

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2017-5-11 (Soruşturma)
Karar Sayısı : 18-39/631-306
Karar Tarihi : 17.10.2018

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK (Başkan)
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Adem BİRCAN, Ahmet ALGAN,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Şükran KODALAK

B. RAPORTÖRLER : Murat AYBER, Hasan ADIYAMAN, Esra KÜÇÜKİKİZ,
Ayşe Nur GÜVEN

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Hac ve Umre Organizasyonu Faaliyetinde Bulunan
83 Teşebbüs
Temsilcileri : Av. İlker ÜNSEVER, Av. Umut SIDAL, Av. Nayif
ALTAŞ, Av. S. Elif ALTAŞ, Av. Duygu YORULMAZ, Av. Murat
KİRAZ, Av. Işılınaz AKKOCA
Halaskargazi Cad. No:125/4 Şişli/İstanbul

D. HAKKINDA SORUŞTURMA

YAPILANLAR : - Türkiye Seyahat Acentaları Birliği
- TÜRSAB Seyahat Acentaları Hizmetleri Tic. Ltd. Şti.
- Turser-Tursav Servis Sigorta Acenteliği Ltd. Şti.
Temsilcileri: Av. Işıl KARATEPE, Av. Çağla ELHAN
Dikilitaş Mah. Aşık Kerem Sok. No:40 Fulya 34349
Beşiktaş/İstanbul
- Gulf Sigorta A.Ş.
Çayır Cad. No:7 Üçgen Plaza Kat:10 34752 Alaşehir/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin, Hac ve Umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda oldukları paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kıldığı, hizmet bedeli adı altında tahsil edilen bedeli bazı acentelerden almayarak ayrımcılığa sebebiyet verdiği, Suudi Arabistan'daki taşıma/servis hizmetinin ve yemek hizmetinin kendisi tarafından belirlenen teşebbüslerden satın alınmasını şart koştuğu iddiaları çerçevesinde, 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin tespiti.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 30.03.2017 tarih ve 2216 sayı ile intikal eden ve hac ve umre organizasyonu faaliyetinde bulunan 83 teşebbüsün vekili tarafından yapılan başvuruda özetle;

- Hac ve umre seyahatlerinin T.C. Başbakanlık Diyanet İşleri Başkanlığı (DİB) bünyesinde faaliyet gösteren Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu (BHUK) kararları ile düzenlendiği, ancak DİB'in bu seyahatlerde çeşitli konu ve alanlarda Türkiye Seyahat Acentaları Birliğini (TÜRSAB) görevlendirdiği, seyahat acentelerinin de yurt dışı tur öncesinde TÜRSAB'tan "tur izni" alması gerektiği,
- Seyahat acentelerinin paket turlara ilişkin tabi olduğu 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu (1618 sayılı Kanun) ve sair

yönetmelikler ile 6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun (6502 sayılı Kanun) ve sair yönetmelikler uyarınca paket turlarda tüketiciye mevzuatta nitelikleri belirtilen sigortanın yapılmasının zorunlu olduğu,

- TÜRSAB tarafından hac ve umre seyahati düzenleyen acentelere kendi iştiraki olan Turser-Tursav Servis Sigorta Acenteliği Ltd. Şti. (TURSER) tarafından düzenlenen sigorta poliçesinin zorunlu kılındığı, başka sigorta şirketlerine engel olunarak tek satıcı pozisyonu oluşturulduğu,
- Bunun yanında TÜRSAB'ın, "tur izni" işlemleri sırasında seyahat acentelerinden kendisinin belirleyip tahsil ettiği "hizmet bedeli" adı altındaki ücreti bazı acentelerden almayarak ayrımcılığa sebebiyet verdiği,
- Ayrıca hac ve umre seyahatlerinde katılımcılara seyahatin bazı kısımlarında taşıma/servis hizmeti verilmesinin DİB tarafından zorunlu kılındığı ve TÜRSAB'ın seyahat acentelerine kendisi tarafından belirlenen şirketlerden taşıma/servis hizmetini satın almaya zorladığı,
- Suudi Arabistan'da tur katılımcılarına verilecek olan yemek hizmetinin TÜRSAB tarafından yapılacak ihale sonucu belirlenen teşebbüsten satın alınmanın şart koşulduğu aksi takdirde tur izninin verilmediği

iddia edilerek gereğinin yapılması ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 57. ve 58. maddeleri uyarınca tazminat ödenmesine hükmedilmesi talep edilmektedir.

- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Başvuruda yer verilen bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda düzenlenen 18.04.2017 tarih ve 2017-5-11/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulunun (Kurul) 27.04.2017 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 17-14/201-M sayı ile dosya konusu iddialar hakkında 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Önaraştırma sonucunda hazırlanan 11.08.2017 tarihli ve 2017-5-11/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu Kurulun 22.08.2017 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 17-27/444-M sayı ile 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca; TÜRSAB, TURSER, TÜRSAB Seyahat Acentaları Hizmetleri Tic. Ltd. Şti. (TÜRSAB LTD. ŞTİ.) ve Gulf Sigorta A.Ş. (GULF SİGORTA) hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (5) Soruşturma açılmasına ve mezkûr Kanun'un 43/2. maddesi uyarınca ilk yazılı savunmanın 30 gün içinde gönderilmesi gerektiğine ilişkin 25.08.2017 tarih ve 11000 sayı ile yapılan bildirimle mukabil soruşturma tarafı teşebbüslerin ilk yazılı savunmaları süresi içinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Bunun yanı sıra; TÜRSAB, TÜRSAB LTD. ŞTİ. ve TURSER tarafından ilk yazılı savunmalarına ilave olarak 06.12.2017 tarihli ve 8940 sayılı yazı ile ek beyan dilekçesi sunulmuştur.
- (6) Yürütülen soruşturma kapsamında, 19.09.2017 tarihinde Halk Sigorta A.Ş. (HALK SİGORTA), şikayetçi vekili ve bazı şikayetçiler; 23.10.2017 tarihinde İkbal Turizm ve Seyahat Ltd. Şti. (İKBAL TUR) ve TÜRSAB, 08.12.2017 tarihinde Atlasjet Havacılık A.Ş.; 18.01.2018 tarihinde Eureka Sigorta A.Ş. (EUREKO) ve Mapfre Sigorta A.Ş. (MAPFRE); 19.01.2018 tarihinde Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği (TSB); 10.05.2018 tarihinde DİB; 20.09.2017 tarihinde Ekrem Turizm Seyahat Ltd. Şti. (EKREM TURİZM) ve Eman Tur Ltd. Şti. (EMAN TUR) ile görüşmeler yapılmıştır.
- (7) Dosya kapsamında ayrıca konuyla ilgili bilgi ve belge talebinde bulunmasına istinaden gönderilen cevabi yazılar; 02.10.2017 tarihinde 6939 sayı ile EMAN TUR'dan, 6940

sayı ile Figura Travel ve Sonarex Turizm Temsilcilik A.Ş.'den, 6941 sayı ile Sonarex Turizm Temsilcilik A.Ş.'den, 27.10.2017 tarihinde 7779 sayı ile EKREM TURİZM'den gelecek Kurum kayıtlarına girmiştir. Ayrıca TÜRSAB'tan 16.10.2017 tarih ve 12811 sayılı yazı ile bilgi talep edilmiş ve talep edilen bilgiler 07.11.2017 tarih ve 8105, 8107 sayılı yazılar ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Bunun yanı sıra dosya dairesinde değerlendirilmek üzere 10.04.2018 tarih ve 4629 sayı, 07.05.2018 tarih ve 5783 sayılar ile GULF SİGORTA; 11.04.2018 tarih ve 4675 sayı, 07.05.2018 tarih ve 5785 sayılar ile TÜRSAB; 11.04.2018 tarih ve 4690, 4698, 4701 sayılar ile bazı sigorta şirketlerinden ve 02.05.2018 tarih ve 5532 sayı ile Hac ve Umre Seyahat Acentaları Derneğinden (HÜRSAD) bilgi talep edilmiştir. Talep edilen bilgiler;

- 19.04.2018 tarih ve 3179 sayı, 11.05.2018 tarih ve 3773 sayı, 17.05.2018 tarih ve 3962 sayı ile GULF SİGORTA,
- 19.04.2018 tarih ve 3191 sayı ile Unico Sigorta A.Ş (UNICO),
- 19.04.2018 tarih ve 3193 sayı ile Dubai Starr Sigorta A.Ş. (DUBAI STARR),
- 19.04.2018 tarih ve 3180 sayı ile Türk Nippon A.Ş (NIPPON),
- 19.04.2018 tarih ve 3199 sayı ile Zurich Sigorta A.Ş. (ZURICH),
- 20.04.2018 tarih ve 3244 sayı ile Aksigorta A.Ş. (AKSİGORTA),
- 20.04.2018 tarih, 3239 sayı, 24.04.2018 tarih,3305 sayı ve 14.05.2018 tarih, 3853 sayı ile Güneş Sigorta A.Ş. (GÜNEŞ),
- 20.04.2018 tarih ve 3240 sayı ile Ray Sigorta A.Ş. (RAY SİGORTA),
- 20.04.2018 tarih ve 3208 sayı ile Axa Sigorta A.Ş.(AXA),
- 20.04.2018 tarih, 3242 sayı ve 30.04.2018 tarih, 3461 sayı ile Chubb European Group Ltd. (CHUBB),
- 20.04.2018 tarih ve 3213 sayı ile HALK SİGORTA,
- 24.04.2018 tarih, 3309 sayı ve 02.05.2018 tarih, 3510 sayı ile EUREKO,
- 24.04.2018 tarih ve 3296 sayı ile Anadolu Anonim Türk Sigorta Şirketi (ANADOLU),
- 24.04.2018 tarih ve 3313 sayı ile Allianz Sigorta A.Ş.(ALLIANZ),
- 24.04.2018 tarih ve 3297 sayı ile Neova Sigorta A.Ş.(NEOVA),
- 24.04.2018 tarih ve 3281 sayı ile SOMPO JAPAN,
- 25.04.2018 tarih ve 3340 sayı ile Groupama Sigorta A.Ş. (GROUPAMA),
- 26.04.2018 tarih ve 3357 sayı ile Ergo Sigorta A.Ş. (ERGO)
- 27.04.2018 tarih ve 3424 sayı ile TÜRSAB,
- 07.05.2018 tarih ve 3608 sayı ile MAPFRE

tarafından gönderilmiş ve Kurum kayıtlarına alınmıştır.

- (8) Kurulun 11.01.2018 tarihli toplantısında 18-02/14-M sayı ile, soruşturmanın 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde ilk altı aylık süresinin bitiminden itibaren üç ay uzatılması yönünde karar tesis edilmiştir.
- (9) Yürütülen soruşturmaya istinaden hazırlanan 21.05.2018 tarih ve 2017-5-11/SR sayılı Soruşturma Raporu ve ekleri Kurul üyelerine ve dosya tarafı teşebbüslere tebliğ edilmiş ve teşebbüslerin ikinci yazılı savunmaları ilgili yazıyla birlikte talep edilmiştir. Buna

mukabil TÜRSAB, TURSER ve GULF SİGORTA tarafından hazırlanan ikinci yazılı savunmalar süresi dahilinde Kurum kayıtlarına iletilmiştir. Ancak TURSAB LTD. ŞTİ adına ikinci yazılı savunma gönderilmemiştir¹.

- (10) Teşebbüslerin ikinci yazılı savunmaları çerçevesinde hazırlanan 06.07.2018 tarih ve 2017-5-11/EG sayılı Ek Görüş, Kurul üyeleri ve dosya taraflarına tebliğ edilmiştir. Soruşturma süreci içinde ilgili teşebbüslerce gönderilen üçüncü yazılı savunma ise bulunmamaktadır.
- (11) 4054 sayılı Kanun'un 46. maddesi uyarınca sözlü savunma toplantısı yapılması hususunun görüşülmesi hakkındaki Başkanlık Önergesi, 27.08.2018 tarihli Kurul gündeminde ele alınmış ve 18-29/496-M sayı ile 03.10.2018 tarihinde sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verilmiştir.
- (12) Kurul; yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor, Ek Görüş, toplanan deliller, yazılı savunmalar, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalar ve incelenen dosya muhteviyatına göre 17.10.2018 tarih ve 18-39/631-306 sayı ile işbu nihai kararı tesis etmiştir.
- (13) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** Mevcut dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler ışığında raportörler tarafından,
- Soruşturma çerçevesinde iddia konusu eylemlerden, TÜRSAB'ın hac ve umre seyahatlerinde hizmet bedeli adı altında tahsil edilen bedeli bazı acentelerden almayarak ayrımcılığa sebebiyet vermesi, acentelere Suudi Arabistan'daki toplu taşıma/servis hizmeti ile toplu yemek hizmetinin kendisi tarafından belirlenen teşebbüslerden satın almayı şart koşmasına ilişkin olarak, TÜRSAB'ın 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediği, dolayısıyla TÜRSAB hakkında 4054 sayılı Kanun ve Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (Ceza Yönetmeliği) uyarınca herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı,
 - TÜRSAB'ın hac ve umre seyahati düzenleyen acenteleri tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılmasına ilişkin olarak; TÜRSAB'a 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca rekabeti bozucu uygulamalardan kaçınılması gerektiği yönünde Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş gönderilmesinin uygun olacağı,
 - TURİNS'in GULF SİGORTA tarafından devralınması işleminin 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (2010/4 sayılı Tebliğ) kapsamında izne tabi olmadığı anlaşıldığından, söz konusu devralma işlemi hakkında herhangi bir idari yaptırım uygulanmasına gerek olmadığı,
 - TURİNS ve TURSER arasında 07.06.2016 tarihinde imzalanan ve mevcut durumda da GULF SİGORTA ve TURSER arasındaki geçerliliğini koruyan "Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi"nin 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara

¹ Soruşturma sürecinde TÜRSAB, TURSER ve TÜRSAB LTD. ŞTİ.'nin birinci yazılı savunmaları aynı vekiller tarafından ortak olarak yapılmıştır. TÜRSAB'ın Kurum kayıtlarına 27.04.2018 tarih ve 3424 sayı ile giren yazısında 24-25 Şubat 2018 tarihinde yapılan TÜRSAB 23. Olağan Genel Kurulu neticesinde TÜRSAB'ın yönetiminin değiştiği belirtilmiştir. İkinci yazılı savunmalara dair Ek Görüş sürecinde TÜRSAB ile yapılan görüşmede ise yönetimin değişmesi üzerine TÜRSAB LTD. ŞTİ.'nin yönetim kurulu ve çalışanlarının toplu halde istifa ettiği, vekillerinin de azledildiği, bu nedenle TÜRSAB LTD. ŞTİ. adına ikinci yazılı savunma yapılamadığı ifade edilmiştir.

İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği (2002/2 sayılı Tebliğ) çerçevesinde grup muafiyeti kapsamında olduğu,

- Soruşturma konusu iddialara ilişkin olarak; GULF SİGORTA, TURSER ve TURSAB LTD. ŞTİ'nin belirleyici eylemlerinin olmaması nedeniyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmedikleri, dolayısıyla adı geçen teşebbüsler hakkında anılan Kanun ve Ceza Yönetmeliği karşısında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı

belirtilmektedir.

I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

I.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Teşebbüsler

I.1.1. Türkiye Seyahat Acentaları Birliği

- (14) TÜRSAB 28 Eylül 1972 tarihinde yürürlüğe giren 1618 sayılı Kanun uyarınca kurulmuş olan bir meslek birliğidir. Meslek disiplininin sağlanması, mesleğin gelişimine ilişkin faaliyetler, seyahat acentelerinin karşılaştıkları sorunların çözümü yönünde yapılan çalışmalar TÜRSAB'ın hizmet alanı içerisinde yer alan önemli işlevlerindedir.

I.1.2. TÜRSAB Seyahat Acentaları Hizmetleri Tic. Ltd. Şti. (TÜRSAB LTD. ŞTİ.)

- (15) TÜRSAB tarafından kurulmuştur. Seyahat acenteliği mesleğinin faaliyetleri ile ilgili olarak tanıtım ve danışmanlık hizmeti, turizm faaliyetleri ve bu faaliyetlere destek veren yardımcı hizmetlerin üretilmesi, pazarlanması ve üretilmiş ürünlerin temsilciliğinin yapılması alanlarında faaliyet göstermektedir.

I.1.3. Turser-Tursav Servis Sigorta Acenteliği Ltd. Şti. (TURSER)

- (16) TÜRSAB tarafından kurulmuş olup hisselerinin %99'u Turizm ve Seyahat Acentaları Vakfı (TURSAV), %1'i Tur-Pres Turizm Tanıtım Destek ve Ürünleri Ltd. Şti.'ye aittir. GULF SİGORTA'nın yetkili acentesi olarak mühendislik sigortası, yangın (işyeri-konut) sigortası, vize, kasko, DASK, emtia nakliyat, sorumluluk sigortaları, zorunlu seyahat sigortaları alanında faaliyet göstermektedir.

I.1.4. Gulf Sigorta A.Ş. (GULF SİGORTA)

- (17) 2013 yılında TÜRSAB tarafından kurulmuş olan Turins Sigorta A.Ş.'nin 2016 yılında Gulf Insurance Group K.S.C.P. (GIG) tarafından devralınması sonrasında Türkiye'de Gulf Sigorta A.Ş. unvanıyla hayat dışı sigorta pazarında faaliyet göstermeye başlamıştır. 2017 yılında AIG Sigorta A.Ş.'yi devralan teşebbüsün hisselerinin %99,22'si GIG; %0,78'i ise TÜRSAB'a aittir².

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (18) İlgili ürün pazarı; incelemeye konu mal veya hizmetler ile alıcı açısından ürünün özellikleri, fiyatları ve kullanım amaçları bakımından bunlarla değiştirilebilir ya da bunları ikame edebilir kabul edilen mal veya hizmetleri kapsamaktadır. Soruşturma konusu iddialar genel itibarıyla, TÜRSAB'ın hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılması, hizmet bedeli adı altında tahsil edilen bedeli bazı acentelerden almayarak ayrımcılığa sebebiyet vermesi, Suudi Arabistan'daki taşıma/servis ve yemek hizmetinin kendisi tarafından belirlenen

² Bahsi geçen devralma işlemine Kurul'un 19.01.2017 tarih ve 17-03/28-13 sayılı kararıyla izin verilmiştir.

teşebbüslerden satın alınmasını şart koşmasına yöneliktir. Bu paralelde mevcut dosya özelinde birden fazla pazardan bahsetmek mümkündür.

- (19) Belirlenecek ilgili ürün pazarlarından birincisi; seyahat acenteleri aracılığıyla hac ve/veya umreye giden yolculara seyahat acentelerinin yaptırmak zorunda olduğu sigorta poliçesine ilişkindir. Anılan sigortalama zorunluluğu 1618 sayılı Kanun'un 12. maddesinde yer verilen;

“Seyahat acentaları, Türkiye’de satılan paket turlarda:

a) Düzenledikleri paket tur kapsamında; müşteriye taahhüt ettikleri hizmetlerin acentanın iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmek zorundadır. Bu durumda sigortacının sorumluluğu en az paket tur bedeli kadar olmalıdır. Müşteri, sigorta kapsamındaki zararını doğrudan doğruya sigorta şirketinden talep edebilir.”

hükmü uyarınca getirilmiştir.

- (20) Sigortacılık hizmetlerine ilişkin Kurulun geçmiş tarihli kararları³ incelendiğinde, her bir sigorta branşının ayrı bir ürün pazarı olarak kabul edildiği görülmektedir. Nitekim bir sigorta ürününün konusu ve teminat altına aldığı risk diğer sigorta ürünlerinden farklı olup, sigorta sözleşmesi ile ödenmesi taahhüt edilen prim tutarı da bu minvalde değişmekte ve ödenmesi taahhüt edilen mezkûr prim, sözleşmenin konusuna giren zarar veya hasarları kapsamakta, diğer sigorta ürünlerinin konusuna giren zarar veya hasarları ise içine almamaktadır. Bu paralelde talep açısından bakıldığında, her bir sigorta ürününün özelliği ve teminat konusu bakımından tüketici açısından ikame edilebilir olmadığı görülmektedir. Arz açısından değerlendirildiğinde ise, sigorta şirketlerinin ilgili mevzuatları gereği faaliyet göstermek istedikleri her bir sigorta branşı için ruhsat almak zorunda oldukları, bu bağlamda her bir ürününün sigorta şirketleri açısından ve dolayısıyla arz bakımından da ayrı bir ürün teşkil ettiği anlaşılmaktadır.
- (21) Kurulun 26.06.2013 tarih ve 13-40/520-229 sayılı kararında genel olarak sigorta hizmetleri;

- Hayat Sigortası: Güvence Ürünleri, Tasarruf Ürünleri, Bireysel Emeklilik
- Hayat Dışı Sigorta: Kaza, Hastalık/Sağlık, Kara Araçları, Hava Araçları, Su Araçları, Nakliyat ve Ulaşım, Yangın ve Doğal Afetler, Genel zarar, Trafik Sigortası, Hukuksal Koruma, Kara Araçları Sorumluluk, Hava Araçları Sorumluluk, Genel Sorumluluk, Raylı Araçlar, Su Araçları Sorumluluk, Kredi, Emniyet Suiistimal, Finansal Zarar ve Destek

başlıkları altında sınıflandırılmıştır.

- (22) Hac ve umre seyahatlerinde seyahat acenteleri tarafından yolculara yaptırılmak zorunda olan zorunlu paket tur sigortasında, esas olarak yukarıda yer verilen iki farklı sigorta branşından söz etmek mümkündür. Bunlar; genel sorumluluk sigortası dalı altında bulunan seyahat acentesi sorumluluk sigortası ve kaza sigortası dalı altında bulunan ferdi kaza sigortasıdır. Nitekim TURSER tarafından hac ve umre seyahati bünyesinde yapılan sigorta poliçesinin konusu ve kapsamı incelendiğinde, poliçenin ferdi kaza sigortası ve seyahat acentesi sorumluluk sigortası olmak üzere iki farklı alanı kombine edecek şekilde düzenlendiği tespit edilmiştir.

³ 27.05.2010 tarih ve 10-38/650-218 sayılı karar, 25.08.2011 tarih ve 11-46/1115-386 sayılı karar, 26.06.2013 tarih ve 13-40/520-229 sayılı karar, 19.07.2017 tarih ve 17-23/383-166 sayılı karar.

- (23) Bunun yanı sıra, hac ve umre turları için 1618 sayılı Kanun uyarınca; seyahat acentelerinin yolculara yaptırmak zorunda olduğu sigorta ile hac ve umre dışındaki paket turlarda yolculara yaptırmakla yükümlü olduğu sigorta arasında temelde bir farklılık söz konusu değildir. Zira her iki sigorta da, kapsam ve içerik bakımından 1618 sayılı Kanun uyarınca zorunlu kılınmıştır. Seyahatin gerçekleşeceği ülkenin veya seyahatin amacının (dini vazife, kültür, dinlenme) sigorta şirketi açısından bir farklılığı bulunmamaktadır. Seyahat acenteleri paket tur düzenlediği takdirde hac ve/veya umre için olsun veya diğer seyahatler için olsun bu sigortayı yaptırmak zorundadır. Bu nedenle, sigorta hizmetleri bakımından hac ve umre turları için bir alt pazar tespitine gitmeye gerek bulunmamaktadır.
- (24) Bununla birlikte, sigortacılık hizmetlerine ilişkin yukarıda yer verilen Kurul kararı ışığında; ferdi kaza sigortası ve seyahat acentesi sorumluluk sigortasının iki farklı sigorta branşında ve dolayısıyla iki farklı ürün pazarı olarak ele alınması gerekse de, hac ve umre turları için düzenlenen sigorta poliçesi, her iki sigorta alanının kapsamını da içerecek şekilde düzenlendiğinden, mevcut dosya ekseninde sigortacılık hizmetleri açısından iki farklı pazar belirlemeye gerek olmadığı, bu paralelde ilgili ürün pazarının “zorunlu paket tur sigorta hizmetleri” pazarı olarak tanımlanabileceği sonucuna ulaşılmıştır.
- (25) Soruşturma konusu iddialar bakımından bahsedilebilecek diğer pazar, hac ve/veya umre yolcularına seyahatin bazı kısımlarında acenteler tarafından verilmek zorunda olan yemek/taşıma/servis hizmetlerine ilişkindir. Adı geçen hizmetler, bu hizmetlerin kapsamı ve içeriği BHUK kararları ile belirlenmiş ve zorunlu kılınmıştır.
- (26) Hac ve umre hizmetleriyle ilgili olarak benzer hususların ele alındığı Kurul içtihadında; ilgili ürün pazarının “hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarı” şeklinde tek pazar şeklinde tayin edildiği bir karardan⁴ bahsedilebilmesinin yanı sıra, “hacca yönelik seyahat hizmetleri pazarı” ve “umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarı” şeklinde ayrı pazarlar belirleme yoluna giden bir kararın da bulunduğu ifade edilmelidir⁵. Örneğin, TÜRSAB’ın hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarında ayrımcı uygulamalarda bulunduğu; seyahat acenteliği hizmetleri ile ilgili bankacılık ve sigortacılık faaliyetlerinde üyelerini belirli firmalara yönlendirdiği ve ayrıca uçak bileti satış acenteliği hizmetleri pazarında etkin rekabeti bozmak suretiyle 4054 sayılı Kanun’u ihlal ettiği iddialarının incelendiği 24.6.2010 tarih ve 10-45/803-265 sayılı Kurul kararında ilgili ürün pazarı “hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarı” olarak tanımlanmıştır.
- (27) Bu çerçevede, işbu soruşturmaya konu iddialarla benzer hususların değerlendirildiği önceki Kurul kararları dikkate alınmak suretiyle mevcut dosya bakımından ilgili ürün pazarları; “zorunlu paket tur sigorta hizmetleri” ve “hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarı” şeklinde belirlenmiştir.

I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (28) Soruşturmaya konu faaliyetler ülkemizden Suudi Arabistan’a gerçekleştirilen hac ve umre seyahatlerine ilişkindir. Anılan faaliyetler seyahat acenteleri tarafından ülke çapında gerçekleştirilebilmektedir. Bu doğrultuda ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

⁴ 02.06.2011 tarih ve 11-33/717-223 sayılı karar.

⁵ 13.05.2009 tarih ve 09-22/455-113 sayılı karar.

I.3. TÜRSAB ile İlgili Geçmiş Kurul Kararları

I.3.1. 22.06.2006 Tarih ve 06-45/572-156 Sayılı Karar

- (29) Bahse konu karar, 03-80/967-397 Kurul kararının Danıştay hükmüyle iptal edilmesine istinaden mezkûr karar yerine tesis edilmiş olup, konusu itibarıyla; TÜRSAB'ın 2001 Kasım tarihindeki genel kurul kararı uyarınca yüksek giriş aidatı uygulaması nedeniyle yeni seyahat acentelerinin kurulmasının engellendiği iddialarının yeniden incelenmesi hakkındadır. Kararda, TÜRSAB'ın teşebbüs birliği vasfı taşıdığı ve TÜRSAB kararların da teşebbüs birliği kararı niteliğinde olduğu, TÜRSAB'ın pazara yeni girişler açısından pazar gücünü elinde bulundurduğu, giriş ücreti uygulamasının da giriş engeli olarak ele alınabileceği, zira pazara yeni giriş yapacak acentelerin belli bir başlangıç maliyetine katlanması gerektiği, giriş ücretinin batık maliyet ve pazardan çıkış engeli teşkil ettiği değerlendirmelerine yer verilerek; TÜRSAB'ın giriş ücreti uygulamasının durdurulması, bununla ilgili işlemlerin de tekemmül ettirilmesi için birliğe 45 gün süre verilmesi ve bu işlemin yapıldığının teyidi için Kurum'a bilgi verilmesi gerektiğine hükmedilmiştir.

I.3.2. 13.05.2009 Tarih ve 09-22/455-113 Sayılı Karar

- (30) Adı geçen kararda, DİB'in camilerde görevli devlet memurları vasıtasıyla diğer seyahat acentesi firmaları zor durumda bırakacak şekilde hac ve umre seyahat organizasyonları düzenlediği, TÜRSAB'ın BHUK'nın kararına dayanarak Suudi Arabistan'da hacılara verilecek yemek hizmetlerine ilişkin yaptığı düzenlemenin rekabet ihlali yarattığı iddiaları araştırılmıştır. Karar dairesinde; DİB'in hac ve umre seyahatlerinde icra ettiği iki ana görevi olduğu, idari nitelikte olan görevleri bağlamında teşebbüs sayılamayacağı, ancak DİB tarafından hac ve umreye götürülmesine yönelik sunulan hizmetlerin, özel seyahat acenteleri tarafından benzerlik taşıması ve DİB'in ilgili ürün pazarında diğer seyahat acentelerine rakip olması itibarıyla iktisadi faaliyet olarak nitelendirilebileceği, DİB'in hizmetlerin sunumunda başkaca bir kurum veya iktisadi bütünlüğe tabi olmaması nedeniyle iktisaden bağımsız olduğu değerlendirilmiştir.
- (31) Ayrıca şikayet dilekçesindeki ikinci hususta, TÜRSAB'ın BHUK'nın 13.2.2008 tarihli kararına dayanarak yemek hizmetlerine ilişkin yaptığı düzenlemenin rekabete aykırı olduğu iddia edilmiş, konuyla ilgili DİB'in gönderdiği yazıda, 2008 yılından bu yana kararın uygulanmasının gerek DİB'in gerekse BHUK'nın gözetim ve denetimi altında olduğu, bu bağlamda her acentenin yemek hizmetini istedikleri firmadan alabildikleri ifade edilmiştir. Bununla birlikte, BHUK'nın 5.2.2009 tarih ve 2009/1 sayılı kararı ile hac ve umre seyahatlerinde standart yemek menüsü uygulamasına geçilmiş, bu konudaki alt yapının sağlanması hususunda TÜRSAB'a yetki verilmiştir. Bu bağlamda şikayete konu uygulamaya yönelik olarak, uygulamanın BHUK'nın görevlerinin tanımlandığı ilgili Bakanlar Kurulu kararının 5. maddesinde, BHUK'nın görev ve yetki tanımı çerçevesinde yapıldığı belirtilmiştir. İlave olarak mevcut kararda, incelenen uygulamanın mezkûr Bakanlar Kurul kararı hükmüne dayanarak ve yemek hizmetlerinde asgari koşulların sağlandığı yeknesak bir uygulama tesis edebilmek adına yapıldığından bahisle, sağlık gerekçesi ile alınan bu idari karara dair 4054 sayılı Kanun nezdinde herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

I.3.3. 24.06.2010 Tarihli ve 10-45/803-265 Sayılı Kurul Kararı

- (32) Mezkûr Kurul kararı, TÜRSAB'ın hac ve umre organizasyonlarına ilişkin düzenlemelerinde birtakım tur ve seyahat operatörlerine özel kota uygulamaları gerçekleştirerek ayrımcılık yaptığı, hac ve umre organizasyonu gerçekleştirecek acentelerin ilgili düzenlemeler uyarınca vermek durumunda oldukları teminat mektubunun TÜRSAB'ın yönlendirdiği tek bir bankadan alınmasının şartlandığı, yine acentelerin düzenlemek zorunda oldukları sigorta poliçeleri için de tek bir sigorta

şirketine yönlendirildikleri, acentelerin hac ve umre aylarında uçak biletlerini TÜRSAB yöneticilerinin ortak olduğu havayolu acentelerinden almak zorunda bırakıldıkları, bu şekilde davranmayan firmaların ise akreditasyonlarının iptal edildiği iddialarını konu edinmektedir.

