

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2016-4-19 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : **16-33/576-252**
Karar Tarihi : 13.10.2016

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Fevzi ÖZKAN, Adem BİRCAN, Şükran KODALAK

B. RAPORTÖRLER: Kerem TOMUR, Kasım ŞENGÜL, M. Yavuz GÜNER

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Avrasya Deniz Taş. ve Tur. Hiz. İnş. San. ve Tic. A.Ş.
Temsilcisi: Av. Ömer ÖNÜT
Bağlarbaşı Nuhkuyusu Caddesi No: 229 D:7, Üsküdar/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - İstanbul Büyükşehir Belediyesi
Kemalpaşa Mahallesi 15 Temmuz Şehitler Cad. No:5. 34134
Fatih/İstanbul
- Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hiz. A.Ş.
Hava Limanı Karşısı İstanbul Dünya Ticaret Merkezi A3 Blok Kat:
2-3,34149 Yeşilköy/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hiz. A.Ş. tarafından elektronik biletleme sistemi hizmet bedelinin aşırı bir seviyeye çıkarılması suretiyle hâkim durumun kötüye kullanıldığı iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Kuruma yapılan başvuruda özetle;

- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) tarafından, İstanbul ili sınırları içindeki toplu taşıma sistemlerinde bilet entegrasyonunun sağlanması amacıyla 31.12.2006 tarihinde tüm resmi ve özel toplu taşıma aktörleri ile Bilet Entegrasyon Protokolü'nün imzalandığı ve protokolün bugüne kadar yürürlükte olduğu,
- Protokol ile biletlerin belli bir standarda getirildiği, hak ediş raporlarının hazırlanması ve İBB'ye sunulması görevinin, Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hiz. A.Ş. (BELBİM)'e verilmiş olduğu, söz konusu hak edişleri ödeme görevinin ise İBB'ye verildiği, bu hizmet karşılığında BELBİM'e turnike başına aylık 130 kontör ödenmesinin kararlaştırıldığı, sonradan 140 kontöre artırılan bu hizmet bedelinin İBB'ye ödenmesine karar verildiği,
- İBB tarafından alınan 19.11.2015 tarihli ve 1931 sayılı kararla, toplu taşımada kullanılan İstanbulkartın, 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun (6493 sayılı Kanun) uyarınca elektronik paraya dönüştürülmesine ve BELBİM tarafından münhasıran işletilmesine karar verildiği, bunun üzerine BELBİM tarafından 01.03.2016 tarihli Üye İşyeri Sözleşmesi'nin imzalanmasının talep edildiği, sözleşmenin imzalanmasını sağlamak amacıyla hak edişlerin ödenmeyeceği yönünde tehditlerde bulunulduğu,

16-33/576-252

- İmzalanması talep edilen protokolün hizmet bedeline ilişkin olarak yeni kriterler öngördüğü, bundan sonra hizmet bedeli olarak aylık hak ediş tutarının %1'inin ve bu tutara ilişkin KDV'nin ödeneceği, bu miktarın bugüne kadar ödenmekte olan 140 kontrollük bedele oranla sözleşme tarafı olan taşıyıcılar bakımından maliyeti beş kat artırdığı,
- Sistemde bulunan teşebbüslerin çok büyük yatırımlar yapmış olmaları nedeniyle sözleşmeden çıkamayacakları ve BELBİM'in bu fahiş fiyatlara rağmen sözleşmeleri imzalatabileceğini bildiği ve bu nedenle toplu taşıma aktörlerine yönelik dayatmalarda bulunulduğu,
- Fahiş fiyatlar ve bu fiyata uyulmasına yönelik dayatmaların 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesi uyarınca hâkim durumun kötüye kullanılması hallerini teşkil ettiği

iddia edilmiş ve gereğinin yapılması talep edilmiştir.

- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 11.04.2016 tarih ve 2412 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 02.05.2016 tarihli, 2016-4-19/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 11.05.2016 tarihli Rekabet Kurulu (Kurul) toplantısında görüşülmüş ve 16-16/274-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 12.07.2016 tarih ve 2016-4-19/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; BELBİM'in 4054 sayılı Kanun'u ihlal eder nitelikte uygulamalarda bulunduğu yönünde bir bulguya ulaşılamadığı ve bu nedenle anılan teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı, başvurunun reddedilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. BELBİM Hakkında Bilgi

- (5) Elektronik para kuruluşu olan BELBİM, İBB'nin bir iştiraki olup 1987 yılında her türlü konuda üretim ve ticaret hizmetlerinde bulunmak üzere proje, bilgi işlem, elektronik, elektromekanik gibi alanlarda İBB iştiraklerine, ilçe belediyelerine, diğer kamu ve özel kurumlara hizmet vermek amacıyla kurulmuştur. BELBİM 2015 yılında; 6493 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gerekli değişiklikleri yaparak Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumundan (BDDK) "Elektronik Para Kuruluşu" faaliyet izni almıştır. İBB Meclisinin 19.11.2015 tarihli, 1931 sayılı kararı ile İstanbul toplu ulaşımında kullanılan İstanbulkartın 6493 sayılı Kanun uyarınca elektronik paraya dönüştürülerek işletilmesi hususunda yetkilendirilmiştir. Bu yetki çerçevesinde BELBİM de resmi ve özel piyasa aktörleri ile üye işyeri protokolü imzalamıştır.

I.2. Sektöre İlişkin Bilgiler

- (6) Önaraştırma, İstanbul ilinin toplu ulaşım sistemi ile ilgilidir. İstanbul'da ulaşım ağı; kara taşımacılığı, deniz taşımacılığı ve raylı taşımacılık olmak üzere üç ana hattan oluşmaktadır. Bu ağ içinde pek çok resmi ve özel kuruluş faaliyet göstermektedir.
- (7) Başvuru sahibi Avrasya Deniz Taş. ve Tur. Hiz. İnş. San. ve Tic. A.Ş.'nin (DENTUR AVRASYA), özel tekne/motor ile deniz yolu toplu taşıma faaliyeti gösteren teşebbüslerden biridir. Özel tekne/motor ile toplu taşıma faaliyeti gösteren diğer teşebbüsler ise TURYOL S.S. Turizm ve Yolcu Deniz Taşıyıcılar Kooperatifi (TURYOL) ve S.S Mavi Marmara Deniz Yolcu Eşya ve Turizm Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi'dir (MAVİ MARMARA). Deniz yolu ile toplu taşıma faaliyeti gösteren İstanbul Şehir Hatları A.Ş. (ŞEHİR HATLARI), İBB'nin bir iştirakidir. İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş. (İDO) ise 2011 yılı Haziran ayında İBB'nin bünyesinden çıkarılarak özelleştirilmiştir. Aşağıdaki tabloda İstanbul'da toplu taşıma araçlarının yolcu sayısı ve payları gösterilmektedir:

Tablo 1: İstanbul'da 2015 Yılı İtibarıyla Toplu Taşıma Araçlarının Yolcu Sayıları ve Payları

Toplu Taşıma Araçları	Yolcu Sayısı (Kişi/Gün)	Payı (%)
RAYLI-BANLIYÖ	2.299.040	17,85
KARAYOLU	9.956.747	77,30
DENİZYOLU (Toplam)	625.513	4,86
- İDO	209.453	1,63
- Şehir Hatları	271.735	2,11
- Özel Tekne/Motor ¹	144.325	1,12
TOPLAM	12.881.300	100,00

Kaynak: <http://www.iETT.gov.tr/tr/main/pages/istanbulda-toplu-ulasim/95>

- (8) İBB ve BELBİM, toplu taşımada kolaylık sağlamak adına 1995 yılında bütünleşik elektronik bilet sistemi olan "AKBİL" (Akıllı Bilet ve Elektronik Ücret Toplama Sistemi) projesini hayata geçirmiştir. Günümüzde ise bilişim teknolojilerinin gelişmesi ve yeni ihtiyaçlar doğurması nedeniyle bu proje yerini İstanbulkart projesine bırakmıştır. Karayolunda minibüs, taksi, taksi dolmuş hariç olmak üzere diğer bütün toplu taşıma araçlarında kullanılabilen bu kart, ulaşım araçları arasında entegrasyonu sağlayarak iki araç arasındaki geçişi kolaylaştırmakta ve tüketicinin zamandan tasarruf etmesini sağlamaktadır. Ayrıca aktarmalarda indirim yapılması gibi uygulamalar da bu kartı cazip kılmaktadır. Taşıma faaliyeti gerçekleştiren teşebbüsler bakımından ise kâğıt bilet kesme ve bu iş için bir çalışan bulundurma gibi ek maliyetlerin olmadığı görülmektedir. İstanbulkartın kullanılabildiği sistemler ve bu sistemlere ait araçlar aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo 2: İstanbulkartın Kullanılabildiği Sistemler ve Bu Sistemlere Ait Araçlar

