

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2015-4-34  
Karar Sayısı : 15-34/525-166  
Karar Tarihi : 01.09.2015

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK  
Üyeler : Arslan NARİN, Fevzi ÖZKAN,  
Doç. Dr. Tahir SARAÇ, Kenan TÜRK

**B. RAPORTÖRLER:** Buket ARI, Şevket GÜLTEKİN

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - S.S. 118 No'lu Kuşadası Uydu Kent Minibüs Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi  
Temsilcisi: Av. Ahmet Şükrü ATLI  
Bahriye Üçok Bulvarı No:1/2 D:2 Karşıyaka/İzmir

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILANLAR** : - Kuşadası Belediye Başkanlığı  
İnönü Bulvarı Lütfi Suyolcu İş Merkezi 09400 Kuşadası/Aydın  
- S.S. 26 No'lu Kuşadası Şehir İçi Minibüs ve Motorlu Taşıtlar Kooperatifi  
Yavansu Mah. Süleyman Demirel Bulvarı No:79  
Kuşadası/Aydın  
- S.S. 91 No'lu Özkuşadalılar Minibüs Mot. Taş. Koop.  
- S.S. 34 No'lu Aydın İli Kuşadası Kadınlar Denizi Minibüs Mot. Taş. Koop.  
- S.S. 36 No'lu Kuşadası Sahil Siteleri Mot. Taş. Koop.

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Kuşadası Belediye Başkanlığıyla S.S. 26 No'lu Kuşadası Şehir İçi Minibüs ve Motorlu Taşıtlar Kooperatifinin müşterek hareket ederek S.S. 118 No'lu Kuşadası Uydu Kent Minibüs Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifini Kuşadası-Uydu Kent minibüs hattına sokmadığı ve böylelikle rekabeti engelleyerek 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Kurum kayıtlarına 30.07.2015 tarih ve 3532 sayı ile giren ve S.S. 118 No'lu Kuşadası Uydu Kent Minibüs Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi Vekili Av. Ahmet Şükrü ATLI tarafından gönderilen başvuruda özetle;
- S.S. 118 No'lu Kuşadası Uydu Kent Minibüs Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi'nin, minibüsle şehir içi yolcu taşımacılığı yapmak üzere Kuşadası'nda kurulmuş 40 üyesi bulunan ticaret siciline kayıtlı bir kooperatif olduğu,
  - Kuşadası Belediyesi İlçe Trafik Komisyonu tarafından alınan 29.06.2001 tarih ve 6 sayılı karar ile Kuşadası'nda plaka tahdidi uygulaması yapılmasına karar verildiği ve bu kararın İl Trafik Komisyonu tarafından onandığı, buna göre aralarında şikayetçi kooperatifin bulunmadığı dört kooperatife tahditli plaka verildiği, bu dört kooperatiften S.S. 34, 36 ve 91 No'lu kooperatiflerin, S.S.26 No'lu Kuşadası Şehir İçi Minibüs ve Motorlu Taşıtlar Kooperatifi çatısı altında birleştiği

ve toplam 142 araçla Kuşadası'nda şehiriçi toplu taşıma yetkisine münhasıran sahip oldukları,

- Kuşadası Belediye Meclisinin, 07.04.2011 tarihinde aldığı 5 No'lu kararla "Kuşadası Belediyesi Şehir İçi Toplu Taşıma Araçları Yönetmeliği"ni kabul ettiği, Yönetmelik'in 3. maddesinde Kooperatif Temsilcilerinin "S.S. 26, 34, 36 ve 91 No'lu Motorlu Taşıyıcılar Kooperatiflerinin yönetim kurulu başkan ve yardımcılarında oluşan 8 kişiye ilaveten bu 8 kişinin seçeceği kooperatif üyesi 1 kişinin de katılımıyla toplam 9 kişiden oluşan temsilci kurulunu-yönetimini ifade edeceği" hükmünün yer aldığı,
- Buna karşılık şikâyetçi kooperatifin Kuşadası Belediyesinden, Kuşadası-Uydukent güzergahında taşıma yapmak için izin istediği, ancak anılan Belediyenin 27.07.2011 tarih ve 850-11023 sayılı kararı ile bu talebi reddettiği,
- Bunun üzerine şikâyetçi kooperatif tarafından ret işleminin iptali için dava açıldığı, Aydın 1. İdare Mahkemesi tarafından 13.12.2012 tarihli kararıyla "izin talep edilen güzergâhta ihtiyaç bulunup bulunmadığı araştırılmadan, herhangi bir somut ve objektif bir gerekçeye dayanmadan ve diğer kooperatifler ile birlikte aynı hukuksal durumda bulunan davacı kooperatifin güzergâh talebinin yönetmelikteki sınırlama nedeniyle reddine yönelik olarak tesis edilen işlemde hukuka uygunluk bulunmadığının" tespit edildiği ve ret işleminin iptal edildiği,
- Kuşadası Belediyesinin temyiz talebini inceleyen Danıştay'ın, 10.11.2014 tarihli kararında Kuşadası Belediyesi İlçe Trafik Komisyonunun 29.06.2001 tarih ve 6 sayılı kararı ile dört kooperatife tahditli plaka verildiği, şikâyetçi kooperatifin bunların arasında yer almadığı, dolayısıyla şikâyetçi ile diğer dört kooperatifin aynı hukuki durumda bulunmadığı gerekçesiyle idare mahkemesinin iptal kararını bozduğu, bozma kararına karşı yapılan karar düzeltme talebinin de 03.06.2015 tarihinde reddedildiği,
- Ret işlemi hakkındaki yargısal sürecin henüz tamamlanmadığı, Kuşadası Belediyesinin yukarıda anılan Yönetmelik'e sadece 2001 yılında tahditli plaka verdiği kooperatifleri dahil ederek şikâyetçi kooperatifi şehir içi toplu taşıma hizmeti vermekten alıkoyduğu, ve bu şekilde tahditli plaka sahibi kooperatifler lehine ayrımcılık yaparak rekabeti engellediği