- (33) Karar bünyesinde, TÜRSAB'ın hakim durumda olduğu varsayılmak suretiyle; hac organizasyonunda kota uygulamasının ilgili mevzuat ve idari kararlar doğrultusunda işlemekte olduğu, bu işleymde TÜRSAB'ın herhangi bir yetki veya görevinin bulunmadığı, acentelerin almak zorunda oldukları teminat mektuplarını diledikleri bankalardan alabildikleri, bu konuda TÜRSAB tarafından herhangi bir yönlendirme veya zorlamanın yapılmadığının anlaşıldığı, acentelerin sigorta poliçelerini alması hususunda TÜRSAB'ın üyelerine yaptığı BHUK'nın kararlarını ileten duyuruları ve sektör temsilcileri ile yapılan görüşmeler ışığında, TÜRSAB'ın acenteler arasında ayrımcılık yapmasının mümkün olmadığı tespit edildiği, TÜRSAB'ın acenteleri uçak biletlerini yöneticisi olduğu ortak havayolu şirketlerinden almaya zorladığı iddiasına yönelik; Türkiye ile Suudi Arabistan arasındaki anlaşma çerçevesinde TÜRSAB'ın sisteme doğrudan müdahalesinin mümkün olmaması nedeniyle dayanaksız bulunduğu tespitlerine yer verilerek TÜRSAB hakkında herhangi bir işlem tesisine gerek görülmediği sonucuna ulaşılmıştır.

I.4. Seyahat Acenteliği Hizmetlerine İlişkin Yasal Mevzuat

- (34) Seyahat acenteleri, 1618 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayalı olarak çıkarılan Seyahat Acenteleri Yönetmeliği'nin yanı sıra 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun (6502 sayılı Kanun) ve bu Kanun'a dayalı olarak çıkarılan Paket Tur Sözleşmeleri Yönetmeliği hükümlerine uygun bir şekilde faaliyetlerini sürdüren teşebbüslerdir. Seyahat acentelerinin faaliyetlerine ilişkin usul ve esaslar ise temel anlamda 1618 sayılı Kanun ile belirlenmiş olup sair mevzuatlar ile de düzenlenmiştir.
- (35) 1618 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre, seyahat acenteleri verdikleri hizmetlere göre üç grupta toplanmaktadırlar. A grubu seyahat acenteleri; kâr amacı ile turistlere turizm ile ilgili bilgiler vermeye, paket turları⁶ ve turları oluşturmaya, turizm amaçlı konaklama, ulaştırma, gezi, spor ve eğlence hizmetlerini görmeye yetkili olan, oluşturduğu ürünü kendi veya diğer seyahat acenteleri vasıtası ile pazarlayabilme yetkilerine sahip teşebbüslerdir. B grubu seyahat acenteleri; uluslararası kara, deniz ve hava ulaştırma araçları ile (A) grubu seyahat acentelerinin düzenleyecekleri turların biletlerini satarlar. (C) grubu seyahat acenteleri ise yalnız Türk vatandaşları için yurt içi turlar düzenleyebilmektedir. (B) ve (C) grubu seyahat acenteleri kendi hizmetleri dışında kalan diğer seyahat acenteliği hizmetlerini göremezler. Ancak kendilerine (A) grubu seyahat acentelerinin verecekleri hizmetleri görebilirler.
- (36) 1618 sayılı Kanun'un 12. maddesinde seyahat acentelerinin düzenleyecekleri paket turlara ilişkin olarak yaptırımları gereken zorunlu sigorta ile ilgili esaslar düzenlenmiştir. Buna göre, seyahat acenteleri, Türkiye'de satılan paket turlarda:

“Düzenledikleri paket tur kapsamında; müşteriye taahhüt ettikleri hizmetlerin acentenin iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmek zorundadır. Bu durumda sigortacının sorumluluğu en az paket

⁶ Seyahat Acenteleri Yönetmeliği'ne göre paket tur, seyahat acentesi tarafından önceden belirlenmiş bir program kapsamında; ulaştırma, konaklama ve bunlara yardımcı sayılmayan diğer turistik hizmetlerin en az ikisinin birlikte, her şeyin dâhil olduğu fiyatla satılan veya satış taahhüdü yapılan ve hizmeti yirmi dört saatten uzun bir süreyi kapsayan veya gecelik konaklamayı içeren, düzenlenen ticarî faaliyet olarak tanımlanmaktadır.

tur bedeli kadar olmalıdır. Müşteri, sigorta kapsamındaki zararını doğrudan doğruya sigorta şirketinden talep edebilir.

Seyahat acenteleri ve sigorta şirketleri, sigorta sözleşmelerini yaptıkları andan itibaren beş iş günü içerisinde sözleşmenin bir örneğini Bakanlığa göndermekle yükümlüdürler. Sözleşmenin süresinden önce sona ermesi halinde, bu durum aynı süre içerisinde seyahat acenteleri ve sigorta şirketleri tarafından Bakanlığa bildirilir.

İlgili branşta ruhsatı bulunan sigorta şirketlerinin paket tur sigortası yapmaları zorunludur. Hazine Müsteşarlığı gerekli durumlarda sigorta primlerini belirlemeye yetkilidir.”

- (37) Seyahat acentelerinin 1618 sayılı Kanun ile belirlenen esaslara uymamaları durumunda, aynı Kanun’un 27. maddesi uyarınca idari para cezasına tabi tutulabileceği ya da seyahat acentesi işletmesi belgesinin iptal edilebileceği hükme bağlanmıştır. 1618 sayılı Kanun’un 12. maddesi hükmü uyarınca zorunlu sigortanın yaptırılmaması da seyahat acentesinin işletme belgesinin iptalini gerektiren hallerden biri olarak düzenlenmiştir.
- (38) 1618 sayılı Kanun’un 32. ila 35. maddelerinde seyahat acenteleri birliğine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu hükümler;

Madde 32: “Seyahat acenteleri, seyahat acenteliği mesleğinin yurt ekonomisi ve turizmüne uygun surette gelişmesini sağlayıcı tedbirleri almak ve mesleki ahlak ve tesanüdü korumak amacıyla Seyahat Acenteleri Birliği adı altında tüzel kişiliği haiz bir birlik kurarlar. Seyahat acentelerinin bu birliğe üye olmaları zorunludur.”

Madde 33: “Seyahat Acentaları Birliğinin görevi, pazar araştırmaları ve seyahat acenteliği konusunda incelemeler yapmak, birlik üyeleri arasındaki haksız rekabetin önlenmesi hususunda gerekli tedbirler almak, seyahat acentaları personelinin yetiştirilmesi için kurslar ve seminerler düzenlemek, Bakanlıkça istendiğinde görüş bildirmek, uluslararası kuruluşlarda seyahat acentalarını temsil etmek, bu kanunda ve 34 üncü maddenin son fıkrasında bahsedilen yönetmelikte belirtilen diğer görevleri ifa etmektedir.”

şeklinde. 34. ve 35. maddelerde ise birliğin organları ve bu organların kuruluş ve faaliyete geçmelerine ilişkin hususlar ile birliğin gelirlerine ilişkin esaslar düzenlenmektedir.

- (39) 6502 sayılı Kanun ile de seyahat acenteleri tarafından gerçekleştirilecek paket turlara ilişkin düzenleme yapılmıştır. Mezkûr Kanun’un “Paket Tur Sözleşmeleri” başlıklı 51. maddesinde; 1618 sayılı Kanun’un zorunlu sigorta ile ilgili hükümleri saklı olmak üzere, paket tur düzenleyicisinin sözleşmenin hiç veya gereği gibi ifa edilmemesi nedeniyle tüketicinin uğradığı her türlü zarardan sorumlu olacağı ve tüketicinin boşa harcanan tatil zamanı için de uygun bir tazminat talep edebileceği hükme bağlanmıştır. 6502 sayılı Kanun’a dayanılarak çıkarılan Paket Tur Sözleşmeleri Yönetmeliği çerçevesinde de paket tur düzenleyicisinin katılımcıya ön bilgilendirme amaçlı broşür vermesi, paket tur sözleşmesi düzenlemesi ve yolculuk öncesi bilgilendirme yapması zorunlu tutulmaktadır.
- (40) Sigortacılıkla ilgili konularda mevzuat hazırlamak, uygulamak ve ilgililer tarafından uygulanmasını izlemek Hazine Müsteşarlığı’nın görevleri arasındadır. Hazine Müsteşarlığı 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu bünyesinde özellikli konularda uygulamaya ilişkin esasları çeşitli düzenleyici işlemler vasıtasıyla belirlemektedir. Örneğin zorunlu trafik sigortasına ilişkin usul ve esaslar “Karayolları Motorlu Araçlar

Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Tarife Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelik" ile belirlenmektedir. Ancak Hazine Müsteşarlığı tarafından yayımlanmış olup seyahat acentelerinin paket tur ekseninde yaptırımları gereken zorunlu sigortanın işleyişine dair usul ve esasları düzenleyen herhangi bir mevzuat bulunmamaktadır.

I.5. Hac ve Umre Seyahatlerinin İşleyişine Dair Bilgiler

- (41) Hac ve umre organizasyonları, Bakanlar Kurulu'nun "Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Karar"ı (BK KARARI) uyarınca DİB ve/veya DİB denetimi ve gözetimi altındaki seyahat acenteleri tarafından düzenlenmektedir. İlgili BK KARARI'nda ülkemize tahsis edilen hac kontenjanının %60'ının DİB, %40'ının seyahat acenteleri tarafından kullanılacağı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra, hac ve umre faaliyetlerine ilişkin temel esasların ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla BHUK'nın oluşturulmasına karar verilmekte ve BHUK'nın görev ve yetkileri de hüküm altına alınmaktadır. BK KARARI'na istinaden DİB tarafından çıkarılan "Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Yönetmelik"te de seyahat acentelerinin hac ve umre organizasyonları bünyesindeki görevleri, yükümlülükleri ve bu yükümlülüklere uymaması durumunda uygulanacak müeyyideler yer almaktadır.
- (42) BHUK kararlarında yer alan bilgilere göre, hac ve umre organizasyonu düzenleyecek acentelerin haiz olması gereken kriterler Kültür ve Turizm Bakanlığı ile DİB arasında müştereken belirlenmektedir. Bu doğrultuda, belirlenen kriterleri taşıyan acenteler DİB'in ilgili dönemdeki hac veya umre organizasyonu için hazırlamış olduğu acente şartnamesini satın almakta, akabinde DİB ile bir yıl geçerli olmak üzere sözleşme imzalamaktadır. BHUK kararları ekinde bulunan şartname hükümlerinden hac ve umre organizasyonu düzenleyecek seyahat acentelerinin A grubu işletme belgesine sahip olması, daha önce düzenlemiş olduğu organizasyonlardaki sorunlar nedeniyle ilgili yıl için BHUK tarafından hac veya umre organizasyonu düzenlemekten men edilmemiş olması ve son üç yıl içerisinde kendi adına sözleşme imzalayarak fiilen en az bir defa hac veya umre organizasyonu düzenlemiş olması şeklinde koşullar arandığı anlaşılmaktadır.
- (43) Ülkemizde hacca gitmek isteyen vatandaşların sayısı her yıl artmakta ancak hac kontenjanının sınırlı olması nedeniyle hacca gidecek vatandaşlar kura usulü ile belirlenmektedir. Seyahat acenteleri, uygulanan kontenjan nedeniyle kura çekimi neticesinde hak kazanmış hacı adayları ile sözleşme imzalamak suretiyle bu faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Faaliyetin dini ibadete dair kısımları DİB tarafından organize edilirken; seyahat, konaklama, yemek, transfer vb. hizmetler, seyahat acenteliği faaliyeti olarak hacı adaylarına sunulmaktadır. Umre organizasyonu için hacdaki durumun aksine herhangi bir kota uygulaması bulunmamaktadır. Her iki organizasyon için de seyahat acenteleri BHUK kararları ile belirlenen kriterlere uygunluk sağlamak ve kararların gereğini yerine getirmek durumundadır.

I.6. Dosya Kapsamında Yapılan İnceleme ve Tespitler

I.6.1. Şikayetçiler, Soruşturma Tarafları, İlgili Teşebbüsler ve Kurumlar İle Yapılan Görüşmeler

- (44) 10.08.2017 tarihinde DİB Hac ve Umre Hizmetleri Genel Müdürlüğünde yapılan görüşmede; DİB tarafından seyahat acentelerinin zorunlu sigortalarını yaptırıp yaptırmadıklarının kontrol edildiği, ancak seyahat acentelerinin hangi sigorta şirketinden kaç adet sigorta yaptırdığına ilişkin yıl bazında bir verinin, konuyla ilgili toplu bir veri bulunmadığından dolayı sağlanamadığı, otel ve ulaşım hizmetleri bakımından umre seyahatinde acentenin Suudi bir şirketle anlaşmasının gerektiği, buna karşılık hac

seyahatinde acentelerin TÜRSAB'ın hacı sayısına göre Suudi Arabistan'da kiraladığı otobüsler ile ulaşım hizmetini aldıkları, 2014-2015 döneminde 194, 2015-2016 döneminde 219, 2016-2017 döneminde 211 acentenin umre; 2014'te 95, 2015'te 97, 2016'da 101 acentenin hac organizasyonu gerçekleştirdiği, 2017'de de 114 acentenin hac organizasyonu gerçekleştireceği dile getirilmiştir.

- (45) 19.09.2017 tarihinde (.....)'da yapılan görüşmede; teşebbüsün 2014 yılında bazı acentelerin talebi üzerine bahse konu sigorta pazarına girdiği, 2015-2016 yıllarında talep olmamasından dolayı poliçe kesmediği, 2017 yılında ise 63 acenteye poliçe kestiği, hac ve umre seyahatlerindeki sigorta sektöründe riskin düşük düzeyde olduğu, riskin öncelikle teminat mektubundan karşılanmasından ötürü sigorta priminin de düşük olduğu, Hazine Müsteşarlığı tarafından anılan sigorta türünün zorunlu tutulması gerekirken zorunlu tutulmadığı beyan edilmiştir.
- (46) 19.09.2017 tarihinde şikayetçi vekili Av. Duygu YORULMAZ ile şikayet sahibi teşebbüslerden (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....) yetkilileri ile yapılan görüşmede; TÜRSAB'ın Kanun veya BHUK kararlarında dayanağı olmamasına rağmen acentelerden hizmet bedeli aldığı, bu bedelin umrede kişi başı 6 ABD Doları, hacda ise 25 ABD Doları olduğu, bahse konu bedelin bazı acentelerden alınıp bazılarından hiç veya aynı miktarda alınmadığı, 70 acentenin 2017 yılı için hizmet bedeli ödememe kararı aldıkları, bahsi geçen olaydan sonra da acentelerin hac organizasyonları için TÜRSAB onaylı yazı/uygunluk belgesi getirmelerine yönelik uygulama başlatıldığı, sonrasında ilgili 70 acentenin mezkûr yazıyı almadan hac organizasyonu düzenledikleri ve DİB'ten de "yazının TÜRSAB"tan daha sonra toplu olarak alınacağı"na dair yazının geldiği, havayolları konusunda Atlas Global'in piyasaya girmesi ile Suudi Havayolları ile THY'nin ikili tekelinin kırılmış olduğu ve fiyatlarda gerileme olduğu, hacda DİB'in %60, acentelerin %40 kontenjanının bulunduğu, yemek konusunda TÜRSAB'ın sadece denetleme yetkisinin olduğu, 2017 yılında TÜRSAB'ın belirlediği yemek firmasından hizmet almaya yönelik bir uygulama başladığı, ancak sonrasında anılan uygulamadan vazgeçildiği ve acentelerin istedikleri firmalardan yemek hizmeti satın alabildikleri ifade edilmiştir.
- (47) 20.09.2017 tarihinde (.....) yetkilisi ile yapılan görüşmede; hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin sigorta yaptırmamasının zorunlu olduğu, TÜRSAB'ın bu noktada fiyatını belirleyip sigortayı yaptırmada herhangi bir zorlamasının olmadığı, bununla birlikte kendilerinin ilgili sigortayı TÜRSAB aracılığıyla yaptırmayı tercih ettiği, acentelerin hac ve umre seyahati düzenleyebilmeleri için TÜRSAB'ın vereceği uygunluk belgesi/yazısı aracılığıyla DİB'den onay almalarının gerektiği, TÜRSAB'ın da anılan belgeyi verme karşılığı olarak hizmet bedeli talep ettiği, 2006-2007 yılından itibaren DİB'in acentelere hac ve umrede yemek hizmetini şart koştuğu, TÜRSAB'ın Atlasjet'i piyasaya sokmasından önce piyasada Türk Hava Yolları ile Suudia Hava Yolları'nın egemen olması nedeniyle fiyatların çok yüksek olduğu, Atlasjet'ten sonra da diğer havayolu firmalarının piyasaya girdiği ve fiyatların düştüğü, servis hizmetlerinin toplu verilmesinin kaliteyi artırdığı ve fiyatı düşürdüğü belirtilmiştir.
- (48) 20.09.2017 tarihinde (.....) yetkilisi ile yapılan görüşmede; TÜRSAB ya da başka bir kanal ile yemek ve servis hizmeti alınmasına ihtiyaç duymadıkları, zira yolcularını konaklattığı otellerde açık büfe hizmetinin bulunduğu ve Mekke ve Medine'de de kutsal mekanlara yakın yerlerde konaklama hizmeti sundukları, havayolu şirketi olarak THY'yi tercih ettikleri, hac ve umrede TÜRSAB kanalı ile sigorta yapmayı tercih ettikleri dile getirilmiştir.

- (49) 23.10.2017 tarihinde TÜRSAB yetkilisi ve hukuk müşavirleri ile yapılan görüşmede; TÜRSAB'ın kamu kurumu niteliğinde meslek birliği olması nedeniyle fatura kesme yetkisi bulunmadığından TÜRSAB LTD. ŞTİ'nin mali işleri yürütebilmek ve fatura kesebilmek amacıyla oluşturulduğu, hac için alınan hizmet bedelinin fahiş olmadığı, hac organizasyonu için Suudi Arabistan'da yaklaşık 60 kişilik bir ekip kurdukları ve alınan hizmet bedelinin bu hizmetlerinin karşılığı olduğu, TÜRSAB'ın sivil toplum örgütü olarak hac ve umre seyahatlerinde uçak bileti fiyatlarını düşürmek için THY ve Suudi Arabistan Havayollarından başka firmaların da pazara girmesine öncülük ettiği ve böylelikle pazardaki rekabetin artıp hac ve umreye giden yolcuların maliyetlerinin düşürüldüğü, TÜRSAB aracılığı ile yapılan zorunlu seyahat sigortasında herhangi bir yaş sınırının bulunmadığı, en kapsamlı ve usulüne uygun sigortanın TÜRSAB aracılığıyla yapıldığı, ilgili sigortayı TÜRSAB aracılığıyla yaptırmayan acentelere de herhangi bir yaptırım veya müdahalenin söz konusu olmadığı, acentelerin umre seyahatlerinde DİB'e ödemeleri gereken bedelin artması üzerine acentelerden alınan hizmet bedelinin 2017 yılında alınmadığı, bazı acentelerden hizmet bedelinin alınıp bazılarında alınmaması gibi bir durumdan bahsedilemeyeceği, hizmet bedelini ödemeyen acentelere bu bedelin borç olarak kaydedildiği ifade edilmiştir.
- (50) 18.01.2018 tarihinde (.....) yetkilisi ile yapılan görüşmede; hac ve umre seyahatlerindeki sigorta için kendilerine teklif gelmediği ve buna yönelik ürünlerinin bulunmadığı, çalıştıkları birkaç büyük acente dışında teklif geldiğinde dahi istekli olmadıkları, turizm acentelerinin ilgili mevzuat gereği zorunlu seyahat sigortası yaptırmakla mükellef tutuldukları, ancak bunu yaptırmayan acenteleri tespit etmenin güçlük arz ettiği, hac ve umre poliçeleri için ücretin çok ucuz olduğu ve bu pazara girmek için çok hevesli olmadıkları beyan edilmiştir.
- (51) 18.01.2018 tarihinde (.....) yetkilisi ile yapılan görüşmede; hac ve umre seyahatleri alanındaki geniş DİB imkanları dolayısıyla riskin düşük olduğu, bu alanda sigorta tekliflerinin de bulunmadığı, müşterilerin yaşlı kesimden olmasından dolayı kendileri de dahil olmak üzere şirketlerin poliçe kesmekte isteksiz davrandıkları ifade edilmiştir.
- (52) 19.01.2018 tarihinde TSB yetkilisi ile yapılan görüşmede; TSB olarak hac ve umre seyahatlerinde denetleme fonksiyonlarının olmadığı, hac ve umre seyahatlerinde seyahat sağlık sigortası ve şirketin başarısızlığında hukuki sorumluluğu da kapsayacak şekilde sigorta yapıldığı, şirketin başarısızlığını teminat eden sigorta konusunda bir reasürans tarafı bulamadıklarından mezkûr ürüne sıcak bakılmadığı belirtilmiştir.
- (53) Son olarak TÜRSAB tarafından gönderilen yazıda;
- 24-25 Şubat 2018 tarihinde yapılan TÜRSAB 23. Olağan Genel Kurulu neticesinde TÜRSAB'ın yönetiminin değiştiği,
 - Şikayete konu edilen ve soruşturma dairesinde incelenen, rekabet ortamını bozucu ve kısıtlayıcı eylemlerin TÜRSAB ve bağlı şirket iradelerinden ziyade dönemin başkanı (.....) 'un (.....) kararıyla hayata geçirilen uygulamalar olduğu, zikredilen uygulamaların TÜRSAB'ın iradesini yansıtmadığı, TÜRSAB'ın yeni yönetimi tarafından şikayete konu olan eylemlerin ivedilikle düzeltilmiş olduğu
- hususlarına yer verilmiştir.

I.6.2. Yemek Hizmetine İlişkin Tespitler

- (54) Mevcut dosyaya konu iddialardan biri, TÜRSAB'ın acentelere Suudi Arabistan'daki toplu yemek hizmetinin kendisi tarafından belirlenen teşebbüslerden satın almayı şart koşmasına ilişkindir. Mezkûr iddia bağlamında işbu soruşturma dairesinde yapılan

tespitler; BHUK kararları, TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan duyurular ve dosya mevcudunda elde edilen diğer bilgi/belgeler doğrultusunda ele alınacaktır.

- (55) BHUK'nın 07.02.2013 tarihli 2013/01 sayılı kararında; "XII-Hacılara Verilecek Yemeklerle İlgili Hususlar" bölümünde,

"2013 yılında Diyanet İşleri Başkanlığı ile Başkanlığın denetim ve gözetimi altında hac seyahati düzenleyecek A Grubu Seyahat Acentaları organizesi ile hacca gidecek vatandaşlarımıza Mekke ve Medine'de tabldot usulü verilecek yemekler ile Arafat'ta 2 ve Mina'da 1 adet olmak üzere verilecek kumanyalarda çeşit, gıda ve kalori değeri yönünden birliktelik sağlanabilmesi amacıyla, mönülerin belirlenmesinde Diyanet İşleri Başkanlığı temsilcisinin başkanlığında Sağlık Bakanlığı ve Türkiye Seyahat Acentaları Birliği temsilcilerinden oluşacak komisyonun yetkilendirilmesine,

b) Acentaların, Mekke, Medine ve Arafat'ta hacılara verecekleri yemek konusunda belirlenecek mönü ve standartlara uyulması kaydıyla şahıs veya firmalarla bağımsız olarak sözleşme yapabilmelerine,"

ifadeleri yer almaktadır. Aynı paraleldeki ya da benzer hükümlerin 05.02.2014 tarih ve 2014/2 sayılı BHUK kararında da bulunduğu tespit edilmiştir.

- (56) BHUK'nın 11.11.2014 tarih ve 2014/6 sayılı kararında; "V- Standart Yemek Mönüsünün Belirlenmesi ve Yemek Hizmetinin Sunulması" bölümünde,

"...

b) 2014-2015 yılında Diyanet İşleri Başkanlığı ile Başkanlığın denetim ve gözetimi altında umre seyahati düzenleyecek uluslararası her türlü seyahat hizmetleri verme yetkisine haiz seyahat acentalarınınca umre yolcularına verilecek yemeklerde çeşit, gıda ve kalori değeri yönünden birliktelik sağlanabilmesi amacıyla yemek mönüsünün hazırlanması için Diyanet İşleri Başkanlığı temsilcisinin başkanlığında Sağlık Bakanlığı ve Türkiye Seyahat Acentaları Birliği temsilcilerinden oluşacak Komisyona yetki verilmesine, Komisyoncaca hazırlanan yemek mönüsünün uygulanmasına,

c) 2014-2015 yılında umre yolcularına, Suudi Arabistan'da yemek verecek firmalarda aranacak kriterlerin; Sağlık Bakanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinden oluşturulacak bir komisyon tarafından belirlenmesine, söz konusu komisyonca belirlenen kriterleri taşımayan yemek firmalarına yetki verilmemesine, bu firmaların umre sezonu boyunca da denetiminin Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca yapılmasına,

ç) Acenta umre yolcularına Mekke ve Medine'de verecek yemeğin; Diyanet İşleri Başkanlığı temsilcisinin denetiminde, TÜRSAB tarafından oluşturulacak bir komisyon tarafından yemek şirketlerine ihale edilmesine,

d) Umre sezonu boyunca yemeklerin hazırlanmasını ve sağlık açısından kontrolünü yapmak üzere yeterli sayıda Diyanet İşleri Başkanlığınca diyetisyen görevlendirilmesini, görevlendirilecek diyetisyenlerin yolluk, yevmiyeleri ile harcırahlarının TÜRSAB tarafından karşılanmasına,"

ifadeleri yer almaktadır.

- (57) BHUK'nın 04.02.2015 tarih ve 2015-02 sayılı kararında, "XIII- HAC YOLCULARINA YÖNELİK YEMEK HİZMETLERİ İLE İLGİLİ HUSUSLAR:" bölümünde,

“a) *Diyanet İşleri Başkanlığı ile Diyanet İşleri Başkanlığının denetim ve gözetimi altında hac seyahati düzenleyecek seyahat acentalarının, hac yolcularına verilecek yemeklerde ve kumanyalarda çeşit, gıda ve kalori değeri yönünden birliktelik sağlanabilmesi amacıyla yemek mönüsünün hazırlanması için Diyanet İşleri Başkanlığı temsilcisinin başkanlığında Sağlık Bakanlığı ve TURSAB temsilcilerinden oluşacak Komisyona yetki verilmesine, Komisyonca hazırlanan yemek mönüsünün uygulanmasına,*

b) *Hac yolcularına, Suudi Arabistan'da yemek verecek firmalarda aranacak kriterlerin; Sağlık Bakanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Türkiye Seyahat Acentaları Birliği temsilcilerinden oluşturulacak bir komisyon tarafından belirlenmesine, söz konusu komisyonca belirlenen kriterleri taşımayan yemek firmalarına yetki verilmemesine,*

c) *Bina ve otellerin ön denetiminin yapıldığı tarihlerde yemek verecek firma mutfaklarının ön denetimi ile hac sezonu boyunca denetiminin Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca yapılmasına,*

ç) *Diyanet İşleri Başkanlığının denetim ve gözetimi altında hac seyahati düzenleyecek acenta organizasyonu ile hacca gidecek yolculara, Mekke ve Medine'de verilecek yemek hizmetlerinin; Diyanet İşleri Başkanlığından bir, TURSAB'dan iki temsilcinin katılımı ile oluşturulacak komisyon tarafından yemek şirketlerine ihale edilmesine,*

d) *Hac sezonu boyunca yemeklerin hazırlanması ve sağlık açısından kontrolünü yapmak üzere Diyanet İşleri Başkanlığınca yeterli sayıda diyetisyen görevlendirilmesine,”*

ifadeleri yer almaktadır.

- (58) BHUK'nın 27.10.2015 tarih ve 2015/05 sayılı kararında; “V- 2015-2016 Umre Organizasyonunda Verilecek Standart Yemek Mönüsünün Belirlenmesi ve Yemek Hizmetinin Sunulması;” bölümünde,

“ ...

Diyanet İşleri Başkanlığı ile Başkanlığın denetim ve gözetimi altında umre seyahati düzenleyecek uluslararası her türlü seyahat hizmetleri verme yetkisine haiz seyahat acentalarının umre yolcularına verilecek yemeklerde çeşit, gıda ve kalori değeri yönünden birliktelik sağlanabilmesi amacıyla yemek mönüsünün hazırlanması için Diyanet İşleri Başkanlığı temsilcisinin başkanlığında Sağlık Bakanlığı ve Türkiye Seyahat Acentaları Birliği temsilcilerinden oluşacak Komisyona yetki verilmesine, Komisyonca hazırlanan yemek mönüsünün uygulanmasına,

Diyanet İşleri Başkanlığının denetim ve gözetimi altında umre organizasyonu düzenleyen acente organizasyonu ile umreye gidecek yolculara, Mekke ve Medine'de verilecek toplu yemek hizmetlerinin; Diyanet İşleri Başkanlığının toplu yemek sunumu için belirttiği hizmet listesini karşılayan ve talep edilen şartları taşıyan toplu yemek firmalarının yerine getirilmesine, bu firmaların umre sezonu boyunca da denetiminin Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca yapılmasına,” ifadelerine yer verilmektedir.

- (59) Aynı ya da benzer hükümlerin hac seyahatleri bakımından 07.01.2016 tarih ve 2016/1 sayılı kararın “XIV- HAC YOLCULARINA YÖNELİK YEMEK HİZMETLERİ İLE İLGİLİ HUSUSLAR.” bölümünde de yer aldığı tespit edilmiştir.

