

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-4-25 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 09-27/596-140
Karar Tarihi : 11.6.2009

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Mehmet YANIK, Hale GÜNDÜZ

C. ŞİKÂYET EDEN : (.....)
Temsilcisi: Av. Özgür AYGÜN
20 Zafer Cd. Uzel İşhanı K:3 No:12 Kırıkkale

D. ŞİKÂYET EDİLEN: Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali Yapma ve İşletme Birliği
Şehirlerarası Otobüs Terminali, Çalılıöz Mh. Samsun Yolu
Blv. No:2 Kırıkkale

E. DOSYA KONUSU: Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali Yapma ve İşletme Birliği (KİŞOT)'nin il otoparında şikâyetçiye yer tahsis etmemek suretiyle hâkim durumunu kötüye kullandığı ve Ankara-Kırıkkale hattında karayoluyla yolcu taşımacılığı pazarında rekabeti kısıtladığı iddiası.

30 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikâyet dilekçesinde; şikâyetçi lehine idari ve hukuki yollardan alınan kararlar bulunmasına rağmen Kırıkkale Belediye Başkanlığı'nın Kırıkkale'de şikâyetçi minibüs firmalarına yer tahsisi yapmamak suretiyle Ankara-Kırıkkale arasında otobüs taşımacılığı pazarında rekabeti bozduğu iddia edilmiştir.

40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 2.3.2009 tarih ve 1555 sayılı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 25.3.2009 tarih ve 2009-4-25/İİ-09-SY sayılı İlk İnceleme Raporu, 13.4.2009 tarih ve 09-14 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 09-14/313-M sayılı ile karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 4.6.2009 tarih ve 2009-4-25/ÖA-09-MY sayılı Öneri Raporu 5.6.2009 tarih ve REK.0.08.00.00-110/177 sayılı Başkanlık önerisi ile 09-27 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da;

- 50 - Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali'ni işleten KİŞOT'un Kırıkkale ili şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarında hâkim durumda bulunduğu,
- KİŞOT tarafından terminal imkânlarından yazıhane kiralarak ya da mevcut yazıhaneler ile acentelik sözleşmesi imzalamak suretiyle yararlanmak isteyen [Y] türü taşıma belgesine sahip taşımacı (.....)'in ACE Ltd. Şti. (ACE) ile yapılmış olan acentelik sözleşmesinin mevcut kira akdinde acenteliği yasaklayan bir hükme istinaden iptal edilmesi ve yazıhane kiralama hususunda da herhangi bir hukuki dayanağı bulunmayan şartların ileri sürülmesi neticesinde, karayolu ile yolcu taşımacılığı pazarına girişlerin engellenmesi suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal edebilecek nitelikte eylemlerde bulunulduğu,
- 60 - Ancak KİŞOT'un söz konusu eylemlerinin konuya ilişkin 26.3.2009 tarihli Kırıkkale Valiliği Yolcu Taşıma Yönergesi'nden kaynaklanması sebebiyle, Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ilgili taraflara rekabet ihlali teşkil edebilecek davranışların sona erdirilmesini teminen, başvuru sahibinin talebinin karşılanması ve kira akdelerinde yer alan girişleri engelleyebilecek hükümlerin kaldırılması yönünde yazı yazılmasının; söz konusu hususların düzeltilmesi için 60 günlük bir süre verilmesinin; aksi takdirde KİŞOT hakkında soruşturma açılacağı bildirilmesinin uygun olacağı ifadelerine yer verilmiştir.

70 I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

- 80 Karayolları trafiğini düzenleyen 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun tanımlar başlıklı 3. maddesinde terminal tanımı; "*İnsan veya eşya taşımalarında, araçların indirme, bindirme, yükleme, aktarma yaptıkları ve ayrıca bilet satışı ile bekleme, haberleşme, şehir ulaşımı ve benzeri hizmetlerin yapıldığı yerdir*" şeklinde yapılmaktadır. Adı geçen Kanun'un 17. ve 18. maddeleri ile sırasıyla 5393 ve 5216 sayılı Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunlarının ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye sınırları içerisinde karayolları kenarında yapılacak veya açılacak terminallerin belediyelerin imtiyazı olarak addedildiği, ayrıca açılacak terminaller için belediyelerden izin alınmasının gerektiği ve bu izin alınırken karayolu yetkili birimlerinin onayının da bulunması gerektiği anlaşılmaktadır.

Öneri Raporu konusu olayın değerlendirilmesi sonucunda, şehirlerarasında gerek yolculuk yapacak kişiler açısından gerekse karayolu ile yolcu taşımacılığı yapan

90 otobüs firmaları ve bu firmalara bağlı otobüsler açısından ilk kalkış ve sefere başlangıç hizmetlerinde kullandıkları terminal hizmetinin talep yönünden başka bir ürünle tam olarak karşılanamayacağı ve getirilen yasal düzenlemelerle hizmetin verilmiş şekli ve yerlerinin sınırlanmış olması nedenleriyle ilgili ürün pazarı “şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarı” olarak tespit edilmiştir.

Şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği hizmetinden faydalanan ve bu hizmet bedelini maliyetlerine aktaranlar, şehirlerarası otobüs firmaları ve onlara bağlı olarak çalışan otobüs sahipleri ile yolculardır. Söz konusu hizmetin tüketicisi konumundaki bu firmalar ve otobüsler karayolu ile yolcu taşıma hizmetlerinde bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu hizmetlerden doğrudan etkilenen pazar ise “şehirlerarası karayolu ile yolcu taşıma hizmetleri pazarı” olarak belirlenmiştir.

100 I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Şehirlerarası karayolu ile yolcu taşıma hizmetleri niteliği gereği iller arası seferler şeklinde gerçekleştirilmektedir. Karayolu ile yolcu taşınması yapan otobüslerin terminal hizmetlerini aldıkları coğrafi bölgeler, seferlerin başlangıcının yapıldığı veya sona erdiği il ve ilçe merkezleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle terminal hizmetlerinin arz edilmesinde komşu bölgelerden rekabet şartları bakımından tamamen farklı olan coğrafi bölgeler, idari sistem içerisinde bütünlük gösteren ve karayolu ile yolcu taşımacılığında seferlerin başlangıç ve bitiş noktasını oluşturan il ve ilçe merkezleridir. Şikâyet konusu uygulamanın Ankara-Kırıkkale yolcu taşıma güzergâhına ilişkin olması, sunulan hizmetin iki uçlu bir nitelik taşıması, taşımaların mevzuata göre en azından bir ucunun terminal merkezli olması ve rekabetin ortadan kaldırıldığı iddia edilen ilgili hizmetin Kırıkkale ilinde gerçekleştirilmesi göz önünde bulundurularak ilgili coğrafi pazar, “Kırıkkale ili” olarak tespit edilmiştir.

