanın kendisinin de ilgili coğrafi pazar olarak ele alınabildiği görülmektedir¹³. Bu çerçevede, Kurul uygulamalarında da ilgili coğrafi pazarın kapsamının dosya bazında ve yukarıdaki unsurlar özelinde değişebildiği görülmektedir.
- (24) Tüm bu bilgiler yapılan başvuru çerçevesinde değerlendirildiğinde, başvurunun konusunu, bir liman işletmecisinin diğer bir limanı devralmasına yönelik bir işlem, belirli bir limana yönelik hakim durum ya da belirli limanlar arasındaki rekabeti sınırlayıcı bir anlaşmadan ziyade, TÜRKLİM üyesi 65 liman işleticisini kapsayan ve odağını anılan limanlarda elleçlenen üçer aylık kümülatif yük miktarının her bir liman işletmecisi bazında ve kamuoyuyla paylaşımını öngören bir bilgi değişimi oluşturduğu göz önünde bulundurulduğunda, doğrudan bir ilgili coğrafi pazar tanımına gidilmesi mümkün olmadığı gibi, değerlendirmelerin tüm olası coğrafi pazar tanımlamaları göz önünde bulundurularak yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede başvuru bakımından ilgili ürün pazarı durumunda olduğu gibi kesin bir coğrafi pazar tanımı yapılmasına gerek görülmemiştir.

G.4. Değerlendirme

- (25) Yukarıda da özetlendiği üzere başvurunun konusunu, belirlenmiş yük gruplarına göre limanlarda elleçlenen yüklerin ve limanların gemi kabul ve personel sayılarının, liman işletmeciliği sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin gönüllü katılımı ile üçer aylık kümülatif ve yıl sonunda yıllık olmak üzere, TÜRKLİM üyesi teşebbüsler nezdinde çalışmayan personel tarafından derlenip TÜRKLİM üyeleriyle teşebbüs bazında paylaşılması oluşturmaktadır. Bildirime konu uygulamanın esasının teşebbüsler arasındaki bilgi değişimi olması nedeniyle öncelikle rekabet hukuku kapsamında bilgi

¹⁰ Örneğin kılavuzluk ve römorkaj hizmetleri pazarına yönelik coğrafi pazar, söz konusu hizmetler liman bünyesinde verildiğinden anılan limandan ibaret olabilecektir (Kurulun; 26.06.2012 tarihli, 12-35/998-310 sayılı ve 19.03.2013 tarihli, 13-15/226-111 sayılı kararları).

¹¹ Kurulun; 02.12.2010 tarihli, 10-75/1538-592 sayılı; 08.05.2018 tarihli, 18-14/267-129 sayılı; 11.10.2018 tarihli, 18-38/618-299 sayılı; 20.10.2005 tarihli, 05-70/967-261 sayılı; 04.10.2007 tarihli, 07-77/916-350 sayılı ve 07.08.2014 tarihli, 14-26/527-233 sayılı kararları.

¹² Kurulun 20.06.2007 tarihli, 07-53/615-204 sayılı kararı.

¹³ Kurulun; 08.05.2018 tarihli, 18-14/267-129 sayılı; 06.04.2012 tarihli, 12-17/496-139 sayılı ve 25.06.2018 tarihli, 18-08/152-73 sayılı kararları.

değişimine ilişkin genel çerçeveye ve işbu başvuruya benzer nitelikteki geçmiş Kurul kararlarındaki yaklaşıma yer verilmiştir.

G.4.1. Bilgi Paylaşımına İlişkin Genel Çerçeve

- (26) Bilgi değişimi, rekabetin kısıtlanması sonucunu doğurabileceği gibi, teşebbüslerin ve tüketicilerin daha etkin karar almalarına imkân tanıma potansiyeline de sahiptir. Teşebbüsler arasındaki bilgi değişimi, çeşitli etkinlik kazanımları ortaya çıkarabilmektedir. Örneğin bilgi değişimi, taraflar arasında bilgi asimetrisi sorununu ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca, teşebbüslerin, kendilerini rakipleriyle kıyaslamalarına imkân sağlayarak etkinliklerini artırabilmektedir. Bunun yanı sıra, bilgi paylaşımı, teşebbüslerin, stoklarını azaltmasına, kolay bozulabilen ürünlerini tüketicilere daha hızlı ulaştırmasına ya da talebin istikrarsızlığından kaynaklanan maliyetlerini düşürmesine de yardımcı olabilmektedir. Araştırma maliyetleri azalan ve seçenekleri artan tüketiciler bu durumdan doğrudan fayda sağlayabilmektedir¹⁴.
- (27) Ancak, bilgi paylaşımı özellikle, teşebbüslerin, rakiplerinin pazar stratejileri hakkında bilgi sahibi olmalarını sağladığı durumlarda rekabetin kısıtlanmasına neden olabilmektedir. Bu tür bilgi değişimleri pazardaki geleceğe ilişkin belirsizlikleri azaltarak piyasanın öngörülebilirliğini artırmakta, bu da nihayetinde teşebbüsler arasında koordinasyona yol açabilmektedir. Hatta rakipler arası bilgi değişimi, tarafların birbirlerinin faaliyetlerini kontrol etme aracı olarak kullanılmak suretiyle fiyat tespiti, arz kısıtı gibi üst anlaşmaların delili olarak kabul edilebilmektedir¹⁵.
- (28) Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz'un (Kılavuz) 58. paragrafına göre, bilgi değişiminin rekabet üzerindeki olası etkileri, her somut olayın kendine has özellikleri bağlamında incelenmelidir¹⁶. Bilgi değişiminin, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti kısıtlama etkisinin bulunması için, fiyat, üretim miktarı, ürün kalitesi, ürün çeşitliliği ya da inovasyon gibi rekabet parametrelerinden en az biri üzerinde olumsuz etki doğurabilecek nitelikte olması gerekir. Bilgi değişiminin rekabet üzerindeki etkisi; pazarın yoğunlaşma derecesi, şeffaflığı, istikrarı, karmaşıklığı ve pazardaki teşebbüslerin benzerliği (simetri) gibi pazarın yapısına ilişkin unsurlar ile pazarı rakipler arası koordinasyona elverişli hale getirebilmesi nedeniyle paylaşılan bilginin niteliğine bağlıdır¹⁷.
- (29) Pazarın özellikleri bakımından öncelikle pazarın şeffaflığı ele alındığında bilgi değişimi şeffaflığı artırarak, fiyat, miktar, talep, maliyetler gibi rekabete duyarlı unsurlara ilişkin belirsizlikleri azaltabilir. Bu durumda yeterince şeffaf pazarlarda teşebbüsler işbirlikçi sonuca daha kolay ulaşabilecektir. Bilgi değişimi öncesinde pazarın şeffaflık düzeyi ne kadar düşükse, bilgi değişiminin rekabeti bozucu etkisi o kadar yüksek olacaktır. Pazarın şeffaf hale gelmesine fazla katkıda bulunmayan bir bilgi değişiminin rekabeti kısıtlama olasılığı, pazardaki şeffaflığı önemli ölçüde artıran bir bilgi değişimine kıyasla daha düşüktür. Dolayısıyla, pazarın bilgi değişimi öncesi ve sonrasındaki

¹⁴ Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz, 42. paragraf.

¹⁵ Kurulun; 08.02.2002 tarihli, 02-07/57-26 sayılı; 06.09.2002 tarihli, 02-53/685-278 sayılı ve 24.02.2004 tarihli, 04-16/123-26 sayılı kararları.

¹⁶ Kılavuz'un 56.vd. paragraflarında belirtildiği üzere bilgi değişiminin rekabeti kısıtlama amacı olup olmadığının değerlendirilmesinde bilgi değişiminin, doğası gereği rekabetin kısıtlanmasına yol açıp açmayacağı değerlendirilecektir. Geleceğe yönelik planlara ilişkin bir bilgi değişiminin amaç yönünden rekabeti kısıtlama ihtimali, mevcut verilerin değişimine kıyasla daha fazladır. Bu çerçevede, rakiplerin, gelecekte uygulamayı planladıkları fiyat, üretim ya da satış miktarı gibi rekabete duyarlı bilgileri aralarında değişmesi, genellikle fiyat ya da miktar tespiti amacı taşıdığı için, normal koşullar altında kartel olarak değerlendirilir.

¹⁷ Kılavuz 43. paragraf.

şeffaflık düzeyi ile bilgi değişiminin bu düzeyi nasıl değiştirdiği, bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etki doğurma olasılığının belirleyici unsurudur. Bu bağlamda dikkat edilmesi gereken nokta, teşebbüslerin mevcut bilgiyi, rakiplerinin davranışlarını öngörmek için ne ölçüde kullanabileceğinin belirlenmesidir.

- (30) Pazarın yapısına ilişkin diğer önemli bir unsur pazarın yoğunlaşma derecesidir. Dar oligopollerde, az sayıda teşebbüsün koordinasyon koşulları konusunda uzlaşmasının ve anlaşmadan sapmaların izlenmesinin kolay olması nedeniyle işbirlikçi sonuçların gerçekleşme olasılığı daha yüksektir. Dolayısıyla, dar oligopollerde, bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açma olasılığı, diğer oligopollere kıyasla daha fazladır.
- (31) Öte yandan teşebbüslerin, karmaşık bir pazar yapısında, işbirlikçi sonuca ulaşmaları daha zor olup, işbirlikçi sonuçların ortaya çıkma olasılığı, arz ve talep koşullarının görece daha az değişken olduğu, diğer bir deyişle istikrarlı olduğu pazarlarda daha yüksektir. Yine teşebbüslerin maliyetler, talep, pazar payları, ürün yelpazesi, kapasite gibi açılardan benzer olduğu simetrik pazar yapılarında da, teşebbüslerin rekabetçi güdüleri de benzer olacağından, bilgi değişimi teşebbüsler arası koordinasyon ihtimalini artmaktadır.
- (32) Diğer yandan konuya bilginin niteliği bakımından yaklaşıldığında öncelikle değişilen bilginin rekabete duyarlı (stratejik) bilgi olup olmadığının değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Pazardaki belirsizliği azaltan stratejik verilerin rakipler arasında değişiminin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girmesi, başka türlü bilgilerin değişimine kıyasla daha muhtemeldir. Genel olarak fiyata, miktara, müşterilere, maliyetlere, cirolara, satışlara, alımlara, kapasiteye, ürün niteliklerine, pazarlama planlarına, risklere, yatırımlara, teknolojilere, AR-GE programlarına ilişkin ve benzeri bilgilerin rekabete duyarlı olduğu kabul edilmekte ve bu tür verilerin paylaşılması, tarafların rekabetçi güdülerinin azaltılması suretiyle rekabeti kısıtlayıcı etkiler doğurabilmektedir.
- (33) Öte yandan, verilerin stratejik açıdan önemi, bilgi değişiminin sıklığı ve pazarı kapsama derecesi ile verilerin toplulaştırılmış olup olmadığı ve güncelliği gibi faktörlere de bağlıdır. Bilgi ticari sır olmaktan uzaklaşıp kamuya mal olacak bir bilgi niteliği taşıdığında, bireysel özellik taşımak yerine toplulaştırılmış olduğunda, geleceğe yönelik olmayıp geçmiş verilere dayandığında rekabeti bozucu etkilerinin sınırlı olduğu kabul edilmektedir. Bilgi değişiminin sıklıkla gerçekleşmesi piyasadaki teşebbüslerin bu bilgilere göre davranışlarını değiştirmesini kolaylaştıracığından bilginin değişim sıklığı da değerlendirmede dikkate alınmaktadır. Burada önemli olan, değişilen bilgi sayesinde rakiplerin birbirlerinin gelecekteki faaliyetlerine ilişkin tahmin yapma ihtimalinin nasıl etkilendiğidir. Herhangi bir teşebbüsün bireysel verilerinin tespitini yeterince güçleştirecek şekilde toplulaştırılmış verilerin değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere neden olma olasılığı, teşebbüs bazındaki verilerin değişimine kıyasla çok daha düşüktür. Satış, kapasite verileri ya da girdi ve bileşen maliyetleri gibi verilerin bir meslek birliği ya da pazar araştırma şirketi tarafından toplanması ve toplulaştırılmış halde yayımlanması, sektörün ekonomik durumuna ışık tutacağından, tedarikçilerin ve müşterilerin yararına olabilir. Verilerin bu şekilde toplanması ve yayımlanması, pazardaki teşebbüslerin bilgiye dayalı tercihler yaparak, stratejilerini pazar koşullarına etkin bir şekilde uyarlamalarını sağlar. Genel olarak, yoğunlaşmış bir oligopol söz konusu değilse, toplulaştırılmış verilerin değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açma olasılığı düşüktür.
- (34) Bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkileri bakımından verinin güncelliği önemli bir faktördür. Geçmiş tarihli verilerin değişiminin rekabeti kısıtlama olasılığı, güncel ve