- (60) BHUK'nın 20.10.2016 tarih ve 06 sayılı kararında; "E) 2017 Yılı Umre Organizasyonunda Verilecek Standart Yemek Menüsünün Belirlenmesi ve Yemek Hizmetinin Sunulması;" bölümünde,

"1. Diyanet İşleri Başkanlığı organizasyonu ile umreye gidecek umrecilere; Mekke ve Medine'de, tabldot usulü olmak üzere sabah kahvaltısı ve akşam yemeği, öğle yemeği için ise kumanya paketi Diyanet İşleri Başkanlığınca verilmesine,

2. Diyanet İşleri Başkanlığının denetim ve gözetimi altında umre turu düzenleyecek seyahat acentaları ile umreye gidecek umrecilere; Mekke-Medine'de, tabldot usulü olmak üzere sabah kahvaltısı ve akşam yemeği, öğle yemeği için ise kumanya paketi TURSAB'ca verilmesine,

3. Başkanlık ve Başkanlığın denetim ve gözetimi altında umre seyahati düzenleyecek uluslararası her türlü seyahat hizmetleri verme yetkisine haiz seyahat acentalarınınca umrecilere verilecek yemeklerde çeşit, gıda ve kalori değeri yönünden birliktelik sağlanabilmesi amacıyla yemek menüsünün hazırlanması için Başkanlık temsilcisinin başkanlığında Sağlık Bakanlığı ve TURSAB temsilcisinden oluşacak Komisyona yetki verilmesine, Komisyonca hazırlanan yemek menüsünün uygulanmasına,

4. Diyanet İşleri Başkanlığının denetim ve gözetimi altında umre turu düzenleyecek seyahat acentaları ile umreye gidecek umrecilere verilecek tabldot usulü yemek ile kumanya paketine ilişkin ihale ve sözleşme konularında TURSAB'a yetki verilmesine,

5. TURSAB yemek hizmetini, Diyanet İşleri Başkanlığınca yemek hizmeti hususunda belirlenen esaslar çerçevesinde yerine getirmesine,

6. Kalite ve hizmet standardı göz önünde bulundurularak yemek bedeli ve kumanya ücretinin 35.- Suudi Arabistan Riyali olarak belirlenmesine,

7. Diyanet İşleri Başkanlığı ve TURSAB tarafından verilecek yemek hizmetleri ile yemek hizmeti sunan firmaların denetimi Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yapılmasına, ayrıca ihtiyaç halinde söz konusu denetimin toplu yemek hizmeti denetimi yapan firma veya şahıslara yaptırılmasına,"

ifadelerinin yer aldığı görülmektedir. Aynı ya da benzer hükümlerin 2017 yılı hac seyahatleri bakımından 19.12.2016 tarih ve 2016/08 sayılı kararın "XIV- HAC YOLCULARINA YÖNELİK YEMEK HİZMETLERİ İLE İLGİLİ HUSUSLAR:" bölümünde de yer aldığı tespit edilmiştir.

- (61) TURSAB tarafından üyelerine yapılan 19.12.2012 tarihli ve UMRE 2013/1 sayılı duyuruda; BHUK kararı gereğince tüm umre turlarının yemekli yapılmasının zorunlu olduğu, birliklerince umrecilere yemek hizmeti veren firmalarla görüşülerek BHUK menüsü esas alınmak suretiyle istenilen hizmeti verebileceği tespit edilmiş olan Birleşim Yemek, Turkish Meshwiyat, Burhan Al Hudhud ve Medine Catering isimli firmalarla mutabakat sağlandığı, acentelerin ismi belirtilen firmaların herhangi birinden yemek hizmeti almayı istedikleri takdirde gerekli ödemelerin duyuruda belirtilen hesaba yatırması gerektiği, yemek bedelinin ise kişi başı günlük 25 SAR olarak tespit edildiği belirtilmiştir.
- (62) 26.02.2013 tarihli ve HAC 2013/1 sayılı duyuruda; BHUK'nın 07.02.2013 tarih ve 2013/01 sayılı kararında yemek hizmetlerine ilişkin kararlaştırılan hükümler iletilmiş,

yolculara verilecek yemek hizmetlerine ilişkin mönülerin belirlenmesinde DİB temsilcisinin başkanlığında, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB temsilcilerinden oluşacak komisyonun yetkilendirildiği belirtilmiştir.

- (63) 15.05.2013 tarihli ve HAC 2013/06 sayılı, 16.05.2013 tarih ve HAC 2013/06 (düzeltme) sayılı duyurulardan; toplu yemek hizmetleri için fiyatın günlük kişi başı 25 SAR olarak belirlendiği anlaşılmaktadır. 04.09.2013 tarihli ve HAC 2013/21 sayılı duyuruda; toplu olarak verilen hizmetlerde sağlanan avantajlar ve tutturulan hizmet kalitesinin malum olduğu, bu itibarla üyelerin katılımıyla elde edilen sayı çoğunluğunun piyasa koşullarına göre sağladığı avantajlar sonucu ulaşılan rekabet gücü sayesinde daha önce 25 SAR olarak duyurulan toplu yemek hizmeti ücretinin 24 SAR'a düşürüldüğü ifade edilmiştir.
- (64) 02.06.2014 tarih HAC 2014/11 sayılı duyuruda; hediye eşya, toplu yemek ve toplu ulaşım hizmetlerinin ihale usulü verildiğinden ancak net sayı üzerinden pazarlık yapılabileceği ifade edilerek, toplu yemek hizmetleri için kişi başı 24 SAR fiyat belirlendiği duyurulmuştur.
- (65) 13.02.2015 tarih ve HAC 2015/02 sayılı duyuruda; toplu yemek hizmetlerine ilişkin hükümlerin de yer aldığı BHUK'nın 04.02.2015 tarih ve 2015-02 sayılı kararı üyelere iletilmiştir.
- (66) 04.05.2015 tarih ve HAC 2015/05 sayılı duyuruda; toplu hizmetlerin sunumunun düzenlenmesi serbestiyet ilkesine göre her acente tarafından münferit olarak yapılabildiği gibi, acentelerin bir araya getirilerek topluca hareket edilmesi şeklinde de düzenlenebildiği, bu itibarla hediye eşya, toplu yemek ve ulaşım hizmetleri büyük bir ön hazırlık gerektirdiğinden ancak net sayı üzerinden pazarlık yapılabileceği ifade edilerek, toplu yemek hizmetleri için ücretin bilahare bildirileceği duyurulmuştur.
- (67) 26.05.2015 tarih ve HAC 2015/08 sayılı duyuruda; BHUK kararlarına istinaden DİB tarafından TÜRSAB'a gönderilen 25.05.2015 tarih ve 22986 sayılı yazıya atıf yapılarak, hac yolcularına Suudî Arabistan'da toplu yemek hizmeti verecek firmalarda aranacak şartların; Sağlık Bakanlığı, DİB ve TÜRSAB temsilcilerinden oluşturulacak bir komisyon tarafından belirleneceği, bahsi geçen komisyon tarafından belirlenen şartları taşımayan firmalara yetki verilmeyeceği, bina ve otellerin ön denetiminin yapıldığı tarihlerde toplu yemek hizmeti verecek firmaların üretim yerleri ve mutfaklarının ön denetimi ile Hac mevsimi boyunca denetimlerinin DİB tarafından yapılacağı, seyahat acenteleri ile hacca gidecek yolculara Mekke ve Medine'de verilecek toplu yemek hizmetlerinin; DİB'den bir, TÜRSAB'tan iki temsilcinin katılımı ile oluşturulacak komisyon tarafından toplu yemek hizmeti veren firmalara ihale edileceği üyelere bildirilmiştir.
- (68) 05.12.2014 tarih ve UMRE 2015/09 sayılı duyuruda; BHUK'nın 11.11.2014 tarihli kararı ve TÜRSAB yönetim kurulunun 27.11.2014 tarih ve 37 sayılı kararına atıf yapılarak, 2014 – 2015 yılı umre döneminde birliğe üye umre organizasyonu düzenlemeye yetkili seyahat acenteleri ile Suudi Arabistan'a gidecek umre ziyaretçilerine Suudi Arabistan'da sunulacak yemek hizmetine ilişkin 15.12.2014 tarihinde "Hizmet Alım İhalesi" yapılacağı, ihaleye katılmak isteyenlerin 8 - 9 Aralık 2014 tarihinde tesislerinin Suudi Arabistan'da denetime tabi tutulması için hazır bulundurulması gerektiği bildirilmiştir.
- (69) 04.01.2015 tarih ve UMRE 2015/10 sayılı duyuruda; BHUK'nın 11.11.2014 tarih ve 2014/06 sayılı kararına atıf yapılarak, umre seyahatlerinde verilecek olan toplu yemek hizmetini sunacak yemek şirketlerinin TÜRSAB ve DİB tarafından oluşturulan komisyonca ihale usulü ile belirleneceğinin kararlaştırıldığı, bu doğrultuda Komisyonca tüm koşulları sağladığı tespit edilen Turkish Al Mazaq, Al Tawon Al Raqi Est. (Birleşim Yemek), Al Huda Catering (Burhan Yemek), Al Salmi (Hira Mutfak) ve Eryaf (Çetin

Yalçın) firmalarının yemek hizmeti vermek üzere yetkilendirildiği, 2014 - 2015 umre sezonunda organizasyon yapmaya hak kazanan seyahat acentelerinin adı geçen yemek şirketlerinden serbestçe dilediği firmayı seçmek suretiyle hizmet alabileceği bildirilmiştir.

- (70) 13.08.2015 tarih ve HAC 2015/21 sayılı duyuruda; BHUK'nın 04.02.2015 tarih ve 2015/02 sayılı kararının XIII-ç maddesi uyarınca toplu yemek hizmeti veren firmalara ihale merkezinde sınır getirilmesinin söz konusu olduğu, ancak TÜRSAB'ın acenteler tarafından sunulan bu ve buna benzer hizmetlerin, hacı adaylarına mümkün olan en yüksek kalite düzeyinde ve acentelerin hizmet anlayışını karşılayacak şekilde, serbest rekabet koşullarından azami ölçüde yararlandırılması amacını gütmesi nedeniyle 03.08.2015 tarih ve 20597 sayılı yazısı ile BHUK ilgili kararının değiştirilmesi hususunda DİB nezdinde girişimlerde bulunması sayesinde, ilgili hükmün

"...Mekke ve Medine'de verilecek olan toplu yemek hizmetlerinin Diyanet İşleri Başkanlığı'nın toplu yemek sunumu için belirlediği hizmet listesini karşılayan ve talep edilen şartları yerine getirerek acentalara Hizmet Alım Sözleşmesi imzalayan ve TÜRSAB tarafından onaylanan toplu yemek firmalarınca yerine getirilmesine,"

şeklinde değiştirildiği bildirilmiştir.

- (71) 28.10.2015 tarih ve UMRE 2015-2016/03 sayılı duyuruda; toplu yemek hizmetlerine ilişkin olarak, 2014 – 2015 umre sezonu başında çıkan Kurul kararlarında, toplu yemek hizmetleri konusunda "TÜRSAB ihale yapar" ibaresinin bulunduğu, acentelerin gerek serbest rekabet gerekse pazarlık imkânlarının önünün açılması yönündeki talepleri doğrultusunda TÜRSAB'ın yapmış olduğu talep neticesinde, 2015 - 2016 umre dönemi ile birlikte DİB denetiminden geçmiş olan ve Kurulca belirlenen menüye uyulması kaydı ile acentelerin diledikleri yemek firmalarından hizmet alabileceği üyelere iletilmiştir.
- (72) 03.02.2017 tarih ve 2017 Hac 01 sayılı duyuruda; BHUK'nın 19.12.2016 tarih ve 2016/08 sayılı kararına atıf yapılarak, hac yolcularına yönelik toplu yemek hizmetlerine ilişkin olarak, seyahat acentelerince hac yolcularına verilecek yemeklerde çeşit, gıda ve kalori yönünden birlikteliğin sağlanabilmesi amacıyla yemek mönüsünün hazırlanması için DİB temsilcisinin başkanlığında Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB temsilcilerinden oluşacak bir Komisyona yetki verildiği, toplu yemek hizmetleri hususunda ihale ve sözleşme konularında TÜRSAB'a yetki verildiği ve yemek hizmeti verecek şirketlerin DİB tarafından denetiminin yapılacağı bilgisi üyelere iletilmiştir.
- (73) 02.06.2017 tarih ve HAC 2017/06 sayılı duyuruda; BHUK'nın 19.12.2016 tarih ve 2016/08 sayılı kararına atıf yapılarak toplu yemek hizmeti ile ilgili olarak ihale ve sözleşme konularında TÜRSAB'a yetki verildiği belirtilmiş; TÜRSAB bünyesinde oluşturulan Hac ve Umre Komitesi kararları doğrultusunda bahse konu hizmete ilişkin olarak 2017 Hac döneminde acentelerin diledikleri yemek firmasından hizmet alabilmelerinin kararlaştırıldığı, hac dönemi öncesinde acentelerin yemek hizmeti alacağı firmalarla sözleşme imzalanarak hizmetin kalitesini artırmaya yönelik önlemler alınacağı ve bu firmaların TÜRSAB tarafından denetlenerek sonucunun acentelere bildirileceği, yapılan denetimde BHUK kararlarında belirtilen standartlara uymayan yemek firmalarına müeyyide uygulanacağı, bu itibarla acentelerin hizmet alacağı yemek firmasıyla ilgili bilgileri TÜRSAB'a göndermeleri gerektiği bildirilmiştir.
- (74) Yukarıda yer verilen BHUK kararları ve TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan duyurular doğrultusunda, hac ve umre seyahatlerinde verilen toplu yemek hizmetine ilişkin işleyişi yıllar itibarıyla aşağıdaki tabloda özetlemek mümkündür.

Tablo 1: Yıllar İtibarıyla Hac ve Umre Seyahatlerindeki Toplu Yemek Hizmetine İlişkin İşleyiş

UMRE		HAC	
Dönem	Açıklama	Dönem	Açıklama
2012-2013	<ul style="list-style-type: none"> - BHUK kararı uyarınca mönülerin ve kriterlerin belirlenmesi noktasında, DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verilmiştir. - Birleşim Yemek, Turkish Meshwiyat isimli firmalarla mutabakat sağlanmıştır. Acenteler isterse bu firmalardan yemek hizmeti alabilmekte ancak zorunluluk bulunmamaktadır. 	2013	<ul style="list-style-type: none"> - BHUK kararı uyarınca mönülerin belirlenmesi noktasında, DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verilmiştir. - Acenteler standartlara uyması koşuluyla istedikleri yemek firması ile sözleşme yapabilmektedir. - TÜRSAB tarafından toplu yemek hizmetinden faydalanacak acentelerden kişi başı 25 SAR yemek ücreti talep edilmiş, daha sonra 24 SAR'a düşürülmüştür.
2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> - TÜRSAB tarafından BHUK kararlarında belirtilen standartları karşılayan Birleşim Yemek, Turkish Meshwiyat, Burhan Al Hudhud ve Medine Catering isimli firmalarla mutabakat sağlanmıştır. Acenteler isterse bu firmalardan yemek hizmeti alabilmekte ancak zorunluluk bulunmamaktadır. Yemek ücreti 25 SAR olarak belirlenmiştir. 	2014	<ul style="list-style-type: none"> - BHUK kararı uyarınca mönülerin belirlenmesi noktasında, DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verilmiştir. - Acenteler standartlara uyması koşuluyla istedikleri yemek firması ile sözleşme yapabilmektedir. - TÜRSAB tarafından toplu yemek hizmetinden faydalanacak acentelerden kişi başı 24 SAR yemek ücreti talep edilmiştir.
2014-2015	<ul style="list-style-type: none"> - BHUK kararı uyarınca mönülerin ve kriterlerin belirlenmesi noktasında, DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verilmiştir. - DİB denetiminde TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyonunun ihale yetkisi bulunmaktadır. - Komisyon tarafından Turkish Al Mazaq, Al Tawon Al Raqi Est. (Birleşim Yemek), Al Huda Catering (Burhan Yemek), Al Salmi (Hira Mutfak) ve Eryaf (Çetin Yalçın) firmaları yemek hizmeti için yetkilendirilmiştir. Acenteler bu firmalardan istediklerini seçebilmektedir. 	2015	<ul style="list-style-type: none"> - BHUK kararı uyarınca mönülerin ve kriterlerin belirlenmesi noktasında, DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verilmiştir. - DİB'den bir, TÜRSAB'dan iki temsilcinin katılımı ile oluşturulacak Komisyonun ihale yetkisi bulunmaktadır. - TÜRSAB'ın girişimleri sayesinde acentelere daha sonraki dönemler için istedikleri yemek firmalarından hizmet alabilme kolaylığı getirilmiştir.
2015-2016	<ul style="list-style-type: none"> - BHUK kararı uyarınca mönülerin belirlenmesi noktasında, DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verilmiştir. - DİB denetim ve gözetiminde, acenteler istedikleri yemek firması ile sözleşme yapabilmektedir. - TÜRSAB'ın girişimleri sayesinde acentelere istedikleri yemek firmalarından hizmet alabilme kolaylığı getirilmiştir. 	2016	<ul style="list-style-type: none"> - BHUK kararı uyarınca mönülerin belirlenmesi noktasında, DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verilmiştir. - DİB denetim ve gözetiminde, acenteler istedikleri yemek firması ile sözleşme yapabilmektedir.
2016-2017	<ul style="list-style-type: none"> - BHUK kararı uyarınca mönülerin belirlenmesi noktasında, DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verilmiştir. - DİB denetimi ve gözetimi altında ihale ve sözleşme konularında TÜRSAB'a yetki verilmiştir. - Yemek bedeli ve kumanya ücreti 35 SAR olarak belirlenmiştir. - TÜRSAB'ın ihale yapma yetkisi bulunmaktadır. Ancak ihale yetkisi kullanılmamış ve acenteler istedikleri firmalar ile sözleşme yapmışlardır. 	2017	<ul style="list-style-type: none"> - BHUK kararı uyarınca mönülerin belirlenmesi noktasında, DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verilmiştir. - DİB denetimi ve gözetimi altında ihale ve sözleşme konularında TÜRSAB'a yetki verilmiştir. - TÜRSAB tarafından oluşturulan hac ve umre komitesi, acentelerin TÜRSAB denetiminde istedikleri yemek firmasından hizmet alabilmesi noktasında karar almıştır. - TÜRSAB'ın ihale yapma yetkisi bulunmaktadır. Ancak ihale yetkisi kullanılmamıştır ve acenteler istedikleri firmalar ile sözleşme yapmışlardır.

Kaynak: BHUK kararları ve TÜRSAB duyuruları

(75) TÜRSAB tarafından gönderilen bilgiler sonucunda oluşturulan, umre ve hac seyahatlerinde dönemler bazında toplu yemek hizmetinden faydalanan ya da

faydalanmayan acente sayılarına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir. Tablo 2 incelendiğinde; 2013-2017 umre seyahatlerinde ve 2015-2017 yılları arasındaki hac seyahatlerinde TÜRSAB tarafından acentelere toplu yemek hizmeti verilmediği, 2013-2014 yılları arasındaki hac seyahatlerinde toplu yemek hizmeti verildiği anlaşılmaktadır. 2013 yılında (.....), 2014 yılında (.....) seyahat acentesinin bu hizmetten yararlandığı, ancak 2013 yılında (.....), 2014 yılında (.....) seyahat acentesinin toplu yemek hizmetinden faydalanmayarak başka yemek şirketlerinden yemek hizmeti aldığı görülmektedir.

Tablo 2: Dönemler bazında toplu yemek hizmetlerinden faydalanan/faydalanmayan acente sayıları

DÖNEM	UMRE		DÖNEM	HAC		
	Hizmet Alan Acente Sayısı	Hizmet Almayan Acente Sayısı		Hizmet Alan Acente Sayısı	Hizmet Almayan Acente Sayısı	Yemek Ücreti (SAR)
2012-2013	(.....)		2013	(.....)	(.....)	(.....)
2013-2014	(.....)		2014	(.....)	(.....)	(.....)
2014-2015	(.....)		2015	(.....)		
2015-2016	(.....)		2016	(.....)		
2016-2017	(.....)		2017	(.....)		

Kaynak: TÜRSAB tarafından gönderilen bilgi ve belgeler

I.6.3. Servis Hizmetlerine İlişkin Tespitler

- (76) Mevcut dosyaya konu iddialardan bir diğer ise, TÜRSAB'ın acentelere Suudi Arabistan'daki toplu taşıma/servis hizmetinin kendisi tarafından belirlenen teşebbüslerden satın almayı şart koşmasına yöneliktir. Yolcuların konakladıkları oteller ile hac ve umre ibadetleri esnasında gerçekleştirdikleri ziyaretler arasındaki ulaşimleri ve Suudi Arabistan'daki şehirlerarası transferler servis ulaşımı ile sağlanmaktadır. Servis hizmeti acenteler kanalıyla hac ve umreye giden tüm yolcular tarafından alınan bir hizmet olmayıp BHUK kararı uyarınca ibadet yerlerine 1000 metreden uzak konaklama mesafesinde konaklayan yolculara verilmesi mecburi bir hizmettir. Suudi Arabistan'ın yeterli sayıda araç ve şoförünün bulunması, vatandaşların karayollarında güvenliğinin sağlanması ve düzenlemeler doğrultusunda acenteler Suudi Arabistan menşeli firmalardan hizmet almaktadır. Acentelerin servis hizmeti almaları karşılığında ödemeleri gereken tutar ise Türkiye sınırları dahilinde TÜRSAB'a ödenmektedir. İşbu soruşturma bağlamında servis hizmetlerine dair ulaşılan tespitlere; BHUK kararları, TÜRSAB'ın üyelerine yaptığı duyurular ve TÜRSAB'tan elde edilen bilgiler doğrultusunda yer verilecektir.
- (77) BHUK'nın 2013 yılı umre organizasyonuna ilişkin 10.12.2012 tarihli ve 2012/07 sayılı kararının "III-2013 Yılı Umre Organizasyonu İlgili Diğer Hususların Görüşülmesinde" başlıklı bölümünde "Mekke'de bina ve otellerin Hareme 1000 metreden daha uzak mesafede olması durumunda yeterli sayıda, düzenli ve uygun nitelikli araçlarla servis konulmasına" karar verilmiştir. Mezkûr hükümlere benzer hükümlerin 2014-2015 umre organizasyonları, 2015-2016 umre organizasyonları ve 2016-2017 umre organizasyonlarına ilişkin BHUK kararlarında da yer aldığı görülmektedir.
- (78) TÜRSAB'ın 19.12.2012 tarihli ve Umre 2013/01 sayılı duyurusunda aşağıdaki ifadeler bulunmaktadır:

“Sayın Üyemiz,

Bilindiği gibi, Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu Kararı gereğince, tüm Umre turlarının yemekli yapılması zorunlu olduğu gibi, servisli mesafedeki otellerde konaklayacak olan Umreciler için de, düzenli toplu servis hizmeti verilme mecburiyeti getirilmiştir.

2) Servisli bölgelerde Umrecilerini konaklatacak olan acentalarımızın da, Umreci sayılarını ve Mekke’de konaklayacakları süre ve tarihleri içeren yazılarını, Birliğimiz Hac Bölümüne göndermeleri gerekmektedir. Toplu servisten istifade edecek olan her umreci için kişi başı günlük; 6.-SAR ödenecektir.”

- (79) TÜRSAB’ın 11.04.2013 tarihli “Umre Yapan Üyelerimizin Dikkatine” başlığı taşıyan duyurusunda şu ifadeler yer verilmiştir:

“Değerli Üyemiz,

Servisli bölgelerde Umre organizasyonu yapan acentalarımız, münferiden yaptıkları servis hizmetlerinin yüksek maliyetlerinden şikayetle önümüzdeki Ramazan döneminde TÜRSAB’ın Hac’da olduğu gibi, genel servis hizmeti vermesi yönünde talepte bulunmaktadırlar.

Bu itibarla, servisli bölgelerde Umre organizasyonu yapacak olan acentalarımızın, Umreci sayılarını ve konaklayacakları otellerin isim ve adreslerini Birliğimize göndermelerini ve elde edilecek Umreci sayısı esas alınmak suretiyle, otobüs firması ile sözleşme yapılacağını gereği için bilgilerinize sunarız.”

- (80) İlgili uygulamaya binaen TÜRSAB’ın 15.05.2013 tarihli “Umre Organizasyonu Yapan Üyelerimizin Dikkatine” başlıklı duyurusunda aşağıdaki ifadeler bulunmaktadır:

“Sayın Üyemiz,

Umre organizasyonu yapan seyahat acentalarından Birliğimize ulaşan talepler doğrultusunda; Ramazan döneminde, Hac’da olduğu gibi genel servis uygulamasının hayata geçirilmesi ile ilgili sözleşmeler yapılmıştır.

Servisli umre organizasyonu düzenleyecek olan üyelerimizin, organizasyonları ile ilgili umreci sayılarını ve kullanacakları otel ve binaları Birliğimiz Hac Bölümüne bildirmeleri ve Birliğimize müracaatları esnasında kişi başı, günlük 7,- (yedi) SAR bedeli yatırımları gerekmektedir.

Ayrıca, servisli umre organizasyonu uygulaması bu yıl ilk defa yapılacağından, umreci sayısı asgari düzeyde tutulmuştur.”

- (81) BHUK’nın 2013 hac organizasyonuna ilişkin 12.03.2013 tarihli ve 2013-02 sayılı kararının ekinde bulunan “2013 Yılı Acenta Hac Şartnamesi”nin 16. maddesi,

“d) Cidde-Mekke-Medine ve Meşaire otobüsle intikallerinin sağlanması,

e) Mekke’de Hareme 1000 metreden daha uzak mesafede bulunan binalar için yeterli sayıda, uygun nitelikte araçlarla düzenli servis konulması,

f) Mekke’de ve Medine’de taahhüt edilen yerleri ziyaretleri gerçekleştirmek için otobüs kiralınması”

hükümlerini haizdir.

- (82) TÜRSAB’ın 2013 hac dönemi için üyelerine yaptığı 2013/06 sayılı duyuruda, toplu ulaşım hizmetlerinin kişi başı ortalama 45.-Euro olduğu, kesin hesabın dönem sonunda

netleşeceği belirtilmektedir⁷. Bunun yanı sıra, toplu ulaşım hizmetlerinden umre döneminde yararlanmak isteyen acentelerin günlük kişi başı 7.-SAR ücret mukabilinde bu hizmetten yararlanabileceği ilan edilmektedir.

- (83) BHUK'nın 2014 Hac organizasyonuna ilişkin 05.02.2014 tarihli ve 2014-02 sayılı kararının "XVI-Hacı Adaylarının Suudi Arabistan'daki Şehirler Arası Transferleri" başlıklı bölümünde; *"Hacı adaylarının Suudi Arabistan'daki havaalanı ile şehirlerarası intikallerin 2005 ve üzeri model, standardı yüksek, klimalı, temiz ve bakımlı otobüslerle sağlanmasına"* karar verilmiştir.
- (84) TÜRSAB'ın 02.06.2014 tarihli ve "Hac 2014/11" sayılı duyurusunda aşağıdaki cümleler yer almaktadır:

"...Toplu Ulaşım Hizmetleri ihale usulü verildiğinden ancak net sayı üzerinden pazarlık yapılabilecektir. Verilecek ön siparişlerde acentanız adına da talepte bulunulabilmesi için aşağıdaki tabloda ayrıntıları verilen meblağlara ivedi olarak ihtiyaç duyulmaktadır.

- *Toplu Ulaşım Hizmetleri: 35.-Euro"*

- (85) TÜRSAB'ın 02.07.2014 tarihli ve HAC 2014/17 sayılı duyurusunda; Suudi Arabistan'da özellikle şehirlerarası ulaşımlarda hacı adayları için kullanılan otobüslerin eski ve rahatsız olduğu, DİB'in bir önceki hac döneminde anılan hususu ilave ücret vermek suretiyle çözüme kavuşturduğu, ulaşım hizmetlerinin TÜRSAB bünyesinde de iyileştirilmesi gerektiği, nitekim durumun BHUK toplantısında gündeme geldiği ve TÜRSAB tarafından da DİB'in uyguladığı yöntemin aynısının uygulanmasına karar verildiği belirtilmektedir. Buna ilaveten, kararın akabinde TÜRSAB'ın çalışmalara başladığı, Suudi Arabistan pazarında BHUK'nın belirlediği şartları taşıyan eski ve yeni firmalarla görüşmeler yapıldığı, 20.000 hacı adayı için hizmet akdi gerçekleştirildiği, bu nedenle önce Medine'ye gidecek gruplar için 90.-SAR, Mekke'ye gidecek gruplar için ise 60.-SAR fark verilmek üzere mutabakata varıldığından bahsedilmektedir.
- (86) BHUK'nın 2015 hac organizasyonuna ilişkin 04.02.2015 tarihli ve 2015-02 sayılı kararının "XVII-Hacı Adaylarının Suudi Arabistan'daki Şehirler Arası Transferleri" başlıklı bölümünde *"Hac yolcularının Suudi Arabistan'daki havaalanı ile şehirlerarası intikallerinin 2007 ve üzeri model, standardı yüksek, klimalı, temiz ve bakımlı otobüslerle sağlanmasına"* karar verilmiştir.
- (87) TÜRSAB'ın BHUK'nın 2015 hac kararına istinaden 04.05.2015 tarihli ve Hac 2015/05 sayılı duyurusunda şu hususlara yer verilmiştir:

"Sayın Üyemiz,

Malumlarınız olduğu üzere hediyelik eşya ve toplu hizmetlerin sunumunun düzenlenmesi serbestiyet ilkesine göre her acente tarafından münferit olarak yapılabildiği gibi, Birliğimizin kuruluşunun asli ilkelerinden olan acentelerin bir araya getirilerek topluca hareket edilmesi şeklinde de düzenlenebilmektedir. Bugüne kadar yapılan organizasyonlarda hem kalite, hem de ürün standardı açısından acentelerimizin lehine yarar getiren düzenlemeler başarıyla yürütülmüş ve ortak hareket etmenin çoğu acente açısından hem iş, hem de sorumluluk yükünü kaldıran bir etken olduğu görülmüştür.

Bundan hareketle bu yıl da dileyen acentelerimiz için aynı hazırlıklar yapılmış ve bu acentelerin talepleri halinde katılıma açılmıştır. Ancak, mali açıdan yüksek

⁷ TÜRSAB'ın 16.05.2013 tarihli ve 2013/06 (düzeltme) sayılı duyurusunda hac organizasyonu için toplu ulaşım hizmetlerinin kişi başı 35 Euro olarak düzeltiliği belirtilmektedir.

tutarlara erişen söz konusu kalemlerin erken sipariş yoluyla maliyetlerinin düşürülerek hacı adaylarına zamanında teslim edilmesi ve ayrıca toplam sayının fiyat açısından önem kazandığı toplu hizmetlerin önceden organize edilmesi büyük önem arz etmektedir.

Bu itibarla, hediyelik eşya, Toplu Yemek ve Toplu Ulaşım Hizmetleri büyük bir ön hazırlık gerektirdiğinden ancak net sayı üzerinden pazarlık yapılabilecektir.”