I.2. Hakkında Öneri Yapılan Taraf: Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali Yapma ve İşletme Birliği

120 KİŞOT, “Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali Yapma ve İşletme Birliği” adı altında Kırıkkale İl Özel İdaresi ile Kırıkkale Belediyesi’nin ortaklığında bir mahalli idare birliği olarak kurulmuştur. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, mahallî idare birliğini; birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları, kamu tüzel kişiliği olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede KİŞOT, Birlik Meclisi, Birlik Encümeni ve Birlik Başkanı gibi yönetim ve karar organlarına sahip olmanın yanı sıra kendine münhasır gelir ve giderleri olan bir tüzel kişilik olarak faaliyetine başlamıştır.

130 KİŞOT’un kurulmasına yönelik Bakanlar Kurulu’nun 21.2.2005 tarih ve 2005/8508 sayılı Kararı ile izin alındıktan sonra Terminal binası inşaatına başlanmıştır. 2007 yılında tamamlanan şehirlerarası terminal binası, yaklaşık 22.000 metrekare alan üzerinde inşa edilmiştir. Terminal Binası’nda, 6 adet gelen yolcu peronu, 14 adet giden yolcu peronu ve 15 adet bilet satış noktası bulunmaktadır. Kırıkkale İl Özel İdaresi İl Genel Meclisi’nin 2008 yılı 5. Toplantı Dönemi’nde alınan 42 sayılı Karar

ile İl Özel İdaresi ile Kırıkkale Belediye Başkanlığı'nın ayrı ayrı %50 hisse ile ortaklaşa kurduğu KİŞOT'tan İl Özel İdaresi'nin ayrılmasına, sahip olunan hisselerin ise Kırıkkale Belediyesi'ne devredilmesine karar verilmiştir. Söz konusu devir neticesinde, terminal işletmesi tek sahibinin Kırıkkale Belediyesi olması sebebiyle bir belediye işletmesi haline gelmiştir.

I.3. Yapılan Tespitler ve Deliller

I.3.1. Mevzuat

140 Ulaştırma sektörünün bir alt alanı olan karayoluyla yolcu taşımacılığı faaliyetlerini düzenleyen, 2003 tarihli 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, bu Kanun'a dayanılarak yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği ve bu Yönetmeliğin uygulanmasına yönelik olarak T.C. Ulaştırma Bakanlığı Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanmış çok sayıda genelge bulunmaktadır. Ayrıca karayollarındaki trafik düzeninin sağlanması ile ilgili olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu uygulanmaktadır. Bunlara ek olarak 5215 ve 5216 sayılı belediyelere ilişkin kanunlarda da konu hakkında çeşitli hükümler bulunmaktadır.

Başvuru konusu, Ankara-Kırıkkale hattında karayoluyla yolcu taşıma hizmetlerinin sunumuna yöneliktir. Söz konusu hizmetin başlangıç ve bitiş noktalarını terminaller ya da ilgili otoritelerin belirlediği yerler oluşturmaktadır. Bu duruma ilişkin olarak ilgili mevzuatta çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır.

Karayolu Kanunu'nun kapsamının belirlendiği 2. maddesinde; *"il sınırları içerisindeki taşımalar ile yüz kilometreye kadar olan şehirlerarası taşımaların düzenlenmesi il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili valiliklere, belediye sınırları içerisindeki şehir içi taşımalar belediyelere bu Kanuna göre düzenlenecek yönetmelik esasları dahilinde bırakılabilir."* denilmektedir.

160 Ankara-Kırıkkale arası karayolu hattının 70 km. olması sebebiyle ilgili hattaki taşımaların yönetmelikle düzenlenmesi gerekmektedir. Bahsi geçen yönetmelik, Karayolları Taşıma Yönetmeliği olarak yayımlanmış; ancak bu Yönetmelikte de *"Taşıma mesafesine bakılmaksızın il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları, 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları ile belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehir içi yolcu taşımaları, bu Yönetmeliğin kapsamı dışında olup; bunlar için Bakanlıkça çıkarılacak Yönetmelik yürürlüğe konuluncaya kadar, il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları ile 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili valiliklerce, belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehir içi yolcu taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili belediyelerce, bu Yönetmeliğin taşımacılar için getirdiği sorumluluk ve*
170 *yükümlülükler dikkate alınarak düzenlenir"* denilerek konu başka bir düzenlemeye bırakılmış; ancak konu hakkında ilgili Bakanlık tarafından bu güne değin herhangi bir Yönetmelik çıkarılmadığı için genelgelerle düzenlenmeye çalışılmıştır.

İlgili sektörde bir taşımacı taşımak istediği hattın özelliğine göre öncelikle yetki belgesi alması gerekmektedir. 4925 sayılı Kanun'un "Yetki belgesi alma

zorunluluğu ve taşıma hizmeti” başlıklı 5. maddesinde; *“Taşımacılık, acentelik ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği yapılabilmesi için Bakanlıktan yetki belgesi alınması zorunludur.”* denilmektedir.

180 Ankara-Kırıkkale hattının 100 kilometreden kısa olması sebebiyle, alınacak yetki belgelerine ilişkin düzenlemeler, Kara Ulaştırması Genel Müdürlüğü’nün 29.1.2009 tarih ve 2009/KUGM-06/YOLCU sayılı Genelgesi çerçevesinde yapılmaktadır.

Bu Genelgeye göre, Karayolu Taşıma Yönetmeliği’nin “Kapsam” başlıklı 2. maddesi uyarınca; taşıma mesafesine bakılmaksızın il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları ile 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları (Kısa Mesafeli Yolcu Taşımaları) Yönetmelik kapsamı dışında bırakılmış olup, bu kapsamdaki yolcu taşımalarının, il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle, Yönetmeliğin taşımacılar için getirdiği sorumluluk ve yükümlülükler dikkate alınarak ilgili valiliklerce düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

190 Söz konusu Genelge’de konuya ilişkin olarak ayrıca, kapsamdaki taşımaların [Y] yetki belgesi ile yapılmasının zorunluluk olduğu; [Y] yetki belgesi kapsamında faaliyet gösteren taşımacılara acentelik hizmeti verecek gerçek ve tüzel kişilere [FY] Acentelik Yetki Belgesinin düzenleneceği; [Y] ve [FY] yetki belgelerinin, Ulaştırma Bölge Müdürlüklerinin mevcut olduğu Adana, Ankara, Antalya, Bolu, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Samsun, Sivas, Trabzon illerinde Bölge Müdürlüklerinde, Ulaştırma Bölge Müdürlüklerinin olmadığı yerlerde ise valilikçe bu konuda görevlendirilen kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenleneceği; [FY] yetki belgesi sahiplerinin en fazla 10 adet taşımacı ile sözleşme yapabileceği ve son olarak da [Y] ve [FY] Yetki belgelerinin süresinin 5 yıl olacağı belirtilmektedir.