geleceğe yönelik verilerin değişimine kıyasla daha düşüktür. Verinin rekabeti bozma riski taşımaması için ne kadar eski olması gerektiğine dair belirlenmiş bir eşik yoktur. Bu eşik, verinin niteliğine, toplulaştırılmış olup olmamasına, bilgi değişiminin sıklığına ve ilgili pazarın istikrarı ile şeffaflığı gibi özelliklere bağlıdır. Sık aralıklarla yapılan bilgi değişimleri, teşebbüslerin pazarda ortak bir anlayışa ulaşmasını ve anlaşmadan sapmaların izlenmesini kolaylaştırarak, işbirlikçi sonuç riskini artırır. Ancak, bilgi değişiminin hangi sıklıkla yapıldığında işbirlikçi sonuca sebebiyet vereceği, verinin niteliği, güncelliği ve toplulaştırılmış olup olmaması gibi unsurlara bağlıdır.

- (35) Bilgi değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkileri değerlendirilirken, bilgi değişiminde bulunan teşebbüslerin ilgili pazarı kapsama derecesi de dikkate alınmaktadır. Zira bilgi değişimi pazardaki teşebbüslerin birçoğunu kapsıyorsa, yukarıda anılan risklerin gerçekleşme olasılığı arttığı gibi, bilgi değişiminin tarafı olmayan rakiplerin bilgi değişiminde bulunan teşebbüslerin rekabeti bozucu davranışlarını sınırlama potansiyeli de azalmaktadır.
- (36) Bilgi değişiminin değerlendirilmesi bakımından dikkat edilmesi gereken son unsur değişilen bilgilerin ve bilgi değişiminin kamuya açık olup olmamasıdır. Gerçek anlamda kamuya açık bilgilerin değişiminin genellikle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil etmesi beklenmez. Gerçek anlamda kamuya açık bilgiler, bilgiye erişim maliyetleri bakımından bütün rakipler ve müşterilerce aynı derecede erişilebilir olan bilgilerdir. Öte yandan bilgi değişiminin gerçek anlamda kamuya açık bir şekilde yapılması, bilgi değişiminin işbirlikçi etkilerinin diğer teşebbüsler, potansiyel rakipler ve müşteriler tarafından sınırlanabildiği ölçüde, pazardaki rekabetin bozulması olasılığını azaltabilir.
- (37) Aşağıdaki tabloda yukarıda açıklanan değerlendirmeler özetlenmiştir:

Tablo 1: Bilgi Değişiminin Rekabete Etki Eden Kriterler Bakımından Değerlendirilmesi

Kriter	Derece	Rekabet Üzerinde Olumsuz Etki İhtimali
Pazarın Yapısı		
Şeffaflık	Yüksekse	Yüksektir
Yoğunlaşma	Yüksekse	Yüksektir
Pazarın Karmaşıklığı	Yüksekse	Düşüktür
Pazarın İstikrarı	Yüksekse	Yüksektir
Firmaların Benzerliği	Yüksekse	Yüksektir
Bilginin Niteliği		
Stratejik Bilgi	Yüksekse	Yüksektir
Pazarı Kapsama	Yüksekse	Yüksektir
Bireysel	Yüksekse	Yüksektir
Toplulaştırılmış	Yüksekse	Düşüktür
Verinin Güncelliği	Yüksekse	Yüksektir
Bilgi Değişiminin Sıklığı	Yüksekse	Yüksektir
Bilgilerin Kamuya Açıklığı	Yüksekse	Düşüktür
Kaynak: 15.02.2018 tarih ve 18-05/79-43 sayılı Kurul kararı		

G.4.2. Bilgi Değişimine İlişkin Geçmiş Kurul Kararları

- (38) Kurulun bilgi değişimini ele alan birçok kararı bulunmakla birlikte, bu başlık altında dosya konusuna benzer şekilde miktar verisinin paylaşımını konu edinen kararlara yer verilmiştir.
- (39) Kurulun 15.04.2004 tarih ve 04-26/287-65 sayılı Otomotiv Distribütörleri Derneği (ODD) kararında, teşebbüs birliğinin internet sitesinin yapımı ve anılan site aracılığıyla çeşitli istatistiklerin paylaşılmasına yönelik alınan Dernek kararına menfi tespit belgesi verilmesi talebi değerlendirilmiştir. Anılan kararda ilgili sitede yayımlanacak verilerin

markaların yeni otomobil ve hafif ticari araçlara ilişkin yıllık ve aylık bazda toplam satış ve ithalat miktarları, pazar payı verileri, marka bazında yıllık ve aylık bazda yerli-ithal dağılımı olduğu görülmektedir. Söz konusu başvuruya, yayımlanacak verilerin arasında markaların farklı ürün segmentlerinde gerçekleştirdikleri ayrıntılı satış fiyatı ve miktarları ile pazar payı bilgisinin bulunmaması, verilerin bölge ve il bazında ayrıntılara yer verilmeden ülke genelinde toplulaştırılmış olması ve pazarın özelliklerinden hareketle anılan bilgi paylaşımının rekabetçi davranışların koordinasyonuna yol açma potansiyelinden uzak olduğu tespiti çerçevesinde menfi tespit belgesi verilmesine karar verilmiştir.

- (40) Kurulun ODD'ye ilişkin ikinci menfi tespit/muafiyet kararı 14.07.2011 tarih ve 11-43/916-285 sayılı karardır. Karar, otomotiv piyasasına yönelik birtakım istatistiki bilgi ve pazara ilişkin analizlerin, ODD web sitesi, ODD veri tabanı ve hazırlanan raporlar aracılığıyla yayımlanmasına ilişkindir. Söz konusu kararda, 2004 tarihli karar kapsamında yer alan verilerin paylaşılmasında bir sakınca olmadığı; il bazında ayrıştırılmış veriler, lansman bilgileri ve markaların filo satış rakamlarının paylaşılmasının pazardaki şeffaflığı arttırarak rakip davranışların tahminini kolaylaştıran ve koordinasyon riski yaratan bilgiler olduğu; bununla birlikte, il bazındaki verilerin kümülatif olması, lansman bilgilerinde fiyat stratejisi (tavsiye veya nihai fiyat bilgisi yahut indirim, kampanya vb. bilgiler), satış stratejisi, hedef, stok ve arz miktarı gibi stratejik bilgilerin yer almaması ve filo satış rakamlarına ilişkin bilgilerde alıcıların unvanlarının yer almaması koşuluyla bu verilerin yayımlanmasına bireysel muafiyet tanınabileceği belirtilmektedir. Kararda ayrıca Otomotiv distribütörlerine yönelik olarak yürütülen soruşturma sonucunda alınan 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı kararda yer alan, başta fiyat stratejisi olmak üzere satış stratejisi, hedef ve stok gibi bilgilerin paylaşımının koordinasyona ve rekabeti sınırlayıcı etkiye yol açtığı tespitine de yer verilmektedir.
- (41) Kurulun 20.09.2012 tarihli ve 12-44/1350-455 sayılı Otomotiv Sanayicileri Derneği (OSD) kararında, *“OSD tarafından, aylık olarak hafif ticari araçlar (otomobil, kamyonet ve minibüs), kamyon, otobüs, midibüs ve traktör başlıkları altında “kapasite ve kapasite kullanım oranı” bilgilerinin paylaşılması planlanmaktadır. Bu bilgilerin, firma ve model belirtilmeksizin Türkiye toplamı olarak paylaşılacağı anlaşıldığından, mevcut haliyle koordinasyon riski taşımadığı ve bu sebeple bu paylaşımlara menfi tespit belgesi verilmesi gerektiği”* sonucuna ulaşılmıştır. Firma ve model belirtilmeksizin aylık üretim miktarlarının belirli araç türleri bakımından paylaşılmasının da aynı kapsamda değerlendirilebileceğine yer verilen kararda, söz konusu bilgilerin firma ve model bazında paylaşılması talebine ise bireysel muafiyet tanınamayacağı sonucuna ulaşılmıştır. OSD kararında maliyetlere ilişkin verilerin firma bazında paylaşılması talebine ilişkin olarak ise şu değerlendirmelere yer verilmiştir. *“Otomotiv sanayi firmalarının yan sanayiye ve hammaddeye yaptıkları ödemeler ile ödenen vergi ve ücretlerin firma bazında paylaşılması, motorlu taşıtların üretim veya dağıtımında herhangi bir gelişme ve iyileşme ya da ekonomik veya teknik gelişmeye yol açmamaktadır. Ayrıca sözü edilen bilgi değişiminin teşebbüslerin fiyata etki eden önemli değişkenlerden olan maliyet bilgilerinin paylaşılması anlamına geleceği, bu nedenle de pazardaki bir fiyat koordinasyonunun kolaylaştırıcı unsuru olacağı değerlendirilmektedir.”*
- (42) Kurulun, bir diğer teşebbüs birliği olan Petrol Sanayi Derneği (PETDER) hakkında aldığı üç karar mevcuttur. 20.09.2007 tarih ve 07-76/907-345 sayılı ilk Kurul kararında, PETDER'in, akaryakıt, madeni yağ ve LPG konularında pazar gelişimlerinin takip edilmesi ve endüstri büyüklükleri hakkında bilgilerin oluşturulması

amacıyla yapmakta olduğu çalışmalara menfi tespit belgesi verilmesi veya muafiyet tanınması talebi incelenmiştir. Anılan kararda bilgi değişimine konu husus spesifik olarak akaryakıt, madeni yağ ve LPG alanlarında faaliyet gösteren teşebbüslerin aylık bazdaki satış miktarları olup, bu satışların fiilen gerçekleştiği ayın tamamlanmasını takip eden ay içinde ülke satışları toplamı olarak ve teşebbüs bazında PETDER internet sitesinde veya elektronik ortamda yayımlanması öngörülmüştür. Kararda, çalışmanın konusunu oluşturan verilerden bir kısmının zaten EPDK tarafından yayımlanan veriler olması, verilerin fiyata yönelik olmaması ve bildirim konusu pazarın özellikleri dikkate alınarak *“geçmişe dönük satış miktarlarının bilinmesinin kısa dönemli koordinasyonlar için elverişli bir araç olmadığı”* değerlendirilmesiyle birlikte söz konusu teşebbüs birliği kararına menfi tespit belgesi verilmiştir.