- (88) BHUK'nın 2016 hac organizasyonuna ilişkin 07.01.2016 tarihli ve 2016-01 sayılı kararının “XVIII-Hac Yolcularının Suudi Arabistan'daki Şehirlerarası Transferleri” başlıklı bölümünde, *“Hac yolcularının Suudi Arabistan'daki şehirlerarası intikallerinin 2010 ve üzeri model, standardı yüksek, klimalı, temiz ve bakımlı otobüslerle sağlanmasına”* karar verilmiştir. Adı geçen BHUK kararı, TÜRSAB tarafından üyelerine 11.01.2016 tarihli ve HAC 2016/01 sayılı duyuru ile iletilmiştir. İlgili yazıda, konaklama yerlerinin Harem'e mesafesinin 1 km'den fazla olması durumunda servis hizmeti verilmesi gerektiği belirtilmektedir.

- (89) BHUK'nın 2016 hac organizasyonuna ilişkin 16.02.2016 tarihli ve 2016-02 sayılı kararının “III. Ek Kontenjan ile İlgili Hususlar” bölümünde;

“Diyaret İşleri Başkanlığı ile Başkanlığın denetim ve gözetimi altında hac seyahati düzenleyecek seyahat acentaların organizesine katılarak hacca gidecek yolcuların şehirlerarası transferlerini sağlayacak Suudi firmalar ile Diyaret İşleri Başkanlığınca anlaşma yapılmasına, operasyonların ise Başkanlık ve TURSAB tarafından ayrı ayrı gerçekleştirilmesine,

Her bir hac yolcusu için, intikal ücreti olarak 30.-USD'nin Diyaret İşleri Başkanlığına ödenmesine” karar verilmiştir.

- (90) BHUK'nın 2016 hac organizasyonuna ilişkin 27.04.2016 tarihli ve 2016-04 sayılı kararında ise;

“...Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin 29/02/2016 tarihli ve TR/BU/MU/MT/6978 sayılı yazısında; Hac mevsiminde şehirlerarası intikalleri gerçekleştirecek otobüs firmaları ile yapılacak anlaşma/protokolün anılan ülke mevzuatına aykırılık teşkil ettiği yönünde Birliklerine bilgi ulaştığı ifade edilerek, söz konusu Kararın tashih edilmesi teklif edilmektedir.”

ifadesine yer verilmekte ve bahsi geçen talep doğrultusunda, 2016 yılında hacca gidecek yolcuların şehirlerarası transferlerini sağlayacak Suudi firmaları ile DİB ve TÜRSAB tarafından ayrı ayrı anlaşma/protokol yapılması, operasyonların Başkanlık ve TÜRSAB tarafından ayrı ayrı gerçekleştirilmesi, acentalarca her bir hac yolcusu için 30.-ABD Doları intikal ücretinin TÜRSAB'a yatırılması şeklinde tashihine karar verilmiştir. Mezkûr değişiklik, TÜRSAB tarafından üyelerine 09.05.2016 tarihli ve HAC 2016/18 sayılı duyuru ile bildirilmiştir.

- (91) TÜRSAB'ın BHUK'nın 2016 hac kararına istinaden toplu ulaşım hizmetleri konusunda üyelerine yaptığı 09.04.2016 tarihli ve Hac 2016/10 sayılı duyuru aşağıda alıntılanıldığı şekildedir:

“Değerli Üyemiz,

Malumlarınız olduğu üzere toplu hizmetlerin düzenlenmesi serbestlik ilkesine göre her acente tarafından münferit olarak yapılabildiği gibi, Birliğimizin kuruluşunun asli amaçlarından olan acentelerin bir araya getirilerek topluca hareket edilmesi şeklinde de düzenlenebilmektedir. Bugüne kadar yapılan organizasyonlarda hem kalite, hem de ürün standardı açısından acentelerimizin

lehine yarar getiren düzenlemeler başarıyla yürütülmüş ve ortak hareket etmenin çoğu acente açısından hem iş, hem de sorumluluk yükünü kaldıran bir etken olduğu görülmüştür.

Bundan hareketle bu yıl da aynı hazırlıklar yapılmıştır. Ancak, mali açıdan yüksek tutarlara erişen söz konusu hizmet ve ürünlerin erken sipariş ve önceden sözleşme yapmak yoluyla maliyetlerinin düşürülerek hacı adaylarına zamanında teslim edilerek sunulması gerekmektedir.

Ayrıca, Birliğimiz operasyonunun yürütülebilmesi için hizmete katkı payı ve Suudi Arabistan'da şehirlerarası ulaşım ve transferlerin düzenlenmesi için öngörülen tutarların tahsilatı Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu kararları gereği her acentadan toplam hacı aday sayısı kadar toplanması zorunluluk arz etmektedir.

Buna göre, bu yıla ilişkin belirlenen ve aşağıdaki çizelgede gösterilen tutarların yine aşağıda verilen hesap numaralarına acilen yatırılmasını önemle rica ederiz.

Toplu Ulaşım Hizmetleri: 35.-\$

Şehirlerarası Transfer Farkı: 30.-\$

Toplu Ulaşım hizmet bedeli, bu yıl hac uçuşlarına katılan firma sayısının belirgin bir şekilde artmasından ötürü kısa dönem taleplerine ait seferlerin karşılanacağı öngörülerek düşük tutulmuş olup her acentenin her grubu için ayrıntılı borç ve alacak hesapları ayrıca mahsup edilecektir.”

- (92) TÜRSAB'ın 11.07.2016 tarihli ve HAC 2016/23 sayılı duyurusunda şu cümlelere yer verilmiştir:

“Değerli üyemiz,

...

İlgi duyurular ile tarafınıza daha önce ayrıntılı bilgiler verilen toplu hizmetlere ilişkin düzenlemelerin son aşamalarına gelmiş bulunmaktadır. Hac malzemeleri dağıtılmış, Toplu Ulaşım sözleşmeleri imzalanmış ve buna benzer gerekli diğer hususlar yerine getirilerek hazırlıkların tamamlanma aşamasına gelinmiştir.

Bu itibarla, söz konusu hizmetlere esas teşkil eden ödemelerin de çok ivedi olarak tamamlanması gerekmektedir. Birliğimize aidat borçları başta olmak üzere, Hizmete Katılıp Payı, Transfer İyileştirme Farkı, varsa Toplu Ulaşım, Hac Malzeme ve Sigorta Poliçe bedelleri gibi kalemlere ilişkin kalan ödemelerin çok ivedi olarak aşağıda belirtilen hesap numaralarına tamamlanmasını önemle rica ederiz.

Her bir hacı adayı için ödenecek olan zorunlu kalemler

Şehirlerarası Transfer İyileştirme Farkı: 30.-\$

Sadece hizmeti alan hacı sayısına bağlı olarak ödenmesi gereken kalemler

Toplu Ulaşım Hizmetleri (takdiri): 35.-\$⁸

⁸ TÜRSAB'ın 01.08.2016 tarihli ve HAC 2016/25 sayılı duyurusunda; acentelerden gelen uçuş bilgilerinin incelenmesi sonucunda hacı adaylarının Mekke'de daha uzun süre konaklamayı tercih ettiği, bu nedenle otobüs filosunun bu dönemi kapsayacak şekilde uzun süre kullanılması gerektiği belirtilerek toplu ulaşım bedellerinin 15.-ABD Doları artırılarak 50.-ABD Doları'na tamamlanması talep edilmektedir.

- (93) BHUK'nin 2017 yılı hac organizasyonuna ilişkin 19.12.2016 tarihli ve 2016-08 sayılı kararının "XVIII-Hac Yolcularının Suudi Arabistan'daki Şehirlerarası Transferleri" başlıklı bölümünde;

"Hac yolcularının Suudi Arabistan'daki şehirlerarası intikallerinin Nekabe ile yapılan akde ilave olarak başka şirket/şirketlerle sözleşme yapılarak 2011 model ve üzeri standardı yüksek, klimalı, temiz ve bakımlı otobüslerle sağlanmasına"

karar verilmiştir. Bahse konu karar, TÜRSAB tarafından üyelerine 03.02.2017 tarihli ve 2017/HAC 01 sayılı duyuru ile iletilmiştir.

- (94) BHUK'nin 2017 yılı hac organizasyonuna ilişkin 09.02.2017 tarihli ve 2017-01 sayılı kararının "IV-Diğer Hususlar" başlıklı bölümünde;

"E- Acentalar organizasyonu ile hacca giden vatandaşlarımızın, Mekke'de servis hizmetinden düzenli bir şekilde yararlanabilmeleri için; yeterli sayıda servis hizmeti verecek 2011 model ve standardı yüksek otobüslerin kiralanması, güzergâhlarının belirlenmesi, yeterli sayıda personel görevlendirilmesi, acentalar arasında birlik ve koordineyi herhangi bir aksaklığa mahal vermeden TÜRSAB sağlanmasına"

karar verilmiştir.

- (95) İlgili BHUK kararına istinaden TÜRSAB tarafından yapılan 02.06.2017 tarihli ve HAC 2017/06 sayılı duyuruda aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır:

“ ...

Malumlarınız olduğu üzere toplu hizmetlerin düzenlenmesi, Birliğimizin kuruluşunun asli amaçlarından biridir. Acentelerin bir araya getirilerek birlikte hareket edilmesi, bugüne kadar yapılan organizasyonlarda hem kalite hem de ürün standardı açısından hacı adayları ve acentelerimizin lehine yararlar getirmiş, düzenlemeler başarıyla yürütülmüş ve çoğu acente açısından hem iş hem de sorumluluk yükünü kaldıran önemli ve zaruri bir etken olduğu görülmüştür.

...

Toplu Ulaşım (Servis) hizmeti ile ilgili olarak;

Hac ve Umre Komitesi, Suudi Arabistan'da toplu ulaşım ve şehirlerarası transfer iyileştirmelerinin düzenlenmesi operasyonunu, kendi içerisinde belirlediği bir alt komite tarafından yürütülmesine karar vermiştir. Bu alt komite, toplu ulaşım hizmetinin alınacak olduğu firmaların tespiti ve bu firmalarla gerekli anlaşmaların ön hazırlıklarını yapmak üzere alınan kararlar doğrultusunda çalışmalarına başlamıştır. Buna göre toplu ulaşım hizmetinden yararlanacak olan hacı sayılarının bildirilmesi önem ve ivedilik arz etmektedir.

Mekke Toplu Ulaşım Taşıt Hizmetleri: 45.-\$

Şehirlerarası Ulaşım Transfer Farkı: 25.-\$"

- (96) TÜRSAB tarafından üyelere yapılan 16.06.2017 tarihli ve HAC 2017/08 sayılı duyuruda aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Değerli üyemiz,

Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu kararlarına göre 2017 Hac dönemi boyunca seyahat acenteleriyle Suudi Arabistan'a giden yolculara ait toplu

ulaşım, şehirler arası transfer vb. taşıma hizmetlerinin düzenlenmesi hususunda Birliğimiz görevlendirilmiştir. Ülkemizdeki yasal alt yapı ve ilgili mevzuatlara göre Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu kararlarına uyulması gerekmektedir.

Bu hizmetler ilgili gerekli duyuru daha önce tarafınıza yapılmış idi. Buna ek olarak tüm bu hizmetlerin yönetimi için acenteler arası oluşturulan komite çalışmalarını sürdürmüş ve Suudi Arabistan'da SAPTCO firması ile gerekli sözleşmeleri imzalayarak gereği olan meblağlar ilgili firmalara yatırılmak suretiyle operasyon hazırlıklarını başlatmıştır.

Bu hizmetlerin verilmesine ilişkin belirlenen tutarların tahmini olduğu ve kesin maliyetlerin ilerleyen zamanlarda netleşmeye doğru gideceği malumunuzdur. Komitemizin yürüttüğü çalışmalarda son duruma göre Transfer İyileştirme hizmetlerinin maliyetleri 17.\$'a kadar gerilemiştir. Hangi hizmet kalemi için olursa olsun yatırılan tüm tutarlar dönem sonunda asgari hizmet maliyetine göre hesaplanarak mahsup edilecektir.

Bilgilerinize sunar, tutarlarını henüz yatırmayan acentelerimizin gerekli meblağları ilgili hesaplara yatırmaları önemle rica ederiz.”

- (97) Yukarıda yer verilen BHUK kararları ve TÜRSAB'ın üyelerine yönelik duyuruları doğrultusunda, hac ve umre seyahatlerinde verilen servis hizmetine dair işleyişin yıllar itibarıyla aşağıdaki tabloda özetlenmesi mümkündür:

Tablo 3: Yıllar İtibarıyla Hac ve Umre Seyahatlerindeki Servis Hizmetine İlişkin İşleyiş

UMRE		HAC	
Dönem	Açıklama	Dönem	Açıklama
2012-2013	-BHUK kararında Mekke'de bina ve otellerin Hareme 1000 metreden daha uzak mesafede olması durumunda yeterli sayıda, düzenli ve uygun nitelikte araçlarla servis hizmeti verilmesi gerektiği belirtilmiştir.	2013	-BHUK kararında; Mekke'de Harem'e 1000 metreden uzak yerlerde konaklayacak hacı adaylarına servis hizmeti verilmesi, şehirlerarası transferler ve taahhüt edilen yerlerin ulaşımı için otobüs kiralınması gerektiği belirtilmiştir. -TÜRSAB'ın üyelerine yaptığı ilk duyuruda toplu ulaşım hizmetlerinin 45.-Euro olduğu, ikinci duyuruda mezkûr hizmete ilişkin bedelin 35.-Euro'ya düştüğü belirtilmiştir.
2013-2014	-BHUK kararında Mekke'de bina ve otellerin Hareme 1000 metre den daha uzak mesafede olması durumunda yeterli sayıda, düzenli ve uygun nitelikte araçlarla servis hizmeti verilmesi gerektiği belirtilmiştir. -TÜRSAB'a servis hizmeti alınacak firmayı belirleme yetkisi verilmemiştir. Ancak acentelerden gelen talepler doğrultusunda TÜRSAB tarafından genel servis hizmeti verilebileceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda TÜRSAB tarafından Suudi Arabistan'daki firmalar ile sözleşmeler yapılmıştır. -Hizmetten faydalanmak isteyen acentelerin umreci başına ilk dönemde 6.-SAR, ikinci dönemde 7.-SAR ödemeleri gerektiği duyurulmuştur.	2014	-BHUK kararında hacı adaylarının Suudi Arabistan'daki havaalanı ile şehirlerarası intikallerin 2005 ve üzeri model, standardı yüksek otobüslerle sağlanmasına karar verilmiştir. -TÜRSAB tarafından ihale usulü ile servis hizmeti alınacak firmalar belirlenmiş ve hacı adayı başına 35.-Euro ödenmesi gerektiği duyurulmuştur. -Bunun yanı sıra Suudi Arabistan'da kullanılan otobüslerin standardının yükseltilmesi adına önce Medine'ye giden gruplar için koltuk başı 75.-SAR, Mekke'ye giden gruplar için koltuk başı 48.-SAR transfer iyileştirme farkı ödenmesi gerektiği duyurulmuştur.

Tablo 3'ün devamı:			
UMRE		HAC	
Dönem	Açıklama	Dönem	Açıklama
2014-2015	- BHUK kararında Mekke'de bina ve otellerin Hareme 1000 metre den daha uzak mesafede olması durumunda yeterli sayıda, düzenli ve uygun nitelikte araçlarla servis hizmeti verilmesi gerektiği belirtilmiştir.	2015	-BHUK kararında hacı adaylarının Suudi Arabistan'daki havaalanı ile şehirlerarası intikallerin 2007 ve üzeri model, standardı yüksek otobüslerle sağlanmasına karar verilmiştir. - TÜRSAB tarafından toplu ulaşım hizmetlerinin büyük bir hazırlık gerektirdiği belirtilmiş ve acentelere net sayıların bildirilmesi gerektiği duyurulmuştur.
2015-2016	- BHUK kararında Mekke'de bina ve otellerin Hareme 1000 metre den daha uzak mesafede olması durumunda yeterli sayıda, düzenli ve uygun nitelikte araçlarla servis hizmeti verilmesi gerektiği belirtilmiştir.	2016	-BHUK kararında hacı adaylarının Suudi Arabistan'daki havaalanı ile şehirlerarası intikallerin 2010 ve üzeri model, standardı yüksek otobüslerle sağlanmasına gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca şehirlerarası transferi sağlayacak firmalarla DİB ve TÜRSAB'ın ayrı ayrı sözleşme yapmasına karar verilmiştir. -TÜRSAB tarafından üyelere toplu ulaşım hizmetleri için sözleşmelerin imzalandığı, toplu ulaşım için 50.-ABD Doları, şehirlerarası transfer farkı için 30.-ABD Doları ödemeleri gerektiği duyurulmuştur.
2016-2017	- BHUK kararında Mekke'de bina ve otellerin Hareme 1000 metre den daha uzak mesafede olması durumunda yeterli sayıda, düzenli ve uygun nitelikte araçlarla servis hizmeti verilmesi gerektiği belirtilmiştir.	2017	-BHUK kararında hacı adaylarının Suudi Arabistan'daki havaalanı ile şehirlerarası intikallerin 2011 ve üzeri model, standardı yüksek otobüslerle sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca acentalar arasında birlik ve koordineyi herhangi bir aksaklığa mahal vermeden TÜRSAB'ın sağlamasına karar verilmiştir. -TÜRSAB tarafından acentelere SAPTCO firması ile gerekli sözleşmelerin yapıldığı, toplu ulaşım hizmetleri için 45.-ABD Doları, şehirlerarası transfer farkı için 17.-ABD Doları ödemeleri gerektiği duyurulmuştur.

Kaynak: BHUK kararları ve TÜRSAB duyuruları

- (98) TÜRSAB'ın hac dönemlerinde akredite ettiği servis firmalarına, servis hizmetine ilişkin acentelerden talep edilen ücrete ve TÜRSAB'ın akredite ettiği firmadan hizmet alan acente sayısına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir:

Tablo 4: Hac Seyahatlerinde Yıllar İtibarıyla Toplu Servis Hizmetinden Faydalanan/Faydalanmayan Acente Sayıları ve Belirlenen Servis Ücreti

Dönem	Akredite Edilen Servis Firması	Servis Hizmetine İlişkin Ücret	TL Karşılığı ⁹	Hizmet Alan Acente Sayısı	Hizmet Almayan Acente Sayısı
2013 Hac	Rawahel Al Masher Co	35 €	88,55	(.....)	(.....)
2014 Hac	Rawahel Al Masher Co	35 €	101,85	(.....)	(.....)
2015 Hac	Rawahel Al Masher Co	50 \$	136	(.....)	(.....)
2016 Hac	Saptco	50 \$	151	(.....)	(.....)
2017 Hac	Saptco	45 \$	164,25	(.....)	(.....)

Kaynak: TÜRSAB'tan elde edilen bilgiler

⁹ Tutarların TL karşılığı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ortalama döviz alış kuru esas alınarak hesaplanmıştır.

I.6.4. Hizmet Bedellerine İlişkin Tespitler

- (99) İşbu soruşturma dairesinde araştırılan bir diğer iddia; TÜRSAB'ın hac ve umre seyahatlerinde hizmet bedeli adı altında tahsil ettiği bedeli bazı acentelerden almayarak ayrımcılığa sebebiyet vermesi hakkındadır. Mevcut iddia merkezinde hizmet bedellerine ilişkin yapılan tespitler; BHUK kararları, TÜRSAB tarafından üyelerine iletilen duyurular ve elde edilen diğer bilgi/belgeler doğrultusunda ele alınacaktır.
- (100) Konuyla ilgili bilgi talebine istinaden TÜRSAB tarafından gönderilen cevabi yazıda;
- BHUK kararları uyarınca TÜRSAB'ın sorumluluğuna verilen hizmetlerin ifası için acentelerin ödemeleri gereken hizmete katılım payları duyurulsa da bir acentenin bu bedeli yatırıp yatırmaması arasında herhangi bir ayırım yapılmadığı, bu bedelin herhangi bir işlem için koşul olarak öne sürülmediği, acente; yükümlülüğünü yerine getirmese de bunun üçüncü taraf olan yolcuları etkilemeyecek şekilde acente ile TÜRSAB arasında tutulduğu, aksi takdirde telafisi olmayan hac vazifesinin aksamasının gündeme gelebileceği,
 - Umre turlarında ise DİB'in TÜRSAB çıkışlı bir yazı talep ettiği, bu yazı mucibince acentelerden hizmete katkı payı istendiği, ancak hacda olduğu gibi umrede de acente bu bedeli ödemesi de üçüncü taraf olan yolcuların işlemlerinin aksatılmadığı ve izin yazılarının DİB'e gönderildiği, sadece acenteye bir sonraki işlemde bu yükümlülüğünün hatırlatıldığı,
 - BHUK'nın hac ve umre esnasında yolculara hizmet kolaylığı sağlamak için TÜRSAB'a görev verdiği, hac ve umre süresi boyunca Mekke ve Medine'de irtibat bürosunun açılması, bu bürolarda ve havalimanlarında karşılama yapmak üzere TÜRSAB'ca görevliler bulundurulduğu, BHUK tarafından verilen görevlerin yanı sıra TÜRSAB'ın acenteleri aracılığıyla hac ve umre görevi yapan vatandaşlara Mekke ve Medine'de kayıp ekibi ile kaybolan yolcuların acente ile irtibat kurması, sağlık ekibi ile çeşitli sağlık hizmetlerinin verilmesi, tercümanlarca tercümanlık hizmeti verilmesi, acentelere yönelik olarak Suudi Arabistan makamları nezdinde yaşanan sıkıntıların çözümü noktasında çeşitli hizmetlerin sunulması gibi hizmetler de sunduğu

dile getirilmiştir..

- (101) BHUK'nın 11.11.2014 tarih ve 2014/06 sayılı kararında, "III- 2014-2015 Yılı Umre Organizasyonu İlgili Diğer Hususların Görüşülmesinde;" başlıklı kısımda;

"2. Hac mevsiminde olduğu gibi, umre mevsimi süresince de, Mekke ve Medine'de Diyanet İşleri Başkanlığı ve Türkiye Seyahat Acentaları Birliğince irtibat büroları açılmasına ve buralarda görevli bulundurulmasına,

3. Diyanet İşleri Başkanlığı organizasyonu ile umreye gidenlerin Diyanet İşleri Başkanlığı görevlilerince, acenta organizasyonları ile umreye giden umre yolcularının ise TÜRSAB ve acenta görevlilerince havalimanlarında karşılanıp, uğurlanmasına"

ifadeleri yer almaktadır. Aynı ifadelerin, BHUK'nın 27.10.2015 tarih ve 2015/05 sayılı kararının "III- 2015-2016 Umre Organizasyonu İlgili Diğer Hususların Görüşülmesinde;" başlıklı ve 20.10.2016 tarihli ve 06 sayılı kararının "C) 2017 Umre Organizasyonu İlgili Diğer Hususların Görüşülmesinde;" başlıklı kısımlarında da bulunduğu tespit edilmiştir.

- (102) Ayrıca BHUK'nın 11.11.2014 tarih ve 2014/06 sayılı kararında, "V- Standart Yemek Mönüsünün Belirlenmesi ve Yemek Hizmetinin Sunulması;" başlık kısımda;

“d) Umre sezonu boyunca yemeklerin hazırlanmasını ve sağlık açısından kontrolünü yapmak üzere yeterli sayıda Diyanet İşleri Başkanlığınca diyetisyen görevlendirilmesini, görevlendirilecek diyetisyenlerin yolluk, yevmiyeleri ile harcırahlarının TÜRSAB tarafından karşılanmasına,”

ifadesiyle; 27.10.2015 tarih ve 2015/05 sayılı kararında, “II- 2015-2016 Yılında Umre Seyahati Düzenleyecek Seyahat Acentalarıyla İlgili Hususların Görüşülmesinde;” başlıklı kısımda;

“d)(...) Umre yolcularının mağduriyetleri, Başkanlığa yatırılan %25 teminattan karşılanmaması halinde kalan kısmın TÜRSAB tarafından taahhüt ve tekeffülü ile tazmin edilmesine”

ifadesi bulunmaktadır.

- (103) Bunun yanı sıra, 11.11.2014 tarih ve 2014/06 sayılı kararda; “II- 2014-2015 Yılında Umre Seyahati Düzenleyecek Seyahat Acentalarıyla İlgili Hususların Görüşülmesinde;” başlıklı kısımda yer alan;

“f) 2014-2015 yılı umre mevsiminde acentaların;

b) TÜRSAB’ın, yurt içinde ve yurt dışında görevlendirdiği personel giderleri, Mekke ve Medine’de hizmet binaları ve kiralanan araç giderleri olarak her bir umre yolcusu adına 8,00. USD, İştirak payı ödemelerine,”

hükmü ışığında, TÜRSAB’ın katlandığı çeşitli maliyetler için acentelerden ücret talep edebilmesine ilişkin TÜRSAB’a yetki verildiği anlaşılmıştır.

- (104) TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan 15.05.2013 tarihli ve HAC 2013/06 sayılı, 16.05.2013 tarih ve HAC 2013/06 (düzeltme) sayılı duyurulardan; acentelerin TÜRSAB’a ödeyeceği TÜRSAB katkı payının 25€ olarak belirlendiği görülmektedir. Benzer şekilde 02.06.2014 tarih ve HAC 2014/11 sayılı duyuruda; acentelerin TÜRSAB’a ödeyeceği TÜRSAB katkı payı 25 Euro olarak belirlenmiştir. 04.05.2015 tarih ve HAC 2015/05 sayılı duyuruda ise; TÜRSAB katkı payının Euro biriminden ABD Doları biriminde dönüştürüldüğü ve bu sayede acentelere maliyet avantajı sağlandığı belirtilerek TÜRSAB katkı payının 25 ABD Doları olarak belirlendiği duyurulmuştur. Benzer şekilde 09.04.2016 tarih ve HAC 2016/10 sayılı duyuruda, TÜRSAB katkı payının 25 ABD Doları; 02.06.2017 tarih ve HAC 2017/06 sayılı duyuruda da, TÜRSAB hizmete katılım katkı payının yine 25 Euro olarak belirlendiği bildirilmiştir.
- (105) 24.12.2013 tarih ve UMRE 2014/07 sayılı duyuruda; 01.01.2014 tarihinden itibaren 07.01.2014 ve sonrası gerçekleştirilen umre turları için acentelerden alınan hizmet katılım payının 8 Euro’ya düşürüldüğü ilan edilmiştir. 21.10.2015 tarih ve UMRE 2015-2016/01 sayılı duyuruda ise; 05.10.2015 tarih ve 2015/Umre sayılı duyuruya atıf yapılarak, ilgili duyuruda acentelerin umre yolcularını TURİNS’te sigorta ettirmeleri halinde sigorta bedelinin alınan hizmet bedeli içerisinde sayılıp ayrıca bir ücret tahakkuk ettirilmeyeceğinin duyurulduğu belirtilerek hizmet bedelinde herhangi bir artış olmadığı ve 8 Euro olarak belirlendiği bildirilmiştir.
- (106) Aşağıda yer alan tabloda, hac ve umre seyahatlerinde dönemler bazında hizmet bedeli alınan veya alın(a)mayan acente sayıları ve belirlenen hizmet bedelleri verilmektedir:

Tablo 5: Dönemler Bazında Hizmet Bedeli Alınan veya Alın(A)Mayan Acente Sayıları ve Hizmet Bedelleri

UMRE				HAC			
DÖNEM	Hizmet Bedeli Alınan Acente Sayısı	Hizmet Bedeli Alın(a)mayan Acente Sayısı	Hizmet Bedeli	DÖNEM	Hizmet Bedeli Alınan Acente Sayısı	Hizmet Bedeli Alın(a)mayan Acente Sayısı	Hizmet Bedeli
2012-2013	(.....)	(.....)	10 €	2013	(.....)	(.....)	25 \$
2013-2014	(.....)	(.....)	8 €	2014	(.....)	(.....)	25 \$
2014-2015	(.....)	(.....)	8 \$	2015	(.....)	(.....)	25 \$
2015-2016	(.....)	(.....)	8 \$	2016	(.....)	(.....)	25 \$
2016-2017	(.....)	(.....)	3.11.2016-6.12.2016 arası 6\$, 7.12.2016'dan itibaren 20 TL	2017	(.....)	(.....)	25 \$

Kaynak: TÜRSAB'tan gelen bilgi ve belgeler

- (107) Tablo 5 incelendiğinde; hac ve umre seyahatlerindeki bazı dönemlerde hizmet bedeli tahsil edil(e)meyen acentelerin bulunduğu, 2012 yılından 2017 yılına doğru hizmet bedeli alın(a)mayan acente sayısının artış gösterdiği, umre seyahatlerinde talep edilen hizmet bedelinin zamanla azaldığı, hac seyahatlerinde ise hizmet bedelinde herhangi bir değişikliğe gidilmediği görülmektedir.

I.6.5. Sigorta Hizmetlerine İlişkin Tespitler

- (108) İşbu soruşturma çerçevesinde incelenen iddiaların sonuncusu; TÜRSAB'ın hac ve umre seyahati düzenleyen acenteleri tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılmasına ilişkindir. Seyahat acenteleri, 1618 sayılı Kanun'un 12. maddesi uyarınca düzenledikleri paket tur doğrultusunda; müşteriye taahhüt ettikleri hizmetlerin acentenin iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmekle yükümlüdür. İlgili hüküm dairesinde, hac ve umre seyahatleri düzenleyen seyahat acenteleri de organizasyon öncesinde acentenin ticari başarısızlığını içerecek ve yolcuların ferdi kaza riskini teminat bünyesine alacak şekilde sigorta yaptırmak ve ilgili belgeleri organizasyon öncesinde DİB'e teslim etmek zorundadır.
- (109) Seyahat acentelerinin, taahhüt ettikleri hizmetleri karşılayamamaları riskine karşı yaptırmaları gerekli olan zorunlu sigorta haricinde, BHUK kararı uyarınca hac organizasyonu bakımından hac konaklama türüne göre kayıt edeceği her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu da DİB'e vermeleri gerekmektedir. Acenteler umre organizasyonunda ise her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini¹⁰ DİB'e vermekle mükellefdirler. Dolayısıyla hac ve umre organizasyonuna katılacak yolcuların, acentelerin ticari başarısızlığından kaynaklı olası mağduriyetlerinin önlenmesi adına sektörde ikili bir garanti mekanizmasının varlığından bahsetmek mümkündür.
- (110) Hac ve umre organizasyonlarında seyahat acentelerinin yaptırmak zorunda olduğu sigortaya ilişkin tespitler BHUK kararları, TÜRSAB'ın üyelerine yaptığı duyurular, önaraştırma döneminde elde edilen belgeler, TÜRSAB'tan ve sigorta şirketlerinden talep edilen bilgiler doğrultusunda ele alınacaktır.

I.6.5.1. Sigorta Hizmetlerine İlişkin BHUK Kararları ve TÜRSAB Duyuruları

- (111) BHUK'nın 07.02.2013 tarihli 2013/01 sayılı Hac kararının "VII-Hac Seyahati Düzenleyecek Acentalarla İlgili Hususlar" bölümünün 21. maddesinde;

"a) Haccın kendine mahsus özelliği sebebiyle, Diyanet İşleri Başkanlığı ile hac seyahati düzenlemek amacıyla sözleşme imzalayan seyahat acentelerinin;

¹⁰ İlgili teminat oranı 2015-2016 umre döneminde %25'e düşürülmüştür.