200 100 km.den kısa mesafeli hatlar için ilgili makamlardan [Y] yetkisi alan bir taşımacının faaliyete geçebilmesi için bir kalkış ve varış noktasına ihtiyacı bulunmaktadır. 4925 sayılı Kanun’da bu konudaki düzenlemeler, bu Kanun’a göre düzenlenecek yönetmelik esasları dâhilinde il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili valiliklere bırakılmaktadır. Konuya ilişkin olarak 4925 sayılı Kanun’un ‘Terminal’ başlıklı 32. maddesinde;

“Düzenli seferli yolcu taşımalarında kalkış ve varışların bir terminalden yapılması esastır. Ancak yeri ve zamanı önceden belirlenen ve nitelikleri yönetmelikte tespit edilen ara duraklarda da yolcu indirmesi ve bindirmesi yapılabilir.

210 *Yolcu taşımacılarının, en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları zorunludur. Aynı terminalden, nitelik ve niceliğine göre birden fazla taşımacı yararlanabilir. Eşya taşımacılığında terminal bulundurma zorunluluğu aranmaz. Terminallerin özellikleri yönetmelikle belirlenir.”*

hükümleri bulunmaktadır.

09-27/596-140

Adı geçen Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde ise öncelikle terminallere ilişkin yetki belgeleri belirlenmiştir. Yönetmeliğin "Yetki Belgesi Türleri"ne ilişkin 11. maddesinde;

"T Yetki belgesi: Terminal işletmeciliği yapacak tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşlarına verilir ve aşağıdaki türlere ayrılır.

220 *T1 Yetki belgesi: Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bulunan yolcu terminali işletmeciliği yapacaklara,*

T2 Yetki belgesi: Büyükşehir Belediyesi sınırları dışında kalan yerleşim birimlerindeki yolcu terminali işletmeciliği yapacaklara,

T3 Yetki belgesi: Eşya terminali işletmeciliği yapacaklara, verilir."
denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Terminaler" başlıklı 51. maddesinde;

230 *"Karayolu taşımacılığının ayrılmaz bir parçası ve temel altyapısı olan terminaler ve terminal işletmeciliği Bakanlığın denetim ve iznine tabidir. Terminaler gerçek ve tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından kurularak, inşa edilerek ve kiralanarak işletilebilir. Gerçek ve tüzel kişiler, asgari terminal şartlarını haiz olmak kaydıyla ilgili mahalli idareden izin alarak, bağımsız özel terminaler kurabilir, inşa edebilir ve/veya bu durumda olan terminaleri kiralayarak işletebilir.*

...

Terminalerde bulunması gereken asgari özellikler ve verilecek hizmetlerin aşağıda belirtilen şekilde olması şarttır.

...

Terminal İşletmecileri; işlettikleri terminalerde yetki belgesiz taşımacılık ve acentelik faaliyetinde bulunulmasına ve taşıt kartı olmayan taşıtların terminale giriş-çıkışına izin vermemek ve bunları önlemekle, yükümlüdürler.

240 ...

d) Kalkış ve varışların terminalden yapılması zorunluluğu;

Düzenli yolcu taşımalarında kalkış ve/veya varışların bir terminalden yapılması esastır. Ancak, yeri ve zamanı önceden belirlenen ve bu Yönetmelikle tanımlanan ara duraklarda da yolcu indirilip, bindirilerek bilet satışı yapılabilir. Ara duraklarda bilet satışı yapılabilmesi ve yolcu alınabilmesi için yetki belgesi sahibine ait bir şube veya acentesi olmalıdır. Terminal ve ara duraklar dışında yolcu indirilip bindirilmez.

Ara duraklar seyahatin başladığı ilk kalkış ve son varış yeri olarak kullanılamaz.

250 *Ancak, ilgili Trafik Komisyonlarından izin alınmak suretiyle terminal ve ara duraklar dışında yolcu indirilip, bindirilebilir.*

e) Terminalin bulunmadığı yerlerle ilgili hükümler;

Terminalin bulunmadığı yerleşim birimlerinde, ilgili mahalli makamlarca uygun fiziki şartları haiz bir yer tahsis edilir veya belirlenir ve bu hususta düzenlenen resmi belge yetki belgesi sahibi tarafından Bakanlığa ibraz edilir.”

hükümlerine yer verilmiştir.

Buna ek olarak yolcu veya yük terminalleri yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettiirmek ya da ruhsat vermek 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca Büyükşehir Belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

260 Gerek Yönetmeliğin yukarıdaki hükümleri, gerekse 5216 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeler (9. madde) sebebiyle büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi Ulaştırma Koordinasyon Merkezleri (UKOME) tarafından yerine getirilmektedir. Mezkûr maddede;

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

...

270 *Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.*

...

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.”

280 denilmiştir. Buradan da anlaşıldığı üzere, Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde, il trafik komisyonuna yapılan atıflar, büyükşehirler için UKOME olarak değiştirilmiştir. Ancak, gerek 4925 sayılı Kanun, gerekse Yönetmelik, 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası taşımaların düzenlenmesi yetkisini il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili valiliklere bırakmış olmasına rağmen, il trafik komisyonlarının yetkilerinin bir kısmını devralan UKOME'nin kararlarının yürütülmesini, Kanun belediye başkanına vermektedir. Ulaştırma Bakanlığı ile yapılan görüşmelerde esas yetkinin valiliklerde olduğu ifade edilmiş olmasına rağmen, UKOME'nin durumuna ilişkin net bir bilgi edinilememiştir. Dolayısıyla ortada bir yetki karmaşası olduğunun söylenmesi mümkündür. Ancak uygulamada, valilik yönergeleri doğrultusunda yetkilerin büyükşehir belediyeleri tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

290 Sonuçta, 100 km.den kısa mesafeli karayolu ile şehirlerarası yolcu taşıma hizmetlerinde bulunabilmesi için öncelikle en az bir adet 9+1 koltuk kapasiteli özmal araca sahip olunması, daha sonra duruma göre ulaştırma bölge müdürlüğünden ya da valiliklerden [Y] yetki belgesi alınması gerekmektedir. Faaliyete geçilebilmesi için hatta ilişkin bir güzergâh ile kalkış ve varış yerlerinde bir terminal ya da durağın bulunması gerekmektedir.

I.3.2. Başvuru Konusu Olaya İlişkin Gelişmeler

300 Başvuru sahibi, Ankara-Kırıkkale arasında [Y] yetki belgesi ile yolcu taşıma faaliyetlerinde bulunurken, Ankara Büyükşehir Belediyesi Trafik İşleri Daire Başkanlığı'nın 17.5.2007 tarih ve 77/1001 sayılı Kararı ile 4925 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerini gerekçe gösterilerek, o tarih itibarıyla Etlik Garajında faaliyet gösteren bazı şehirlerarası yolcu taşıyıcılarının faaliyetleri durdurulmuştur. Karar, yolcu taşımacılığının AŞTİ'den yapması yönündedir.