SİSTEM	ARAÇ
İETT	Otobüs, Çift Katlı Express, Nostaljik Tramvay, Metrobüs, Tünel
Özel Halk Otobüsleri	Otobüs, Belde Otobüsü
İSTANBUL ULAŞIM	Metro, Tramvay, Füniküler, Teleferik
İDO	Deniz Otobüsleri, Sirkeci-Harem Araba Vapuru, Adalar Vapurları
ŞEHİR HATLARI	İstanbul içi ve Adalar Vapurları
TCDD	Marmaray
TURYOL, MAVİ MARMARA VE DENTUR AVRASYA ²	Eminönü - Kadıköy (METRO DURAĞI) Eminönü - Üsküdar Kadıköy (METRO DURAĞI) - Eminönü - Karaköy Kadıköy 2 (ÇAYIRBAŞI) - Karaköy - Eminönü Karaköy - Kadıköy (METRO) Karaköy - Kadıköy 2 (ÇAYIRBAŞI) Karaköy - Üsküdar Üsküdar - Eminönü - Karaköy Eminönü - Kadıköy 2 (ÇAYIRBAŞI) Bakırköy - Eminönü Eminönü - Bakırköy Üsküdar - Beşiktaş Üsküdar - Kabataş Eminönü - Bebek

Kaynak: <http://istanbulkart.iETT.gov.tr/tr/istanbulkart/pages/anonim-kart/355>

¹ Başvuru sahibi DENTUR AVRASYA'nın dâhil olduğu grup.

² Başvuru sahibinin içinde bulunduğu özel tekne/motor işletmecisi teşebbüslerin çalıştıkları hatlar ayrıntılı olarak verilmiştir.

16-33/576-252

- (9) BELBİM, ana faaliyet olarak İstanbul'un elektronik ücret toplama sistemine ait elektronik cihazların kullanım raporlarını oluşturmakta, ulaşım hizmeti veren teşebbüslere ait hak edişleri çıkarmakta, sistemin sağlıklı işlemlerini sağlamaktadır. Bunun için³ sahadaki 20.000'e yakın cihaza gerektiğinde uzaktan program yüklenmekte, tarifeler güncellenmekte, sahadaki cihazlar izlenmekte, arıza durumunda uzaktan ya da saha ekipleri marifetiyle müdahale edilmekte, toplanan veriler işlenmekte, sistemle yaklaşık 20 milyon İstanbulkart kullanıcılarına hizmet verilmektedir.
- (10) Bu faaliyetlerin karşılığında BELBİM, ulaştırma hizmeti veren teşebbüslerle "Üye İşyeri Sözleşmesi" imzalayarak üye işyerlerinden belli oranlarda komisyon almaktadır. Bu komisyon oranları hizmet verilen araca ve ulaşım hattına/ağına göre farklılık gösterebilmektedir.

I.3. İlgili Ürün Pazarı

- (11) Başvuruya konu iddia İBB Meclisi kararı ile yetkilendirilen BELBİM'in ihraç ettiği e-para niteliğindeki ödeme aracının, ulaşım hizmeti veren teşebbüslere ait çeşitli araçların biniş ücretlerinin tahsilinde kullanıldığı sisteme ilişkindir. Söz konusu sistemde üye işyerlerinin hak ediş bedelleri BELBİM tarafından hesaplanarak teşebbüse ödenmekte ve hizmet maliyetleri de üye işyerlerinden tahsil edilmektedir. BELBİM tarafından sunulan hizmetler toplu taşıma araçlarında kullanılan ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinin geliştirdiği, antenli temassız kart teknolojisine dayanan bir elektronik bilet⁴ (İstanbulkart) sistemine ilişkindir. Dolayısıyla dosya kapsamında ilgili ürün pazarı; "İstanbul ilinde toplu taşıma araçlarında kullanılan elektronik kart sistemi" olarak tanımlanmıştır.