Kurulumuz kararları, şartname ve sözleşme hükümleri gereğince hacı adaylarına yurt içinde ve yurt dışında vermeyi taahhüt ettikleri hizmetlerin kısmen veya tamamen yerine getirilmemesi halinde, meydana gelebilecek zararların karşılanması amacıyla, Diyanet İşleri Başkanlığı ile imzalayacağı sözleşme ile birlikte hac konaklama türüne göre kayıt edeceği her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu Diyanet İşleri Başkanlığına vermelerine,

b) Kesin kayıt tarihinden önce, 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 12'inci maddesi uyarınca, düzenlenecek hac organizasyonu kapsamında; "hacı adaylarına taahhüt edilen hizmetlerin, acentanın iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarının" sigorta ettirilmesine,

c) Acentaların sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine ve buna ilişkin belgelerini, sözleşmelerinin yapıldığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde Kültür ve Turizm Bakanlığı'na vermelerine,

ç) Acentaların, Diyanet İşleri Başkanlığı'ndan 5'li form almaları sırasında tasdikli listelerinde bulunan hacı adaylarının sigorta işlemlerinin yaptırıldığına dair belgeyi Diyanet İşleri Başkanlığına teslim etmelerine,"

hükümleri bulunmaktadır.

- (112) BHUK'nın 2013 Hac organizasyonuna ilişkin 12.03.2013 tarihli ve 2013/02 sayılı kararının ekinde bulunan "2013 yılı Acenta Hac Şartnamesi"nin "Teminat ve Sigorta ile İlgili İşlemler" başlıklı bölümünün 19. maddesinde;

"..c) Yolculara taahhüt edilen hizmetlerin, acentenin iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek zararlar sigorta kapsamından, sigorta kapsamından karşılanamaması halinde ise teminatlardan karşılanacaktır."

hükmü bulunmaktadır. BHUK'nın 2014 Hac, 2015 Hac, 2016 Hac ve 2017 Hac organizasyonlarına dair kararlarının teminat ve sigorta ile ilgili işlemleri konu alan hükümleri de, 2013 Hac organizasyonuna ilişkin mevcut karardaki hükümlerle aynı ya da benzer niteliktedir.

- (113) BHUK'nın 2014-2015 Umre organizasyonuna ilişkin 11.11.2014 tarihli ve 2014/06 sayılı kararının "II-2014-2015 Yılında Umre Seyahati Düzenleyecek Seyahat Acentalarıyla İlgili Hususların Görüşülmesinde" başlıklı bölümünün 3. maddesinde

"...b) Paket tura katılan umre yolcularının sayısını, Suudi Arabistan'a gidiş – dönüş tarihlerini, umre konaklama türünü, kişi başı umre bedeli ile umre yolcularının sigorta ettirildiğine dair belgelerini Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'nden alıp, her umre turunun başlangıcından 7 gün önce Diyanet İşleri Başkanlığına teslim etmelerine", ".f) Diyanet İşleri Başkanlığı ile umre turu düzenlemek amacıyla sözleşme imzalayan seyahat acentalarının, gerek sözleşme hükümlerini yerine getirmemesi gerekse umre yolcularıyla yaptığı sözleşmeye uymaması halinde, umre yolcularına karşı yükümlü olduğu hizmetlerde meydana gelebilecek zararların karşılanması amacıyla götürecekleri her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini Diyanet İşleri Başkanlığına teminat olarak yatırmalarına"

hükmü yer almaktadır.

- (114) BHUK'nın 2015-2016 Umre organizasyonuna ilişkin 27.10.2015 tarihli ve 2015/05 sayılı kararının "II-2015-2016 Yılında Umre Seyahati Düzenleyecek Seyahat Acentalarıyla İlgili Hususların Görüşülmesinde" başlıklı bölümünün 3. Maddesinde, yolcuların sigorta işlemlerine ilişkin madde aynı kalmış ancak teminat bölümü;

"..d) Diyanet İşleri Başkanlığı ile umre turu düzenlemek amacıyla sözleşme imzalayan seyahat acentalarının, gerek sözleşme hükümlerini yerine getirmemesi gerekse umre yolcularıyla yaptığı sözleşmeye uymaması halinde, umre yolcularına karşı yükümlü olduğu hizmetlerde meydana gelebilecek zararların karşılanması amacıyla götürecekleri her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %25'ini Diyanet İşleri Başkanlığına teminat olarak yatırmalarına, Umre yolcularının mağduriyetleri, Başkanlığa yatırılan %25 teminattan karşılanmaması halinde kalan kısmın TÜRSAB tarafından taahhüt ve tekeffülü ile tazmin edilmesine,"

şeklinde değişmiştir. Mezkûr hususa ilişkin TÜRSAB'ın üyelerine yaptığı 28.10.2015 tarihli ve UMRE 2015-2016/03 sayılı duyuruda; umre seyahatlerinde yapılan sigorta poliçelerinin iflas ve ayıplı hizmet dahil olarak sigorta altına alınması nedeni ile acentelere ilave maliyet getiren teminat mektubu alımının kaldırılması, acentelerin TÜRSAB kefaletinde olduğu yönündeki bilgilendirme doğrultusunda yapılan görüşmeler neticesinde teminat oranının %25'e düşürüldüğü iletilmektedir.

- (115) BHUK'nın 2016-2017 umre organizasyonuna ilişkin 20.10.2016 tarihli ve 06 sayılı kararında; yolcuların sigorta işlemlerine yönelik hususlar aynı kalmış, ancak DİB ile umre turu düzenlemek amacıyla sözleşme imzalayan seyahat acentelerinin gerek sözleşme hükümlerini yerine getirmemesi gerekse umre yolcularıyla yaptığı sözleşmeye uymaması halinde umrecilere karşı yükümlü olduğu hizmetlerde meydana gelebilecek zararların karşılanması amacıyla her bir umreci için almış oldukları ücretten DİB'e yatırmaları gereken teminat tutarı tekrar %50'ye yükseltilmiştir.
- (116) TÜRSAB tarafından üyelere yapılan 15.05.2013 tarihli ve HAC 2013/06 sayılı duyuruda, "Paket Tur Seyahat Sigortası" bedelinin kişi başı (.....)-TL olduğu belirtilerek tutarın TURSER'in banka hesabına ödenebileceği ifade edilmektedir.
- (117) TÜRSAB'ın 23.12.2013 tarihli ve UMRE 2014/06 sayılı duyurusunda ise aşağıdaki ifadeler bulunmaktadır:

"Sayın Üyemiz,

Bilindiği üzere yürürlükte bulunan yasalar gereği Paket Tur satın alan her bireyin (çocuk ve bebekler de dahil) sigorta ettirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu bağlamda Birliğimiz, siz değerli üyeleri için yasanın çıkmasından bile yıllar önce ülkemizin belli başlı sigorta firmaları ile ortak çalışmalar yürüterek her dönemde acenteler açısından en kapsamlı paketlerin en avantajlı fiyatlarla sunulmasını sağlamıştır.

2014 Umre Dönemi için de çalışmalarını başlatmış bulunan Birliğimiz, güncel piyasa ve döviz koşulları göz önüne alınarak sigorta firmaları ile tekrar masaya oturmuş ve sizlerden aldığı güçle bu çalışmalar sonucunda Umre Sigorta Paketi ücretlerini (.....)-Euro'dan (.....)-Euro'ya kadar düşürmeyi başarmıştır.

Ayrıca, Birliğimiz bünyesinde bulunan Turser-Tursav Servis Sigorta Ltd. Şti ve yine Birliğimiz bünyesinde kurulan Turins Sigorta A.Ş.'nin katkılarıyla acentelerimize daha da avantajlı hizmetler ve fiyatlar için çalışmalarımız sürmektedir."

- (118) TÜRSAB'ın 02.06.2014 tarihli ve HAC 2014/11 sayılı duyurusunda; "Paket Tur Seyahat Sigortası" bedelinin kişi başı (.....)-TL olduğu belirtilerek tutarın TURSER'in banka hesabına ödenebileceği beyan edilmektedir.
- (119) TÜRSAB'ın 04.08.2014 tarihli ve HAC 2014/24 sayılı duyurusunda; TÜRSAB'a sunulan bazı sigorta sözleşmelerinde "acentanın iflası da dahil" hükmünün yer almadığı, zikredilen durumun olası bir aksamada hacı adaylarının mağduriyetine yol açacağı, bu nedenle T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı ve DİB'e ilgili hükmün sigorta poliçelerinde özellikle aranması konusunda bilgi verildiği, acentelerin de bu hususa dikkat etmesi gerektiği ifade edilmektedir.
- (120) TÜRSAB'ın 04.05.2015 tarihli ve HAC 2015/05 sayılı duyurusunda "Paket Tur Seyahat Sigortası" bedelinin kişi başı (.....)-TL olduğu belirtilerek tutarın TURSER'in banka hesabına ödenebileceği ifade edilmektedir. 21.10.2015 tarihli ve UMRE 2015-2016/01 sayılı TÜRSAB duyurusunda ise acentelerin umre yolcularını TÜRSAB iştiraki TURİNS'te sigortalamaları durumunda sigorta bedelinin alınan hizmet bedeli içerisinde sayılarak ayrıca bir ücret tahakkuk ettirilmeyeceği belirtilmektedir.
- (121) TÜRSAB'ın 09.04.2016 tarih ve HAC 2016/10 sayılı; 11.07.2016 tarih ve HAC 2016/23 sayılı ve 02.06.2017 tarih ve HAC 2017/06 sayılı duyurularında, "Paket Tur Seyahat Sigortası" bedelinin kişi başı (.....)-TL olduğu belirtilerek tutarın yine TURSER'in banka hesabına ödenebileceği ilan edilmektedir.
- (122) Yukarıda yer verilen BHUK kararları ve TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan duyurular doğrultusunda, hac ve umre seyahatlerinde verilen sigorta hizmetine dair işleyişi yıllar itibarıyla aşağıdaki şekilde tablolaştırılmıştır:

Tablo 6: Yıllar İtibarıyla Hac ve Umre Seyahatlerindeki Zorunlu Sigortaya İlişkin İşleyiş

UMRE		HAC	
Dönem	Açıklama	Dönem	Açıklama
2012-2013	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.	2013	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir. -TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur seyahat sigortası bedeli (.....) TL'dir.
2013-2014	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir. -TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu umre sigorta paketi ücreti (.....) Euro'dur.	2014	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir. -TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur seyahat sigortası bedeli (.....) TL'dir.
2014-2015	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.	2015	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir. -TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur seyahat sigortası bedeli (.....) TL'dir.

Tablo 6'nın devamı:			
UMRE		HAC	
Dönem	Açıklama	Dönem	Açıklama
2015-2016	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %25'ini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.	2016	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir. -TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur seyahat sigortası bedeli (.....) TL'dir.
2016-2017	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.	2017	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir. -TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur seyahat sigortası bedeli (.....) TL'dir.

Kaynak: BHUK kararları ve TÜRSAB duyuruları

I.6.5.2.TÜRSAB, TURİNS, TURSER ve GULF SİGORTA Arasında İmzalanan Hisse Alım Sözleşmesi ve Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi'ne İlişkin Tespitler

- (123) Önaraştırma sürecinde şikayetçiler tarafından TÜRSAB, TÜRSAB LTD ŞTİ, TURSER ve TURİNS'in taraf olduğu 29.02.2016 tarihli bir ön protokol sunulmuştur. Mezkûr ön protokol, TURİNS'in GULF SİGORTA tarafından devralınmasına ilişkindir. Ön protokolün "1 Genel Hükümler" başlıklı bölümünün "B" kısmında;

"(.....)."

hükmü, "2 Münhasır Dağıtım Sözleşmesi" başlıklı bölümün "A" kısmında ise;

"(.....)."

hükmü yer almaktadır.

- (124) Ön protokole ilişkin yukarıda yer verilen hükümler, soruşturma bildirimini ile GULF SİGORTA ve TÜRSAB'a gönderilmiştir. TÜRSAB tarafından yapılan savunmada; ön protokolün hisse devir işlemleri esnasında görüşmelere esas teşkil etmek üzere imzalandığı, bağlayıcı olmadığı ve uygulanmadığı, devir işlemi ekseninde bağlayıcı olan nihai belgenin 05.04.2016 tarihli "Hisse Alım Sözleşmesi" olduğu belirtilmektedir. Bahse konu "Hisse Alım Sözleşmesi"nin 10.2. maddesi;

"(.....)."

hükmünü amirdir. "Hisse Alım Sözleşmesi"nin 10.3. maddesi ise;

"... (.....)."

şeklinde düzenlenmiştir.

- (125) Diğer taraftan, "Hisse Alım Sözleşmesi"nin yukarıda yer verilen 10.2. maddesi uyarınca TURİNS ve TURSER arasında 07.06.2016 tarihinde Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi akdedilmiştir. Sözleşmenin "SÜRE" başlıklı 2. maddesinde;

"(.....)."

hükümleri bulunmaktadır.

I.6.5.3. GULF SİGORTA ve TURSER'in Pazardaki Konumuna İlişkin Tespitler

- (126) Soruşturma sürecinde TURSER ve GULF SİGORTA'nın pazardaki konumunun tespit edilebilmesi amacıyla gerek soruşturma tarafı teşebbüslerden gerekse de sigorta şirketlerinden bilgi ve belge talep edilmiş ve bu bağlamda analizler gerçekleştirilmiştir. Bu paralelde ilk olarak; seyahat acenteleri kanalıyla hac ve umreye giden yolcuların ne kadarının TURSER kanalıyla sigortalandığı incelenmiş olup ulaşılan sonuçlara aşağıdaki tabloda yer verilmektedir:

Tablo 7: Seyahat Acenteleri Aracılığıyla Hac/Umreye Giden ve Turser Kanalıyla Sigortalanan Yolcu Sayıları¹¹

Dönem	Acente Kanalıyla Giden Yolcu Sayısı	TURSER Kanalıyla Sigortalanan Yolcu Sayısı	Oran (%)
2012-2013 Umre	272.981	(.....)	(.....)
2013 Hac	22.080	(.....)	(.....)
2013-2014 Umre	289.612	(.....)	(.....)
2014 Hac	22.057	(.....)	(.....)
2014-2015 Umre	326.926	(.....)	(.....)
2015 Hac	22.208	(.....)	(.....)
2015-2016 Umre	339.668	(.....)	(.....)
2016 Hac	22.014	(.....)	(.....)
2016-2017 Umre	325.182	(.....)	(.....)
2017 Hac	30.392	(.....)	(.....)

Kaynak: TÜRSAB ve DİB'ten elde edilen bilgiler

- (127) Mevcut tablo verilerinin işaret ettiği üzere, 2013-2017 yıllarında hac ve umre organizasyonuna katılan yolculardan TURSER kanalıyla sigortalananların oranı % (.....) -% (.....) aralığında seyretmektedir. Ancak bahsi geçen dönemlerden yalnızca 2014 hac ve 2017 hac döneminde TURSER kanalıyla sigortalanan yolcu sayısında belirgin bir düşüş gözlenmektedir. Bahsi geçen düşüş ise 2014 hac döneminde bazı acentelerin zorunlu sigortayı HALK SİGORTA'dan, 2017 hac döneminde ise HALK SİGORTA ve DUBAİ STAR'dan yaptırmış olmalarından kaynaklanmaktadır. Aşağıdaki tabloda hac ve umreye yönelik düzenlenen sigorta poliçesi üretimi yapmış olan şirketlerin soruşturma dönemindeki prim üretimlerine ve buna bağlı olarak oluşan pazar paylarına yer verilmektedir:

Tablo 8: Hac ve Umreye Yönelik Sigorta Poliçesi Düzenleyen Sigorta Şirketlerinin Prim Üretimleri (TL)

	2013	2014	2015	2016	2017
GULF SİGORTA ¹²	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HALK SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DUBAİ STAR	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	196.425,80	2.112.405,89	2.089.556,89	3.563.768,77	4.526.681,69

Kaynak: Sigorta şirketlerinden gelen cevaplar

Tablo 9: Hac ve Umreye Yönelik Sigorta Poliçesi Düzenleyen Sigorta Şirketlerinin Pazar Payları (%)

	2013	2014	2015	2016	2017
GULF SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HALK SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DUBAİ STAR	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Kaynak: Sigorta şirketlerinden gelen cevaplar

¹¹ Bazı dönemlerde TURSER kanalıyla sigortalanan yolcu sayısı acente kanalıyla giden yolcu sayısından fazladır. Bahsi geçen farklılığın; hastalık, vefat, kaza vs. sebeplerle sigortasını yaptırap hac/umreye gidemeyen yolculardan kaynaklandığı kanaati hasil olmuştur.

¹² GULF SİGORTA'nın 2013, 2014 ve 2015 yıllarına ilişkin prim üretimleri TURİNS'in prim üretimlerini kapsamaktadır.

- (128) Tablo 7 ve Tablo 8'in birlikte incelenmesinden; devralma işlemi öncesinde TURİNS'in 2013 ve 2015 yıllarında pazar payının %(.....) olduğu, yalnızca 2014 yılında HALK SİGORTA'nın TURİNS'ten %(.....)'lik cüzi bir pazar payı aldığı anlaşılmaktadır. TURİNS'in GULF SİGORTA tarafından devralınması sonrasında ise GULF SİGORTA'nın 2016 yılında (.....) ele geçirdiği, ancak 2017 yılında pazarın yapısının biraz daha değişerek HALK SİGORTA ve DUBAİ STAR'ın pazara giriş yaptığı görülmektedir. Nitekim 2017 yılında HALK SİGORTA %(.....); DUBAİ STAR ise %(.....) oranında pazar payı elde etmiştir.
- (129) Hac ve umre organizasyonları birer paket tur niteliği taşımaktadır. 1618 sayılı Kanun uyarınca da seyahat acenteleri düzenledikleri paket tur bünyesinde müşteriye taahhüt ettikleri hizmetlerin acentenin iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmek zorundadır. Dolayısıyla hac ve umre organizasyonlarına yönelik olarak düzenlenen zorunlu paket tur sigortası, herhangi bir yurtdışı paket tur için düzenlenen sigortadan temel anlamda farklılık göstermemektedir. Bu nedenle GULF SİGORTA'nın pazardaki konumunun, sadece hac ve umreye yönelik düzenlenen sigorta özelinde değil tüm paket turlar için düzenlenen zorunlu paket tur sigortası dikkate alınarak tespit edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.
- (130) Zorunlu paket tur sigortası genel sorumluluk sigortasının alt branşı niteliğindedir. Soruşturma sürecinde genel sorumluluk sigortasında prim üretimi olan ilk yirmi sigorta şirketinden¹³ zorunlu paket tur sigortası alanında poliçe üretimi gerçekleştirip gerçekleştirmediğine ve prim üretimlerine yönelik bilgiler talep edilmiştir. Bahse konu sigorta şirketlerinden sekiz adedi seyahat acentesinin ticari başarısızlığını içerecek şekilde zorunlu paket tur sigortası düzenlediklerini belirtmiş olup ilgili sigorta şirketlerinin prim üretimlerine ve pazar paylarına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir:

Tablo 10: Zorunlu Paket Tur Sigorta Poliçesi Düzenleyen Sigorta Şirketlerinin Prim Üretimleri (TL)

	2013	2014	2015	2016	2017
GULF SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ERGO	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HALK SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SOMPO JAPAN	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ALLIANZ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DUBAİ STAR	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ANADOLU	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HDI SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
RAY SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....) ¹⁴
Toplam	1.168.924,63	2.257.722,84	3.343.299,18	3.491.229,60	4.149.336,45

Kaynak: Sigorta şirketlerinden gelen cevaplar

¹³ Genel sorumluluk sigortasında ilk 20 şirketin 2017 itibarıyla toplam prim üretimi, pazarın %95,73'ünü oluşturmaktadır. Kaynak <https://www.tsb.org.tr/resmi-istatistikler.aspx?pageID=909>

¹⁴ RAY SİGORTA ile yapılan görüşmede, 2017 yılı öncesinde seyahat acentesinin ticari başarısızlığını içeren teminatın seyahat sağlık sigortasına ek olarak zorunlu şekilde verildiği, ancak 2017 yılında seyahat acentesinin sorumluluğuna ilişkin teminatın müşterinin isteğine bağlı olarak almasına imkân veren bir sisteme geçildiği, birçok müşterinin söz konusu teminatı istememesinden ötürü de 2017 yılında prim üretimlerinin düştüğü belirtilmiştir.

Tablo 11: Zorunlu Paket Tur Sigorta Poliçesi Düzenleyen Sigorta Şirketlerinin Pazar Payları (%)

Sigorta Şirketi	2013	2014	2015	2016	2017
GULF SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ERGO	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HALK SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SOMPO JAPAN	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ALLIANZ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DUBAI STAR	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ANADOLU	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HDI SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
RAY SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	100,00	100,00	100,00	~100,00	~100,00

Kaynak: Sigorta Şirketlerinden Gelen Cevaplar

- (131) Zorunlu paket tur sigortası pazarı esas alındığında, TURİNS'in 2014 ve 2015 yıllarına ilişkin pazar payının sırasıyla %(.....) ve %(.....) olduğu görülmektedir. Devralma sonrasında ise GULF SİGORTA'nın 2016 yılında %(.....), 2017 yılında %(.....) pazar payına sahip olduğu anlaşılmaktadır. 2013-2017 döneminde TURİNS ve GULF SİGORTA'yı takip eden şirketlerin ise ERGO, HALK SİGORTA ve RAY SİGORTA olduğu görülmektedir.

I.6.5.4. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Belgeler

- (132) Dosya konusu iddiaların araştırılması amacıyla GULF SİGORTA'da yapılan yerinde incelemede, hac ve/veya umre organizasyonu düzenleyen seyahat acentelerinin tur öncesi yaptırımları gereken zorunlu sigortaya ilişkin aşağıdaki belgelere ulaşılmıştır:
- (133) **Delil 1:** (.....) temsilcisi (.....) tarafından GULF SİGORTA personeli (.....)'e gönderilen 24 Mayıs 2017 tarihli "RE: HAC POLİÇELERİ HAKKINDA" konulu e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Merhabalar (.....),

Hac için yaklaşık 15.000 kişilik poliçe düzenleyecek arkadaşlarımız ile beraber (Bu sayı Umrede 150.000 poliçenin üzeri) (.....) sigorta ile çalışmama kararı aldık. Geçmişte arkadaşlarımız ile beraber hareket edip daha uygun fiyatlara poliçelerimizi başka bir firmadan yaptırmıştık. Bu hac dönemi ve devamında umrede, aynı şekilde hareket etme düşüncesindeyiz. Daha önce başka bir firmada yaptığımız gibi, Hac ve Umre poliçeleri için genel müdürlüğünüz ile direkte çalışabiliriz. Genel müdürlük ile çalışma imkânı yoksa bu poliçeyi düzenleyecek acentelerinizin listesine ihtiyacımız olacak. İlginiz ve hızlı geri dönüş yaptığınız için ayrıca teşekkür ederim."

- (134) **Delil 2:** GULF SİGORTA Genel Müdür Yardımcısı (.....) tarafından yukarıda yer verilen e-postaya cevaben gönderilen 26 Mayıs 2017 tarihli "FW: HAC POLİÇELERİ HAKKINDA" konulu e-postada aşağıdaki ifadeler bulunmaktadır:

"Sayın (.....);

Bildiğiniz üzere Hac ve Umre poliçeleri seyahat acentesinin iflası ile hata ve kusurlarına da teminat sağlayan poliçelerdir. İlgili teminatlar gereği poliçe düzenlenecek seyahat acenteleri hakkında ön değerlendirme konusunda (.....) Sigorta kanalıyla Türsab ile birlikte çalışmaktayız. Sigorta poliçesi yapıp yapmama hususunda nihai değerlendirme ve karar yetkisi her ne kadar sigorta şirketine ait olsa da burada Türsab'ın tecrübesi ve seyahat acentesi için verdiği referans ve yaptığı ön değerlendirme şirketimiz için büyük önem arz etmektedir.

Bu sebeple Hac ve Umre ürününü sadece (.....) Sigorta kanalı ile düzenlemekteyiz.

Konuyu bilgilerinize sunar sizlerle (.....) Sigorta kanalıyla çalışmaya devam etmekten mutluluk duyacağımızı belirtmek isteriz.

Saygılarımızla”

- (135) **Delil 3:** (.....) tarafından (.....) ¹⁵'a gönderilen 24 Mayıs 2017 tarihli “(.....) TALEBİ HAKKINDA” konulu e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“(.....) merhaba;

(.....) birkaç seyahat acentesi arkadaşı ile beraber (.....) sigorta ile çalışmama kararı aldıklarını ve Hac&Umre poliçelerini direkt genel müdürlük olarak bizle ya da başka bir acentemiz kanalı ile yapmak istediklerini belirtir yazılı talepte bulundular. Geçmişte birkaç seyahat acentesi ile beraber hareket edip daha uygun fiyatlara poliçelerini başka bir firmadan yaptırdıklarını bu hac dönemi ve devamında umrede, aynı şekilde hareket etme düşündüklerini belirtmişler. Konu ile ilgili (.....) ¹⁶ ile görüşüp geri dönüşünüzü bekliyorum. İyi çalışmalar”

- (136) **Delil 4:** (.....) tarafından (.....)'ya ¹⁷ gönderilen 22 Haziran 2017 tarihli “RE: Hac Umre Sigortası röportaj talebi” konulu e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“(.....) merhaba,

Hac ve umreyi sadece (.....) acenteliği ile kestiğimiz için piyasada ürünün reklamını yapmak istemiyoruz, zaten (.....) bizde ve diğer acenteler karıştırmak istiyorlar bu tarafı.”

I.7. Soruşturma Taraflarının Savunmaları

I.7.1. TÜRSAB, TÜRSAB LTD. ŞTİ. ve TURSER Tarafından Yapılan Savunmalar

I.7.1.1. Usule İlişkin Savunmalar

- (137) Soruşturma Bildirimi kapsamında; yemek hizmetleri, taşıma /servis hizmetleri ve sigorta hizmetleri alanlarındaki iddia konusu TÜRSAB eylemlerinin 4054 sayılı Kanun bağlamında ihlal teşkil edip etmediği hakkında inceleme başlatıldığı yönünde bilgi verilmesine rağmen bahsi geçen iddialardan sadece sigorta hizmetlerine dair isnatlar bakımından belge gönderildiği; anılan durumun “Delillerin Toplanması ve Tarafların Bilgilendirilmesi” başlıklı mezkûr Kanun'un 44. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca hukuka aykırı olduğu ve savunma hakkını kısıtladığı ileri sürülmektedir.
- (138) Soruşturma Bildirimi dahilinde, Öneri Raporunda yer verilen ve soruşturma açılmasına esas teşkil eden tüm belgelere ilişkin bilgi ve açıklamalar aktarıldığından, tarafların ileri sürdüğü üzere; incelemeye esas tüm iddialar bakımından belge ortaya konulmaması ve savunma hakkının kısıtlanması söz konusu olmamıştır.

I.7.1.2. Esasa İlişkin Savunmalar

İlgili Pazara Yönelik Yapılan Savunmalar

- (139) Mezkûr savunmalarda, dosya konusu zorunlu sigorta hizmetlerine dair ilgili pazar tanımının yanlış yapıldığı, buna bağlı olarak da pazar payının da yanlış hesaplandığı

¹⁵ Belgenin bulunduğu tarihteki TURSER Şirket Müdürü.

¹⁶ Bahsi geçen kişi (.....) olup belgenin bulunduğu tarihteki TÜRSAB yönetim kurulu başkanıdır.

¹⁷ Adı geçen kişinin e-posta uzantısı “(.....)” şeklindedir. Yapılan araştırmalarda, (.....)'nın pazarlama ajansı olduğu tespit edilmiştir.

öne sürülmektedir. İlgili pazar tanımının yanlış yapıldığına gerekçe olarak ise; 1618 sayılı Kanun'da da atıf yapılan, 6502 sayılı Kanun'un 51. maddesindeki "Paket Tur" tanımında bahsi geçen, "acentanın iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle veya taahhüt edilen şekilde hizmetin verilememesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını" da içeren sigorta poliçesinin yasal olarak tüm paket tur düzenleyen seyahat acenteleri için zorunlu tutulması gösterilmektedir. Pazar payının yanlış hesaplandığı argümanına ilişkin dayanak olarak ise; 02.06.2011 tarih ve 11-33/717-223 sayılı Kurul kararı tahtında yapılan;

- DİB'in 4054 sayılı Kanun nezdinde "teşebbüs" niteliğini haiz olduğu,
- DİB'in hac ve umre pazarında sırasıyla sahip olduğu %60 ve %50'lik pazar payları dikkate alınınca, hakim durum yaratabilecek potansiyele sahip olduğu

yönündeki tespitler gösterilmektedir.

- (140) Buna ilaveten, hac seyahatlerinde seyahat acentelerine ayrılan %40'lık bölümde, 2014 yılında hacca giden vatandaşların (.....)'üne TURİNS (GULF SİGORTA) aracılığıyla sigorta yapılmadığı; dolayısıyla da GULF SİGORTA'nın hac seyahatlerinde pazar payının %40'ın altında kaldığı; umre seyahatlerinde ise DİB dışında seyahat acentelerine ayrılan % 50'lik bölümde de GULF SİGORTA'nın hakim durumda olmadığı dile getirilmiştir.
- (141) TÜRSAB'ın ihlal oluşturduğu kanaatine varılan uygulamaları 4054 sayılı Kanun'un 4 maddesi kapsamında bir teşebbüs birliği kararı olarak ele alınmış, bu açıdan herhangi bir 6. madde değerlendirmesi yapılmamıştır.

TÜRSAB, TÜRSAB LTD. ŞTİ. ve TURSER ile GULF SİGORTA Arasındaki İlişkiye Dair Yapılan Savunmalar

- (142) Söz konusu ilişki ekseninde ileri sürülen savunmalar çerçevesinde;
- TÜRSAB'ın %0,78 oranında hisse sahibi olduğu GULF SİGORTA'nın yönetim kurulunda temsil edilmediği, yönetim kuruluna üye atama veya alınan kararları veto etmeye ilişkin herhangi bir yetkiyi haiz bulunmadığı, dolayısıyla GULF SİGORTA üzerinde rekabet hukuku mevzuatı anlamında bir kontrole sahip olmadığı,
 - GULF SİGORTA, TÜRSAB, TÜRSAB LTD. ŞTİ. ve TURSER arasında imzalanan ve soruşturmaya dayanak gösterilen ön protokolün, hisse devir işlemleri esnasında görüşmelere esas teşkil etmek üzere imzalandığı, hukuki denetimden geçmediği ve bağlayıcı olmadığı;
 - Bununla birlikte, ön protokolde (.....) yıllığına akdedileceği belirtilen Münhasır Dağıtım Sözleşmesi için 4054 sayılı Kanun'a uygunluk yönünden görüş sorulduğu, sonuç olarak (.....) yıllık sürenin hüküm altına alınmadığı, İlgili sözleşmenin süresinin (.....) yıl olarak kararlaştırıldığı,
 - Ancak, sözleşmenin bitiminden itibaren (.....) yıllık bir süre için daha akdedilebileceği ifade edilmiştir.