- (43) Kurulun PETDER ile ilgili aldığı 22.09.2011 tarih ve 11-48/1215-428 sayılı kararın konusunu ise PETDER veya bağımsız bir araştırma kuruluşu tarafından haftalık ya da aylık olarak akaryakıt ve LPG piyasasında teşebbüslerin satış verilerinin dahil olduğu bazı bilgilerin toplulaştırma olmaksızın derlenmesine ve değerlendirmeler ile kamuoyuyla paylaşılmasına menfi tespit belgesi verilmesi ya da muafiyet tanınması oluşturmaktadır. Kararda özellikle söz konusu uygulamanın pazardaki şeffaflığı ne kadar attıracağı konusu üzerinde durulmuş, ilgili pazarların gerek EPDK'nın uygulamaları gerekse mevzuattan kaynaklanan yükümlülükler nedeniyle aşırı derecede şeffaflaşmış bir yapı arz etmeleri ve anılan pazarlarda bilgiye erişimin son derece kolay ve maliyetsiz olmasından hareketle anılan uygulamanın rekabeti sınırlamayacağı sonucuna ulaşılmıştır.
- (44) PETDER ile ilgili 21.11.2013 tarih ve 13-64/904-384 sayılı üçüncü Kurul kararında ise teşebbüs birliğine yukarıda sözü edilen 20.09.2007 tarih ve 07-76/907-345 sayılı karar ile verilmiş olan menfi tespit belgesinin geri alınıp alınmaması hususu değerlendirilmiştir. Söz konusu kararda, *“PETDER aracılığıyla akaryakıt ve LPG piyasasında bazı bilgilerin derlenerek dağıtım şirketleriyle paylaşılmasına yönelik bilgi değişimi uygulamasına 20.09.2007 tarih ve 07-76/907-345 sayılı karar ile verilmiş olan menfi tespit belgesinin geri alınmasına gerek olmadığı ancak teşebbüs birliği tarafından iletilen görüş ve öneriler de dikkate alınarak menfi tespit belgesinin kapsamının; verilerin toplulaştırılmak ve teşebbüs özelinde bilgi içermemek suretiyle ürün özelinde yayınlanması, bireysel satış verileri ve pazar paylarının EPDK tarafından yayımlanan verilere paralel olarak yayınlanması ve ürünlerin alt kırılımlarını içerecek şekilde ayrıntılı bireysel satış verilerinin ve pazar paylarının ise 3'er aylık dönemler halinde derlenmek suretiyle yayımlanması şeklinde belirlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.”* değerlendirmelerine yer verilmiştir. Kararda, verilerin paylaşılma periyoduna ilişkin olarak ise, *“Kurulun vermiş olduğu menfi tespit kararı çerçevesinde fiili uygulama dikkate alındığında, paylaşılma konu bilgilerin, fiili paylaşım tarihi itibarıyla gerçek anlamda kamuya açık bilgi niteliğinde değerlendirilmesi tereddütlü hale gelmektedir. Zira PETDER bünyesinde gerçekleşen bilgi değişimi kapsamında teşebbüslerin her bir aya ilişkin bireysel verileri, hemen izleyen ay paylaşılmaktadır. Oysa benzer bilgiler EPDK tarafından genellikle asgari 2-3 aylık bir gecikmeyle yayımlanmaktadır. Ayrıca EPDK tarafından sunulan teşebbüs özelindeki verilerde ürünlerin alt kırılımına ve iç satış yahut transit ticaret ayırımına ilişkin detay bilgilere yer verilmemektedir.”* değerlendirmesi dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, menfi tespit belgesinin kapsamının *“Teşebbüslerin her bir aya ilişkin bireysel satış verileri ve pazar paylarının aynı koşullarda toplanarak EPDK tarafından yayımlanan verilere ve ayrıntıya paralel şekilde "benzin, motorin, fuel-oil türleri ve diğer” kalemleri halinde ve yine EPDK ile aynı gecikme ile yayımlanması”* şeklinde belirlenmesine karar verilmiştir. Bu bağlamda ilgili kararda önceki PETDER

kararlarından farklı olarak gerek verilerin toplulaştırılmasına gerekse de paylaşım sıklığına ilişkin düzenlemelere gidildiği görülmektedir.

- (45) Kurulun Türkiye Likit Petrol Gazcıları Derneği (TLPGD) kararı incelendiğinde, menfi tespit/muafiyet başvurusuna konu edilen talep kapsamında LPG sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin tüplü, dökme ve otogaz kategorilerindeki toplam satış rakamlarının aylık olarak toplanmasının planlandığı; bu çerçevede anılan ürünlere ilişkin olarak geçmiş bir ayın üretim ve satış bilgilerinin toplanacağı ve bu bilgilerin izleyen bir sonraki ay içinde üyelerle ve talep halinde diğer sektör kuruluşları ve gerekli görülmesi halinde kamuoyuyla paylaşılacağı hususlarına yer verildiği görülmektedir¹⁸. Kararda TLPGD tarafından, toplanacak bilgilerin esas itibarıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından da üçer aylık dönemlerde toplanmakta ve yayımlanmakta olduğu; 2011 yılı Ağustos ayından itibaren ise söz konusu bilgilerin EPDK tarafından aylık olarak yayımlanmaya başlanıldığı; bu bakımdan sektörün düzenleyici otoritesi tarafından da yayımlanan söz konusu bilgilerin kamuya açık nitelikte olduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte kararda gerek tüplü gerekse dökme LPG pazarlarının yüksek derecede yoğunlaşmış bir yapı arz ettikleri, otogaz LPG pazarındaki yoğunlaşma oranının ise görece düşük kaldığı belirtildikten sonra 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında şu değerlendirmelere yer verilmiştir. *“Yukarıda yer verilen özelliklere sahip tüplü, dökme ve oto LPG pazarlarının, bilgi değişimi anlaşmasının rekabete aykırı etki doğurmasına müsait bir yapı sergilediği; öte yandan, bildirim kapsamında toplanarak değiştirilmesi planlanan bilgilerin ilgili pazarlar bakımından stratejik bilgi niteliğindeki aylık üretim ve satış verileri olması, bu verilerin toplulaştırmaya tabi tutulmadan teşebbüsler bazında paylaşılacak olması, söz konusu verilerin oldukça yakın tarihli olması ve bu verilerin her ay paylaşılmasının planlanması, öngörülen paylaşım zamanı dikkate alındığında bahse konu verilerin gerçek anlamda kamuya açık veriler olarak nitelendirilmelerinin mümkün olmaması, bilgi toplama ve yayma faaliyetlerinin teşebbüs birliği bünyesinde ve görece sık gerçekleştirilecek olması ve öngörülen haliyle planlanan bilgi değişimi sisteminin gerçek anlamda kamuya açık bir bilgi değişimi olarak değerlendirilmesinin güçlüğü gibi hususlar dikkate alındığında, TLPGD tarafından yürütülmesi planlanan bildirim konu uygulama kapsamında gerçekleşecek olan bilgi değişiminin, ilgili pazarlardaki stratejik belirsizliği ve tarafların bağımsız davranma güdülerini zedelemek, böylelikle rakip teşebbüsler arasında rekabetçi davranışların koordinasyonunu ve anlaşmayı kolaylaştırmak suretiyle ilgili pazarlardaki rekabeti kısıtlayıcı etki doğurabileceği değerlendirilmektedir.”*
- (46) İlave olarak TLPGD kararında, ilgili pazarda bireysel bazda (firma bazında) bilgi değişiminin rekabeti zorunlu olandan fazla kısıtlayacağı yönünde aşağıdaki değerlendirmelere yer verilerek, söz konusu bildirim bireysel muafiyet de tanınamayacağı sonucuna ulaşılmıştır. *“Dosya konusu bilgi paylaşımı sayesinde teşebbüslerin, pazardaki toplam talep düzeylerine, endüstrinin büyüklüğüne ve kendilerinin pazardaki konumlarına yönelik olarak bilgi sahibi olacakları, bu çerçevede üretim, satış ve dağıtım planlamalarını iyileştirerek etkinlik kazanımları sağlayabilecekleri düşünülebilir. Ancak bu tür bir etkinlik artışının sağlanabilmesi için, pazar genelinde toplulaştırılmış verilerin paylaşılması pekâlâ yeterlidir. Hal böyleyken oldukça güncel nitelikteki, bireysel firma üretim ve satış verilerinin teşebbüsler arasında değişimi, beklenen etkinliğin sağlanması için kaçınılmaz nitelikte değildir. Öte yandan, veri toplama ve derleme işlemlerinin bağımsız üçüncü kuruluşlar eliyle yürütülmesi yerine bu işi TLPGD'nin üstlenmesi de rekabeti olumsuz*

¹⁸ Kurulun, 04.07.2012 tarihli ve 12-36/1042-330 sayılı TLPGD kararı.

etkileyebilecektir. Üstelik ilgili piyasanın yapısı, değişime konu edilmesi planlanan bilgilerin niteliği ve söz konusu bilgi değişimin uygulama şekli dikkate alındığında, bildirim konu uygulamanın, ilgili pazarlardaki rekabetin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde sayılan türden faydaların elde edilebilmesi için gerekenden daha fazla sınırlandırılmasına yol açabilecek nitelikte olduğu değerlendirilmektedir."

- (47) Kurulun 26.06.2012 tarihli ve 12-35/984-301 sayılı Boya Sanayicileri Derneği (BOSAD) kararında ise, BOSAD'a üye teşebbüslerin tonaj (iç satış miktarları) ve ciro bilgilerinin, geçmiş döneme ait 3 aylık ve yıllık sektörel toplam ciro ve satış miktarı olarak kümülatif bir Türkiye verisi olarak teşebbüs isimlerini belirtmeden, bölgesel olarak ayırmadan, toplam sektör verisi şeklinde bağımsız bir denetim kuruluşu ile gizlilik anlaşması çerçevesinde paylaşılmasına ilişkin talep değerlendirilmiştir. Kurul, pazara giriş engellerinin ve dağıtım kanallarında kısıtlamanın mevcut olmadığını değerlendirdiği boya ürünleri pazarında, bağımsız denetim kuruluşunun varlığı, verilerin kümülatif olması, kamuya paylaşım ve boya pazarında faaliyet gösteren hiçbir teşebbüsün dışarıda kalmaması hususlarını da dikkate alarak bilgi değişimine muafiyet tanınabileceği sonucuna ulaşmıştır.
- (48) Kurul, Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. (BKM) tarafından BKM Online üzerinden üye banka bazında aylık işlem adet ve tutarlarının (kart sayısı/adetleri, işyeri sayısı/adetleri ve e-ticaret işlem tutarları gibi) paylaşılması uygulaması hakkındaki 25.06.2014 tarih ve 14-22/433-196 sayılı kararında ise verilerin ait olduğu dönemden *en az bir çeyrek dönem (üç ay) sonrasında* üyeler ile paylaşılmasına beş yıl süre ile muafiyet tanınmış, ilgili kararın karşı oyunda ise bilginin paylaşılmasına ilişkin sürenin altı ay olarak belirlenmesi gerektiğine ilişkin bir görüşe yer verilmiştir. Kararda üyeler bazında paylaşılacak veriler ile ilgili olarak, söz konusu verilerin konsolide olmaması, stratejik nitelikte olmaları, yakın geçmişe ait olması, paylaşımın sürekliliği, pazarın şeffaflık derecesinin düşük olması, pazarın istikrarlı ve durağan yapısı rekabeti olumsuz etkileyecek faktörler olarak sayılmış; pazardaki oyuncu sayısının yüksekliği, yoğunlaşma oranının görece düşük olması, fiyat, maliyet, yatırım, teknoloji, AR-GE gibi bilgilere yer verilmemesi, bankacılık hizmetlerinin tamamını kapsamaması, bilgi paylaşım platformunun tüm bankalara açık olması, bankaların sistemden ayrılmasının önünde herhangi bir engel olmaması ve bilgilerin geleceğe dönük olmamasına ise riski azaltan unsurlar olarak yer verilmiştir. Neticede yapılan muafiyet değerlendirmesinde, son kullanıcıya (kart hamili) ilişkin ciro ve adet/miktar verilerinin üyeler arasında paylaşımının görece risksiz olduğu, üye işyerlerine ilişkin miktar/adet/tutar ve ciro bazlı verilerin paylaşımının ise üç aylık bir gecikme ile riskinin azaltılacağı kanaatinden hareketle söz konusu bilgi paylaşımına beş yıl süreyle bireysel muafiyet tanınmasının uygun olacağına karar verilmiştir.
- (49) Satış-miktar verilerinin bilgi paylaşımına konu olduğu Kurul kararlarından son olarak Mercedes-Benz Türk Yetkili Satıcıları ve Servisleri Derneği tarafından üye teşebbüslerin motorlu taşıt satışlarına ve satış sonrası hizmetlerine ilişkin bilgilerinin toplanmasına ve yayımlanmasına yönelik 06.10.2015 tarih ve 15-37/582-202 sayılı kararda ise, aylık araç satış adetlerinin *bayi bazında* model alt kırılımı olmaksızın binek, hafif ticari, otobüs ve kamyon kırılımları altında paylaşılmasına menfi tespit belgesi vermiştir. Bununla birlikte satış sonrası hizmetlere ilişkin olarak "Mekanik" ve "Kaporta" gruplaması altında araç giriş sayısı ve araç girişi başına yedek parça satışına ilişkin verilerin bayi bazında paylaşılmasına, içerdiği rekabeti kısıtlayıcı etkiler nedeniyle, 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca menfi tespit belgesi verilemeyeceğine, yedek parça satışına ilişkin verilerin paylaşımına eşdeğer parça