I.4. İlgili Coğrafi Pazar

- (12) Başvuru sahibi ve rakibi teşebbüsler ile hakkında inceleme yapılan BELBİM'in faaliyet alanı İstanbul ilidir ve İstanbul ilinde toplu taşıma araçlarında kullanılan elektronik kart sistemi de sadece İstanbul'da bulunan toplu taşıma araçlarında kullanılabilir. Ayrıca BELBİM'in İBB Meclisinin 19.11.2015 tarihli, 1931 sayılı kararı ile İstanbul toplu ulaşımında kullanılan İstanbulkartın mevzuata uygun olarak dönüştürülmesi için yetkilendirildiği göz önüne alındığında dosya kapsamında ilgili coğrafi pazar "İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları" olarak tanımlanmıştır.

I.5. Yapılan İnceleme ve Tespitler

I.5.1. Taraflardan Elde Edilen Bilgiler

I.5.1.1. BELBİM'den Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (13) 14.06.2016 tarihinde BELBİM Genel Müdürü (.....) ile yapılan görüşmede;
- BELBİM'in 1987 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşlarına ve iştiraklerine bilgi işlem hizmetleri gibi teknik hizmetler sunmak için kurulduğu,
 - Kurulduğu tarihte kâğıt bilet kullanımının devam ettiği, henüz elektronik sistemin mevcut olmadığı,
 - Önceleri BELBİM'in İETT ile yapılan sözleşme çerçevesinde sadece teknik hizmetler verdiği, bu nedenle teknik hizmet dışında kalan kart basım ve dağıtımı, bayilik ve dolum hizmetleri, paraların insanlı ve insansız yükleme noktalarından toplanması gibi işlemlerin İETT tarafından gerçekleştirildiği,
 - Bu dönemde DENTUR AVRASYA'nın dâhil olduğu deniz motoru firmaları ile İETT arasında yapılan anlaşma gereği, sistemin yaygınlaşması için, kart hizmet bedellerinin düşük tutulduğu ve maliyetlerin altında kaldığı,

³ 2015 yılı faaliyet raporu sf.18 (<http://www.belbim.istanbul/kurumsal/bilgi-toplumu-hizmetleri/>)

⁴ <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/istanbulkarttanitim.aspx>

16-33/576-252

- İETT'nin bu açığı raylı sistemlerden aldığı yüksek komisyonlar ile çapraz sübvansiyon yaparak kapattığı,
- Daha sonra sistemin elektronik para mevzuatı uyarınca işletilmek üzere BELBİM tarafından devralındığı, bununla birlikte İETT'nin gerçekleştirdiği faaliyetlerin de kendilerine geçtiği ve bu durumun maliyet artışına neden olduğu,
- Ayrıca yakın zamanda statü değişikliğine giden BELBİM'in, BDDK denetimine tabi bir elektronik para kuruluşu haline geldiği, elektronik para kuruluşunun faaliyetlerini düzenleyen 6493 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat uyarınca başta teknik sistemlerin iyileştirilmesi, yedeklenmesi, ilave denetimler yapılması olmak üzere birçok yeni yükümlülüğün getirildiği ve bu durumun ek maliyetlere neden olduğu,
- BELBİM'in Sayıştay denetimine tabi olması nedeniyle maliyetlerin altında daha fazla hizmet vermesinin mümkün olmadığı,
- İstanbul'da toplu taşıma hizmeti veren diğer teşebbüslerin komisyon oranlarına bakıldığında; İstanbul Metro A.Ş. için (.....), ŞEHİR HATLARI için (.....), İDO için (.....) olarak belirlendiği, özel motor/tekne ile ulaşım hizmeti veren teşebbüsler (DENTUR AVRASYA, TURYOL, MAVİ MARMARA) için bu oranın ise ilk başta (.....) olmasının düşünüldüğü, ancak teşebbüsler ile yapılan görüşmeler neticesinde (.....)'ye düşürüldüğü,
- Hâlihazırda özel motor/tekne ile ulaşım hizmeti veren teşebbüslerin kendi gişelerinden nakit para karşılığı kendi biletlerini satabildiği ve İstanbulkart olmadan da yolcu taşımacılığı yapabilecekleri,

ifade edilmiştir.