- (143) Bundan başka, mezkûr sözleşmenin ilgili maddelerinde, (.....) belirtilmiş ve TÜRSAB'ın, sigorta poliçelerini kendi iştiraki olan teşebbüslerden almaya zorladığı iddiaları reddedilmiştir.

- (144) TÜRSAB'ın kendi iştirakinden sigorta yaptırmaları halinde sigorta için ayrı bir hizmet bedeli almayacağı yönünde avantaj sağlayacağı taahhüdünde bulunduğu UMRE 2015-

2016/01 sayılı duyurusu, ayrıntılarına "1.8.1. Sigorta Hizmetlere İlişkin Değerlendirme" başlığı dairesinde detaylarına inildiği üzere işbu soruşturma kapsamında varılan ihlal kanaatinin temelini oluşturan uygulamadır. Bu bağlamda, bahse konu sözleşme kapsamında sigorta hizmetlerinin alımında (.....) belirtilmesi, mezkûr duyuru doğrultusunda seyahat acentelerinin duyuruda ifade edilen avantajdan faydalanabilmek için TURİNS'i tercih etmeye zorunlu bırakıldıkları gerçeğini değiştirmemektedir.

Sigorta Hizmetlerini Konu Alan İddialara İlişkin Savunmalar

- (145) TÜRSAB'ın hac ve umre seyahati düzenleyen acenteleri tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılmasına ilişkin iddialar merkezinde yapılan savunmalarda; hac ve umre seyahati düzenleyecek acentelerin yolculara seyahat sigortası hizmeti temin etme yükümlülüğünün, 2001 yılında T.C Kültür ve Turizm Bakanlığı ile DİB'in banka teminatını yeterli bulmamasından ötürü getirildiği, sigorta şirketlerinin mezkûr poliçeyi çok riskli bulduklarından poliçe kesmekte gönülsüz davrandıkları, seyahat acentelerinin poliçe düzenleyecek sigorta şirketi bulmakta zorlandıkları ve bu konunun TÜRSAB'a intikal etmesi üzerine, TÜRSAB'ın TURİNS'i kurduğu, TÜRSAB'ın sigorta poliçesinin TURSER'den yapılmasını zorunlu kılan bir duyurusu veya kararının mevcut olmadığı ve seyahat acentelerinin uygulamada da sadece TURSER kanalıyla sigorta poliçesi kestirmedikleri ileri sürülmektedir.
- (146) Zorunlu sigorta hizmetleri bakımından seyahat acentelerinin uygulamada TÜRSAB iştirakiyle çalışmasının, sadece TÜRSAB'ın incelemeye konu UMRE 2015-2016/01 sayılı duyurusundan kaynaklanıp kaynaklanmadığı ve ilgili pazardaki diğer dinamiklerin mevcut rekabet yapısı üzerindeki etkileri, bireysel muafiyet analizini de içeren 213-216. paragraflar dairesinde ayrıntılarıyla değerlendirilmiştir.
- (147) Seyahat acentelerine sunulan bu hizmet karşılığında, TURİNS'e ödenen bedelin önemsenmeyecek kadar düşük kaldığı, bu nedenle rekabeti etkilemesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir. Halihazırda TÜRSAB'ın, 1618 sayılı Kanun'un kendisine verdiği yetkiler çerçevesinde, anılan sigorta ürününü GULF SİGORTA aracılığıyla sunduğu, ancak 2017 hac döneminde, (.....) seyahat acentesinin HALK SİGORTA aracılığıyla sigorta ürününü aldığı; HALK SİGORTA'nın (.....) ifade edilmiştir.
- (148) Acentelerin hac ve umre seyahati düzenleyebilmeleri için TÜRSAB'ın vereceği uygunluk yazısı¹⁸ aracılığıyla DİB'den onay almaları gerektiğine dair başlatılan ve Soruşturma Bildiriminde de soruşturma açılmasına dayanak teşkil eden belgelerden biri olarak gösterilen "Uygunluk Belgesi Uygulaması"nın, esasen DİB'in TÜRSAB'a tebliğ ettiği yazı ile başladığı; ancak sonradan yine DİB tarafından gönderilen diğer bir yazı ile de zaman darlığı nedeniyle DİB'in, adı geçen belgenin doğrudan TÜRSAB tarafından gönderilmesi gerektiğini bildirdiği belirtilerek, mezkûr belgenin bazı seyahat acentelerine verilmediği iddiası reddedilmiştir.
- (149) Gereğçelerine "1.8.1. Sigorta Hizmetlerine İlişkin Değerlendirme" başlığı altında detaylarıyla yer verildiği üzere; mevcut soruşturmanın neticesinde pazardaki rekabet karşıtı etkileri nedeniyle UMRE 2015-2016/01 sayılı TÜRSAB duyurusu kapsamında seyahat acentelerinin tek bir sigorta şirketine mecbur bırakılmasının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği kanaatine varılmıştır. Söz konusu kanaate varılmasında ise, mezkûr uygunluk belgesi uygulamasının anılan duyuruyla yapılan

¹⁸ Söz konusu yazı, savunmalarda belirtildiği üzere, ilgili seyahat acentesinin organizasyonunda herhangi bir sıkıntı bulunmadığının ve vize listesindeki yolcuların zorunlu sigortalarının yaptırıldığı TÜRSAB tarafından teyit edildiğini gösteren bir onay belgesi niteliği taşımaktadır.

zorlayıcı yönlendirmenin hayata geçirilmesinde TÜRSAB tarafından kullanıldığı, bir başka deyişle, TÜRSAB'ın iştirakinden sigortalama yaptırmayan seyahat acentelerine bu belgenin verilmediği yönünde bir argümana dayanılmadığı gibi, bu sonuca götürecek bir bulguya da dosya kapsamında rastlanılmadığı belirtilmelidir.

Toplu Yemek ve Servis Hizmetleri ile Hizmet Bedellerine Dair İddialar Hakkında Yapılan Savunmalar

- (150) İşbu soruşturmaya konu iddialardan, hizmet bedeli adı altında tahsil edilen bedelin bazı acentelerden alınıp bazılarında alınmayarak ayrımcılığa sebebiyet verilmesi iddiaları ekseninde ise; 1618 sayılı Kanun'a ve BHUK kararlarına göre, TÜRSAB'ın sunulan bir takım hizmetlere ilişkin ücret alabileceği, buna istinaden "Hizmete Katılım Katkı Payı" alındığı ve bu ücretin alınmasında da bütün seyahat acentelerine eşit davranıldığı ifade edilmiştir.
- (151) Dosya dairesinde incelenen bir diğer iddia olan; TÜRSAB'ın acentelere Suudi Arabistan'daki toplu yemek hizmetinin kendisi tarafından belirlenen teşebbüslerden satın almayı şart koşmasına ilişkin yapılan savunmalarda; Suudi Arabistan'da verilecek toplu ulaşım hizmetinin, BHUK kararı uyarınca TÜRSAB'a verildiği, bu hizmetin 700 metreden uzak konaklama tesislerinde kalan vatandaşlara uzun yıllardır verilen zorunlu bir hizmet olduğu, acentenin ulaşım hizmetine katılıp katılmamasının acentenin takdirinde olduğu; bununla birlikte hizmetin verilmemesi durumunda BHUK'nın müeyyidesinin bulunduğu, bu nedenle acentenin mezkûr hizmeti TÜRSAB üzerinden sağlamanın hem hukuki risk hem de maliyet yönünden acentenin lehine olduğu dile getirilmiştir. Kaldı ki, toplu yemek hizmetlerinin BHUK kararı uyarınca TÜRSAB tarafından ihale usulüyle yapıldığı, ihale sırasında DİB'den de görevlilerin bulunduğu; ihalenin eşit, serbest ve şeffaf rekabet ortamında yapıldığı belirtilerek, yemek hizmetlerinin TÜRSAB tarafından belirlenen teşebbüslerden alınmasının şart koşulduğu iddiaları reddedilmiştir.
- (152) Toplu taşıma/servis hizmetleriyle ilgili olarak ise, bahsi geçen hizmetlerin seyahat acentesi ile hac ve umre organizasyonuna giden tüm yolcuların katıldığı bir hizmet olmadığı, BHUK kararı dairesinde 700 metreden uzak konaklama mesafesi olanlara verilmesi zorunlu bir hizmet olduğu, Suudi Arabistan'da hac organizasyonunda ulaşım hizmeti sağlanması hususunun çok uzun yıllardır BHUK kararları doğrultusunda TÜRSAB bakımından zorunlu tutulduğu, TÜRSAB'ın söz konusu hizmeti temin etmekten kaçınma imkanından bahsedilemeyeceği, uygulamada TÜRSAB'ın anılan hizmeti sağlamanın, kamu gücünün Suudi Arabistan'da gösterilmesi vesilesiyle taşımacılık firmaları ile yapılan pazarlıklarda maliyetleri düşürerek acentelerin lehine işlediği, bahse konu hizmetin verilmesiyle ilgili hukuki ve ticari risklere acentelerin yararına olacak şekilde TÜRSAB'ın katlandığı dile getirilmiş ve bu minvalde toplu servis hizmetlerinin bazı acentalardan alınmadığı iddiaları kabul edilmemiştir.

Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgelere Yönelik Savunmalar

- (153) Soruşturma sürecindeki yerinde incelemelerde elde edilen ve (.....) temsilcisi (.....)'den (.....)'e gönderilen e-postaya ilişkin Delil 1'e yönelik olarak TÜRSAB, TÜRSAB LTD. ŞTİ. ve TURSER tarafından getirilen savunmalar çerçevesinde, mezkûr e-postada TÜRSAB'ın kendi acentesi ile birlikte bazı diğer acentelerin de hac ve umre sigortası kapsamında (.....) ile çalışmama kararı aldıkları ve GULF SİGORTA ya da diğer bir acente ile çalışma isteklerinin bildirildiği, mevcut e-postanın TÜRSAB'ın piyasada tek ve rakipsiz olmadığını yazılı ikrarı olduğu ifade edilmiştir. Bunun dışında, şikayetçi tarafın GULF SİGORTA ve acentelerinden memnuniyetsiz olmadığı, (.....) dışındaki GULF SİGORTA acenteleri ile çalışabilecekleri beyan edilmiştir.

- (154) Diğer taraftan, GULF SİGORTA yetkilisi (.....)'in (.....) temsilcisi (.....)'e cevaben gönderdiği e-postaya dair Delil 2'de; GULF SİGORTA'nın poliçe yapıp yapmama konusundaki ön değerlendirmede TURSER kanalıyla TÜRSAB ile birlikte çalıştıklarını ve TÜRSAB'ın referans ve tecrübesine verdikleri itibar nedeniyle hac ve umre ürününü sadece (.....) aracılığıyla düzenlediklerinin ifade dilmesi hakkında, savunmalar çerçevesinde "TÜRSAB Referansı"na açıklık getirilmiş ve TÜRSAB'ın yaptığı ön değerlendirmenin GULF SİGORTA'nın risk değerlendirmesi için önemli olduğu belirtilmiştir.
- (155) Savunmalar dahilinde ayrıca, GULF SİGORTA yetkilisi (.....) tarafından TURSER yetkilisi (.....)'a gönderilen e-postaya ilişkin Delil 3'te, (.....)'in kendilerine iletilen talebin bildirilmesi ve bu konuya ilişkin TÜRSAB Başkanı (.....) ile görüşülüp geri dönüş yapılması istenmesi hakkında da açıklamalar yapılmıştır. Belgede yer alan (.....) ile görüşülüp geri dönüş yapılması ifadesinin amacının, GULF SİGORTA'nın aynı koşullarda hizmet sunmasına rağmen, acentesi olan (.....)'den neden hizmet almadıklarını öğrenmek olduğu ifade edilmiştir.
- (156) GULF SİGORTA yetkilisi (.....)'in, (.....)'ya gönderdiği e-postaya dair Delil 4 dahilinde; GULF SİGORTA'nın hac ve umre poliçelerini sadece (.....) aracılığı ile kestikleri ve bu pazarda (.....) kendilerinde olmasından dolayı ürünün reklamının yapılmasını istemedikleri ifade edilmiştir. Bu belgenin TÜRSAB, TÜRSAB LTD. ŞTİ.,TURSER ile herhangi bir ilgisinin bulunmadığı; bununla birlikte, Mühür Dağıtım/Acentelik Sözleşmesine göre GULF SİGORTA'nın (.....)'in kendisi ya da iştirakleri aracılığıyla diğer sigorta şirketlerinin ürünlerini satması için öncelikli olarak TURİNS'e teklifte bulunulacağı savunması ileri sürülmüştür.

Yönetim Değişikliğine İlişkin Savunmalar

- (157) Yapılan savunmalar çerçevesinde araştırmaya konu iddiaların bütününe yönelik olmak üzere;
- 24-25 Şubat 2018 tarihinde yapılan TÜRSAB 23. Olağan Genel Kurulu neticesinde TÜRSAB'ın yönetiminin değiştiği,
 - Şikayete konu edilen ve soruşturma dairesinde incelenen, rekabet ortamını bozucu ve kısıtlayıcı eylemlerin TÜRSAB ve bağlı şirket iradelerinden ziyade dönemin başkanı (.....)'un (.....) kararıyla hayata geçirilen uygulamalardan teşekkül ettiği,
 - Bahsi geçen uygulamaların TÜRSAB'ın iradesinden kaynaklanmadığı, ayrıca TÜRSAB'ın yeni yönetimi tarafından şikayete konu eylemlerin ivedilikle düzeltilmiş olduğu

hususları dile getirilerek yöneltilen tüm isnatlar reddedilmiştir.

- (158) TÜRSAB, TÜRSAB LTD. ŞTİ. ve TURSER'in sigorta hizmetlerini konu alan uygulamalara yönelik olan ve cevaplandırması aynı başlık altında yapılan savunmaları haricindeki esasa ilişkin savunmaları hakkında işbu kararın ilgili bölümlerinde açıklama ve değerlendirmelere yer verilmektedir.

I.7.2. GULF SİGORTA Tarafından Yapılan Savunmalar

I.7.2.1. Usule İlişkin Savunmalar

- (159) Teşebbüs tarafından, Soruşturma Bildirimi çerçevesinde GULF SİGORTA'ya yöneltilen herhangi bir isnat bulunmama ile birlikte savunma gönderilmesi istendiği, ancak savunma talep edilen hususlara ilişkin net bir yaklaşımın izlenmediği, teşebbüsün

mevcut soruşturmaya dahil edilmesine dayanak oluşturan bilgi ve belgelerin paylaşılmadığı, dolayısıyla da savunma hakkının işbu dosya bakımından kısıtlandığı öne sürülmektedir.

- (160) Soruşturma Bildirimi kapsamında, Öneri Raporunda yer verilen ve soruşturma açılmasına esas teşkil eden bilgi ve belgeler ayrıntılarıyla temin edilmiş olduğundan, teşebbüsün ileri sürdüğü üzere; incelemeye esas iddialar bakımından belge ortaya konulmaması ve savunma hakkının kısıtlanması gibi bir durumdan bahsedilmesi mümkün değildir.

I.7.2.2. Esasa İlişkin Savunmalar

- (161) GULF SİGORTA tarafından gönderilen yazılı savunmalarda; TÜRSAB'ın GULF SİGORTA üzerinde herhangi bir ekonomik kontrolünün olmadığı, GULF SİGORTA'nın ana hissedarının %99,22 hisse ile GIG olduğu ve bundan dolayı GULF SİGORTA'nın TÜRSAB üyesi seyahat acentelerine belirli bir şekilde davranmayı şart koşmasının söz konusu olmadığı ifade edilmiştir.
- (162) Diğer taraftan, GULF SİGORTA'nın TURİNS'i devralması işlemine yönelik olarak, 2010/4 sayılı Tebliğ'deki ciro eşikleri aşılmadığından, bildirim tabi bir işlem olmadığı ve bu nedenle Kurum'a herhangi bir bildirim yapılmadığı belirtilmiştir.
- (163) GULF SİGORTA'nın savunmalarında ayrıca Hisse Alım Sözleşmesi'ndeki münhasırlık hükümleriyle ilgili olarak, bu hükümlerin "Birleşme ve Devralmalarda İlgili Teşebbüs, Ciro ve Yan Sınırlamalar Hakkında Kılavuz" çerçevesinde yan sınırlamalar kapsamına girdiği ve yine anılan sözleşmede teşebbüs tarafından TÜRSAB ya da iştiraklerinin üyelerinden birini herhangi bir şekilde davranmaya zorlayacak bir taahhüt altına girilmediği dile getirilmiştir.
- (164) Teşebbüs pazardaki konumu bakımından getirdiği savunmalarda, faaliyet gösterdiği pazarda hakim durum varsayımına yol açamayacak düzeyde bir payı haiz olduğunu ifade etmiş; bunun yanı sıra 2017 verilerine göre hac seyahatlerindeki sigorta pazarındaki payının % (.....) olduğunu belirtmiştir.
- (165) Öte yandan, yerinde incelemede elde edilen belgeler hakkında teşebbüs tarafından;
- (.....) yetkilisi (.....)'in GULF SİGORTA yetkilisi (.....)'e gönderdiği e-postaya ilişkin Delil 1'in, GULF SİGORTA'nın gönderdiği savunmayı tevsik eder nitelikte olduğu,
- (166) Delil 2'yi teşkil eden, GULF SİGORTA yetkilisi (.....)'in (.....) temsilcisi (.....)'e cevaben yolladığı e-posta hakkında, (.....)'in tek acente olarak kullanılmasının sebebinin ticari tercih olduğu, pazarın yapısından kaynaklandığı, seyahat acentelerine yakın olduğu, network imkânlarının bulunduğu ve risk analizinde içerden bilgi alınmasının mümkün olduğu,
- Delil 3'e konu GULF SİGORTA yetkilisi (.....)'in (.....) yetkilisi (.....)'a gönderdiği e-posta hususunda, içeriğinin GULF SİGORTA'nın kendisine verilen münhasır çalışma ve en iyi çaba taahhüdü merkezinde acentesinden bilgi istemesinden ibaret olduğu,
 - GULF SİGORTA yetkilisi (.....)'in (.....)'ya gönderdiği e-postadan oluşan Delil 4'e ilişkin olarak, e-postanın kaleme alındığı dönemde geçerli olan pazar yapısının köklü biçimde değiştiği,
 - Ön Protokol'de yer alan, hac ve umre turlarına ilişkin poliçelerin (.....) aracılığıyla yapılmasına ilişkin taahhüdün, mutlak anlamda bir münhasırlık öngörmediği,

protokolde bahsi geçen rekabet yasağının, ilgili mevzuat ve Kurul kararları ile izin verilenden daha hafif olduğu,

- GULF SİGORTA'nın (.....) dışında hiçbir acente ile çalışmamasının GULF SİGORTA'nın tek taraflı tercihi olduğu, pazarın yapısından kaynaklandığı ve bu konuda herhangi bir talebin alınmadığı/reddedilmediği,
- GULF SİGORTA'ya iletilen ve bazı acentelerin (.....) dışında bir sigorta şirketi aracılığıyla çalışma istekleri talebinin, TURİNS'in devralınması işlemi kapsamında devre konu ekonomik değerlerin tam transferinin sağlanması amacıyla reddedildiği,
- Bazı seyahat acentelerinin poliçelerini (.....) dışında bir sigorta şirketi aracılığıyla düzenlenmesi talebinin TÜRİNS ile paylaşılmasına yönelik e-postanın, memnuniyetsizliğin anlaşılması, ortadan kaldırılması ve tekrarının engellenmesi ekseninde yapılan bir ileti olduğu

ifade edilmiştir.

- (167) Yukarıda temel hatlarıyla aktarılan esasa ilişkin GULF SİGORTA savunmalarına yönelik olarak işbu kararın ilgili bölümlerinde açıklama ve değerlendirmelere yer verilmekle birlikte "Delil 4'e ilişkin olarak, e-postanın kaleme alındığı dönemde geçerli olan pazar yapısının köklü biçimde değiştiği" yönündeki savunma hakkında şunun belirtilmesinde fayda bulunmaktadır: Sigorta hizmetlerine ilişkin iddialar bakımından yürütülen soruşturmanın konusu temel itibarıyla; halihazırda ilgili e-postanın kaleme alındığı dönemdeki pazar yapısı ile TÜRİNS'in incelemeye esas duyurusu arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığını açığa kavuşturmak olup, savunmada belirtildiği üzere pazarın artık değişime uğramış olmasının konunun bu yönüyle bir ilgili bulunmamaktadır.

1.8. Değerlendirme

- (168) 4054 sayılı Kanun'un Kapsam başlıklı 2. maddesinde yer alan "Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukukî işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler bu Kanun kapsamına girer." hükmü ile hangi tür eylemlerin Kanun çerçevesinde değerlendirileceği belirtilmiştir. Yer verilen hüküm uyarınca, bir eylemin 4054 sayılı Kanun bağlamında ele alınabilmesi için öncelikle eylemi gerçekleştiren öznenin Kanun'un 3. maddesinde tanımı yapılan teşebbüs veya teşebbüs birliği niteliğini haiz olması gerekmektedir.
- (169) 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde "Teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlik" teşebbüs birliği olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla, seyahat acenteliği hizmetleri sunan ve birer teşebbüs olan tüm seyahat acentelerinin üye olmak zorunda buldukları TÜRİNS, 4054 sayılı Kanun karşısında teşebbüs birliği sıfatını haizdir. Nitekim Kurulun TÜRİNS'a ilişkin içtihadı dairesinde de¹⁹ TÜRİNS teşebbüs birliği olarak kabul edilmiştir.
- (170) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde; "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya

¹⁹ 22.6.2006 tarih ve 06-45/572-156 sayılı Kurul kararı.

bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.” hükmü yer almaktadır. Mezkûr maddenin gerekçesinde ise, “Çoğu zaman teşebbüsler ortak sorunlarıyla ilgilenmek üzere aralarında tüzel kişiliği olan veya tüzel kişiliği olmayan birlikler oluştururlar. Bu birlikler zaman zaman üyeleri arasında rekabeti önleyerek üyelerinin daha fazla kazançlar elde etmelerine hizmet edici kararlar alabilirler. Bu gibi kararlar da rekabet sistemine aykırıdır ve yasaklanmıştır.” Mevcut madde hükmü ve gerekçesinden; teşebbüs birliği karar ve eylemlerinin, rekabet karşıtı amaç taşıması veya bu yönde etki meydana getirmesi yahut getirebilecek vasıf taşıması hallerinde Kanun’un 4. maddesi bağlamında ele alınabileceği anlaşılmaktadır.

- (171) Mevcut soruşturmanın konusunu esas itibarıyla, TÜRSAB’ın hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda oldukları paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılması, hizmet bedeli adı altında tahsil edilen bedeli bazı acentelerden almayarak ayrımcılığa sebebiyet vermesi, Suudi Arabistan’daki taşıma/servis ve yemek hizmetinin de kendisi tarafından belirlenen teşebbüslerden satın alınmasını şart koşması iddiaları oluşturmaktadır. TÜRSAB’ın teşebbüs birliği niteliğini haiz olması ve iddialara konu hususların; rekabete aykırı amaç taşıma ya da bu etkiyi meydana getirme olasılığının bulunmasından hareketle TÜRSAB’ın inceleme konusu eylemlerinin 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi uyarınca değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim Kurulun 22.06.2006 tarih ve 06-45/572-156 sayılı TÜRSAB kararı, 11.01.2018 tarih ve 18-02/10-6 sayılı İstanbul Ticaret Odası kararı, 08.07.2010 tarih ve 10-49/912-321 sayılı Türk Eczacıları Birliği kararlarında da teşebbüs birliği karar ve eylemlerinin Kanun’un 4. maddesi kapsamında olabileceği tespitine yer verilmiştir.

I.8.1. Yemek Hizmetlerine İlişkin Değerlendirme

- (172) Yürütülen soruşturmaya konu eylemlerden biri; hac ve umre seyahatlerinde acentelerin, yolculara verilmek zorunda olunan toplu yemek hizmetlerini TÜRSAB tarafından belirlenen şirketten almalarının zorunlu kılındığına, dolayısıyla seyahat acentelerinin bedel ödeyecekleri hizmeti seçme hakkından yoksun bırakıldığına yöneliktir.
- (173) Hac ve umre seyahatlerinde tüm usul ve esaslar DİB bünyesinde oluşturulan BHUK tarafından belirlenmekte ve BHUK kararları doğrultusunda yürütülmektedir. Bu bakımdan hac ve umre seyahatlerinde yolculara verilecek yemek hizmeti de; ülkemiz vatandaşlarının belirli bir kalite düzeyinde hizmet alabilmesi, Suudi Arabistan’daki düzenlemeler ve geçmiş dönemlerde vatandaşların yaşadıkları birtakım sorunlar göz önünde bulundurularak BHUK kararları uyarınca düzenlenmiştir.
- (174) Toplu yemek hizmetlerine ilişkin yukarıda yer verilen BHUK kararları dönemler bazında incelendiğinde; 2012-2013 umre ve 2013 hac dönemlerinde BHUK kararı uyarınca mönülerin belirlenmesi noktasında DİB, Sağlık Bakanlığı ve TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyona yetki verildiği, adı geçen Komisyonun yolculara verilecek yemek hizmetlerinin standartlarını belirlediği, DİB aracılığı ile hac ve umreye giden yolcuların yemek hizmetlerinin DİB tarafından karşılandığı, acente kanalıyla giden yolcularda ise standartlara uyması koşuluyla acentelerin istedikleri yemek firmasından hizmet alabildikleri görülmektedir.
- (175) 2013-2014 umre seyahatlerinde TÜRSAB tarafından BHUK kararlarında belirtilen standartları karşılayan dört adet yemek firması belirlendiği ve acentelerin bu firmalardan istedikleri herhangi birini seçerek yemek hizmeti alabildiği, 2014 Hac seyahatlerinde önceki dönemde olduğu gibi standartların belirlenmesi noktasında

Komisyonu yetki verildiği ve acentelerin standartlara uyması koşuluyla istedikleri firmadan yemek hizmeti alabildiği anlaşılmaktadır.