kullanımını sınırlayacak bir denetim mekanizması olarak kullanılma riskinden ötürü bireysel muafiyet de tanınamayacağına, araç giriş sayısına ilişkin bilgi paylaşımına ise *üçer aylık kümülatif olması ve alt kırılım içermemesi koşulu ile* bireysel muafiyet tanınmasına karar verilmiştir. Kurul üç aylık dönemler itibarıyla kümülatif olarak *her bir yetkili servisin* araç giriş adedi bilgisinin paylaşılmasının, teşebbüslerin pazardaki konumlarını görmelerine ve ticari kararlarını daha rasyonel bir biçimde almalarına olanak sağlayacağı değerlendirilmesinde bulunmuştur.

- (50) Kurulun bilgi değişimi kapsamında personel sayılarının paylaşımına konu edildiği uygulamalara yönelik ise 14.07.2011 tarih ve 11-43/916-285 sayılı ODD kararı ile 15.02.2018 tarih ve 18-05/79-43 sayılı Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketleri Birliği (FKB) kararı bulunmaktadır. Her iki kararda da personel sayılarına yönelik bilgi paylaşımının teşebbüslerin ticari stratejilerine ilişkin kararları üzerinde etkili olacak ve koordinasyon riski taşıyacak nitelikte bilgiler olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

G.4.3. Menfi Tespit Değerlendirmesi

- (51) 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi; *"İlgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin başvurusu üzerine Kurul, elinde bulunan bilgiler çerçevesinde bir anlaşmanın, kararın, eylemin veya birleşme ve devralmanın bu Kanun'un 4, 6 ve 7 nci maddelerine aykırı olmadığını gösteren bir menfi tespit belgesi verebilir."* hükmünü amirdir. Bu çerçevede başvuru konusu işlemin niteliksel olarak bir teşebbüs birliği tarafından uygulanmak istenen bilgi değişimi niteliğinde olması ve dolayısıyla Kanun'un 6 ve 7. maddeleri kapsamında olmaması itibarıyla, başvuru konusu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yasaklanan *"rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte"* bir teşebbüs birliği kararı olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.
- (52) Bu çerçevede ilk olarak ele alınması gereken husus bildirim konu bilgi değişiminin amacı itibarıyla rekabeti kısıtlayıcı nitelikte olup olmadığıdır. Nitekim Kılavuz'un 56. paragrafında da açıklandığı üzere, piyasada rekabeti kısıtlama amacıyla yapılan her türlü bilgi değişiminin, etkisine bakılmaksızın rekabeti kısıtladığı kabul edilmektedir. Bildirimde uygulamanın amacı; kapasiteleri kamuya açık olan limanlar için fiili elleçleme istatistiklerinin de paylaşılmasıyla bölgenin arz/talep oranının değerlendirilmesi ve böylece bölge bazında ilave kapasiteye ihtiyaç duyulup duyulmadığının anlaşılmasıyla atıl kapasite oluşumunun engellenmesi, bölgelerin liman ihtiyaçlarının saptanması, liman işletmecilerinin piyasadaki konumlarını görüp rekabetçi davranışlar sergilemesine vesile olması, sağlıklı istatistiklerin ortaya çıkarılmasıyla kamu otoritelerinin ihtiyaçlarını karşılanması, sağlıklı istatistikler ile bölgenin gelişmişlik durumlarının ve ulusal yük gelişiminin takip edilebilmesi olarak belirtilmiştir. Bu anlamda bildirim konu bilgi değişimi sisteminin genel manada amacı itibarıyla rekabeti sınırlayıcı nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.
- (53) Bu husus belirtildikten sonra bilgi değişimine yönelik menfi tespit-muafiyet analizine geçildiğinde öncelikle bilgi değişimine konu unsurlar arasında bir ayrıma gidilmesi gerekmektedir. Zira bilgi değişimine konu unsurlardan bir kısmını görece rekabetçi açıdan daha riskli olarak değerlendirilebilecek miktar verileri (yük bazında elleçleme miktarları) oluştururken, bir kısmını ise gemi kabul sayıları ve personel sayıları gibi potansiyel olarak daha az riskli alanlar oluşturmaktadır.
- (54) Bu çerçevede öncelikle personel sayıları ele alındığında, personel maliyetlerine yönelik herhangi bir ayrıntı içermeyen ve salt limanda istihdam edilen kişi sayısından ibaret olan söz konusu veri paylaşımının, önceki bölümde yer verilen ODD ve FKB

kararlarındaki yaklaşımlarla da benzer şekilde herhangi rekabetçi bir endişe doğurmayacağı ve bu veriye yönelik menfi tespit belgesi verilebileceği değerlendirilmektedir.

- (55) Benzer şekilde limanların gemi kabul sayılarının da miktar ve fiyat gibi verilerle karşılaştırıldığında, limanlar arasında rekabetçi davranışların koordinasyonuna yol açacak bir veri olmadığı değerlendirilmektedir. Nitekim önceki bölümlerde de belirtildiği üzere söz konusu veri liman bazında olmasa da, liman başkanlıkları bazında DTGM tarafından kamuoyuna sunulmaktadır. Bu çerçevede liman bazında gemi kabul sayılarının paylaşımının da menfi tespit belgesi alabilecek nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.
- (56) Öte yandan bildirim konusu bilgi değişiminin esas odağını oluşturan ve limanlarda yük bazında elleçlenen yük miktarı olarak özetlenebilecek ikinci grup veri ise rekabetçi değerlendirmeler bakımından üstteki verilerden ayrılmaktadır. Zira yükleme-boşaltma faaliyetleri limanların esas hizmet alanlarından biri olup, elleçlenen yük miktarları Bildirim Formunda da belirtildiği üzere bir bakıma limanlar bakımından verilen yükleme-boşaltma hizmetine ilişkin satış miktarlarına karşılık gelmektedir. Kılavuz'da rekabete duyarlı (stratejik) verilere ilişkin aşağıdaki tespitlerin bulunduğu bölümde, bu veriler arasında satış miktarlarına da yer verilmiştir¹⁹:

“Pazardaki belirsizliği azaltan stratejik verilerin rakipler arasında değişiminin 4. madde kapsamına girmesi, başka türlü bilgilerin değişimine kıyasla daha muhtemeldir. Stratejik verilerin paylaşılması, tarafların rekabetçi güdülerinin azaltılması suretiyle rekabeti kısıtlayıcı etkiler doğurabilir. Fiyata, miktara, müşterilere, maliyetlere, cirolara, satışlara, alımlara, kapasiteye, ürün niteliklerine, pazarlama planlarına, risklere, yatırımlara, teknolojilere, AR-GE programlarına ilişkin ve benzeri bilgilerin rekabete duyarlı olduğu kabul edilir. Genel olarak, fiyat ve miktara ilişkin bilgiler, stratejik niteliği en yüksek bilgilerdir. Bunları, maliyetlere ve talebe ilişkin bilgiler takip eder. Bununla birlikte, örneğin, teşebbüsler AR-GE üzerinden rekabet ediyor ise, teknolojik veriler, rekabet açısından stratejik niteliği en yüksek bilgi niteliği taşıyabilecektir. Ayrıca, verilerin stratejik açıdan önemi, bilgi değişiminin sıklığı ve pazarı kapsama derecesi ile verilerin toplulaştırılmış olup olmadığı ve güncelliği gibi faktörlere de bağlıdır.”

- (57) Öte yandan Kılavuz'un 69. paragrafında bireysel ve toplulaştırılmış veri ile ilgili olarak;

“Herhangi bir teşebbüsün bireysel verilerinin tespitini yeterince güçleştirecek şekilde toplulaştırılmış verilerin değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere neden olma olasılığı, teşebbüs bazındaki verilerin değişimine kıyasla çok daha düşüktür. Satış, kapasite verileri ya da girdi ve bileşen maliyetleri gibi verilerin bir meslek birliği ya da pazar araştırma şirketi tarafından toplanması ve toplulaştırılmış halde yayınlanması, sektörün ekonomik durumuna ışık tutacağından, tedarikçilerin ve müşterilerin yararına olabilir. Verilerin bu şekilde toplanması ve yayınlanması, pazardaki teşebbüslerin bilgiye dayalı tercihler yaparak, stratejilerini pazar koşullarına etkin bir şekilde uyarlamalarını sağlar. Genel olarak, yoğunlaşmış bir oligopol söz konusu değilse, toplulaştırılmış verilerin değişiminin rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açma olasılığı düşüktür. Teşebbüs bazındaki verilerin değişimi ise bir yandan teşebbüslerin, pazar konusunda ortak bir anlayışa varmalarını kolaylaştırırken öte yandan tarafların anlaşmadan sapan ya da pazara yeni giren teşebbüsleri hedef almalarını sağlayarak uygun cezalandırma stratejileri geliştirmelerini mümkün kılabilmektedir. Bununla birlikte, bazı pazarlarda

¹⁹ Kılavuz 67. paragraf.

toplulaştırılmış verilerin değişiminin de rekabeti bozucu etkiler doğurabileceği hususu göz ardı edilmemelidir. Örneğin, yoğunlaşmış ve istikrarlı bir oligopoldeki teşebbüsler arasında toplulaştırılmış verilerin değişimi, pazardaki fiyatların belirli bir seviyenin altında oluştuğunu gösteriyorsa, teşebbüsler anlaşma taraflarından birinin anlaşmadan saptığı sonucuna varabilir ve misilleme yoluna gidebilirler. Başka bir deyişle, rekabeti bozucu anlaşmanın istikrarlı biçimde sürdürülebilmesi için, teşebbüslerin kimin anlaşmadan saptığını bilmeleri gerekmekte; “birinin” anlaşmadan saptığını bilmeleri yeterli olmaktadır.”

açıklamalarına yer verilmektedir.