I.5.1.2. DENTUR AVRASYA'dan Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (14) 15.06.2016 tarihinde DENTUR AVRASYA'nın 2. Başkanı (.....) ile yapılan görüşmede;
- DENTUR AVRASYA'nın altı iskelede faaliyet gösterdiğini (ruhsatta yazan hatlar: Üsküdar - Beşiktaş, Üsküdar - Kabataş, Bebek - Eminönü) ancak bunlardan sadece 3'ünde (Üsküdar, Beşiktaş ve Kabataş) turnike sistemi bulunduğu⁵,
 - Yaklaşık 150 yıldır boğazda taşımacılık yapan teşebbüsün son 30–40 yıldır belediyenin izni ile faaliyet gösterdiği,
 - İstanbulkart olmadan faaliyet göstermenin fiilen mümkün olmadığı zira yolcuların önemli bir kısmının kart kullanarak geçiş yaptığı, nakit ödeme ile geçiş yapan yolcu sayısının ise çok az olduğu,
 - Aynı faaliyeti gösteren TURYOL ve MAVİ MARMARA'nın turnike sayılarının fazla, cirolarının düşük olması nedeniyle şikâyet konusu uygulamanın onların yararlarına dahi olmuş olabileceği ve maliyet kalemlerinde önemli bir artış meydana gelmemiş olması nedeniyle şikâyette bulunmamış olabilecekleri,
 - Yeni komisyon oranının mali açıdan diğer bedele göre cirosu büyük olan teşebbüsler için yüksek olmakla birlikte, teşebbüsleri sektörden dışlayacak nitelikte olmadığı,
 - İskelelerde kullanılan turnikelerin şirketin kendisi tarafından temin edildiği ancak bakımlarının BELBİM tarafından yapıldığı, 01.03.2016 tarihinde yürürlüğe giren Üye İşyeri Sözleşmesi'nden önce sunulan hizmet ile yürürlükten sonraki hizmet arasında fark olmamasına rağmen İETT'nin yürüttüğü faaliyetlerin BELBİM'e devredilmesinden sonra hizmet bedellerinde 5-6 kat artış olduğu,

⁵ Yolcu sayısı görece düzensiz ve yetersiz olan diğer hatlardaki toplu taşıma sistemi gelişmediği için turnike sisteminin kullanılmadığı değerlendirilmektedir.

- Maliyet yapılarının İDO'nun maliyetlerinden farklı olduğu, İDO'nun iskelelere kira ödemediği, DENTUR AVRASYA'nın ise iskeleler için hem kira hem de Milli Emlak Genel Müdürlüğüne ecri misil ödediği, bu nedenle maliyetlerinin yüksek olduğu

ifade edilmiştir.

I.6. Değerlendirme

- (15) Yapılan başvuruda özetle; BELBİM'in İstanbul Büyükşehir Belediyesi toplu taşıma sisteminde kullanılan elektronik ödeme sisteminin (İstanbulkart) hizmet bedellerinin fahiş bir şekilde yükseltilerek toplu ulaşım hizmeti veren teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırıldığı iddia edilmektedir. Söz konusu şikâyeti değerlendirme aşamasına geçmeden önce İstanbul Büyükşehir Belediyesinin iştiraki olan BELBİM'in 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde tanımlı bir teşebbüs niteliği gösterip göstermediği incelenmelidir.
- (16) Kanun'un 3. maddesinde teşebbüs; "*Piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*" olarak ifade edilmiştir. BELBİM, 30.06.2016 tarih ve 4218 sayılı yazısında, ticari bir şirket olarak piyasada faaliyet gösterdiğini, karar alma mekanizmalarında da İBB'den bağımsız olduğunu ifade etmiştir. Bu açıdan BELBİM'in bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bütünlük teşkil eden bir teşebbüs olduğu görülmektedir.
- (17) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi rekabeti sınırlayıcı anlaşmaları, uyumlu eylemleri ve teşebbüs birliği kararlarını, 6. maddesi ise hâkim durumda bulunan teşebbüslerin hâkim durumlarını kötüye kullanmasını yasaklamaktadır. Şikâyet başvurusu, teşebbüsler arası bir anlaşmadan ziyade İBB tarafından tek başına yetkilendirilen BELBİM'in eylemlerini konu almaktadır.
- (18) Bu nedenle başvuruya ilişkin değerlendirme 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında yapılacaktır. Ancak aşırı fiyatlama ihlalden bahsedebilmek için öncelikle hâkim durumda bulunan bir teşebbüsün varlığı gerektiğinden 6. madde değerlendirmesine geçmeden önce BELBİM'in hâkim durumda olup olmadığı tespit edilecektir.