5216 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca yolcu terminalleri yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında bulunmaktadır. [Y] türü yetki belgesi kapsamında yapılabilen şehirlerarası düzenli yolcu taşımalarının T1/T2 yetki belgeli terminallerden yapılması; bu terminallerin [Y] yetki belgeli kişiler tarafından kullanılmasının ilgili belediye tarafından uygun görülmemesi halinde duruma göre İl Trafik Komisyonu ya da büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde UKOME tarafından uygun görülen yerlerde faaliyetin sürdürülmesine olanak tanınması gerekmektedir.

310 Ankara İl Genel Meclisi'nin 3.5.2006 tarih ve 2006/135 sayılı kararı ile 4925 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelikte öngörülen terminal işletmeciliğine uygun olmadığı, zaman içinde bakım ve onarımının yapılmadığı, söz konusu yerdeki işyerlerinin bir kısmının boşaltıldığı ve bu yerde kamu otoritesinin bulunmadığı göz önünde bulundurularak, başvuru sahibinin, faaliyet gösterdiği Etlik Garajı'nın tahliyesine yönelik işlemler yapılmıştır. Bunun üzerine Ankara Büyükşehir Belediyesi Trafik İşleri Daire Başkanlığı, ilgiliye Etlik Garajı'nı ikame edebilecek bir terminal veya bu işlevi sağlayacak bir yer göstermediği gibi; [Y] türü yetki belgeli taşımacıların AŞTİ'de faaliyet gösteremediğini bilmesine rağmen ilgiliyi buraya yönlendirmiştir. Belediye'nin bu işlemi ise Ankara 15. İdare Mahkemesi tarafından hukuka uygun olmadığı gerekçesiyle 27.5.2008 tarihinde iptal edilmiştir.

330 Ankara'da geçerli bir kalkış ya da varış noktası olmayan minibüs ile taşıma yapanların faaliyetlerinin diğer ucunda yer alan Kırıkkale'de de Valilik, ilk aşamada ilgililerin faaliyetlerini yasaklamıştır. Ancak, yukarıda anılan mahkeme kararına istinaden Ankara Büyükşehir Belediyesi Zabıta Dairesi'nin, başvuru sahibine faaliyet yeri olarak Etlik Garajı'nı göstermesine rağmen; hattın diğer tarafı olan Kırıkkale'de faaliyet için yer talep edildiğinde, yer olarak Şehirlerarası Otobüs Terminali gösterilmiş; ancak yer kiralama için yapılacak ihale gecikmiş, daha sonra da Kırıkkale Belediyesi, Ankara Etlik Garajını geçerli bir varış yeri olarak kabul etmemiş ve dolayısıyla ihale şartının sağlanmadığı gerekçesiyle yer kiralaması yapmamıştır.

Yazıhane ya da peron kiralınmasına yönelik söz konusu ihale için sürecin 8-9 ay geçmesine rağmen başlatılmaması sebebiyle başvuru sahibi, Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali'nde faaliyet gösteren yazıhane sahibi ACE ile acentelik sözleşmesi imzalamıştır. Ancak yazıhane ile Belediye arasında akdedilen kira sözleşmesinde başka bir teşebbüsün acenteliğinin

alınamayacağına yönelik hükümler bulunması sebebiyle, (.....)'in ACE ile imzaladığı bu sözleşme iptal edilerek faaliyete geçmesi engellenmiştir.

340 Öte yandan, konuya ilişkin olarak T.C. Ulaştırma Bakanlığı tarafından Kırıkkale Valiliği ve Kırıkkale Belediyesi'ne gönderilen, ilgili mevzuat uyarınca minibüslere yer tahsis edilmesi ve faaliyetlerine izin verilmesi gerektiği yönündeki yazıların gereği yerine getirilmemiştir.

1.3.3. Etlik Garajının Mevcut Durumu

Başvuru konusu olaylara ilişkin gelişmeler vuku bulmadan önce minibüs işleticisi (.....), Ankara Etlik Garajı-Kırıkkale hattında yolcu taşımaktadır. Kırıkkale'den Ankara'ya yolcu taşıyan minibüslerinde kullandığı Samsun yolu istikametinden gelen yolcu taşıma araçlarının güzergâhı, son durak Etlik Garajı olacak şekilde, 19.10.1992 tarihli İl Trafik Komisyonu tarafından, Plevne Caddesi, Bentderesi 350 Caddesi, Dışkapı, Etlik Caddesi ve Etlik Garajları olarak tespit edilmiştir. Belirlenen güzergâh 2007/42 sayılı UKOME kararıyla "*Anakentin... Doğu yönden gelen, Elmadağ, Hasanoğlan, Lalahan, Yeşildere ve Kutludüğün belediyeleri özel toplu ulaşım araçlarının güzergâhını 19 Mayıs Bulvarı, Turgut Özal Bulvarı, Migros Kavşağından sola Fatih Sultan Mehmet Bulvarı sağa Cumhuriyet Caddesi sağa Hipodrum Caddesi sağa 19 Mayıs Bulvarından devamla ringi tamamlamaları*" şeklinde belirlenmiştir. Buna mukabil aynı yönden gelecek [Y] türü taşıma belgeli araçların bu hattı kullanabilmeleri yönünde bir karar alınmamıştır. Bununla birlikte, [Y] türü taşıma belgeli araçlar güzergâhı ve Etlik Garajı'nı kullanabilmiştir. Dolayısıyla, bu durumda Etlik Garajı'nın halen 360 kullanılıyor olması sebebiyle, 1992 tarihli Kararın geçerliliğini koruduğunu ya da UKOME tarafından belirlenen yeni güzergâhı otomatik olarak kullanabileceklerini söylemek mümkündür. Ancak, bu arada Etlik Garajı'na ilişkin aşağıda aktarılan bir kısım gelişmenin olduğu da belirtilmesi gereken diğer bir husustur.

Kırıkkale Terminal İşletmesi tarafından Keçiören İlçesi, Danişment Mahallesi'nde 1886 ada 6 parsel üzerindeki 39.800 metrekarelik alanda bulunan Etlik Garajı'nın mülkiyeti, İl Özel İdaresi'ne aittir. Garaj, mevcut durumda, Ankara İl Trafik Komisyonu'nun 1992/237 sayılı Kararı'yla Ankara'ya bağlı ilçe, kasaba ve köylerden gelen toplu taşıma araçları için kullanılmaktadır. Ancak şehirlerarası 370 taşımacılık yapan teşebbüsler, hattın mesafesine bakılmaksızın Etlik Garajı'ndan çıkarılıp AŞTİ'ye yönlendirilmiştir. Yönlendirilen bu teşebbüslerden, taşıma mesafesi 100 km.yi geçenler, yetki belgelerinin türünün [D] olması sebebiyle AŞTİ'de faaliyet göstermeye başlamışlardır. Taşıma mesafesi 100 km.den az olan ve [Y] türü taşıma belgesine sahip olan taşımacıların, AŞTİ'ye girişleri mümkün olmamıştır. Bununla birlikte, bu durumdaki teşebbüslere geçici ya da daimi bir yer tahsisi de yapılmamıştır.