- (58) Yukarıda satış miktarlarına ve verilerin bireysel bazda ya da toplulaştırılmış olup olmadığına yönelik tespitler işbu bildirim ve liman işletmeciliği pazarı açısından değerlendirildiğinde, öncelikle satış miktarına karşılık gelen liman bazında elleçlenen yük miktarının da her bir liman işletmecisine yönelik rekabete duyarlı (stratejik) veri niteliğinde olduğu tespitinin yapılması gerekmektedir. Diğer yandan, bu verinin liman bazında her bir rakip teşebbüs bazında bilinmesinin, aynı ilgili coğrafi pazarda bulunan ve aynı ilgili ürün pazarında hizmet veren birbirine rakip kabul edilebilecek limanlar açısından rekabetçi davranışların koordinasyonu riskini ortaya çıkarma ihtimali bulunmaktadır. Şöyle ki, aynı coğrafi bölgede bulunan sınırlı sayıda limandan biri bu bilgi değişimi vasıtasıyla diğer(ler)inin kapasitesini büyük ölçüde kullandığını öğrendiğinde, fiyatlarını buna göre uyarlayabilecek, bu da liman hizmet fiyatlarının artmasına sebep olabilecektir. Öte yandan her ne kadar diğer ürün ve hizmetlerden ayrılan bir yapı arz etse de, elleçlenen yük miktarının bu şekilde paylaşımı, birbirine rakip belli limanlar arasında miktar ya da müşteri paylaşımına yönelik olası bir anlaşmanın uygulanıp uygulanmadığının kontrolüne de hizmet edebilecektir. Belirtilen sebeplerle liman bazında bir başka deyişle teşebbüs bazında paylaşımı öngören elleçlenen yük miktarı verisinin paylaşımına menfi tespit belgesi verilemeyeceği değerlendirilmektedir²⁰.
- (59) Bu tespitten sonra aşağıda söz konusu verilerin paylaşımına ilişkin bireysel muafiyet analizine yer verilmiştir.

G.4.4. Bireysel Muafiyet Değerlendirmesi

- (60) 4054 sayılı Kanunun “Muafiyet” başlıklı 5. maddesine göre, Kurul, bu maddede belirtilen koşulların tamamının varlığı halinde teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birlikleri kararlarının 4. madde hükümlerinin uygulanmasından muaf tutulmasına karar verebilir: Bu koşullar; a) *malların üretim veya dağıtımını ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması, b) tüketicinin bundan yarar sağlaması, c) ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması, d) rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlandırılmamasıdır.* Yukarıda menfi tespit kapsamında değerlendirilemeyeceği sonucuna ulaşılan liman bazında çeşitli yük tiplerine yönelik elleçleme miktarlarının paylaşımının, 4054 sayılı Kanun’un 5. maddesinde sayılan bu koşulları sağlayıp sağlamadığı başlıklar altında incelenmiştir.

²⁰ Bilgi değişimine konu veri rekabete duyarlı veri kapsamında olduğundan ve ayrıca teşebbüs bazında paylaşım öngörüldüğünden, menfi tespit değerlendirmesi bakımından bilgi değişiminin pazarı kapsama derecesi, bilgi değişiminin sıklığı, söz konusu pazarın özellikleri gibi hususlara bu bölümde ayrıca yer verilmesine gerek görülmemiştir.

a. Malların üretim veya dağıtım ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması

- (61) Bireysel muafiyet değerlendirmesinde aranan bu ilk olumlu koşulun sağlanıp sağlanmadığının tespiti ve hangi hallerin etkinlik kazanımı sağladığı somut olayın özelliklerine göre değerlendirilmektedir. Genel olarak, üretim ve dağıtım maliyetlerinin düşürülmesi, kalitenin artırılması, malın arzında devamlılığın sağlanması, yeni piyasalara girişin kolaylaştırılması ve yeni ürünlerin ya da üretim tekniklerinin bulunması hallerinde bu koşulun sağlandığı kabul edilmektedir.
- (62) Bildirim Formunda bireysel muafiyetin bu ilk şartı ile ilgili olarak en önemli etkinlik kazanımının liman hizmetlerinde atıl kapasitenin oluşmasının engellenmesi ve bu şekilde pazara girişlerin önünde bir engel teşkil eden atıl kapasite sorununun giderilerek pazara yeni girişlerin kolaylaştırılması olduğu ifade edilmiştir. Bildirimde, limanların mevcut durumda var olan ve fakat kullanılmayan kapasitesinin, yeni limanlar açısından giriş engeli doğurabilecek nitelikte olduğu, elleçleme miktarlarının bilinmesi durumunda, bu verilerin limanların kapasiteleri ile karşılaştırılması ile bölgedeki arz-talep durumunun ve ilave kapasiteye ihtiyaç duyulup duyulmadığının daha doğru bir şekilde yorumlanabileceği, böylelikle de atıl kapasite oluşumunun giderilebileceği belirtilmektedir.
- (63) Bildirimde verilerin kamuya açık bir şekilde paylaşılacak olması nedeniyle, verilerden pazara giriş yapmak isteyen yatırımcıların da yararlanacağı, bu yatırımcıların talebin henüz doygunluğa ulaşmadığı ve yatırım ihtiyacı olan bölgeleri tespit edebileceği vurgulanmaktadır. Ek olarak bilgi paylaşımının gerek yeni yatırımcılar gerekse piyasadaki oyuncular açısından piyasa araştırma maliyetlerini düşüreceği ifade edilmektedir.
- (64) Bildirimde ayrıca yeni yatırımcılar haricinde mevcut oyuncuların da söz konusu veriler sayesinde faaliyetlerini hangi yük tipinde yoğunlaştırmaları gerektiği konusunda fikir sahibi olabileceği belirtilmektedir. Buna ek olarak söz konusu bilgi paylaşımının genel manada da pazardaki oyuncuların kendilerini rakipleriyle karşılaştırarak mevcut durumlarını görmelerine ve buna uygun olarak maliyetlerin düşürülmesi, hizmet kalitesinin artırılması gibi hususlarda aksiyon almasına katkıda bulunacağı dile getirilmektedir²¹.
- (65) Muafiyet başvurularında yaygın olarak dile getirilen yukarıda hususların fiiliyatta ne derecede gerçekleştiği/gerçekleşeceği muafiyet incelemelerinin problemler alanlarından biri olmakla birlikte, yukarıda sayılan argümanların teorik olarak etkinliği artırıcı olduğu söylenebilecektir. Nitekim Kılavuz'da da, kıyaslamalar sonucu planlamaların daha iyi yapılması ile maliyet tasarrufu sağlanması, üretimin talebin yüksek olduğu piyasalara ya da düşük maliyetli teşebbüslere kayması, kaynak dağılımının düzelmesi ve potansiyel rakiplerin pazara girişteki risklerinin düşürülmesi, kamuya açık bilgiler ile tüketicinin araştırma maliyetlerinin azalması gibi unsurlar bilgi değişiminin etkinlik kazanımı ortaya çıkaracağı alanlar olarak sayılmaktadır. Özellikle Bildirim Formunda da ifade edildiği üzere, söz konusu bilgi değişimi vasıtasıyla teşebbüslerin atıl kapasitenin bulunduğu bölgelerde ihtiyaç olmayan kapasite artışlarına gitmemesi, böylelikle atıl kapasitenin azaltılması, bilgi değişiminin potansiyel yatırımcıların kamuya açık veriler ile yatırımlarını doğru bir şekilde konumlandırarak atıl kapasitenin olmadığı veya yeni yatırım ihtiyacı bulunan yük tipi

²¹ Nitekim limanlarda elleçlenen yük miktarı liman etkinliği-liman performansı değerlendirme kriterlerinin başında gelmektedir (SESLİ E., (2008), Liman Özelleştirmeleri Sürecinde ve Sonrasında Rekabet, s. 8).

ve bölgelerde pazara giriş yapmasına hizmet edebilecek olması ve teşebbüslerin mevcut durumlarını değerlendirme olanağı bularak kalite ve maliyet hususlarında düzeltmelere gitmesi etkinlik artırıcı hususların başında gelebilecektir²². Öte yandan bildirim sahibi tarafından iletilen ek bilgi ve belgelerde, bilgi paylaşımının kamuya açık bir şekilde yapılacak olması itibarıyla limanların yük durumunu gözlemleyebilecek olan konteyner taşıyıcılarının Türkiye limanlarını tercih etmesi durumunda da etkinlik artırıcı sonuçlarının olabileceği belirtilmektedir. Bu bilgiler doğrultusunda, limanlarda eleçlenen yük miktarının kamuya açık bir şekilde paylaşılmasının muafiyetin ilk koşulunu sağladığı değerlendirilmektedir.

b. Tüketicinin bundan yarar sağlaması

- (66) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olan bir anlaşmanın muafiyet alabilmesi için, Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde koşul olarak getirilen mal ve hizmet sunumunda gelişme, iyileşme veya ekonomik ve teknik gelişmelerden tüketicinin de faydalanması gerekmektedir. Tüketicinin sağladığı faydanın ölçülmesi ve değerlendirilmesinde, fiyatlarda yaşanan düşüş, satış sonrası hizmetlerde artan etkinlik, ürün çeşitliliği, tüketicinin ürüne daha kolay ulaşımı, mal arzında devamlılık gibi unsurlar dikkate alınmaktadır.
- (67) Bildirim Formunda bu koşul ile ilgili yer alan öncelikli argüman, yukarıda vurgulanan atıl kapasitenin giderilmesi görüşleri çerçevesinde yeni girişlerin kolaylaşması ile oluşacak yeni girişlerin mevcut oyuncular üzerinde yaratacağı baskı ile hizmet fiyatlarının düşmesi ve kalitenin artması ve neticede bu durumdan tüketicilerin de yararlanması olarak sunulmaktadır. Bunun yanı sıra Bildirim Formunda söz konusu bilgi değişimi neticesinde teşebbüslerce sunulan hizmetin talebin yoğunlaştığı alanlara kaymasıyla tüketici talebinin daha rekabetçi koşullarla karşılanmasının mümkün olacağı ve ayrıca limanların kendilerini mevcut diğer limanlarla karşılaştırarak da etkinlik ve kalite artırıcı yönde aksiyonlar alacağı dile getirilmiştir. Ek olarak bilgi değişiminin şeffaf bir şekilde kamuya sunulacak olmasının da tüketicilerin karar alma süreçlerinde yararlı olabileceği belirtilmiştir.
- (68) Bu noktada öncelikle, bildirim konu olan liman işletmeciliği pazarının geleneksel ürün ve hizmet pazarlarından farklı bir pazar olduğunun, limanlardan hizmet alan tüketici konumundaki teşebbüslerin de genellikle çeşitli tiplerde yük taşıyan gemi işletmeleri olduğunun hatırlatılmasında fayda görülmektedir. Bu çerçevede her ne kadar liman işletmeciliği pazarına yeni girişler limanlardan hizmet alan teşebbüsler bakımından alternatif yarattığı ölçüde limanlar arasındaki rekabeti artırma ve sonuç olarak hizmet fiyatlarının düşmesi, kalitenin artması potansiyeline sahipse de, liman yatırımının maliyetli ve süre alan bir yatırım olması nedeniyle bu durumun kısa vadeli bir süreç olmadığı belirtilmelidir. Diğer yandan Bildirim Formunda tüketici faydası sağlayan bir gelişme olarak belirtilen limanlarca sunulan hizmetin talebin yoğunlaştığı alanlara kayması durumunun da her durumda tüketici faydası sağlayan bir durum olmadığı ifade edilmelidir. Nitekim önceden belli bir yük tipine hizmet vermeyen limanın talebin yoğunlaştığını görerek bu hizmet türüne de hizmet vermeye başlaması tüketici

²² Bildirim sahibine atıl kapasitenin giderilmesi ile pazara yeni girişler argümanları arasında bir çelişki bulunup bulunmadığı sorulmuş, bildirim sahibi tarafından iletilen bilgi ve belgelerde cevaben liman işletmeciliğinin global ve dinamik bir yapı gösterdiği, bu bağlamda Türkiye özelinde limanlar bakımından genel manada bir kapasite fazlalığından söz edebilecekse de, diğer yandan bölgesel olarak kapasite yatırımlarının (Kumport, Marport, Mersin Limanı, Gempport) ve pazara girişlerin de devam ettiği (DP World Yarımca, Asyaport, Belde Limanı, Safi Port, Ceynak Tekirdağ), bu manada atıl kapasite sorunu ve pazara yeni girişler argümanlarının arasında mutlak bir çelişkidenden bahsedilemeyeceği ifade edilmiştir.

seçeneklerini artıracakken, Bildirim Formunda örneği verilen birden fazla yük grubuna hizmet veren bir limanın bilgi paylaşımı neticesinde talebin yoğunlaştığı tek bir yük tipine hizmet vermesi durumu aynı zamanda tüketici seçeneklerinin azalması anlamına gelebilecektir.