- (176) 2014-2015 umre seyahatlerinde önceki dönemde olduğu gibi standartların belirlenmesinde Komisyonun yetkilendirildiği, DİB denetiminde olmak üzere TÜRSAB tarafından oluşturulacak Komisyonun yemek şirketlerinin belirlenmesi için ihale yetkisi verildiği, bu Komisyon tarafından beş adet firmanın yemek hizmeti için ihale usulüyle görevlendirildiği ve acentelerin bu firmalardan istedikleri herhangi birini seçerek yemek hizmeti alabildiği görülmektedir. 2015 hac seyahatlerinde yine standartların belirlenmesi hususunda Komisyonun görevlendirildiği, DİB'den bir TÜRSAB'tan iki temsilcinin katılımıyla oluşturulacak Komisyonun yemek hizmetlerini verecek firmanın belirlenmesi noktasında yetkilendirildiği, daha sonra TÜRSAB'ın DİB nezdinde girişimleriyle sonraki dönemler için acentelere istedikleri firmadan yemek hizmeti alabilmesi konusunda serbestlik getirildiği anlaşılmaktadır.
- (177) 2015-2016 umre seyahatlerinde yemek hizmetlerinde standartların belirlenmesinde yine bir Komisyonun görevlendirildiği, TÜRSAB'ın girişimleri sayesinde acentelere istedikleri firmadan yemek hizmeti alabilmesi noktasında serbestlik getirildiği, DİB denetim ve gözetiminde acentelerin istedikleri firmadan hizmet alabildiği görülmektedir. 2016 hac seyahatlerinde de aynı usulle yemek hizmetlerinin karşılandığı ve acentelere yemek hizmetleri için serbestlik sağlandığı anlaşılmaktadır.
- (178) 2016-2017 umre seyahatlerinde önceki dönemlerde olduğu gibi yemek hizmetlerinde standartların belirlenmesi için Komisyonun görevlendirildiği, DİB denetim ve gözetiminde ihale ve sözleşme konularında TÜRSAB'ın yetkilendirildiği, ancak bu yetkinin kullanılmayarak acentelerin yemek firmalarının seçilmesi konusunda serbestliğinin bulunduğu ve serbest bir şekilde yemek firmalarıyla sözleşme imzalayabildikleri görülmektedir. 2017 hac seyahatlerinde de 2016-2017 umre seyahatlerinde olduğu gibi TÜRSAB bünyesindeki hac ve umre komitesinin TÜRSAB denetiminde olmak üzere acentelere yemek firmasını seçebilmeleri noktasında serbestlik getirilmesi için karar aldığı, TÜRSAB'ın ihale yetkisi olmasına rağmen bu yetkiyi kullanmadığı ve yemek firmasının belirlenmesi konusunda herhangi bir müdahalede bulunmadığı anlaşılmaktadır.
- (179) Benzer şekilde hac ve umre seyahatlerinde toplu yemek hizmetlerine ilişkin TÜRSAB tarafından üyesi acentelere yapılan duyurular incelendiğinde; duyuruların çoğunluğunun BHUK kararlarının üyelere iletilmesinden ibaret olduğu, TÜRSAB'ın BHUK kararları uyarınca birliğe verilen görevleri ifa ettiği, kendisine verilen yetki doğrultusunda DİB denetim ve gözetiminde ihale usulüyle yemek firmalarını ve ücretlerini belirlediği ve bu firmaları üyelere duyurduğu, yemek hizmeti ücretlerinin 2013-2017 hac ve umre seyahatlerinde 24-35 SAR arasında belirlendiği görülmektedir.
- (180) BHUK kararları ve TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan duyurular birlikte ele alındığında; 2013-2017 hac ve umre seyahatlerinde yemek hizmetlerine ilişkin usul ve esasların DİB bünyesinde oluşturulan BHUK tarafından belirlendiği, TÜRSAB'ın BHUK kararları doğrultusunda hareket ettiği ve BHUK kararları uyarınca kendisine verilen görevleri yerine getirmeye çalıştığı, ilgili dönemlerdeki hac ve umre seyahatlerinde acentelerin TÜRSAB tarafından belirlenen tek bir firmadan yemek hizmeti alması konusunda zorunluluk getirilmediği, birden fazla firma arasından yemek hizmeti alabilmesi için acentelere seçenek getirildiği, bazı dönemlerde de herhangi bir firma belirlenmeyerek acentelerin istedikleri firmadan yemek hizmeti alabildiği, 2015 sonrasında özellikle TÜRSAB'ın DİB nezdindeki girişimleri sayesinde acentelere

yemek firmalarını özgürce seçebilmesi noktasında serbestlik getirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

- (181) Yukarıda sunulu Tablo 2 incelendiğinde; hac ve umre seyahatlerinde acentelerin TÜRSAB tarafından belirlenen yemek firmasından hizmet almalarının zorunlu tutulmadığı, zira 2013 ve 2014 hac döneminde sırasıyla (.....) ve (.....) acentenin TÜRSAB tarafından belirlenen firmadan hizmet almayarak başka bir yemek firmasından hizmet alıp organizasyonunu gerçekleştirdiği, TÜRSAB tarafından belirlenen yemek firmasından hizmet almayan acentelerin de hac ve umre organizasyonlarının engellenmediği anlaşılmaktadır.
- (182) Başvuru konusu iddiaya benzer bir konu daha önce Kurul tarafından 13.05.2009 tarih ve 09-22/455-113 sayılı kararda da ele alınmıştır. Adı geçen kararda konuya ilişkin olarak aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

“Şikayet dilekçelerinde dile getirilen ikinci husus ise TÜRSAB’ın Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun kararına dayanarak yaptığı Suudi Arabistan’da hacılara verilecek yemeklere ilişkin düzenlemenin rekabet ihlali yarattığı iddiasıdır. Konuya ilişkin olarak Diyanet İşleri tarafından gönderilen yazıda Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun 13.2.2008 tarihli toplantısında Mekke ve Medine’deki binalarda tüp ve elektrikli ocakların kullanılmasının yasaklanmış olması, yemeksiz sisteme dahil olan umrecilerin özellikle Ramazan ayında bedava yemek dağıtımı yapılan tezgâhlarda sıraya girerek yemek almaları, böylelikle ülkemizin onuruna yakışmayan görüntüler sergilemeleri, yemek hizmeti almayan umrecilerin yemekli sisteme dahil umrecilere ait binalara girerek yemek yeme teşebbüslerinde bulunmaları gibi nedenlerle, hac organizasyonunda olduğu gibi umre organizasyonlarında da bütün kategorilerde yemekli sisteme geçilmesine karar verildiği belirtilmiştir. İlgili yazıda, bu kararın 2008 yılından bu yana, gerek Diyanet İşleri ve gerekse Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun denetim ve gözetimi altında umre turu düzenleyen seyahat acentelerince uygulanmakta olduğu ve bu kapsamda her acentenin yemek hizmetlerini Suudi Arabistan’da istedikleri firmadan alabildikleri belirtilmiştir. Diyanet İşleri tarafından yemek firması seçimi konusunda seyahat acentelerine herhangi bir baskı veya yönlendirmenin yapılmadığı da belirtilmiştir. Bununla birlikte 2009 yılında Diyanet İşleri ve seyahat acentelerinin organizasyonu ile umreye gönderilecek vatandaşlara Mekke ve Medine’de verilecek yemeklerde çeşit, gıda ve kalori değeri bakımından birliktelik sağlanabilmesi için Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu 5.2.2009 tarih ve 2009/1 sayılı kararı ile standart yemek menüsü uygulamasına geçilmesini kararlaştırmıştır. Bu konuda alt yapının sağlanması aşamasında ise TÜRSAB’a yetki verilmiştir. Şikayete konu olan uygulamanın bu karar çerçevesinde gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Bu bağlamda TÜRSAB, Suudi Arabistan’da verilecek yemeklere ilişkin Al-Tawon Al-Raki ile Turkish Meshywiya firmalarının oluşturduğu konsorsiyum olan “Birleşik Yemek” ile anlaşmış ve acentelerin gerekli izinleri almaları için bu firma ile sözleşme imzalamaları şartını koşmuştur. İlgili Bakanlar Kurulu Kararı’nın Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun görevlerinin tanımlandığı 5. maddesinde “Kurul, hac ve umreye hangi yoldan gidileceği, hac ve umreye gidecek vatandaşların sağlıklarının korunması ve bu seyahatlerin yurt içinde ve yurt dışında düzenli bir şekilde yürütülmesi için alınması gereken tedbirlere dair kararlar alır.” hükmü bulunmaktadır. Şikayete konu olan uygulamanın bu hükme dayanarak ve yemek hizmetlerinde asgari koşulların sağlandığı yeknesak bir uygulama tesis edebilmek adına yapıldığı neticesine varılmıştır. Şikayet dilekçesinde ayrımcılık iddialarının bulunmadığı;

sadece seçilen yemek firması ile yaşanacak bir problem halinde bunun seyahat acentelerini zor durumda bırakacağına dair kaygıların dile getirildiği de göz önüne alındığında, sağlık gerekçesi ile alınan bu idari karara ilişkin 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.”

- (183) Konuyla alakalı TÜRSAB yetkilileri ile yapılan görüşmede; yemek hizmeti verecek firmaların denetlenmesinin belirli bir kalite standardının tutturulmasına yönelik olduğu, yemek hizmeti alınmaya başlanan ilk dönemlerde taze et yerine dondurulmuş et kullanılması vb. birtakım sorunların yaşandığı, bunların önüne geçilmesi adına TÜRSAB'ın mutfakları denetlediği ifade edilmiştir.
- (184) Yine konuyla ilgili olarak DİB ile yapılan görüşmede; TÜRSAB'ın bazı yıllarda yemek hizmeti alınacak firmanın belirlenmesi noktasında ihale yapma yetkisi için talepte bulunduğu, bu durumun bazı seyahat acentelerinde rahatsızlığa neden olduğu, acenteler daha düşük fiyata hizmet alabileceken TÜRSAB kanalıyla yapıldığında maliyetlerinin yükselebileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte; yemek hizmeti konusunda Suudi Arabistan'da herhangi bir denetim mekanizmasının olmadığı, seyahat acenteleri serbest bırakıldığı zaman belki fiyatların düştüğü ancak bunun da hacı adaylarının mağduriyetine neden olduğu, dolayısıyla TÜRSAB'ın ihale yapmasının fiyatlarda ve şeffaflıkta sorun çıkarabileceği, ancak bu hizmetin belirli bir kural dahilinde yapılmasının daha kontrol edilebilir olduğu vurgulanmıştır. Nitekim DİB'in de önceki yıllarda Suudi Arabistan'da bazı firmalardan yemek hizmeti aldığı, ancak hiçbirinden memnun kalmadığı, mevcut durumda DİB'in Suudi Arabistan'da ruhsatlı mutfağı bulunduğu, kendi aşçısını götürerek yemek hizmeti verdiği belirtilmiştir.
- (185) Mevcut açıklamalar ışığında, hac ve umre seyahatlerinde toplu yemek hizmetlerine ilişkin uygulamaların; vatandaşların belirli bir kalite düzeyinde hizmet alabilmesi, geçmiş dönemlerde yaşanan birtakım sorunların çözüme kavuşturulması, vatandaşların sağlığının korunması vb. nedenlerle BHUK kararları doğrultusunda yürütüldüğü, usul ve esasların BHUK tarafından belirlendiği, TÜRSAB'ın da BHUK kararları doğrultusunda hareket ettiği, acentelerin TÜRSAB tarafından belirlenen yemek firmalarından hizmet almaya zorlanmadığı ve başka firmalardan da hizmet alabildiği ve acentelerin belirlenen firmalardan hizmet alması dahi hac ve umre organizasyonlarının engellenmediği dikkate alındığında, yemek hizmetlerine ilişkin iddialarda yer verilen hususların gerçeği yansıtmadığı sonucuna varılmıştır.

I.8.2. Servis Hizmetlerine İlişkin Değerlendirme

- (186) İşbu dosya dairesinde araştırılan iddialardan bir diğeri, hac ve umre seyahatlerinin bazı kısımlarında DİB tarafından yolculara servis hizmeti verilmesinin zorunlu kılındığı ve TÜRSAB'ın seyahat acentelerini kendisi tarafından belirlenen şirketlerden taşıma/servis hizmetini satın almaya zorladığına ilişkindir.
- (187) BHUK kararları incelendiğinde; hac ve umre seyahatlerinde Mekke'de yolcuların konaklama yerlerinin Harem'e 1000 metreden fazla mesafede olması durumunda ve Suudi Arabistan'daki şehirlerarası transferlerin sağlanması için yolculara servis hizmeti verilmesi gerektiğinin kararlaştırıldığı ve BHUK kararlarında TÜRSAB'a servis hizmeti alınacak firmayı belirleme noktasında herhangi bir yetki verilmediği anlaşılmaktadır.
- (188) Servis hizmetinin işleyişi hac ve umrede farklılık arz etmektedir. Şöyle ki, hac organizasyonlarında acenteler TÜRSAB kanalıyla hizmet almakta, ancak umrede tamamen serbestlik ilkesine göre hareket etmektedir. Nitekim TÜRSAB'ın 11.04.2013 tarihli duyurusunda yer alan “*Servisli bölgelerde Umre organizasyonu yapan acentalarımız, münferiden yaptıkları servis hizmetlerinin yüksek maliyetlerinden*

şikayetle önümüzdeki Ramazan döneminde TÜRSAB'ın Hac'da olduğu gibi, genel servis hizmeti vermesi yönünde talepte bulunmaktadır." ifadesinden acentelerin umre organizasyonları konusunda toplu servis hizmeti verilmesi için TÜRSAB'tan talepte bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu bakımdan TÜRSAB'ın da acentelerden gelen bu talep doğrultusunda hareket ettiği ve Suudi Arabistan'da standartları karşılayabilecek firma ile sözleşme yaparak seyahat acentelerinin toplu servis hizmetinden yararlanmasını sağladığı söylenebilecektir.

- (189) TÜRSAB'ın 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 hac dönemleri için üyelerine yaptığı duyurular incelendiğinde de, toplu ulaşım hizmetlerinin büyük bir hazırlık gerektirmesinden ötürü acentelere net sayılarını bildirmesi gerektiği, öte yandan gerek şehiriçi gerek şehirler arası transferler için acentelerden ödemeleri gereken meblağı talep ettiğine ilişkin ifadeler bulunduğu anlaşılmaktadır. Nitekim Tablo 4'te yer verildiği üzere acentelerin çok büyük bir kısmının TÜRSAB'ın akredite ettiği servis firmalarından hizmet aldığı görülmektedir²⁰. Öte yandan 2017 yılında hac organizasyonu düzenleyen acentelerin yarısından fazlasının TÜRSAB'ın akredite ettiği firmadan hizmet almadığı anlaşılmaktadır. (.....) ile yapılan görüşmede *"Biz acente olarak HÜRSAD'a üyeyiz. HÜRSAD servis işi yapmaya karar verdi. İlk yapacağı yıl piyasaya girmek için acentelerden (.....) USD daha az aldı. Geçen yıl HÜRSAD ve TÜRSAB güçlerini birleştirdi. TÜRSAB çatısı altında hizmet verildi. Bu yıl HÜRSAD ve TÜRSAB ayrı ayrı yaptı."* şeklinde beyanlarda bulunulmuştur. Dolayısıyla 2017 yılında TÜRSAB'tan toplu servis hizmeti almayan acentelerin HÜRSAD kanalıyla servis hizmeti aldığı kanaatine ulaşılmıştır.
- (190) Toplu servis hizmeti ile ilgili olarak DİB ile yapılan görüşmede; umre organizasyonunda serbestlik ilkesinin geçerli olduğu, ancak hac organizasyonunda durumun farklı olduğu, DİB'e göre toplu hizmetlerde acentelerin bireysel hizmet almasındansa TÜRSAB çatısı altında yapılmasının gerek mali anlamda gerek hizmetin yürütülmesi açısından daha faydalı olduğu, servis hizmetinde ticari kaygıların ön planda olmaması gerektiği ifade edilmiştir.
- (191) Yukarıda yer verilen bilgi ve açıklamalar bir bütün olarak ele alındığında, hac ve umre seyahatlerinde toplu servis hizmetlerine yönelik usul ve esasların BHUK kararları uyarınca belirlendiği ve zorunlu hale getirildiği, umre organizasyonlarında toplu servis hizmeti alınacak firmaların belirlenmesinde acentelerin tamamen serbest olduğu, TÜRSAB'ın yalnızca acentelerin talepleri doğrultusunda birlik olarak bu hizmete müdahil olduğu kanaatine varılmıştır. Hac organizasyonunda ise Suudi Arabistan'daki hizmetlerin aksamaması ve ticari kaygılardan ötürü hacı adaylarının mağdur edilmemesi adına TÜRSAB kanalıyla tek elden yürütülen bir sistemin olduğu, ancak bu durumun da HÜRSAD'ın toplu servis hizmeti vermesiyle birlikte zaman zaman kesintiye uğradığı, gerek DİB gerek TÜRSAB ile yapılan görüşmelerden, bu hizmetin hacı adaylarının Suudi Arabistan'da aldığı hizmetin kalitesinde belirli bir standardın tutturulmasına yönelik olduğu anlaşılmıştır. Bunun yanı sıra, HÜRSAD'ın da servis hizmeti verebilmesi ve acentelerin HÜRSAD'tan hizmet alabilmesinden TÜRSAB tarafından acentelere toplu servis hizmetinden yararlanma zorunluluğu getirilmediği, uygulamada bu hizmetten yararlanmayan acentelerin de bulunduğu anlaşıldığından, toplu servis hizmetlerine ilişkin olarak başvuruda iddia edilen hususların gerçeği yansıtmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

²⁰ Tablo 4'te 2013-2016 yıllarında TÜRSAB'tan hizmet almayan acente sayısının Mekke'de Harem'e 1000 metreden az mesafede konaklama imkânı sağlayan, bu nedenle de servis hizmetine ihtiyaç duymayan acentelere ait olduğu anlaşılmaktadır.

I.8.3. Hizmet Bedellerine İlişkin Değerlendirme

- (192) Soruşturma konusu iddialardan bir diğeri, hac ve umre seyahatlerinde TÜRSAB'ın belirlediği ve seyahat acentelerinden tahsil ettiği "hizmet bedeli" adı altındaki ücreti bazı acentelerden almayarak ayrımcılık yaptığına ilişkindir.
- (193) BHUK kararları incelendiğinde; TÜRSAB'a hac ve umre seyahatlerinde Mekke ve Medine'de yolculara yardımcı olabilmek adına irtibat bürolarının açılması ve buralarda görevli bulundurulması, acente organizasyonu ile giden yolcuların havalimanlarında karşılanıp uğurlanması, yolculara verilecek toplu yemek hizmetlerinin hazırlanması ve sağlık açısından kontrolünü yapmak üzere görevlendirilen diyetisyenlerin harcırahlarının karşılanması gibi birtakım görevler verildiği anlaşılmaktadır. TÜRSAB tarafından gönderilen cevabi yazıda, BHUK kararları uyarınca verilen görevler haricinde, Mekke ve Medine'de kaybolan yolcular için acente aracılığıyla kayıp ekibi oluşturulması, yolculara tercümanlar aracılığı ile tercümanlık hizmetlerinin sağlanması gibi görevlerin de yerine getirildiği belirtilmektedir.
- (194) Ayrıca BHUK kararı (11.11.2014 tarih ve 2014/06 sayılı karar) uyarınca, TÜRSAB'a verilen görevlerin yerine getirilmesi ve TÜRSAB tarafından katlanılan maliyetlerin karşılığı olarak acentelerden iştirak payı tahsil edilebileceğine ilişkin TÜRSAB'a yetki verildiği görülmektedir. Bu bilgilerden anlaşılacağı üzere, TÜRSAB kendisine verilen yetki doğrultusunda, hac ve umre seyahatlerinde tarafınca verilen bazı hizmet ve katlanılan maliyetlerin karşılığı olarak acentelerden hizmet bedeli tahsil etmektedir.
- (195) Bunun yanı sıra TÜRSAB tarafından, acentelerden talep edilen hizmet bedelinin bazı acentelerden alınmaması veya aynı oranda alınmaması gibi bir durumun söz konusu olmadığı, hizmet bedeli tahsil edilemeyen acentelere bu bedelin borç olarak kaydedildiği ve daha sonraki dönemlerde bu bedelin tahsil edilmeye çalışıldığı, ayrıca bahsi geçen hizmet bedelini ödemeyen acentelerin hac ve umre organizasyonlarının hiçbir şekilde engellenmediği aksi takdirde yolcuların mağdur olması gibi bir durumun ortaya çıkacağı ifade edilmektedir.
- (196) Yukarıda yer verilen Tablo 5 ele alındığında; 2014-2017 yılları arasındaki umre seyahatlerinde sırasıyla (.....) ve (.....) acenteden hizmet bedeli alın(a)mamasına rağmen acentelerin umre organizasyonunu gerçekleştirdiği; 2014-2017 yılları arasındaki hac seyahatlerinde ise sırasıyla (.....) ve (.....) acenteden hizmet bedeli alın(a)mamasına rağmen acentelerin hac organizasyonunu gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu tespitlerin TÜRSAB tarafından dile getirilen ifadeleri desteklediği, hizmet bedeli tahsil edilemeyen acentelerin de hac ve umre yolcularının mağdur edilmemesi adına organizasyonlarının engellenmediği anlaşılmaktadır.
- (197) TÜRSAB tarafından acentelerden talep edilen hizmet bedellerine yönelik yapılan açıklamalar ışığında; BHUK kararları uyarınca TÜRSAB'ın kendisine verilen yetki doğrultusunda, hac ve umre seyahatlerinde tarafınca verilen bazı hizmet ve katlanılan maliyetlerin karşılığı olarak acentelerden hizmet bedeli tahsil ettiği, hac ve umre yolcularının mağdur edilmemesi için acentelerin hizmet bedeli ödememesi dahi organizasyonlarının engellenmediği ve yolcularını hac ve/veya umreye götürdükleri anlaşıldığından, iddialarda yer verilen ve TÜRSAB tarafından acentelerden talep edilen hizmet bedeline ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun tahtında herhangi bir ihlal oluşmadığından TÜRSAB hakkında idari yaptırım uygulanmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.

I.8.4. Sigorta Hizmetlerine İlişkin Değerlendirme

- (198) Soruşturma sürecinde incelenen iddialardan bir diğeri, TÜRSAB tarafından hac ve umre seyahati düzenleyen acentelere, yolculara yaptırılması gereken sigortayı kendi iştiraki olan TURSER'den alma zorunluluğu getirildiği, acentelerin başka sigorta şirketlerinden sigorta yaptırmalarına engel olduğuna ilişkindir. Hac ve umre seyahatlerinde yolculara sunulan diğer hizmet kanallarında olduğu gibi sigorta hizmetleri de BHUK kararları doğrultusunda belirlenmekte ve bu kararlar TÜRSAB tarafından üyelerine iletilmektedir.
- (199) Bu bağlamda öncelikle konuya dair BHUK kararları, TÜRSAB duyuruları, yerinde inceleme ve teşebbüslerden elde edilen bilgi ve belgelere ilişkin değerlendirmeye yer verilecektir. Ardından TÜRSAB, TURİNS, TURSER ve GULF SİGORTA'nın taraf olduğu sözleşmeler ele alınacaktır.

I.8.4.1. Sigorta Hizmetlerine Yönelik BHUK Kararları ve TÜRSAB Duyuruları, Yerinde İnceleme ve Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgilere İlişkin Değerlendirme

- (200) "Seyahat Acenteliği Hizmetlerine İlişkin Yasal Mevzuat" başlığı altında de yer verildiği üzere; 1618 sayılı Kanun'un 12. maddesi uyarınca seyahat acenteleri, düzenledikleri paket tur bünyesinde yolculara taahhüt ettikleri hizmetlerin acentenin iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmek zorundadırlar. Hac ve umre seyahatleri de paket tur kapsamına benzer nitelik taşıdığından, zikredilen madde hükmü BHUK kararlarında da dikkate alınmış ve acentelerin hac ve umre organizasyonlarında sigorta yaptırmaları zorunlu tutulmuştur.
- (201) BHUK kararları incelendiğinde, "*Acentaların sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine...*" hükmünün istisnasız tüm kararlarda bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla acenteler hac ve umre organizasyonlarında istedikleri sigorta şirketi ile sözleşme yaparak yolcularını sigortalatabilmektedir.
- (202) Bunun yanı sıra, acenteler yolcularını sigortalatmak haricinde hac ve umre seyahati düzenleyebilmek için DİB'e teminat mektubu vermektedir. Mezkûr teminat mektubunun BHUK kararları doğrultusunda hac seyahatlerinde hac için belirlenen ücretin tamamı kadar olmasının kararlaştırıldığı görülmektedir. Umre seyahatlerinde ise, 2015-2016 umre dönemi dışındaki dönemlerde umre için belirlenen ücretin %50'si, 2015-2016 döneminde %25'i oranında teminat mektubu verilmektedir.
- (203) Sigorta hizmetlerine ilişkin TÜRSAB duyuruları incelendiğinde, BHUK kararlarında sigorta işlemlerine ilişkin yer alan hususların üyelere iletiildiği; 2013 hac döneminde acentelerden sigorta işlemi için (.....) TL; 2014, 2016, 2017 hac döneminde (.....) TL, 2015 hac döneminde ise (.....) TL; 2013-2014 umre döneminde (.....) Euro sigorta bedeli talep edildiği anlaşılmaktadır. Yine UMRE 2014/06 sayılı duyurudan; üyelere yasalar gereği sigorta yaptıma zorunluluğu hatırlatılarak, TÜRSAB tarafından üyelere avantajlı sigorta paketi sunabilmek amacıyla sigorta şirketleri ile sözleşme yapılmaya çalışıldığı ve yapılan çalışma sonucunda sigorta paket ücretinin (.....) Euro'dan (.....) Euro'ya düşürüldüğü, ayrıca birlik bünyesinde bulunan TURSER ve TURİNS aracılığı ile daha avantajlı sigorta paketi sunulması yönünde çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır.
- (204) BHUK kararları ve TÜRSAB duyuruları birlikte ele alındığında; hac ve umre seyahatlerinde acentelerin yolculara yaptırmak zorunda olduğu sigortanın 1618 sayılı Kanun hükmü ve BHUK kararları uyarınca zorunlu tutulduğu, TÜRSAB'ın da birlik görev ve yetkileri doğrultusunda üyesi olan acentelere avantaj sağlamak amacıyla anılan

hizmeti sunmaya çalıştığı anlaşılmaktadır. Bu noktada TÜRSAB'ın bunun ötesine geçerek, üyesi olan acenteleri kendisi tarafından belirlenen sigorta şirketine yönlendirip yönlendirmediği veya belirli sigorta şirketinden hizmet alınmasını zorunlu tutup tutmadığı önem kazanmaktadır.

- (205) TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan UMRE 2015-2016/01 sayılı duyuruda; acentelerin yolcularını TÜRSAB'ın iştiraki TURİNS'ten sigortalatmaları durumunda sigorta bedelinin hizmet bedeli içinde sayılarak ayrıca bir ücret tahakkuk ettirilmeyeceği bildirilmiştir. Mevcut duyuru, TÜRSAB'ın yolcularını iştiraki TURİNS'ten sigortalatan acentelere avantaj sağlayarak kendi iştirakine yönlendirme yaptığını göstermektedir. TÜRSAB, vaad ettiği avantajdan yararlanabilmeleri için seyahat acentelerini TURİNS'ten sigorta yapmaya zorunlu kılmaktadır. Nitekim TÜRSAB'ın incelemeye konu uygulaması, hac ve umre seyahatlerinde yolculara sigorta yapan sigorta şirketlerinin pazar paylarına da yansımıştır. Bu doğrultuda yukarıda sunulu Tablo 9 verileri; hac ve umreye yönelik sigorta poliçesi düzenleyen sigorta şirketlerinden TURİNS'i devralan GULF SİGORTA'nın 2015 ve 2016 yılındaki pazar payı %(.....), 2017 yılındaki pazar payı %(.....) olarak gerçekleştiğine işaret etmektedir. Ayrıca 2017 yılı için HALK SİGORTA'nın %(.....), DUBAİ STAR'ın %(.....) oranında pazar payı elde ettiği görülmektedir.
- (206) İlâveten, yukarıda hac ve umre seyahatleri için düzenlenen sigortanın zorunlu paket tur sigortası bağlamında ele alınabileceği belirtilmiş ve Tablo 11'de buna ilişkin pazar paylarına yer verilmiştir. Bu doğrultuda Tablo 11 incelendiğinde; TURİNS'in zorunlu paket tur sigortası bakımından 2014 yılında %(.....), 2015 yılında %(.....); TURİNS'in devralınması sonrasında GULF SİGORTA'nın zorunlu paket tur sigortası bakımından 2016 yılı için %(.....), 2017 yılı için %(.....) pazar payı elde ettiği ve adı geçen şirketlerin pazar payının yıllar itibarıyla arttığı görülmektedir. Geline aşamaya kadar aktarılan bilgilerden yola çıkarak; TÜRSAB'ın, seyahat acentelerini kendi iştiraki olan TURİNS'e yönlendirdiği ve bahsi geçen uygulamanın sigorta şirketleri açısından pazarda etki doğurduğu anlaşılmaktadır.
- (207) Bununla birlikte, sigorta şirketleri bakımından pazarda ortaya çıkan bu yapının, sadece TÜRSAB'ın uygulamasından kaynaklanıp kaynaklanmadığının anlaşılması amacıyla sigorta şirketlerinden hac ve umreye yönelik sigorta pazarına girmek isteyip istemedikleri konusunda bilgi talep edilmiş ve görüşme yapılmıştır. Ayrıca söz konusu TÜRSAB uygulamasına ilişkin bazı seyahat acentelerinin görüşleri de alınmıştır.
- (208) Hac ve umre seyahatlerindeki sigorta işlemlerine ilişkin olarak (.....) yetkilisi tarafından; hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin sigorta yaptırmasının zorunlu olduğu, TÜRSAB'ın bu noktada fiyatını belirleyip sigortayı yaptırma konusunda herhangi bir zorlamasının olmadığı, bununla birlikte kendilerinin ilgili sigortayı TÜRSAB aracılığıyla yaptırmayı tercih ettiği ifade edilmiştir. Keza (.....) yetkilisi tarafından da, hac ve umrede TÜRSAB kanalı ile sigorta yapmayı tercih ettikleri belirtilmiştir.
- (209) (.....) tarafından; 2014 yılında bazı acentelerin talebi üzerine pazara girdikleri, 2015-2016 yıllarında acentelerden herhangi bir talep gelmemesi nedeniyle poliçe kesmedikleri, 2017 yılında ise yine gelen talep üzerine 63 acenteye sigorta poliçesi düzenledikleri dile getirilmiştir. (.....) yetkilisi tarafından; hac ve umre seyahatlerindeki sigorta için kendilerine teklif gelmediği ve buna yönelik ürünlerinin bulunmadığı, hac ve umre poliçeleri için ücretin çok ucuz olduğu ve bu pazara girmek için çok istekli olmadıkları ifade edilmiştir. (.....) yetkilisi tarafından; hac ve umre seyahatleri alanındaki DİB imkanlarının geniş olması dolayısıyla riskin düşük olduğu, bu alanda sigorta tekliflerinin de bulunmadığı, müşterilerin yaşlı kesimden olmasından dolayı kendileri de

dahil olmak üzere şirketlerin poliçe kesmekte isteksiz davrandıkları belirtilmiştir. TSB yetkilisi tarafından; acentenin başarısızlığını teminat eden sigorta konusunda bir reasürans tarafı bulamadıklarından bahsi geçen ürüne sıcak bakılmadığı beyan edilmiştir. Talep edilen bilgilere cevaben gelen yazılarda; genel sorumluluk sigortası alanında faaliyet gösteren ilk 18 sigorta şirketinden 17'si, hac ve umreye yönelik düzenlenen sigorta pazarına girmek için herhangi bir çaba göstermediklerini bildirmişlerdir. (.....) tarafından, şirketlerinin hac ve umre seyahati sigortası ürünü satışıyla ilgili turizm şirketleri ile görüşmelerde bulunduğu ancak TÜRSAB ile turizm şirketlerinin çalışma şekilleri nedeniyle teklif sunma fırsatlarının olmadığı ifade edilmiştir.

- (210) Yapılan görüşmeler ve gelen cevaplarda dile getirilen hususlardan; sigorta şirketleri bakımından pazarda meydana gelen etkinin, sadece TÜRSAB'ın 2015-201/01 sayılı duyurusundaki yönlendirmeden kaynaklanmadığı, diğer sigorta şirketlerinin hac ve umreye yönelik sigorta pazarına girmeye; yolcuların yaşının yüksek olması, sigorta konusunda bir reasürans tarafı bulunamaması gibi çeşitli nedenlerden dolayı istekli olmadıkları, sigorta şirketlerinin isteksizliği nedeniyle seyahat acentelerinin devralma işlemi öncesinde TÜRSAB'ın iştiraki TURİNS'e, devralma işlemi sonrasında GULF SİGORTA'ya yöneldiği ilk planda söylenebilecektir.
- (211) Öte yandan, TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan; yolcularını TURİNS'ten sigortalatan acentelere avantaj sağlanması suretiyle acenteleri TURİNS'ten sigorta yaptırmaya yönlendiren ve bu minvalde acentelerin avantajdan yararlanabilmeleri için TURİNS'ten sigorta yaptırmalarını zorunlu kılan 21.10.2015 tarih ve UMRE 2015-2016/01 sayılı duyuru ile bu duyurunun, TÜRSAB'ın acenteler birliği konumu nedeniyle sigorta acentelerinin pazardaki durumu üzerindeki etkisi dikkate alındığında, TÜRSAB'ın bahse konu eyleminin pazarda rekabet açısından olumsuz etki yarattığı kanaati hasıl olmuştur.
- (212) Nitekim yukarıda da izah edildiği üzere; mevcut durumda seyahat acentelerinin, yolcularına sigorta yaptırmak için çoğunlukla TÜRSAB'ın iştiraki ve GULF SİGORTA'nın acentesi konumunda olan TURSER'e yönelmeleri suretiyle rekabet karşılığı etkinin de ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, GULF SİGORTA'da yapılan yerinde incelemelerde elde edilen belgelerden de görüleceği üzere, GULF SİGORTA tarafından hac ve umre seyahatlerinde sadece yetkili acentesi konumundaki TURSER kanalıyla çalışılmak istendiği seyahat acentelerine iletilmiştir. Netice itibarıyla, yer verilen tüm bilgi ve değerlendirmeler ışığında; TÜRSAB'ın ilgili pazarda olumsuz etki doğurduğu tespit edilen ve teşebbüs birliği kararı niteliği taşıyan UMRE 2015-2016/01 sayılı duyurusunun, ilgili pazardaki etkileri itibarıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girdiği sonucuna ulaşılmıştır.
- (213) Diğer taraftan, yukarıda da değinildiği üzere; sigorta şirketlerinin hac ve umre yolcularına yönelik sigortalama faaliyetini çok riskli bulduklarından poliçe kesmekte gönülsüz davranmaları nedeniyle TÜRSAB'ın söz konusu yolcuların mağdur edilmemesi adına bu alandaki boşluğu doldurma görevini üstlendiği ve bu yolla 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan muafiyet koşullarından (a) ve (b) bentlerindeki koşulları karşıladığı kabul edilse dahi, incelemeye konu duyuruyla getirilen tek bir teşebbüsten sigorta hizmeti almaya iten yönlendirmenin, adı geçen bentlerdeki amaçların elde dilmesi için zorunlu olmaması nedeniyle (d) bendindeki şartın sağlanmadığı; dolayısıyla söz konusu teşebbüs birliği kararının bireysel muafiyetten faydalanamayacağı neticesine varılmıştır.