belirterek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 30.07.2015 tarih ve 3532 sayı ile giren başvuru ve başvuru konusu iddialara yönelik olarak başvuru sahibi tarafından 07.08.2015 tarih ve 3744 sayılı yazı ile sunulan ek bilgi/belge(ler) üzerine hazırlanan 26.08.2015 tarih ve 2015-4-34/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İddialara ilişkin hazırlanan İlk İnceleme Raporunda Raportör Buket ARI tarafından anılan iddiaların 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) çerçevesinde ihlal teşkil edip etmediğinin değerlendirilebilmesi amacıyla aynı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasının yerinde olacağı ifade edilmiştir. Raportör Şevket GÜLTEKİN tarafından ise Kuşadası Belediyesinin 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesi çerçevesinde teşebbüs niteliğini taşımadığı, anılan dört kooperatif temsilcisi ile Belediye arasındaki uygulamaların 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceği ve bu sebeple şikâyet konusu iddiaya yönelik olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmesine gerek olmadığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (5) Dosya konusu başvuruda Kuşadası Belediyesi Başkanlığının S.S. 26 No'lu Kuşadası Şehirçi Minibüs ve Motorlu Taşıtlar Kooperatifi ile müşterek hareket ederek S.S. 118 No'lu Kuşadası Uydu Kent Minibüs Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi'ni Kuşadası-Uydukent minibüs hattına sokmadığı ve böylelikle rekabeti engelleyerek 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddia edilmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 2. maddesi "*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 hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini 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 işlemle bu Kanun kapsamına girer.*" hükmünü içermektedir. Söz konusu maddeden de anlaşılacağı üzere 4054 sayılı Kanun teşebbüs faaliyetlerini kapsamına almaktadır. Buna göre, şikâyet konusunun 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilebilmesi için öncelikle, Kuşadası Belediyesinin şikâyet konusu faaliyetleri gerçekleştirirken 4054 sayılı Kanun'un 2. maddesi bakımından teşebbüs niteliğini haiz olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.
- (6) 4054 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde teşebbüs; "*piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*" olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu tanımdan da görüldüğü üzere, rekabet hukukunda teşebbüs kavramının, iktisadi faaliyette bulunma ve bağımsız karar verebilme şeklinde iki unsuru bulunmaktadır. Bu noktadan hareketle, ekonomik faaliyette bulunan kamu veya özel nitelikteki her türlü teşebbüs, 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmektedir. Nitekim 4054 sayılı Kanun'un 2. maddesinin gerekçesinde "*rekabet kuralları ekonomik faaliyette bulunan her teşebbüse uygulanmalıdır. Teşebbüslerin kamu kurumlarına veya özel kişilere ait olmasının önemi yoktur*" denilmektedir. Rekabet Kurulu da 4054 sayılı Kanun'da "*kamu ya da özel teşebbüs ayırımı yapılmadığından*" kamu teşebbüslerinin de rekabet kurallarına tabi olduğunu karar altına almıştır<sup>1</sup>.
- (7) Başvuru konusu iddialara ilişkin olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ulaşım hizmetlerinin belediyeler tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı belirtilmiş; 15. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde ise toplu taşıma yapmak, toplu taşıma sistemleri kurmak, kurdurmak ve işletmek ve işlettiirmek belediyelerin imtiyazları arasında sayılmıştır. Bu kapsamda alınan 1986/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı'nın 5. maddesinde tahditli ticari plakaların yapılacak ihale neticesinde en yüksek teklifi verenler arasından trafik komisyonları tarafından belirleneceği belirtilmektedir. Bu bağlamda, belediye sınırlarında ticari plaka ile yolcu taşımacılığı yapacak kişileri belirlemede kural olarak belediyelerin aktif rol oynadığı, bu rolün belediyelerin yasal görevi olduğu ortadadır.
- (8) Nitekim Kuşadası İlçe Trafik Komisyonununun 29.06.2001 tarih ve 6 sayılı kararı ile Kuşadası'nda plaka tahdidi uygulaması yapılmasına karar verildiği, bu kararın İl Trafik Komisyonu tarafından da onaylandığı, tahdit kapsamına alınan ve şikâyete konu olan dört taşıma kooperatifinin tahditli olarak yolcu taşıma işini yaptığı, ancak şikâyetçi kooperatifin tahdit kapsamında bulunmadığı; Kuşadası Belediyesi Meclisininin 07.04.2011 tarih ve 5 No'lu kararıyla, Kuşadası Belediyesi ve mücavir alan sınırları