- (69) Bu hususlar belirtilmekle beraber bildirim konusu uygulamanın tüketici açısından fayda oluşturabileceği asıl alanın elleçlenen yük miktarının bilinmesi ile bir limanın kapasite kullanım oranı hakkında bilgi sahibi olan ve talep tarafını oluşturan tüketicinin kendine uygun alternatif limanlar arasından kapasite kullanım oranı en düşük olan limana karşı pazarlık gücünü artırmasıdır. Bu bağlamda bilgi değişiminin kamuya açık olması ile bu durumdan talep tarafını oluşturan teşebbüsler de yararlanabilmektedir. Öte yandan söz konusu durumun gemi işletmelerinin liman hizmet maliyetlerinin azalması neticesinde nihai tüketici durumundaki taşıtanlara yönelik taşıma ücretlerinin düşmesi ile nihai tüketicilere de yansıtılabileceği değerlendirilmektedir.
- (70) Diğer yandan günümüze kadar TÜRKLİM tarafından 2005 yılından bu yana toplanan söz konusu veriler birçok kamu kurumunun bu alandaki veri ihtiyacının karşılanmasına hizmet etmiştir. Bu bağlamda genel manada kamu ve tüketici faydası oluşturan bir diğer alanın da söz konusu veriler ile kamu kuruluşları ve eğitim kurumlarının çalışmalarına yapılan katkı olduğu değerlendirilmektedir.
- (71) Tüm bu tespitler doğrultusunda, bilgi paylaşımına konu hususun genel hatları itibarıyla tüketici yararı da sağlayabilecek nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

c. İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması

- (72) Muafiyete ilişkin aranan bu ilk olumsuz şarta göre, muafiyete konu anlaşmanın; ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmasına neden olmaması, bir başka deyişle sağlanan ekonomik gelişme veya fayda ile tüketicinin bundan yarar sağlaması durumlarının, rekabetin ortadan kaldırılması sonucunda elde ediliyor olmaması gerekmektedir. İlgili pazarın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkıp kalkmadığı değerlendirilirken dikkate alınması gereken başlıca hususların ise; pazarda hâlihazırda giriş engellerinin olup olmadığı, hâkim durumda olan bir teşebbüsün bulunup bulunmadığı, dikey anlaşmalar aracılığıyla giriş engeli yaratılıp yaratılmadığı, pazarın yapısı, tüketici tercihlerinin ne ölçüde kısıtlandığı olarak sıralanması mümkündür.
- (73) Bir önceki bölümde vurgulandığı gibi bu bölümde de öncelikle liman işletmeciliği pazarının geleneksel ürün ve hizmet pazarlarından farklılık arz ettiği öncelikle belirtilmelidir. Zira ilgili ürün ve coğrafi pazar bölümlerinde de kısmen değinildiği üzere kimi zaman doğal monopol niteliği gösteren limanlar talep tarafı açısından zorunlu unsur niteliğinde olabilmekte ya da söz konusu hizmetin alınabileceği liman alternatifleri ve coğrafi alan çok sınırlı olabilmektedir. Bu durumda, yine ilgili pazar bölümünde belirtildiği üzere, gemiler tarafından taşınan yüklerin nihai varış noktasının belli olması ve bu varış noktasına uygun maliyetli taşıma maliyetlerinin gerçekleştirilebileceği liman seçeneklerinin sınırlı olması rol oynamaktadır. Anılan pazarın bu yapısı ilgili ürün pazarının ve ilgili coğrafi pazarın son derece dar tanımlanmasına, bu da rekabetin sınırlı sayıda liman arasında gerçekleşmesine neden olabilmektedir.
- (74) Liman işletmeciliği alanında ilgili ürün pazarına ve ilgili coğrafi pazara özgü bu istisnai özellikler çerçevesinde bildirim konu bilgi değişimi göz önünde bulundurulduğunda, yük tipine göre elleçlenen yük miktarı bilgisinin teşebbüsler arasında paylaşımının, aynı coğrafi pazarda aynı yük tipinde hizmet veren teşebbüsler arasında, kapasite kullanım oranlarından hareketle rekabetçi davranışların koordinasyonuna yol açma

riski bulunduğu söylenebilecektir. Şöyle ki, aynı coğrafi bölgede bulunan sınırlı sayıda limanlardan biri bu bilgi değişimi vasıtasıyla diğer(ler)inin kapasitesini büyük ölçüde kullandığını öğrendiğinde, fiyatlarını buna göre uyarlayabilecek, bu da liman hizmet fiyatlarının artmasına sebep olabilecektir. Öte yandan her ne kadar diğer ürün ve hizmetlerden ayrılan bir yapı arz etse de, elleçlenen yük miktarının bu şekilde paylaşımı, birbirine rakip belli limanlar arasında miktar ya da müşteri paylaşımına yönelik uygulanan bir anlaşmanın uygulanıp uygulanmadığının kontrolüne de hizmet edebilecektir.

- (75) Söz konusu rekabetçi endişeler kapsamında, bildirim sahibinden bildirim konu bilgi değişimi vasıtasıyla limanların doluluk oranları ile kapasitelerinin karşılaştırılması sonucunda edinilen bilginin fiyatlandırmaya ne şekilde yansıtılacağına ve rekabetçi davranışların koordinasyonuna yol açma riski oluşturup oluşturmadığına yönelik bilgi istenmiştir. Bildirim sahibi öncelikle, limanların açıklanan teorik kapasiteleri ile günlük ticari hayattaki kapasiteleri arasında farklılıklar bulunduğunu, limanların yük elleçleme kapasitelerinin rıhtım sayısı, rıhtım işgal oranı, rıhtım verimi (rıhtım elleçleme kapasitesi), gemi tipi ve boyutu (gemi kabul kapasitesi), çalışma saatleri ve çalışanların üretkenliği, atıl zaman, elleçlenen yük cinsi ve miktarının dağılımı, yükün limanda kalış süresi, kullanıma uygun olan elleçleme ekipmanları, vinç verimi, açık ve kapalı depolama alanları (depolama kapasitesi) gibi birçok faktöre bağlı olduğunu, bu bağlamda limanların yük elleçleme kapasitelerinin statik bir yapıdan ziyade dinamik bir yapı arz ettiğini ve anlık olarak tahminin zor olduğunu, kaldı ki bilgi değişimine konu verilerin anlık verilerden ziyade üç aylık kümülatif veriyi içerdiğini, bu çerçevede limanların kapasite kullanım durumları ile fiyatlandırma arasında doğrudan bir ilişki bulunmadığını ifade etmiştir. Bildirim sahibi tarafından ayrıca limanların anlık durumlarıyla ilgili olarak, gecikmeli ve üç aylık olarak yayımlanan TÜRKLİM verilerinden ziyade, müşteri, acente ve gümrük müşavirlerinin daha güncel bilgi kaynağı olduğu vurgulanmıştır.
- (76) Bildirim sahibinden anılan pazarda ticari ilişkilerin niteliğine ilişkin talep edilen bilgiler çerçevesinde ise, bildirim sahibi tarafından özellikle konteyner taşımacılığı olarak nitelendirilebilecek düzenli hat taşımacılığının global uğrak limanlarının önceden belirlenmesi ve taşıtanlar ve liman işletmecileriyle gerekli ticari sözleşmelerin akdedilmesine yönelik kapsamlı planlamalar gerektirdiği, söz konusu hat operatörleri ile liman işletmecileri arasındaki terminal sözleşmelerinin de en kısıyası bir sene olmak üzere genelde üç-beş sene süreli olduğu, dolayısıyla anılan taşıma türü bakımından da anlık liman doluluk oranlarına bağlı fiyatlandırma değişiklikleri yaşanmasının olası olmadığı belirtilmiştir.
- (77) Konteyner taşımacılığı ile ilgili olarak ayrıca söz konusu taşımacılığı yapan teşebbüslerin global düzeyde faaliyet gösteren finansal gücü yüksek konsorsiyumlardan oluştuğu, talep tarafını oluşturan anılan konsorsiyumların yüksek alıcı gücüne ve bu sayede liman işletmecilerine karşı ciddi bir pazarlık gücüne sahip olduğu, söz konusu durumun da liman işletmecilerini fiyatlandırma davranışları konusunda sınırlandırdığı ifade edilmiştir.
- (78) Bildirim sahibince diğer yük türlerini (genel kargo, dökme sıvı, dökme katı) kapsayan düzensiz hat taşımacılığı bakımından ise konteyner taşımacılığı gibi önceden kapsamlı planlamalara gerek olmadığı, bu yüklerin nihai varış limanının önceden organize edilebilmesinin yanı sıra, geminin varışının hemen öncesinde de belirlenebildiği, bu taşımalar açısından belirleyici unsurun liman ücretlerinden ziyade navlun ücretleri olduğu zira liman hizmet fiyatlarının navlun fiyatlarına göre düşük olduğu belirtilmiştir. Bu yüklere ilişkin taşımacılıkta ayrıca limanları seçen tarafın

taşıtan olduğu, taşıtanın seçim kriteri olarak limanın yük elleçleme hızı, limanın depolama olanakları, limanın müşteri isteklerini karşılamadaki istekliliği, limanın hasar/kayıp performansı gibi daha çok hizmet kalitesi odaklı unsurlara hususlara öncelik verdiği ifade edilmiştir. Son olarak Türkiye’de genel ve dökme (sıvı ve kuru) yüklere ilişkin limanların “fabrika limanları” adı altında genelde taşıtanların kendi limanları olduğu, bu bağlamda anılan limanların taşıtanların endüstriyel faaliyetlerinin bir uzantısı olduğu ve bu limanlardan üçüncü taraflara verilen hizmetlerin sınırlı olduğu, dolayısıyla bu yapı çerçevesinde söz konusu bilgi paylaşımının bu yükler açısından da rekabetçi kaygı doğurmayacağı ifade edilmiştir.