İl Genel Meclisi, 3.5.2006 tarih ve 2006/135 sayılı kararı ile Etlik Garajı'nın bulunduğu alanda plan değişikliği yaparak, Garaj'ın iş merkezine dönüştürülmesine karar vermiştir. Söz konusu işleme ilişkin nazım imar planı 380 değişiklikleri, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından da onaylanmıştır. İlgili alan üzerinde iş merkezi kurulabilmesini teminen İl Encümeni'nin garajda bulunan

mevcut yazıhane kiracılarına yönelik almış olduğu karar ve bu karara istinaden Ankara İl Özel İdaresi Emlak Yönetimi ve Satınalma Dairesi Başkanlığı'nın kira sözleşmelerinin süre bitiminde yenilenmeyeceğine ve kiralanan yerlerin tahliyesine yönelik işlemi, ilgili kira sözleşmelerinin özel hukuk hükümlerine göre (6570 sayılı Kanun) yapılmış olması; kurulan idari işlemin de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çerçevesinde yapılmış olması sebebiyle iptal etmiştir. Konuya ilişkin Ankara 7. İdare Mahkemesi kararında, işlemin hukuka uygun olmaması sebebiyle iptal edildiği; 6570 sayılı Kanun'da belirlenen süreçlerin takip edilmesi ile tahliyenin mümkün olabileceği ifade edilmektedir.

390

1.3.4. Kırıkkale Belediyesi Yetkilisi ile yapılan Görüşme

Görevli raportörlerin görüştüğü Belediye yetkilisi konuya ilişkin olarak;

- Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali'nin 16.1.2007 tarihinde yeni binasında, 12 otobüs firması ile hizmete başladığını, geçen sürede arz fazlası ve düşük yolcu sayısı nedeniyle firmaların sayısının 6'ya düştüğünü, terminalde 6'sı aktif olarak kullanılan 15 yazıhane bulunduğunu, yazıhanelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanuna göre kiralandığını,

400

- Kırıkkale Otobüs Terminali'nin, T.C. Ulaştırma Bakanlığı Kara Ulaştırması Genel Müdürlüğüne verilen [T] belgesi terminal ruhsatına sahip olduğunu, bu ruhsata sahip terminallerde taşıma firmalarının, 4925 sayılı Kanun uyarınca, bir kalkış ve varış noktası göstermek durumunda olduklarını, kalkış ve varış noktası bulunmayan firmalara peron kiralaması yapılmadığını,

410

- 2007 yılında AŞTİ'nin minibüs firmalarına terminali kullandırmak istememesi üzerine minibüsçülerin Ankara'daki varış noktasının ortadan kalktığını, takiben Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin minibüsçülere Etlük Garajı'nı kullanabileceklerini bildirdiğini, yapılan yazışmada Ankara İl Özel İdaresi'nin Etlük Garajı'nı alışveriş merkezi yapma kararı aldıklarını ve buradaki acenteler hakkında tahliye işleminin başlatıldığını kendilerine bildirdiğini, bu durumda varış noktaları kalmadığı için minibüs işletmecilerine terminali kullandırmadıklarını, bu durumun kanundan kaynaklandığını, ayrıca ulaşımın doğrudan kamu güvenliğini ilgilendirdiğini, varış dolayısıyla Ankara'dan kalkış noktası olmayan firmanın güvenlik kontrollerinin yapılamayacağını, sonuçta kamu güvenliğinin tehlikeye gireceğini, diğer taraftan peronun kiralanamamasının kendileri için maddi bir zarar olduğunu, ayrıca peron kirasının yanında çıkış yapan otobüslerden alınan paradan da vazgeçmek zorunda kaldıklarını,

420

- (.....)'in ACE firması ile 2008 yılında acentelik sözleşmesi imzaladığını, ancak varış noktası olmadığından çalışmadığını, varış noktası olduğu sürece minibüsçülere peron kiralamakta da, mevcut seyahat acenteleri ile anlaşan firmaların terminali kullanmalarına izin vermekte de bir sorun görmediklerini

ifade etmiştir.

I.4. Değerlendirme

Karayoluyla şehirlerarası yolcu taşımacılığı faaliyetleri mer'î mevzuata göre yetkili makamlar tarafından belirlenmiş bir güzergâhı takip eden iki uçlu bir hatta gerçekleştirilmek zorundadır. Hattın uçlarında bir kalkış ve bir varış yerinin olması ilke olarak gerekmektedir ve bu noktalar çoğunlukla otobüs terminalleridir.

430 Terminallerin kuruluş ve işletmesine ilişkin yetkiler belediye idarelerine verilmiş durumdadır. Başvuru konusu olayın, Ankara-Kırıkkale hattında yolcu taşıma hizmetleri vermek isteyen bir girişimcinin, KİŞOT tarafından pazara girişinin engellenmesine ilişkin olması; KİŞOT'un ise ilgili pazarda mevcut tek işletme olması sebepleriyle değerlendirmenin hâkim durum tespiti, hâkim durumun kötüye kullanılması çerçevesinde yapılması gerekmektedir. Ancak, daha önce T.C. Ulaştırma Bakanlığının konuya ilişkin mevzuatının değerlendirilmesinde fayda görülmektedir.

I.4.1. Mevzuata İlişkin Değerlendirme

440 Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 51. maddesinin (d) ve (e) bentlerinde düzenli yolcu taşımalarının kalkış ve varış noktalarının terminaller olarak belirlenmekte ve terminallerin bulunmadığı yerlerde de ilgili mahalli makamların terminal yerine kullanılacak uygun fiziki şartlara sahip yerlerin Bakanlığa bildirilerek kullanılabilceği hükme bağlanmıştır.