I.6.1. Hâkim Durum Değerlendirmesi

- (19) 4054 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı üçüncü maddesinde hâkim durum, belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü olarak ifade edilmiştir. Bu tanım çerçevesinde İstanbul ilinde elektronik kart sistemi alanında faaliyetlerini yürüten BELBİM'in rakiplerinden, müşterilerinden ve tüketicilerden bağımsız hareket etme yeteneğinin bulunup bulunmadığı hâkim durum analizinin esaslı unsurudur.
- (20) İBB Meclisi'nin 19.11.2015 tarihli ve 1931 sayılı kararı ile İstanbul toplu ulaşımında kullanılan İstanbulkartın elektronik paraya dönüştürülmesine ve BELBİM tarafından münhasıran işletilmesine karar verilmiştir. Söz konusu karar sonrası BELBİM ile İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü arasında Temsilcilik Sözleşmesi akdedilmiştir. Sözleşmeye göre BELBİM tarafından belirlenmiş şartlar ve esaslar çerçevesinde, BELBİM ad ve hesabına hareket etmek üzere İETT'ye temsilcilik verilmiştir. Her ne kadar İETT ile kurulan sözleşme neticesinde BELBİM yetki paylaşımına gidiyormuş gibi gözükse de elektronik para ihracında münhasıran BELBİM yetkilendirilmiştir. Sözleşmenin "Diğer Hükümler" bölümünün 14. maddesi temsilciye tanınan yetkilerin, temsilciye münhasırlık tanındığı anlamına gelmediğini açık bir şekilde ifade etmektedir.

16-33/576-252

- (21) Bu bağlamda yasal ve sözleşmelere dayalı hukuki çerçeve ve fiili durum göz önüne alındığında BELBİM, İstanbul ilinde toplu taşımada kullanılan elektronik kart sisteminde tekel konumundadır. BELBİM'in herhangi bir rakibi olmadığı görülmekte, toplu taşıma şirketleri olan müşterilerinden de bağımsız bir şekilde hareket edebileceği değerlendirilmektedir.

I.6.2. Kanun'un 6. Maddesi Kapsamında Yapılan Değerlendirme

- (22) Hâkim durumda olan bir teşebbüsün rekabetçi şartlarda uygulayamayacağı ve sunduğu ürünün ekonomik değerinin önemli ölçüde üzerinde olan fiyatların aşırı fiyat olarak değerlendirildiği görülmektedir. Ancak ne ölçüde bir kar marjının aşırılığın göstergesi olacağına dair genel kabul görmüş bir kuraldan bahsetmenin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.
- (23) Bununla birlikte Kurul'un önceki kararlarına bakılacak olursa, İstanbul billboard piyasasında fiyatların yaklaşık %45 oranında ve megaboard piyasasında yaklaşık %128 oranında yükseltilmesi⁶; okul kıyafeti kararında rekabet koşulları itibariyle karşılaştırılabilir bir coğrafi pazarda faaliyet gösteren rakibi ile arasındaki fiyat farkının %20-30 civarında olması⁷, aşırı fiyatlama olarak görülmezken BELKO'nun satış fiyatlarını aynı ya da eşdeğer niteliklere sahip kömürlerin rekabete açık diğer coğrafi pazarlarda oluşan fiyatlara göre, ortalamada %50-60 oranında yüksek seviyelerde belirlemesi aşırı fiyat olarak değerlendirilmiştir⁸.
- (24) Aşırı fiyatın değerlendirilmesinde hizmetin fiyatının; maliyetiyle kıyaslanması ve aynı firmanın farklı coğrafi pazarlara, farklı müşteri gruplarına ya da farklı zaman diliminde uyguladığı fiyatlarla veya aynı/benzer pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin fiyatlarıyla karşılaştırılması önem taşımaktadır. İstanbulkart sisteminin BELBİM'e devrinden önce İETT tarafından kart hizmet bedellerinin, sistem maliyetinin çok altında belirlendiği ifade edilmektedir. Hizmet bedellerinin sistem maliyetinin altında belirlenmesine gerekçe olarak da sistemin yaygınlaştırılması ve kullanıcı sayısının artırılması gösterilmektedir. Bu bakımdan başlangıçta şikâyetçinin de arasında bulunduğu deniz otobüslerinin komisyon oranları düşük belirlenmiştir.
- (25) Hâlihazırda İstanbulkart sisteminde kontör değil; elektronik para mevzuatı uyarınca işletilmekte olan elektronik para kullanılmaktadır. Yolcular kartlara yüklü elektronik paralarla taşımacı işletmelerin "geçiş kontrol cihazlarına" tanımlanmış olan biniş ücreti tarifeleri üzerinden ödeme yapmakta ve elektronik para ile yapılmış olan ödemeler hesaplanarak taşımacı işletmelerin hesaplarına BELBİM tarafından aktarılmaktadır. Söz konusu sistemin işleyişi içerisinde çeşitli maliyetler ortaya çıkmakta olup bu maliyetler BELBİM tarafından karşılanmaktadır. Daha önce İETT tarafından işletilen bu sistemde BELBİM sadece teknik hizmetleri görmektedirken, mevcut durumda BELBİM kart basım ve dağıtımı, bayilik ve dolum hizmetleri, paraların insanlı ve insansız yükleme noktalarından toplanması gibi maliyetlere de katlanmaktadır. Yeni dönemde BELBİM tarafından katlanılan maliyetler aşağıdaki gibi özetlenmektedir:
- Lisans almak için hazırlık aşamasında danışmanlık ve bilgi sistemleri denetimi hizmeti alımı ((.....)).
 - Lisans başvurusunda sunulmak üzere bağımsız mali denetim hizmeti alımı ((.....)).