- (79) Bu açıklamalar doğrultusunda, özellikle konteyner tipi liman işletmeciliği açısından olmak üzere talep tarafındaki alıcı gücünün ve ticari ilişkilerin spot bir yapıdan ziyade uzun süreli sözleşmeler niteliğinde olmasının, bildirim konu bilgi değişimi neticesinde ortaya çıkabilecek yukarıda bahsedilen rekabetçi endişelere karşı dengeleyici bir güç oluşturduğundan bahsedilebilecektir. Diğer yük tiplerine ilişkin liman işletmeciliği bakımından ise bildirim sahibi tarafından verilen bilgiler çerçevesinde, esas maliyet unsurunun navlun ücreti olması, nihai varış limanının varış öncesinde belirlenebilmesi, bu limanların genelde fabrika limanları olması gibi hususlar bildirim konu bilgi değişimine yönelik rekabetçi endişeleri azaltabilecek unsurlar arasında sayılabilecektir. Diğer yandan Bildirim Formunda da belirtildiği üzere planlanan bilgi değişimi kapsamında elleçlenen yük miktarlarının aylık bazda değil üç aylık bazda kümülatif olarak paylaşılması planlanmakta, bu da her bir limanın doluluk oranı ile ilgili anlık ve aylık tahminlerinin yapılmasını güçleştirmektedir. Bu durum limanların teorik kapasitesi ile fiili anlık kapasitesi arasındaki farka yol açan örneğin yükün limanda kalış süresi, yükün istiflemeye uygun olup olmadığı, istiflenme şekli, limanın depolama kapasitesi, vb. unsurlar ile birlikte değerlendirildiğinde, üç aylık verinin limanın anlık ve gelecekteki durumuna yönelik tahmin olanaklarını da sınırlandırdığı söylenebilecektir. Bu bağlamda üç aylık kümülatif paylaşımın gerek teşebbüs bazında paylaşımın gerekse de aylık bazda paylaşımın oluşturabileceği koordinasyon risklerini azalttığı değerlendirilmektedir. Diğer yandan verinin geçmişe ait veri niteliğinde olması da bu riskin azalmasına hizmet etmektedir.
- (80) Bu hususların yanı sıra bildirim değerlendirilmesi sürecinde MSC Gemi Acenteliği A.Ş., OOCL Gemi Acenteliği Hizmetleri ve Ticaret A.Ş., Medkon Hat İşletmeciliği Denizcilik ve Ticaret A.Ş., Turkon Konteyner Taşımacılık ve Denizcilik A.Ş., Maersk Denizcilik A.Ş., Hapag-Lloyd Denizaşırı Nakliyat A.Ş., Elkenz Marmara Deniz Taşımacılığı Hizmetleri Ltd. Şti., Hamburg Süd Gemicilik Acenteliği ve Nakliyat Ltd. Şti. ve Uluslararası Taşımacılık ve Lojistik Hizmet Üretenleri Derneği gibi talep tarafını oluşturan birtakım teşebbüs ve teşebbüs birliklerine, işbu bildirim konu liman bazında elleçlenen yük miktarı paylaşımının kendileri açısından olası rekabetçi ve anti-rekabetçi etkileri ile liman hizmet fiyatlarına etki edip etmeyeceği yönündeki görüşleri sorulmuş, teşebbüsler bu soruya genel olarak bu paylaşımın kendileri açısından herhangi bir rekabet karşıtı etki doğurmadığı yönünde cevaplar sunmuştur. Öte yandan TÜRKLİM tarafından alınan bilgiler doğrultusunda, söz konusu paylaşımının belirtilen haliyle 2005 yılından bu yana devam ettiği öğrenilmiştir. Bununla birlikte günümüze dek bu veriler TÜRKLİM Raporları’nda açık bir şekilde yer almasına rağmen söz konusu hususa ilişkin talep tarafından Kuruma yapılmış bir şikayet başvurusu bulunmamaktadır. Bu hususun da teşebbüsler tarafından verilen cevapları ve yukarıda yer alan pazarın yapısının ve paylaşılan verinin niteliğinin anti-rekabetçi riskleri azalttığı değerlendirmelerini desteklemektedir. Dolayısıyla bu bilgiler çerçevesinde bildirim konu paylaşımın bir takım riskler taşımakla birlikte ilgili

piyasanın önemli bir bölümünde rekabeti ortadan kaldıracak düzeyde olmadığı ve bu bağlamda muafiyetin bu şartının da sağlandığı değerlendirilmektedir.

d. Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması

- (81) Bir anlaşmaya bireysel muafiyet tanınabilmesi için gerekli bu son koşulda, anlaşmadan ilk iki olumlu koşuldaki yararların elde edilmesi için daha az rekabeti sınırlayıcı bir yöntem söz konusu olmaması gerektiği belirtilmektedir. Bu koşul altındaki değerlendirmelerde genel olarak sözleşmenin rekabeti kısıtlayıcı hükümlerinin, elde edilecek faydaların sağlanması için zorunlu olup olmadığı ve sözleşme süresi dikkate alınmaktadır.
- (82) Bildirim Formunda muafiyetin bu son şartı ile ilgili olarak bilgi değişiminin gönüllülük esasına dayalı olduğu ve TÜRKLİM'e üye olma zorunluluğu bulunmadığı, bilgi değişiminin kamuya açık bir şekilde gerçekleştirilmesi nedeniyle sadece liman işletmecilerinin değil müşterilerin de verilere ulaşmasının mümkün olacağı ve söz konusu durumun limanlar üzerinde potansiyel baskı oluşturacağı, üç aylık paylaşım periyodunun da aylık paylaşımlarla karşılaştırıldığında makul olduğu, verilerin 20 günlük eskitme süresinin de (her üç aylık verinin üçüncü ayın 20. gününde yayımlanması) verinin üç aylık kümülatif veri olduğu ve bu durumun sağladığı belirsizlik dikkate alındığında yeterli olduğu, nitekim Kurulun BKM Online kararında üç aylık eskitme süresini uygun gördüğü, ancak ilgili kararda üç aylık değil aylık verinin paylaşıldığı, ayrıca paylaşım konu verinin stratejik veri kapsamında sadece elleçleme miktarını kapsadığı, fiyat, maliyet, yatırım, teknoloji, AR-GE gibi unsurları barındırmadığı ifade edilmiştir.
- (83) Öte yandan bildirimde paylaşılan verilerin teşebbüs bazında olması üzerinde de durulmuş, atıl kapasitenin oluşturduğu giriş engelinin giderilmesinin, yatırımların doğru bölge ve alanlarda yapılmasının ve limanların kendi etkinlik ve verimlilik yapılarını diğer limanlarla kıyaslayabilmesinin bilgi paylaşımının ancak teşebbüs bazında gerçekleştirilmesiyle mümkün olabileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda teşebbüs bazlı bilgi değişiminin rekabeti zorunlu olandan fazla kısıtlamadığı vurgulanmış, Kurulun BKM Online, ODD ve Ağır Ticari Araçlar Derneği²³ kararlarında da teşebbüs bazlı paylaşımına izin verdiği belirtilmiştir.
- (84) Yukarıda sayılan unsurlardan bilgi paylaşımının gönüllülük esasına dayalı olması, kamuya açık olması gibi unsurların rekabetin zorunlu olandan fazla kısıtlanmayacağına hizmet edeceği söylenebilecektir. Diğer yandan verilerin aylık veriler yerine üç aylık kümülatif verilerden oluşması da liman işletmecilerinin faaliyet düzeyleri ve kapasite kullanım oranları bakımından bir ölçüde belirsizlik yaratabilecektir. Bu bağlamda verilerin geleceğe yönelik değil geçmiş zaman verisi olması da rekabetin sınırlanması risklerini azaltmakla beraber, diğer yandan bir önceki bölümde söz edilen olası potansiyel risklerin iyice ortadan kaldırılması adına 20 günlük bir gecikme yerine iki aylık bir sürenin tercih edilmesinin daha makul bir süre olabileceği değerlendirilmektedir.
- (85) Öte yandan verilerin liman işletmesi (teşebbüs) bazında paylaşılmasıyla ilgili olarak, öncelikle daha önceki bölümlerde de belirtildiği üzere Kurul kararlarındaki ağırlıklı yaklaşımın verilerin teşebbüs bazında paylaşımından ziyade toplulaştırılmış veri şeklinde paylaşımına izin verilmesi yönünde olduğu vurgulanmalıdır. Nitekim gerek Kılavuz'da yer alan hususlar gerekse rekabet hukukundaki genel yaklaşım da

²³ Kurulun, 12.04.2012 tarih ve 12-20/518-154 sayılı kararı.

toplulaştırılmış verilerin rekabetçi davranışların koordinasyonu açısından teşebbüs bazında verilere göre daha az risk arz ettiği şeklindedir. Her ne kadar Kurulun teşebbüs bazında paylaşımına da menfi tespit belgesi vermek ya da muafiyet tanımak yönünde kararları olsa da, söz konusu kararların da genelde “marka” gibi belli bir düzeyde toplulaştırma içerdiği görülmektedir.

- (86) Bu değerlendirmeler çerçevesinde bir önceki bölümde de yer verildiği üzere, işbu bildirimden sağlanacak başlıca etkinlik kazanımı olarak ileri sürülen atıl kapasitenin engellenmesi hususu ile teşebbüs bazında elleçlenen yük miktarı paylaşımı ile ortaya çıkabilecek koordinasyon sorununun birlikte değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Bu noktada akıllara teşebbüs bazında paylaşım yerine bölgesel bazda paylaşımın da atıl kapasitenin engellenmesine hizmet edeceği ihtimali gelmekte ise de, söz konusu paylaşımın belirli bir toplulaştırma içermesi hasebiyle yatırım yapılacak ya da atıl kapasitenin azaltılması gereken daha küçük coğrafi alanların tam anlamıyla tespit edilememesi riskini barındırdığı öne sürülebilecektir. Öte yandan bölgesel bazda yapılacak bir toplulaştırmada da aynı bölgede aynı yük tipinde hizmet veren liman sayısının iki-üç liman gibi sınırlı olması durumunda teşebbüs bazında verilere ulaşma ihtimali bulunmamaktadır. Nitekim aşağıdaki tablolarda görüldüğü üzere TÜRKLİM tarafından belirlenen bölgelerin bazılarında bazı yük gruplarında sınırlı sayıda liman işletmesi faaliyet göstermektedir:

Tablo 2: Bölge Bazında Yük Tipi Kırılımlı Tüm Limanlar (Doğu Karadeniz)

DK	Doğu Karadeniz	Konteyner	Genel Kargo	Sıvı Dökme	Ro-Ro	Yolcu
1	Hopa Park Limanı		1	1		
2	Çayeli Limanı		1			
3	Riport Rize Limanı		1			
4	Alport Trabzon Limanı	1	1		1	1
5	Trabzon POAŞ			1		
6	Ordu		1	1		
7	Fatsa Motor İskelesi		1			
8	Giresun		1			
9	Ünye Limanı		1			
	TOPLAM	1	8	3	1	1

Kaynak: TÜRKLİM cevabi yazı

Tablo 3: Bölge Bazında Yük Tipi Kırılımlı Tüm Limanlar (Batı Karadeniz)

BK	Batı Karadeniz	Konteyner	Genel Kargo	Sıvı Dökme	Ro-Ro	Yolcu
1	Samsunport	1	1	1	1	1
2	Samsun Toros Limanı		1	1		
3	Yeşilyurt Limanı		1			
4	Sinop Limanı					1
5	Bartın Limanı		1			1
6	TTK Zonguldak Limanı		1			
7	Zonguldak Eren Limanı		1		1	
8	Zonguldak Bozhane Limanı		1			
9	Erdemir Limanı		1			
10	İC Karasu Limanı		1		1	
11	İnebolu Limanı		1			
	TOPLAM	1	10	2	3	3

Kaynak: TÜRKLİM cevabi yazı

19-40/655-280

Tablo 4: Bölge Bazında Yük Tipi Kırılımlı Tüm Limanlar (Doğu Marmara)