450 Yönetmeliğin anılan hükümlerinin amacı, yolcu taşımada kalkış ve varış noktalarının tespit edilmesiyle önceden şartları belirlenmiş ve güvenli bir hizmet verilmesini sağlamaktır. Ancak Yönetmelik, terminallerin yetersiz kaldığı yerlerde uygulanacak hükümleri belirlemediğinden ve terminal işletmecilerinin düzenli yolcu taşımacılığı yapanlara objektif ve ayrımcı olmayan bir şekilde muamele etmesini sağlayamadığından bu konuda problemler ortaya çıkmıştır. İnceleme konusu dosya ile ilgili olarak T.C. Ulaştırma Bakanlığı, 11.1.2008 tarih ve 2008/KUGM-11/YOLCU sayılı Genelge'yi yayımlamıştır. Söz konusu Genelge'de; *"Yönetmeliğin düzenli yolcu taşımalarına ilişkin söz konusu hükümlerine; terminal işletmecileri, Belediyeler, Valilikler, taşımacılar ve konuyla ilgili olanlarca farklı yorumlar getirildiği, terminal şartının zaman serbest rekabet ortamının engellenmesinde bir araç olarak kullanıldığı"* ifade edilmiş ve bu durumun ortadan kaldırılması için özel terminaller hariç olmak üzere, tüm taşımacıların ve bunların acentelerinin kullanımına açık [T1/T2] yetki belgeli yolcu terminalleri ile ilgili olarak yeni ilke ve kurallar benimsenmiştir.

460 Genelge'nin benimsediği ilke, terminal işletmecilerinin yetki belgeli taşımacıları ayrımcılığa tabi tutmadan nesnel ölçütlere göre terminalden yararlandırmaları ve bunların talep etmesi halinde terminalde yer tahsisi yapmalarıdır. Genelge'nin getirdiği kurallar ise terminal işletmecilerinin kendilerine gelen yer tahsisi taleplerini 30 gün içinde karşılamalarını, karşılayamıyorsa gerekçesini aynı sürede ilgiliye bildirmelerini gerektirmektedir. Talep sahibine yer tahsisi yapılamadığı durumlarda büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde UKOME'nin, diğer yerlerdeyse il/ilçe trafik komisyonlarının belirleyeceği yerlerde

yolcu indirme-bindirme yapılacaktır. Genelge son olarak dosya konusu olayla ilgili şu hükmü getirmiştir:

470 *“100 km’ye kadar olan ve [Y] türü yetki belgesi kapsamında yapılabilen şehirlerarası düzenli yolcu taşımalarında da; [T1/T2] yetki belgeli terminallerin kullanılması esastır. Ancak [T1/T2] yetki belgeli bir terminal, [B1/D1] yetki belgeli taşımacılar tarafından kullanılıyor ise; bu terminallerin, [Y] türü yetki belgesi sahiplerince de kullanılmasının ilgili belediye veya terminal işletmecisi tarafından uygun görülmediği durumlarda, bu kapsamda faaliyet gösteren taşımacılara kalkış ve/veya varışlar için Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu yerlerde UKOME, diğer yerlerde ise il/ilçe trafik komisyonlarınca belirlenen yerlerde yolcu indirme bindirme izni verilmesi zorunludur.”*

480 Yukarıda yer verilen hükümler her ne kadar [Y] türü yetki belgesi ile taşımacılık yapanların da [T1/T2] yetki belgeli terminalleri kullanmalarına yönelik düzenlemeler getirmeyi amaçlamaktaysa da bu sonucu doğurmaya yetecek kesinlikte hükümler içermemiştir. Zira terminal işletmecileri, talepte bulunanlara hiç cevap vermemek veya yer tahsisini uygun görmemek şeklinde hareket etmeleri durumunda herhangi bir yaptırımla karşılaşmamışlardır. Bu açıdan düzenleme, terminal işletmecilerinin rekabeti olumsuz etkileyen davranışlarını engellemeye yeterli olmamıştır. Diğer yandan Genelge, terminalin [B1/D1] belgeli taşımacılar tarafından kullanılması sebebiyle [Y] türü yetki belgeli taşımacıların taleplerinin yerine getirilememesi durumunda sorumluluğu büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde UKOME’ye, diğer yerlerdeyse il/ilçe trafik komisyonlarına yüklemiş, bu birimlerin talep sahiplerine uygun bir yer göstermelerini zorunlu hale getirmiştir.

490 Bununla birlikte, ilgili Genelge sorunları çözememiş, dahası 100 kilometreye kadar olan yolcu taşımalarının da terminalden yapılması şartı getirildiği için sorun daha da karmaşıklaşmıştır. Dolayısıyla T.C. Ulaştırma Bakanlığı “Kısa Mesafeli Yolcu Taşımaları” konusuna ilişkin olarak 26.1.2009 tarih ve 2009/KUGM-06 /YOLCU sayılı yeni bir Genelge yayınlamış ve bu Genelge ile bir önceki yıl geçerli olan 2008/KUGM-10/YOLCU sayılı Genelge yürürlükten kaldırılmış; ancak yolcu terminallerine ilişkin 11.1.2008 tarih 2008/KUGM-11/YOLCU sayılı Genelge yürürlükten kaldırılmamıştır. Dolayısıyla Kara Ulaştırması Genel Müdürlüğü’nün 2008/11 ve 2009/06 sayılı Genelge’leri, hal ve hazırda konuya ilişkin geçerli düzenlemelerdir. 2009/KUGM- 06/YOLCU sayılı Genelge’nin;

500 *“Karayolu Taşıma Yönetmeliğinin “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesi uyarınca; taşıma mesafesine bakılmaksızın il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları ile 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları (Kısa Mesafeli Yolcu Taşımaları), Yönetmelik kapsamı dışında bırakılmış olup, bu kapsamdaki yolcu taşımaları, il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle, Yönetmeliğin taşımacılar için getirdiği sorumluluk ve yükümlülükler dikkate alınarak ilgili valiliklerce düzenlenir.”*

510 şeklindeki hükmü ile 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımalarının Yönetmelik kapsamı dışında olduğu tekrar belirtilmiş; söz konusu taşımaların düzenlenmesine ilişkin olarak uygulamada birliğin sağlanması açısından,

valiliklerce bu konuda yapılacak düzenlemelerde takip edilecek hususlar gerek Yönetmelikte gerekse genelgede sıralanmıştır. Mezkûr Genelge'nin ilgili hükümleri ile daha önceki T.C. Ulaştırma Bakanlığı Genelgesi uyarınca Kırıkkale Valiliği konuyla ilgili 26.3.2008 tarihli bir Yönerge hazırlamıştır. Kırıkkale ilinde şehirlerarası karayolu taşıma hizmetleri söz konusu Yönerge hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir. Buna göre [Y] türü taşıma belgeli taşımacıların terminali kullanması esastır. Bu doğrultuda Valilik, (.....)'in başvurularında KİŞOT'un müsait olduğunu ve orasının kullanılması gerektiği belirterek ilgiliyi KİŞOT'a yönlendirmiştir.

- 520 T.C. Ulaştırma Bakanlığının konuya ilişkin yönetmelik, tebliğ ve genelge gibi aynı kademedede bulunan düzenleyici işlemlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Buna göre, son yayımlanan Genelge, Yönetmeliği tamamlayıcı niteliktedir ve taraflar açısından bağlayıcıdır.