⁶ Kurul'un 15.2.2007 tarih ve 07-14/114-34 sayılı kararı.

⁷ Kurul'un 14.03.2012 tarih ve 12-11/372-107 sayılı kararı.

⁸ Kurul'un 06.04.2001 tarih ve 01-17/150-39 sayılı kararı.

c. Lisans bakımından yeterliliği sağlamak ve sistemi elektronik para mevzuatına göre uyarlamak ve işletmek üzere yapılan bilgi işlem yatırımları aşağıdaki gibidir:

- Bütünleşik alt yapı sistemi satın alımı ve kurulumu,
- Güvenlik yönetimi donanımı veri şifreleme cihazı alımı,
- Provizyon sistemi veri merkezi "swich" ve modül alımı,
- Ağ depolama sunucusu yazılımları,
- İstanbulkart provizyon sistemi (prosis) veri merkezi kurulumu lisansı ve güvenlik duvarı alımı,
- Uzaktan elektronik para yükleme sistemi alımı.

d. Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemine dâhil olduktan sonra ortaya çıkan maliyet kalemleri ise aşağıdaki gibidir:

- Elektronik para kuruluşu olduktan sonra ilgili mevzuat uyarınca bağımsız denetime tabi olduğundan bağımsız denetim hizmeti alımı ((.....)),
- Elektronik para kuruluşu olarak iki yılda bir bilgi sistemleri denetimi yapılması gerektiğinden bilgi sistemleri denetimi hizmet alımı ((.....)).

(26) Rekabet Kurulunun 03.01.2008 tarih ve 08-01/5-4 sayılı HAVAŞ kararında ise "ürünün ekonomik değeriyle kabul edilebilir bir ekonomik bağı bulunmayan aşırı fiyat"ın hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirileceği tespiti yapılmaktadır. Yukarıdaki maliyet kalemlerinden görüldüğü üzere BELBİM, İBB tarafından yetkilendirildikten sonra hem sistem işleticisi olarak hem de bir ödeme kuruluşu olarak birçok farklı maliyet yükünün altına girmiştir. Bu bakımdan BELBİM tarafından verilen hizmetler ile üye işyerlerinden alınan ücretler arasında kabul edilebilir bir ekonomik bağı bulunduğu görülmektedir. Ayrıca şikâyetçi tarafından öne sürülen BELBİM'in yetkilendirilmeden önce de aynı hizmetleri verdiği bu nedenle hak ediliş bedellerinin de artmaması gerektiği iddiasının gerçeği yansıtmadığı anlaşılmaktadır.