DM	Doğu Marmara	Konteyner	Genel Kargo	Sıvı Dökme	Ro-Ro	Yolcu
1	Aktaş Limanı			1		
2	Aksa Limanı		1	1		
3	Altıntel Limanı		1	1		
4	Aslan Çimento İskelesi		1			
5	Autoport Limanı		1		1	
6	Çayırova Cam Sanayi		1			
7	Çolakoğlu Limanı		1			
8	Diler D.Ç. Limanı		1			
9	DP World Yarımca	1				
10	Efesanport		1		1	
11	Evyap Limanı	1	1	1		
12	Kroman Çelik Limanı		1			
13	Ford Otosan Limanı				1	
14	İgşaş Limanı		1	1		
15	Koruma Klor Limanı		1	1		
16	Kumcular İskelesi		1			
17	Limaş Liman	1	1	1		
18	Nuh Çimento Limanı		1			
19	Poloport Limanı		1	1		
20	Rota Limanı		1			
21	Safoport Derince Limanı	1	1	1	1	
22	Solventaş Limanı			1		
23	Yılport Limanı	1	1	1		
24	UN Ro-Ro Limanı				1	
25	Haydarpaşa Limanı	1	1	1	1	1
26	Total Oil Gebze Limanı			1		
27	Milangaz Limanı			1		
28	Aygaz Limanı			1		
29	Derince POAŞ Limanı			1		
30	Shell Turcas Limanı			1		
31	Kocaeli Tüpraş Limanı			1		
32	Gübretaş Limanı			1		
33	Kocaeli Habaş Limanı			1		
34	Atakaş Limanı		1	1		
	TOPLAM	6	21	21	6	1

Kaynak: TÜRKLİM cevabi yazı

Tablo 5: Bölge Bazında Yük Tipi Kırılımlı Tüm Limanlar (Güney Marmara)

GM	Güney Marmara	Konteyner	Genel Kargo	Sıvı Dökme	Ro-Ro	Yolcu
1	Borusan Limanı	1	1		1	
2	Gemport Limanı	1	1		1	
3	Rodaport Limanı	1	1			
4	Gemlik Gübre		1			
5	Çelebi Bandırma Limanı	1	1	1	1	
6	Bağfaş Limanı		1	1		
7	İçdaş Limanı		1			
8	Kepez Çanakkale Limanı		1			1
9	Akçansa Limanı		1			
10	Mudanya Limanı					1
	TOPLAM	4	9	2	3	2

Kaynak: TÜRKLİM cevabi yazı

19-40/655-280

Tablo 6: Bölge Bazında Yük Tipi Kırılımlı Tüm Limanlar (Kuzeybatı Marmara)

KBM	Kuzeybatı Marmara	Konteyner	Genel Kargo	Sıvı Dökme	Ro-Ro	Yolcu
1	IDO Limanı				1	1
2	Karaköy Salıpazarı Limanı					1
3	Zeyport Limanı					1
4	Martaş Limanı		1	1		
5	Akçansa Limanı		1		1	
6	Kumport Limanı	1	1		1	
7	Mardaş Limanı	1	1			
8	Marport Limanı	1				
9	Asyaport Limanı	1	1			
10	Ceynak Tekirdağ Limanı	1	1		1	
11	UN Ro-Ro Limanı				1	
12	Total Haramidere Limanı			1		
13	Ambarlı POAŞ Limanı			1		
14	THY Opet Limanı			1		
15	Opet Marmara Ereğli Limanı			1		
16	Botaş LNG Limanı			1		
17	Bütangaz Limanı			1		
18	Çekisan Ambarlı Terminali			1		
19	Marmara Depoculuk İskelesi			1		
20	Tekirdağ TMO İskelesi			1		
	TOPLAM	5	6	10	5	3

Kaynak: TÜRKLİM cevabi yazı

Tablo 7: Bölge Bazında Yük Tipi Kırılımlı Tüm Limanlar (Kuzey Ege)

K E	Kuzey Ege	Konteyner	Genel Kargo	Sıvı Dökme	Ro-Ro	Yolcu
1	Dikili Limanı		1			1
2	APM Terminali	1				
3	Batı Limanı		1			
4	Ege Gübre Limanı	1	1	1		
5	İDÇ Limanı		1			
6	Nemport Limanı	1	1			
7	Petkim Limanı		1	1		
8	Petlim Limanı	1				
9	Ege Çelik Limanı		1			
10	Habaş Limanı		1	1		
11	Petrol Ofisi Limanı			1		
12	Total Limanı			1		
13	Ege Gaz Limanı			1		
14	Tüpraş Limanı			1		
15	İzmir Limanı	1	1	1	1	1
16	Çeşme Ulusoy Limanı				1	1
17	Egeport Limanı					1
18	Milangaz Limanı			1		
19	Alpet Limanı			1		
20	Aliağa Egegaz Terminali			1		
	TOPLAM	5	9	11	2	4

Kaynak: TÜRKLİM cevabi yazı

19-40/655-280

Tablo 8: Bölge Bazında Yük Tipi Kırılımlı Tüm Limanlar (Güney Ege)

GE	Güney Ege	Konteyner	Genel Kargo	Sıvı Dökme	Ro-Ro	Yolcu
1	Güllük Limanı		1			
2	Bodrum Yolcu Limanı					1
3	Marmaris Yolcu Terminali					1
	TOPLAM	0	1	0	0	2

Kaynak: TÜRKLİM cevabi yazı

Tablo 9: Bölge Bazında Yük Tipi Kırılımlı Tüm Limanlar (Doğu Akdeniz)

DA	Doğu Akdeniz	Konteyner	Genel Kargo	Sıvı Dökme	Ro-Ro	Yolcu
1	Taşucu				1	1
2	MIP	1	1	1	1	1
3	Mersin POAŞ Limanı			1		
4	Mersin ATAŞ Limanı			1		
5	Aves Limanı			1		
6	MESBAŞ Limanı		1			
7	Assan Limanı	1	1			
8	Limak İskenderun	1	1		1	1
9	Delta Rubis Petrol Limanı			1		
10	İsdemir Limanı		1	1		
11	MMK Metalurji Limanı		1			
12	Toros Ceyhan Limanı		1	1		
13	Botaş Limanı			1		
14	Ekinciler Limanı		1			
15	Yazıcılar Limanı		1			
16	Denbirport Limanı		1			
17	İskenderun POAŞ			1		
18	Dört Yol Milangaz			1		
19	İSKEN Limanı		1			
20	Atakaş İskenderun Limanı		1	1		
21	Tosyalı Limanı		1			
22	Medcem Silifke Limanı		1			
	TOPLAM	3	14	11	3	3

Kaynak: TÜRKLİM cevabi yazı

Tablo 10: Bölge Bazında Yük Tipi Kırılımlı Tüm Limanlar (Batı Akdeniz)

BA	Batı Akdeniz	Konteyner	Genel Kargo	Sıvı Dökme	Ro-Ro	Yolcu
1	Antalya Port Akdeniz	1	1			1
2	ASBAŞ		1		1	1
3	As Çimento		1			
4	Alanya Limanı					1
5	Antalya POAŞ Limanı			1		
6	Kaş					1
	TOPLAM	1	3	1	1	4

Kaynak: TÜRKLİM cevabi yazı

- (87) Bu hususlar belirtilmekle beraber, bir önceki bölümde değinilen pazarın genel özelliklerine tekrar değinilmesinde fayda görülmektedir. Önceki bölümde de ifade edildiği üzere, liman işletmeciliği pazarı özellikle konteyner liman işletmeciliği alanında talep tarafında alıcı gücü yüksek teşebbüs ve işbirliklerinin (konsorsiyumların) bulunduğu, ticari sözleşmelerin en kısa bir yıl olmak üzere üç ile beş senelik bir yapıda uzun süreli olduğu, uğrak limanlarının önceden belirlendiği, müşterilerle ve liman işletmecileriyle sözleşmelerin önceden akdedildiği, bu nedenle fiyatlandırma davranışlarının anlık kapasite durumuna göre belirlenmediği bir yapı arz etmektedir. Diğer yük tiplerine ilişkin liman işletmeciliği bakımından ise bildirim sahibi tarafından verilen bilgiler çerçevesinde, esas maliyet unsurunun navlun ücreti olması, nihai varış

limanının varış öncesinde belirlenebilmesi, bu limanların genelde fabrika limanları olması gibi hususlar bildirim konu bilgi değişimine yönelik rekabetçi endişeleri azaltmada rol oynamaktadır. Diğer yandan bildirim sahibi tarafından iletilen bilgilerde, limanların anlık kapasitesinin çeşitli etmenlere bağlı olduğu ve dinamik bir yapı arz ettiği, üç aylık TÜRKLİM elleçleme verilerinin kapasitenin anlık ve gelecekteki durumuna yönelik bilgi vermediği, bu tür verilerin acente, müşteri, gümrük müşaviri gibi bilgi kaynaklarından daha kolay elde edildiği, TÜRKLİM verisinin üç aylık kümülatif veri olmasının da belirsizliği artırdığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, bazı durumlarda yük tipi, malların nihai varış noktası, liman hinterlandı gibi etkenler nedeniyle hizmet alınabilecek alternatif limanlar sınırlılık arz etse de, bahsi geçen hususların pazar açısından dengeleyici bir rol oynadığı ve liman işletmecilerinin rekabetçi davranışların koordinasyonu yönünde davranmasını törpülediği değerlendirilmektedir. Öte yandan geleneksel ürün ve hizmet pazarlarıyla karşılaştırıldığında, liman hizmetlerinin yatay anlaşmalardan ziyade ekseriyetle hakim durum kapsamında rekabet hukukuna konu olan pazarlar olduğu görülmektedir. Ek olarak teşebbüs bazında paylaşım ile birlikte tekrar vurgulanması gereken diğer bir husus, verinin niteliği olup, verinin üç aylık kümülatif bir şekilde paylaşımının da liman işletmecilerinin mevcut faaliyet düzeyleri ve kapasite kullanım oranlarına ilişkin yaratacağı belirsizlik ile teşebbüs bazında paylaşımın risklerini sınırlayabileceği değerlendirilmektedir. Son olarak önceki bölümde de ifade edildiği üzere, söz konusu paylaşım 2005 yılından beri süregelmesine rağmen, geçen süre içinde talep tarafını oluşturan teşebbüslerden söz konusu durumun pazarda liman işletmelerini avantajlı duruma getirdiği ve rekabeti sınırladığına yönelik bir şikayette bulunulmamıştır. Kendilerinden bilgi talep edilen talep tarafını oluşturan teşebbüs ve dernekler de, bu tür bir paylaşımın rekabeti sınırlayıcı etkisi olmadığını belirtmişlerdir.

- (88) Dolayısıyla pazarın dengeli yapısına, paylaşılan verinin kapsamına ve talep tarafından alınan bildirimlere ilişkin bu değerlendirmeler doğrultusunda, daha önce sözü edilen eskitme süresinin de 20 günden iki aya çıkarılması kaydıyla, teşebbüs bazında paylaşımın da bu aşamada rekabetin zorunlu olandan fazla sınırlanması sonucuna yol açmayacağı, bununla birlikte pazar dinamiklerinin izlenmesi adına muafiyetin beş yıl ile sınırlı olmasının uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

(89) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

1. Gemi kabul ve personel sayısı bilgilerinin paylaşımına 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca menfi tespit belgesi verilmesine,
2. Limanlarda elleçlenen yüklerin belirlenmiş yük gruplarına ve ihracat-ithalat-kabotaj-transit gibi bazı genel nitelikteki alt kısıtlımlara göre adetleri verisinin paylaşımına, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olması nedeniyle, 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit belgesi verilemeyeceğine,
3. Bununla birlikte söz konusu verinin paylaşımına, geciktirme süresinin iki ay olarak düzenlenmesi şartıyla beş yıl süreyle bireysel muafiyet tanınmasına

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.