I.4.2. Hâkim Durum Değerlendirmesi

- 530 KİŞOT, Kırıkkale İl Özel İdaresi ile Kırıkkale Belediyesinin ortaklığında bir mahalli idare birliği olarak kurulmuş olması sebebiyle Birlik Meclisi, Birlik Encümeni ve Birlik Başkanı gibi yönetim ve karar organları ve ayrıca kendine münhasır gelir ve giderleri olan bir tüzel kişilik olarak faaliyetine başlamıştır. 2008 yılı içerisinde KİŞOT'un tüm hisselerinin Belediye'ye geçmesi ile teşebbüs bir belediye işletmesi haline gelmiştir. Ancak statü değişikliği henüz tamamlanmış değildir. Mevcut durumda yapılan faaliyetin iktisadi nitelikler taşıması sebebiyle KİŞOT rekabet hukuku açısından bir teşebbüstür.

KİŞOT'un pazardaki konumu hâkim durum kistasları açısından değerlendirildiğinde, teşebbüsün % 100 pazar payına sahip olması nedeniyle rakiplerinden, müşterilerinden ve tüketicilerden bağımsız hareket edebilme gücünün bulunduğu anlaşılmaktadır.

- 540 Bu çerçevede, hâkim durum değerlendirmesinde esas alınan niteliksel ve niceliksel kistasların KİŞOT'ta bulunduğu, bu nedenle mezkûr terminal işletmesinin ilgili pazarda hâkim durumda olduğu kanaatine varılmıştır. Şikâyete konu teşebbüs, hâkim durumda bulunmasının yanı sıra zorunlu unsur olma nitelikleri de taşımaktadır.

Bir alt yapı unsurunun ya da ticari varlığın zorunlu unsur olarak değerlendirilebilmesi için dört kurucu öğeye ihtiyaç duyulmaktadır:

- (1) Bir monopol tarafından kontrol edilen zorunlu bir faktörün varlığı;
- (2) Bu faktörün rakip/ler tarafından imal edilme olanağının olmaması;
- (3) Bu faktörlere erişimin reddedilmesi;
- (4) Son olarak da kullanımın fizibl olması gerekmektedir.

- 550 Ankara-Kırıkkale hattında yolcu taşımacılığı yapacak olan (.....) açısından otobüs terminalinin kullanımı, ilgili mevzuata ve koşullara göre zorunluluk

taşımaktadır. Konuya ilişkin T.C. Ulaştırma Bakanlığı Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin terminalleri düzenleyen 51. maddesi (d) bendinde;

“Düzenli yolcu taşımalarında kalkış ve/veya varışların bir terminalden yapılması esastır. Ancak, yeri ve zamanı önceden belirlenen ve bu Yönetmelikle tanımlanan ara duraklarda da yolcu indirilip, bindirilerek bilet satışı yapılabilir. Ara duraklarda bilet satışı yapılabilmesi ve yolcu alınabilmesi için yetki belgesi sahibine ait bir şube veya acentesi olmalıdır. Terminal ve ara duraklar dışında yolcu indirilip bindirilmez.

560 *Ara duraklar seyahatin başladığı ilk kalkış ve son varış yeri olarak kullanılamaz. Ancak, ilgili Trafik Komisyonlarından izin alınmak suretiyle terminal ve ara duraklar dışında yolcu indirilip, bindirilebilir.”*

denilmektedir. 100 km.ye kadar olan mesafeler için valiliklere yapılan yetki devirlerinde de anılan Yönetmelikte ve genelgelerde belirlenen kaidelere uyulmak şartıyla düzenlemeler yapılabileceği belirtilmektedir. Yönetmeliğin bu hükmüne göre, kalkış ve varışların bir terminalden yapılması esas olmakla birlikte; terminallerin kapasite sorunları ya da başka nedenlerle kullanımının her zaman kısa mesafeli ulaşım için mümkün olmaması sebebiyle Bakanlık, kısa mesafelerde terminal şartının aranmayacağına yönelik bir genelge yayımlamıştır. Dolayısıyla varış ve kalkışların terminallerden yapılması zorunluluğuna bir istisna getirilmiştir. Ancak bu düzenleme terminallerin zorunlu unsur olma vasfına halel getirmeyeceği kanaatine varılmıştır.

570 Öncelikle, terminal şartı aranmaz hükmü, bundan sonra terminaller [Y] belgeli taşımacılar tarafından kullanılmayacak anlamına gelmemektedir. Bu hüküm, bir terminalin [B1/D1] belgeli yolcu otobüs işletmeleri tarafından kullanılması nedeniyle kapasite sorunu ortaya çıkması halinde, gerektiğinde minibüs işletmelerinin bu terminalleri kullanmasına izin verilmeyebileceğini düzenlemektedir. Bir yerleşim yerinde terminal varsa ve kullanımı açısından bir sorun yoksa şehir içi trafiğin düzenliliği açısından ilgili mülki amirlikler başvuru sahiplerini şehir içinde cadde üstünde bir yer tahsis etmek yerine terminali kullanmaya yönlendirmektedirler. Zira Bakanlık tarafından yapılan düzenleme terminallerin kullanımını yasaklamadığı gibi öncelikle terminalleri salık vermektir. 5215 sayılı Kanun'un 15. maddesi (j) bendine göre, terminallerin kuruluş ve işletme ayrıcalıkları da öncelikle belediyelerin yetki ve imtiyazında olduğu için mevcut bir terminal varken, ikincisi için gerekli izinlerin alınması idari açıdan pek mümkün olmayacak; aynı zamanda ihtiyacı karşılayan bir terminal varken yapım ve işletim masrafları da yüksek olacağı için fizibl olmayacaktır.

580 İkinci olarak, terminal hizmetlerinin terminal şartı aranmadığı durumda belirlenecek şehir içinde bir yerle, köşe başı nokta ile veya cadde üstü bir durakla ya da köprü altı bindirme-indirme yeri ile gerek taşımacılar açısından gerekse de yolcular açısından ikame olarak kabul edilmesi mümkün gözükmemektedir.

590 Rekabet hukukunda iki ürünün aynı pazarda yer alabilmesi için yakın ikame olabilmesi; bunun için de kullanım amaçları, ürün nitelikleri ve fiyatları bakımından belirli ihtiyaçları yakın düzeyde karşılaması gerekmektedir. Bu

600 çerçevede terminaller; taşımacılar için bağlantı noktaları, orada bulunan peron, park yeri, bilet satış yeri, araç bakım-onarım yeri, yakıt alınabilecek petrol istasyonu ve yolcu bulabilme imkânları açısından, terminal dışındaki bir nokta ile ikamesi mümkün olmayan unsurlardır. Yolcular açısından ise terminaller, başka bir yerden gelinip aktarma yapılması gerektiğinde önemli bir bağlantı noktası olma, çeşitli varış yerlerine bilet bulabilme, şehir içi ulaşım bakımından sunulan bağlantılar, haberleşme ve iletişim, yeme-içme gibi beşeri ihtiyaçların karşılanması, kapalı mekânları olması sebebiyle olumsuz hava koşullarına maruz kalmadan bekleme salonlarında dinlenme ve bekleme yapabilme, acil sağlık yardımı, polis ve zabıta birimi gibi güvenlik, ibadet, emanet ve benzeri asgari ihtiyaçlarını karşılanması hususları itibarıyla terminal dışında belirlenecek bir varış-kalkış noktası ya da durak ile ikamesi mümkün olmayan yerlerdir.