(27) İstanbul'da toplu taşıma için komisyon oranları genel olarak (.....) ile (.....) arasında belirlenmiştir. Tablo 3'te ise BELBİM tarafından deniz otobüslerinin ciroları üzerinden alınan komisyon oranları gösterilmektedir. İBB'ye ait bir teşebbüs olmasına rağmen ŞEHİR HATLARI'nın komisyon oranı (.....) olarak belirlenmiştir. Aynı şekilde özel teşebbüs niteliğindeki İDO'nun komisyon oranı da diğer deniz otobüslerinden daha yüksek ((.....)) belirlenmiştir. Bu bağlamda DENTUR AVRASYA'nın komisyon oranının diğer deniz otobüslerinin komisyon oranına kıyasen yüksek belirlenmediği görülmektedir.

Tablo 3: Deniz Otobüslerinden Alınan Komisyon Oranları

Teşebbüs	Komisyon Oranı (%)
ŞEHİR HATLARI	(.....)
İDO	(.....)
DENTUR AVRASYA	(.....)
TURYOL	(.....)
MAVİ MARMARA	(.....)

Kaynak: Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler (Sözleşmeler)

16-33/576-252

- (28) Bununla birlikte BELBİM'in yetkilendirilmesiyle İstanbul'da faaliyet gösteren tüm teşebbüslerin komisyon oranları artmamıştır. BELBİM tarafından bu farklılığa gerekçe olarak, sunulan hizmetlerdeki ve kullanılan geçiş kontrol cihazındaki farklılıklar gösterilmektedir. Dosya kapsamında yapılan incelemelerde de kullanılan geçiş kontrol sistemlerinde farklılıklar olduğu görülmüştür. Deniz otobüslerinde kullanılan turnikeli geçiş kontrol cihazının maliyetinin ve bakım masrafının otobüslerde kullanılanlardan daha yüksek olması nedeniyle deniz otobüslerinin komisyon oranının otobüslerinkinden farklılaşması normal kabul edilmektedir.
- (29) Daha öncede bahsedildiği üzere BELBİM tarafından sunulan hizmetler neticesinde üye işyerlerinden alınan komisyon oranlarının benzer/aynı pazarlardaki hizmetlerin komisyon oranlarıyla karşılaştırılması gerekmektedir. Bu açıdan aşağıda Ankara ve Sakarya Belediyelerindeki kart işleticileri tarafından günlük hasılat/ciro üzerinden alınan hak ediliş bedellerine yer verilmektedir.

Tablo 4: Ankara ve Sakarya İllerindeki Hak Ediliş Bedelleri

İl	Komisyon Oranı (%) (KDV dahil)
ANKARA	(.....)
SAKARYA	(.....)

Kaynak: BELBİM'in 30.06.2016 tarih ve 4218 sayılı yazısı

- (30) Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere, diğer illerde de benzer nitelikte uygulamalar bulunmakta ve uygulanan komisyon oranlarıyla BELBİM tarafından uygulanan komisyon oranları arasında aşırı denilebilecek nitelikte bir farklılık görülmemektedir.
- (31) Son olarak belirtilmelidir ki İstanbulkart toplu ulaşım hizmeti verilebilmesi için zorunlu değildir. Şikâyete konu faaliyet ilgili coğrafi pazarda ulaşım için önemli kolaylıklar ve avantajlar sağlamaktadır. Ancak bu uygulama toplu taşıma araçlarının kullanımı için yegâne araç değildir. Başvuru sahibi teşebbüs ile yapılan görüşmelerde İstanbulkart olmadan iskelede bulunan gişelerden nakit para ile geçiş yapılabildiği belirtilmiştir. BELBİM ile yapılan görüşmede de benzer durum belirtilmiş deniz taşımacılığı yapan diğer firmaların da nakit gişelerinin olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Marmaray gibi diğer toplu ulaşım araçlarında da benzer durum bulunmaktadır.
- (32) Bu çerçevede, yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler dikkate alındığında; BELBİM'in hâkim durumda olduğu ancak Üye İşyeri Sözleşmesi ile muhatap teşebbüslerden aldığı komisyon oranlarındaki artışların çeşitli yapısal değişikliklere dayandığı ve bu artışın fahiş oranda olmadığı, bu nedenle hâkim durumun kötüye kullanılması niteliği taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

- (33) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.