(214) Mevcut açıklamalar çerçevesinde; 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı olduğu tespit edilen ve bireysel muafiyet unsurlarını karşılamadığı ortaya konulan bahse konu uygulaması nedeniyle TÜRİSAB hakkında idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

I.8.4.2. TÜRİSAB, TURİNS, TURSER ve GULF SİGORTA Arasında İmzalanan Hisse Alım Sözleşmesi, Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi ve Acentelik Sözleşmesine İlişkin Değerlendirme

(215) Soruşturma sürecinde TÜRİSAB ve GULF SİGORTA'dan TURİNS'in devralınmasına ilişkin "05.04.2016 tarihli Hisse Alım Sözleşmesi", GULF SİGORTA ile TURSER arasındaki acentelik ilişkisinin esaslarını belirleyen "07.06.2016 tarihli Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi" ve "28.06.2016 tarihli "Acentelik Sözleşmesi" temin edilmiş olup sözleşmelerin içeriğine ilişkin husulara aşağıda yer verilmektedir.

(216) Sözleşmelerin içeriği incelendiğinde; dosya dahilinde elde edilen 29.02.2016 tarihli Ön Protokol'de yer alan "(.....)" ifadesinin yürürlükte bulunan sözleşmelerde yer almadığı anlaşılmaktadır. Öte yandan, "05.04.2016 tarihli Hisse Alım Sözleşmesi"nin 10.2. maddesinde, "..(.....)." ve 10.3. maddesinde, "(.....)." ifadeleri bulunmaktadır.

(217) Öncelikle belirtmek gerekir ki mevcut madde hükümlerinden; TÜRİSAB'ın hac ve umre seyahatlerine yönelik düzenlenen tüm sigorta ürünlerinin GULF SİGORTA'dan alınmasına dair herhangi bir taahhüt altına girmediği, yalnızca GULF SİGORTA'ya ait seyahat sigortası ürünlerinin pazarlamak ve tanıtmak bu çerçevede kendisinin işlemlerini yönlendirmek için elinden gelen çabayı göstereceği anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, herhangi bir sigorta ürününü satın alma konusundaki nihai kararın seyahat acentesine ve/veya müşteriye ait olduğu hüküm altına alınmaktadır.

(218) "05.04.2016 tarihli Hisse Alım Sözleşmesi"nin 10.2. maddesinde yer alan bir başka husus ise devralma işleminin kapanışı tarihinde ya da kapanışı müteakiben TURİNS ve TURSER arasında Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi akdedilmesidir. Adı geçen madde hükmüne binaen 07.06.2016 tarihinde TURİNS ve TURSER arasında "Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi" ve 28.06.2016 tarihinde TURSER ve GULF SİGORTA arasında "Acentelik Sözleşmesi" imzalanmıştır.

(219) Kurulun Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz'unda (Kılavuz) müvekkil hesabına aracılık ettiği ya da akdettiği sözleşmelere ilişkin olarak acenteye getirilen sınırlamaların genellikle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olmadığı, dolayısıyla prensip olarak muafiyet rejiminin de konusunu oluşturmadığı kabul edilmektedir. Bu minvalde, anılan sınırlamaların Kanun'un 4. maddesi dairesine girip girmediğini belirleyen faktör, acentenin müvekkil tarafından atandığı faaliyetlerle ilgili olarak ticari veya mali bir risk alıp almamasıdır. Acentenin mali veya ticari risk taşımaması durumunda faaliyetlerinin müvekkil teşebbüsün faaliyetlerinin bir parçası olarak değerlendirileceği, aksi halde, yani acentenin risk üstlenmesi durumunda, kendi yapmış olduğu yatırımların geri dönüşünü sağlayabilmesi için pazarlama stratejisini özgürce belirleyebilmesi gerektiği ve bu durumda, bahsi geçen sınırlamaların Kanun'un 4. maddesi bağlamında incelenebileceği ifade edilmektedir.

(220) GULF SİGORTA ile TURSER arasında düzenlenen "Acentelik Sözleşmesi" hükümlerine göre TURSER'in ticari veya mali risk üstlenip üstlenmediği konusunda aşağıdaki sözleşme maddeleri dikkate alınmıştır.

(221) "Acentelik Sözleşmesi"nin 8. maddesinde, acentenin müvekkili alakadar eden bir kaza veya hasar vukuunu haber aldıktan sonra derhal şirketi haberdar edeceği; eksper tayini, hasar muamalesinin takibi ve neticelendirilmesi gibi sorumlulukların tamamen

şirkete ait olduğu belirtilmektedir. Sözleşmenin geri kalan maddelerinden de acentenin sigortalılara yahut resmi veya gayri resmi kurum ve kuruluşlara karşı doğacak sorumluluğunun şirketin belirlediği usul ve esaslar dahilinde hareket etmemesi ya da acentenin istihdam ettiği aracı veya memurların fiil ve tasarrufları çerçevesinde sınırlandırıldığı anlaşılmaktadır. Öte yandan anılan sözleşmenin 4. maddesi ile acenteye sigorta aracılığı faaliyetlerini yerine getirebilmesi noktasında mekan, fiziki şartlar, teknik ve idari altyapı gibi unsurları GULF SİGORTA tarafından kabul edilebilir bir hale getirmek zorunda olması ve 14. maddesi ile temin ettiği sigortaların devamını sağlaması ve portföyünü geliştirmesi gibi edimler yüklenmektedir. Bu noktada, TURSER'in faaliyetlerini sürdürebilmesi bakımından birtakım sorumlulukları olsa da sözleşme konusu sigorta ürünleri konusundaki ticari ve mali riskin GULF SİGORTA tarafından üstlenildiği sonucuna varılmıştır. Bu doğrultuda anılan Sözleşme'nin, müvekkil hesabına aracılık ettiği ya da akdettiği sözleşmelere ilişkin olarak acenteye getirilen sınırlamalar bakımından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

- (222) Kılavuz'da yer alan bir başka hüküm ise acentelik sözleşmelerinin müvekkilin sözleşme konusu işlemler için müşteri veya bölge düzeyinde başka acente atamasını engelleyen (münhasır acente şartı) ve/veya acentenin rakip teşebbüslerin acenteliğini, dağıtıcılığını yapmasını engelleyen (rekabet etmeme şartı) sınırlamaları içerebileceğidir. Münhasır acentelik şartının marka içi rekabetle ilgili olduğu ve genellikle rekabeti sınırlamadığı kabul edilmekle beraber, rekabet etmeme yükümlülüğünün markalar arası rekabet ile ilgili olduğu ve rekabeti sınırlayıcı etki doğurabileceği ifade edilmektedir.
- (223) TURİNS ile TURSER arasında 07.06.2016 tarihinde imzalanan "Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi'nin"²¹ 1.1. maddesi ile TURİNS, TURSER'i hayat sigortası haricindeki sigorta dallarında sözleşmeler yapmaya ve prim toplamaya yetkili münhasır acentesi olarak tayin etmektedir. Adı geçen sözleşme ile TURSER, bazı istisnalar dışında münhasır olarak TURİNS ürünlerini sunmayı taahhüt etmektedir. TURSER için getirilen bu rekabet etmeme yükümlülüğünün istisnalarından biri sözleşmenin 1.2. maddesinde düzenlenmekte ve bu maddede TURSER'in diğer sigorta şirketlerinin ürünlerini satması için, ilk teklif hakkı bağlamında TURİNS'e öncelikli olarak teklifte bulunması gerektiği ve bu teklifi kabul edip etmemenin TURİNS'in yegane takdir yetkisinde olduğu belirtilmektedir. Öte yandan TURİNS için münhasır tedarik yükümlülüğü bulunmamakta, yine sözleşmenin 1.2. maddesinde TURİNS'in acentenin faaliyet bölgesi dahilinde diğer acentelerle başka acentelik sözleşmesi akdedebileceği hüküm altına alınmaktadır.
- (224) Taraflar arasında imzalanan sözleşme hükümlerinden, GULF SİGORTA'nın hayat dışı sigorta ürünlerinin TURSER aracılığıyla pazarlanması, satışı ve dağıtımına ilişkin münhasır bir hak elde ettiği anlaşılmaktadır. Anılan rekabet etmeme yükümlülüğünün TURSER'in ticari karar almadaki özgürlüğü kısıtlayıcı nitelik taşıdığı ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğu tespit edilmiştir.
- (225) 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'nin (2002/2 sayılı Tebliğ) 2. maddesine göre üretim veya dağıtım zincirinin farklı seviyelerinde faaliyet gösteren teşebbüsler arasındaki dikey anlaşmalar, bu Tebliğ'de belirtilen koşulları taşıması kaydıyla, Kanun'un 4. maddesindeki yasaklamadan Kanun'un 5. maddesinin üçüncü

²¹ İlgili dönemde devralma işleminin tamamlanamamasından ötürü TURİNS ve TURSER arasında imzalanmıştır. Sözleşme devralma sonrasında GULF SİGORTA ve TURSER arasındaki ilişki bakımından da güncelliğini korumaktadır.

fıkrasına dayanılarak grup olarak muaf tutulabilmektedir. 2002/2 sayılı Tebliğ ile sağlanan muafiyet, sağlayıcının dikey anlaşma konusu mal veya hizmetleri sağladığı ilgili pazardaki pazar payının %40'ı aşmaması durumunda uygulanmaktadır.

- (226) TURİNS sözleşmenin imzalandığı dönemde hayat dışı sigorta alanında faaliyet göstermektedir. Bu bağlamda dosya kapsamındaki değerlendirme, hayat dışı sigorta ile bu alanın alt branşları ekseninde yapılmıştır.
- (227) TURİNS²²'in 2015 yılı hayat dışı sigorta ürünlerindeki pazar payı %0,02 olup pazarda 47. sırada bulunmaktadır. Alt branşlar bakımından pazar paylarına ise aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 12: TURİNS'in Hayat Dışı Sigorta Alt Branşlarına İlişkin 2015 Yılı Pazar Payları²³

Branş	Pazar Payı (%)	Sıralama
Kaza	0,15	40
Genel Sorumluluk	0,14	30
Kara Araçları Sorumluluk	0,01	32
Trafik	0,01	32

Kaynak: www.tsb.org.tr

- (228) Tablo 10'da yer verildiği üzere TURİNS'in gerek hayat dışı genel toplamında gerek alt branşlar bazında pazar payı %1'in altındadır. Bu paralelde TURİNS'in pazar paylarının 2002/2 sayılı Tebliğ'de öngörülen %40 eşiğinin altında olduğu anlaşılmıştır.
- (229) 2002/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında alıcıya getirilen belirsiz süreli veya süresi beş yılı aşan rekabet etmeme yükümlülüklerine anılan Tebliğ ile sağlanan muafiyet uygulanamamaktadır.
- (230) Sözleşmenin 2. maddesinde imza tarihini müteakip 5 yıl süreyle yürürlükte kalacağı, sona ermesi durumunda her iki taraf tarafından karşılıklı olarak yazılı şekilde kabul edildiği takdirde aynı hükümler ve şartlarla 5 yıllık süre ile bir kez daha akdedebileceği belirtilmektedir. Bunun yanı sıra, tarafların sözleşmenin süresinin sona ermesi akabinde 5 yıllık bir süre için daha uzatmaya niyetli olduğu, ancak ilk 5 yıl içerisindeki bir zaman diliminde 10 yıla uzatmak istedikleri takdirde Rekabet Kurumuna başvuruda bulunmak için işbirliği içerisinde çalışacakları ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, rekabet etmeme yükümlülüğünün 2002/2 sayılı Tebliğ'de öngörülen süreyi geçmeyecek şekilde 5 yıllığına getirildiği anlaşılmaktadır.
- (231) Yukarıda yer verilen bilgi ve açıklamalar ışığında, TURİNS ve TURSER arasında 07.06.2016 tarihinde imzalanan ve mevcut durumda da GULF SİGORTA ve TURSER arasındaki geçerliliğini koruyan "Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi"nin 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında grup muafiyetinden yararlandığı sonucuna ulaşılmıştır.

²² 2002/2 sayılı Tebliğ değerlendirmesine konu olan Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi'nin tarafları sağlayıcı olarak GULF SİGORTA, alıcı/acente olarak ise TÜRSAB'ın iştiraki TURSER'dir. Dolayısıyla Tebliğ bakımından sağlayıcı konumunda olan GULF SİGORTA'nın pazar payının dikkate alınması gerekmektedir. GULF SİGORTA'nın 2016 yılında Türkiye pazarına girmesi nedeniyle 2015 yılına ait pazar payı bulunmamaktadır. Ancak GULF SİGORTA'nın 2016 yılında devraldığı TURİNS'in bu alanda faaliyeti ve dolayısıyla pazar payı bulunmaktadır. Bu nedenle GULF SİGORTA yerine TURİNS'in pazar payına yer verilmektedir. GULF SİGORTA'nın 2017 yılında hayat dışı sigorta alanındaki pazar payı %1,01'dir. Alt branşlar bakımından da en yüksek pazar payı kefalet sigortasında olup %12,94 olarak gerçekleşmiştir (Kaynak: www.tsb.org.tr). Dolayısıyla Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi mevcut durumda da grup muafiyeti kapsamındadır.

²³ TURİNS'in diğer hayat dışı sigorta alt branşlarında çok düşük miktarda prim üretimi bulunmaktadır. Ancak prim üretiminin düşüklüğü nedeniyle pazar payı %0 olarak hesaplanmakta olduğundan tabloda yer verilmemiştir.

I.8.4.3. TURİNS'in GULF SİGORTA Tarafından Devralınmasına İlişkin İşlemin 2010/4 Sayılı Tebliğ Çerçevesindeki Hukuki Durumuna İlişkin Değerlendirme

- (232) Dosya dairesinde incelenen bir diğer husus; GULF SİGORTA'nın TURİNS'i TÜRSAB bünyesinde bulunan TÜRSAB LTD. ŞTİ.'den devralması işlemine yöneliktir. TURİNS'in TÜRSAB LTD. ŞTİ.'ye ait hisselerinin GULF SİGORTA'ya devrine ilişkin sözleşme 05.04.2016 tarihinde imzalanmıştır. Tarafların hisselerinin satışı ise 07.06.2016 tarihinde gerçekleşmiş, ancak ilgili işlem Kurul'a bildirilmemiştir.
- (233) Hisse satışlarının gerçekleşmesinden sonra TÜRSAB LTD. ŞTİ.'nin, GULF SİGORTA'da %0,78 oranına tekabül eden hissesi kalmış bulunmaktadır. TÜRSAB tarafından, TÜRSAB LTD. ŞTİ.'nin %0,78 hisse sahibi olarak GULF SİGORTA üzerinde herhangi bir kontrol hakkı bulunmadığı; yalnızca azınlık hissedarı konumunda olduğu belirtilmektedir.
- (234) 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinin birinci fıkrasında yer alan, *"Kontrolde kalıcı değişiklik meydana getirecek şekilde; Bir veya daha fazla teşebbüsün tamamının ya da bir kısmının doğrudan veya dolaylı kontrolünün, hisse ya da mal varlığının satın alınmasıyla, sözleşmeyle veya diğer bir yolla bir ya da daha fazla teşebbüs veya hâlihazırda en az bir teşebbüsü kontrol eden bir ya da daha fazla kişi tarafından devralınması, Kanunun 7. maddesi kapsamında birleşme veya devralma işlemi sayılır."* hükmü ile hangi tür işlemlerin birleşme veya devralma işlemi sayılacağı belirlenmiştir. İncelenen işlem, TURİNS'in kontrolünde hisse transferi yoluyla kalıcı bir değişiklik meydana getirmesi hasebiyle 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi çerçevesinde bir devralmadır.
- (235) Öte yandan, GULF SİGORTA ve TÜRSAB'tan gelen ciro verileri incelendiğinde, somut vakaya konu devralma işleminin, mezkûr Tebliğ'in 7. maddesinde belirtilen ciro eşiklerinin altında kaldığı anlaşıldığından Kurul iznine tabi bulunmadığı, dolayısıyla bildirim yokluğu gerekçesiyle para cezası uygulanmasına yer olmadığı neticesine ulaşılmıştır.

I.8.5. Ceza Yönetmeliği Kapsamında Değerlendirme

- (236) Dosya kapsamında yapılan değerlendirme neticesinde; TÜRSAB'ın, üyelerine yönelik UMRE 2015-2016/01 sayılı duyurusu kapsamında; yolcularını TURİNS'ten sigortalatan seyahat acentelerine avantaj sağlayarak kendi iştirakine yönlendirme yaptığı ve söz konusu acenteleri, avantajdan faydalanabilmeleri için TURİNS'i tercih etmek zorunda bırakan mezkûr yönlendirmenin; TURİNS'i devralan GULF SİGORTA'nın lehine ve pazardaki diğer sigorta şirketlerinin aleyhine rekabete aykırı etkiler meydana getirdiği ve bu minvalde TÜRSAB'ın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği tespit edilmiştir.
- (237) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında *"Bu Kanun'un 4, 6 ve 7 nci maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihai karardan bir önceki mali yılsonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yılsonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir"* hükmüne yer verilmiştir. Ceza Yönetmeliği'nin 1. maddesinde amacı; *"4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 4 üncü ve 6 ncı maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyeleri ile bunların yönetici ve çalışanlarına, aynı Kanunun 16 ncı maddesi gereğince verilecek para cezasının tespitine ilişkin usul ve esasları düzenlemek"* şeklinde belirlenmiştir.

- (238) Bu bağlamda yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde, teşebbüs birliği eylem ve kararları niteliğini haiz inceleme konu uygulamasıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği belirlenen TÜRSAB hakkında aynı Kanun'un 16. maddesi ve Ceza Yönetmeliği hükümleri uyarınca idari para cezası uygulanması gerekmektedir.
- (239) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi gereğince verilecek idari para cezasının tayinine ilişkin usul ve esasları düzenleyen Ceza Yönetmeliği uyarınca nihai para cezası miktarı belirlenirken, öncelikle temel para cezası belirlenmelidir. Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasında temel para cezasının hesaplanması açısından "karteller" ve "diğer ihlaller" şeklinde bir ayırım yapıldığı görülmektedir.
- (240) Dosya merkezinde TÜRSAB'ın ihlal tespitine konu eylemleri, "diğer ihlaller" kategorisinde ele alınmıştır. Bu bağlamda, anılan madde hükmü çerçevesinde ilk olarak, yıllık gayrisafi gelirin %0,5 ile %3'ü arasındaki bir oran baz olarak belirlenmelidir. Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin ikinci fıkrasında, bu oran belirlenirken ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususların dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir. Aktarılan hükümler dairesinde, TÜRSAB bakımından tatbik edilecek temel para cezasının belirlenmesinde esas alınacak oran, pazarda mevcut durumda faaliyet gösteren rakip sigorta şirketlerinin konumlarının sadece ihlal konusu uygulamanın sonucu olmadığı değerlendirildiğinden %(.....) olarak belirlenmiştir.
- (241) Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesine göre temel para cezasının belirlenmesinde ikinci adım ihlalin süresidir. Söz konusu maddenin üçüncü fıkrasına göre; bu oran bir yıldan uzun beş yıldan kısa ihlallerde yarısı oranında, beş yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında artırılmalıdır. TÜRSAB'ın sigorta hizmetleri sahasındaki işbu soruşturmaya konu eylemleri dolayısıyla ortaya çıkan ve bir seneden uzun sürdüğü anlaşılan ihlalin, bir yıldan uzun beş yıldan kısa süreli olması nedeniyle temel para cezasına esas alınan oran, Yönetmeliğin 5. maddesinin üçüncü fıkrasının (a) bendine göre yarısı oranında artırılmıştır. Bu sebeple, TÜRSAB bakımından tayin edilen %(.....) oranı, yarısı kadar artırılarak %(.....) nispetinde temel para cezası oranına ulaşılmıştır.
- (242) Diğer taraftan, Ceza Yönetmeliği'nin 6. ve 7. maddeleri kapsamında temel para cezasının artırılmasını veya hafifletilmesini gerektiren haller düzenlenmektedir. 6. maddede tahdidi şekilde sıralanan ağırlaştırıcı unsurlar; ihlalin tekerrürü, soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam edilmesi, verilen taahhütlere uyulmaması, incelemeye yardımcı olunmaması ve diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması halleridir. 7. maddenin birinci fıkrasında ise; yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunması, ihlalde kamu otoritelerinin teşvikinin veya diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması, zarar görenlere gönüllü olarak tazminat ödenmesi, diğer ihlallere son verilmesi, ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması gibi hallerin indirim sebebi olabileceği belirtilmektedir. Söz konusu hükümler çerçevesinde işbu dosya bakımından, baz alınan temel para cezasında değişikliğe gidilmesine yol açacak herhangi bir ağırlaştırıcı veya hafifletici unsur bulunmadığı kanaatine varılmıştır.
- (243) Sonuç olarak, yukarıda belirlenen oran dahilinde, TÜRSAB'ın 2017 yılı sonunda oluşan yıllık gayri safi geliri dikkate alınarak TÜRSAB'a 521.679,18 TL tutarında idari para cezası uygulanmıştır.
- (244) Öte yandan, dosya mevcudu bilgi ve belgeler kapsamında, TÜRSAB LTD. ŞTİ., TURSER ve GULF SİGORTA'nın 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediklerine, dolayısıyla adı geçen teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına yer olmadığına karar verilmiştir.

J. SONUÇ

(245) 22.08.2017 tarih ve 17-27/444-M sayılı Kurul kararı uyarınca yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a ve Ek Görüş'e toplanan delillere, yazılı savunmalara, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalara ve incelenen dosya kapsamına göre;

1. Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin, Hac ve Umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine OYÇOKLUĞU ile,

2. Bu nedenle, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" in 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ve ikinci fıkrası ve üçüncü fıkrasının (a) bendi uyarınca 2017 yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayri safi gelirlerinin takdiren, % (.....) oranında olmak üzere,

- Türkiye Seyahat Acentaları Birliğine 521.679,18 TL

idari para cezası verilmesine OYBİRLİĞİ ile

3. Turins Sigorta A.Ş.'nin Gulf Sigorta A.Ş. tarafından devralınması işleminin 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ" kapsamında izne tabi olmadığı anlaşıldığından, söz konusu devralma işlemi hakkında herhangi işlem yapılmasına yer olmadığına OYBİRLİĞİ ile,

4. Turins Sigorta A.Ş. ve Turser-Tursav Servis Sigorta Acenteliği Ltd. Şti. arasında 07.06.2016 tarihinde imzalanan ve mevcut durumda da Gulf Sigorta A.Ş. ve Turser-Tursav Servis Sigorta Acenteliği Ltd. Şti. arasında geçerliliğini koruyan "Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi" nin 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği kapsamında grup muafiyetinden yararlandığına OYBİRLİĞİ ile,

5. TÜRSAB Seyahat Acentaları Hizmetleri Tic. Ltd. Şti., Turser-Tursav Servis Sigorta Acenteliği Ltd. Şti. ve Gulf Sigorta A.Ş.'nin 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediklerine, dolayısıyla adı geçen teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına yer olmadığına OYBİRLİĞİ ile

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

Rekabet Kurulunun 17.10.2018 tarih ve 18-39/631-306 sayılı Kararına

KARŞI OY GEREKÇESİ

Kurulumuz, ilgili kararının 1. maddesinde Türkiye Seyahat Acenteleri Birliğinin (TÜRSAB) Hac ve Umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine ve 2. maddesinde ise TÜRSAB'a Kanun'un 16. maddesi kapsamında idari para cezası verilmesine karar vermiştir. Aşağıda sunulan gerekçelerle Kurul kararının 1. maddesine katılmamız mümkün olmamıştır.

Kararın 209. paragrafında, sigorta hizmetleri pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin karlılık, talebin yetersizliği, reasürans tarafı bulunamaması gibi gerekçelerle Hac ve Umre seyahatlerine yönelik sigorta hizmetleri sunmak adına istekli olmadığı ve bu pazara girmeye yönelik bir çabalarının bulunmadığı görülmektedir. Sigortacılık hizmetleri pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin bu alana ilgi göstermemesi neticesinde TÜRSAB'ın mevcut ihtiyacı gidermek üzere kararda anılan faaliyetleri yürüttüğü anlaşılmaktadır. TÜRSAB tarafından 2013-2017 arasında hac hizmetlerine ilişkin sigorta işlemleri için (.....)-(.....) TL arasında sigorta bedeli talep edilmesi, umre hizmetlerine ilişkin sigorta bedelinin ise 2014 öncesinde (.....) Euro iken 2014'te (.....) Euro'ya düşürülmesi bu kanaatimizi güçlendirmektedir.

Karar kapsamında değerlendirilen bilgi, belge ve açıklamalar ışığında TÜRSAB'ın Hac ve Umre seyahatlerine yönelik sigorta hizmetlerinin kendi ekonomik bütünlüğünden alınması yönünde zorlama yaptığına yönelik bir tespit bulunmadığı gerekçesiyle ilgili kararın 1. maddesinde yer verilen çoğunluk görüşüne katılmamız mümkün olmamıştır.

Prof. Dr. Ömer TORLAK
Kurul Üyesi (Başkan)

17.10.2018 tarih, 18-39/631-306 sayılı Karara ilişkin karşı görüş

Rekabet Kurulu ilgili kararında, Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin (TÜRSAB) Hac ve Umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğinden bahisle, TÜRSAB'a aynı kanunun 16. maddesi uyarınca idari para cezası uygulanmasına karar vermiştir. Aşağıda yer alan gerekçelerle ilgili Kurul kararının söz konusu kısmına katılmam mümkün olmamıştır.

Kararda konu ile ilgili olarak aşağıda yer alan tespitler yapılmıştır:

- Hac ve Umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi sigorta yaptırmayı zorunludur (prg.108 v.d.).
- Pazarda faaliyet gösteren sigorta şirketlerinin söz konusu sigorta alanında faaliyet göstermede isteksiz olmaları sebebiyle TÜRSAB, bünyesinde bulunan TURSER ve TURİNS (TÜRSAB ekonomik bütünlüğü) aracılığı ile tur acentelerine daha avantajlı sigorta paketi sunulması amacıyla çalışmalar yürütmüştür (prg.203).
- Sigorta pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin, çeşitli ticari gerekçelerle Hac ve Umre seyahat sigortası yapmayı karlı bulmadıkları anlaşılmaktadır (prg.208-210).
- Tüm bu tablo ve imkana rağmen TÜRSAB ekonomik bütünlüğünün fırsatçılık yaptığını söylemek güçtür. Nitekim soruşturma kapsamında bu yönde herhangi belge veya bulgu elde edilemediği gibi, Hac farızası için sigortalı başına 2013 yılında (.....) TL, 2014 yılında (.....) TL, 2015 yılında (.....) TL, 2016-2017 yıllarında (.....) TL fiyat uygulandığı, Umre ziyareti içinse 2013 yılında (.....) Euro olan sigorta primi bedelinin, 2014 yılı için (.....) Euro'ya düşürüldüğü anlaşılmaktadır (prg.203).
- TÜRSAB'ın Hac ve UMRE sigortasının ekonomik bütünlüğü içerisinde yer alan teşebbüslerden yapılması yönünde herhangi bir zorlamasının olmadığı, çeşitli duyurularda seyahat acentelerine sadece imkan ve alternatif olarak ilgili sigortanın TÜRSAB ekonomik bütünlüğü içerisinde yer alan teşebbüslerden yapılabileceğini duyurduğu, nitekim 2014 yılında başka bir sigorta şirketinde poliçe düzenleyen acentelerin bulunduğu, buna yönelik TÜRSAB'ın herhangi bir tedbir, zorlama, baskı ya da caydırma gibi bir eyleminin olduğunun tespit edilmediği anlaşılmaktadır.

TÜRSAB'ın zorunlu olan Hac ve Umre sigortasının kendi ekonomik bütünlüğü içerisinde bulunan teşebbüsten yaptırılmasının zorlanması/teşvik edilmesinin tespiti halinde rekabet hukuku bakımından esasen iki temel hususta rekabet ihlali ortaya çıkabilir. Birincisi TÜRSAB'ın söz konusu turları düzenleyen acentelerin teşebbüs birliği olması ve yasal olarak sahip olduğu bir takım yetki ve imkanlarla hakim durumunu kötüye kullanması (bu hususta aşırı fiyat, ayrımcılık, bazı acentelerin faaliyetinin zorlaştırılması gibi konular gündeme gelebilir) yahut gene bu imkan ve gücü kullanarak, Hac ve Umre turu seyahat sigortası pazarına ekonomik bütünlük içerisinde olduğu teşebbüse avantaj sağlaması yahut da pazarda faaliyet gösteren diğer sigorta şirketlerine pazarın kapatılması.

Kararda yer alan tespitlere atfen yukarıda ifade edildiği üzere, TÜRSAB ekonomik bütünlüğünün bu alanda faaliyeti bir ihtiyaçtan doğmuş, pazardaki sigorta şirketleri ticari gerekçelerle bu alana ilgi göstermemiş, TÜRSAB ekonomik bütünlüğü 2013-2017 dönemindeki beş yıllık süreçte Hac için (.....) ila (.....) TL arası sigorta prim bedeli uygulamış, Umre içinse (.....) Euro olan fiyat (.....) Euro'ya düşürülmüş, söz konusu sigortanın TÜRSAB ekonomik bütünlüğünden yapılması hususunda herhangi bir zorlamada bulunduğuna ilişkin tespit yapılamamıştır.

Sigorta sektörü onlarca teşebbüsün faaliyet gösterdiği yoğunlaşma oranı yüksek olmayan bir sektördür. Hac ve Umre seyahat sigortası ise toplam sigorta pazarı içerisinde oldukça küçük bir payı teşkil etmektedir. Bu itibarla (kararda yer alan belge ve tespitlerde sigorta şirketlerinin bu alana ticari gerekçelerle ilgi göstermediklerini de dikkate alarak) fiilen Hac ve Umre seyahat sigortalarının bir dönem neredeyse tamamının TÜRSAB ekonomik bütünlüğü içerisinde yer alan teşebbüsçe yapılmış olması, sigorta sektöründeki rekabeti olumsuz etkilemeyecektir.

Yukarıda yer alan gerekçelerle Kurulun bu husustaki çoğunluk görüşüne katılamıyorum.

Hasan Hüseyin ÜNLÜ
Kurul Üyesi