610 Üçüncü olarak, terminal şartının aranmadığı durumlarda UKOME ya da il trafik komisyonları tarafından, terminal dışında bir noktanın varış ya da kalkış yeri olarak belirlenmesi hallerinde, buraların terminallerle yakın ikame olabilmeye vasıflarının olmaması ve terminal hizmetlerinin kendine özgü nitelikleri olan hizmetler olması sebepleriyle, aynı pazarda alternatif imkânların bulunmadığı ya da kısıtlı bulunduğu hallerde de terminallerin hâkim durumda olabileceği ve zorunlu unsur vasıflarını taşıyabileceği neticesine varılmıştır. Tüm bu nitelikler KİŞOT'ta bulunduğu için bu terminal ilgili pazarda hâkim durumdadır. Ancak bir varlığa zorunlu unsur özelliği atfedilerek paylaşım yükümlülüğünün getirilmesinde aşağıdaki ilkelerin dikkate alınmasında da fayda bulunmaktadır:

(1) Genel bir paylaşma yükümlülüğü olmamalıdır;

(2) İlgili faktör, talepte bulunanın ilgili pazarda rekabeti açısından önemli olmalıdır;

620 (3) Pazarda rekabeti artırarak fiyatların düşmesi, üretimin artması gibi gelişmelerin sağlanması muhtemel olmalıdır;

(4) Zorunlu faktör arzının reddedilmesine ilişkin nesnel haklı gerekçelerin olmaması gereklidir;

(5) Muhatabın, rakibini uygun olmayan vasıtalarla dışlama niyetinde olup olmadığının bilinmesi gerekir;

(6) Çözüm yollarının uygulanabilir olması ise son ilkedir.

1.4.3. Kötüye Kullanma Oluşturan Davranışlarının Değerlendirilmesi

630 Hâkim durumda bulunan bir teşebbüsün eylemlerinin rekabeti engelleyip engellemediğine yönelik değerlendirilmelerin, Rekabet Kanunu'nun hâkim durumun kötüye kullanılmasının yasaklandığı 6. madde hükümleri çerçevesinde yapılması gerekmektedir. Söz konusu maddede; *"Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır."* denilmektedir.

640 Rekabet hukuku doktrininde kötüye kullanmalar istismar edici ya da dışlayıcı olarak ikiye ayrılmaktadır. Araştırma konumuz itibarıyla faaliyet gösterilen pazarın terminal hizmetleri pazarı olmasına rağmen; rekabeti engelleme, bozma ya da sınırlamaya ilişkin eylemler amaç ve etkisini, bütünleşik bir pazar olan karayoluyla şehirlerarası yolcu taşıma pazarında girişlerin engellenmesi şeklinde göstermektedir.

650 Şikâyetçi (.....)'in terminalden yer tahsisi amacıyla KİŞOT'a muhtelif defalar müracaat ettiği, ancak yazıhane kiralama için yapılacak ihalenin geciktirilmesi ve nihayetinde yapılan kira ihalesinde Ankara ilinde geçerli bir nokta şartı aranması sebebiyle ve bu şartın sağlanmadığı gerekçesiyle ihalenin iptal edildiği; bunun yanı sıra şikâyetçinin halenin geciktirildiği dönem içerisinde Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali'nde faaliyet gösteren ACE firmasıyla bilet satışları amacıyla acentelik sözleşmesi imzaladığı; ancak imzalanan bu Sözleşme'nin de Kiracı (ACE)-Kiralayan (KİŞOT) arası imzalanmış kira akdinde başka bir işletmenin biletinin satılmayacağı, acenteliğinin alınamayacağı şeklinde bir hüküm bulunması sebebiyle feshettirildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu eylemler, ayrımcılık ve bir pazardaki hâkim durumun diğer bir pazarda kötüye kullanılması gibi dışlayıcı nitelikte kötüye kullanma mahiyetini taşıdığı gibi, tüketiciler aleyhine arz kısıtı doğurduğu için de istismar edici özellik taşımaktadır.

660 Kötüye kullanma olabilecek eylemlere ilişkin olarak bu eylemlerin mevzuattan kaynaklanmadığının; araştırılan olay özelinde T.C. Ulaştırma Bakanlığı Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü'nün Kırıkkale Valiliği'ne Ankara-Kırıkkale hattında [Y] belgeli taşımacılar için bir yer gösterilinceye değin terminal şartının aranmaması yönünde talimat göndermiş olduğunun da belirtilmesi gerekir. Çünkü 3348 sayılı T.C. Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Bakanlığın düzenleme görev ve yetkisi" başlıklı 35. maddesinde "*Bakanlık, kanunla yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge ve diğer idari metinlerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir.*" denilmekte; ayrıca Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin ek birinci maddesi (1) bendinde "*Yetki devri, Bakanlığın bu konudaki görev, sorumluluk ve yetkisini ortadan kaldırmaz.*" hükmü bulunmaktadır. Dolayısıyla, ilgili mercilerin ve teşebbüslerin Bakanlık talimatına uymak zorunda oldukları bir gerçektir. Ancak talimata rağmen ilgili teşebbüs, uygulamalarından vazgeçmemiştir.

670 Öte yandan, Kırıkkale Terminal İşletmecisi KİŞOT'u şikâyetçiye yer vermemeye iten durumların yönetmelik, genelge ya da yönergeden kaynaklandığı iddia edilse bile, tüm bu dayanakların, hiyerarşik olarak kanunun altında düzenlemeler olmaları sebebiyle, 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmek için kabul edilebilir gerekçe olamayacakları açıktır.

K. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

09-27/596-140

680 1. Başvuru konusu iddialarla ilgili olarak Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali Yapma ve İşletme Birliği hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına,

2. Bununla birlikte Kırıkkale Şehirlerarası Otobüs Terminali Yapma ve İşletme Birliği'nin Kırıkkale Valiliğince konuya ilişkin olarak 26.3.2009 tarihinde yayımlanan Yolcu Taşıma Yönergesinden kaynaklandığı anlaşılan rekabet ihlali teşkil edebilecek uygulamalarının sona erdirilmesini teminen adı geçen işletmeye 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş yazısı gönderilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.