<sup>1</sup> 02.03.2012 tarih ve 12-09/287-88 sayılı, 08.03.2012 tarih ve 12-10/329-99 sayılı Rekabet Kurulu kararları.

içerisinde tahditli-tahsisli plaka ile özel ve tüzel kişilerce ticari amaçla toplu taşıma hizmeti vermek amacıyla yönelik olarak uygulanacak yöntem ve çalışma ilkelerini düzenleyen Kuşadası Belediyesi Şehiriçi Toplu Taşıma Araçları Çalışma Yönetmeliği'nin (Yönetmelik) kabul edildiği, anılan Yönetmelik'in "Tanımlar" başlığı altında düzenlenen 3. maddesinde; "*Araç: Bu yönetmelik uyarınca Kuşadası Belediyesi şehir içi toplu taşımada kullanılan tahditli ticari plakalı araçlar*" ve "*Kooperatif Temsilcileri: S.S. 26, 34, 36 ve 91 No'lu Motorlu Taşıyıcılar Kooperatiflerinin yönetim kurulu başkan ve yardımcılarından oluşan 8 kişiye ilaveten, bu 8 kişinin seçeceği kooperatif üyesi 1 kişinin de katılımıyla toplam 9 kişiden oluşan temsilci kurulunu-yönetimini ifade eder*" şeklinde tanımlar getirildiği ve böylece, Yönetmelik kapsamına, tahdit kapsamında olan S.S. 26, 34, 36 ve 91 No'lu Motorlu Taşıyıcılar Kooperatiflerinin dahil olduğu anlaşılmaktadır.

- (9) Şehir içi taşımacılık faaliyetlerini düzenleyen söz konusu Yönetmelik'in yasal dayanağını ortaya koyan 2. maddesinde; "*Bu yönetmelik Anayasanın 124. maddesi, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, 1608 sayılı yasa, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ve yönetmeliği ve benzeri kanunlardaki hak ve yetkilere dayalı olarak düzenlenmiştir*" ifadelerine yer verilmiştir.
- (10) Ayrıca, şehir içi taşımacılık faaliyetleri, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu kapsamında, illerde valilik, belediye, emniyet müdürlüğü, milli eğitim müdürlüğü ve milli güvenlik yetkilileri tarafından oluşturulan İl Trafik Komisyonu ile ilgili Belediye Meclisi tarafından düzenlenmektedir. İnceleme konusu başvuruda şikâyet edilen uygulamanın da Kuşadası Belediyesi Meclisinin 07.04.2011 tarih ve 5 No'lu kararı ile İl Trafik Komisyonu Başkanlığının da onayladığı, Kuşadası İlçe Trafik Komisyonunun 29.06.2001 tarih ve 6 sayı ile alınan kararlarına dayandığı tespit edilmiştir.
- (11) Bu iddialara ilişkin olarak Yönetmelik'in Sistemin Yönetimi ve Denetimi başlıklı 4. maddesinde; "*Belediye Denetimli Şehiriçi Toplu Taşıma Aracı, İşletmecilerin ve Sürücülerin sorumluluğu altında, Belediyenin ve kooperatif temsilcilerinin ortaklaşa belirleyeceği şekilde yönetim, denetim ve yürütümüne bağlı olarak, çıkartılacak yönergeler ve yasal mevzuata göre çalıştırılırlar.*" ifadeleri yer almaktadır. Yönetmelik hükmünden de anlaşılacağı üzere Kuşadası Belediyesi ve adı geçen dört kooperatif temsilcisinin ortaklaşa hareket ederek sistemin yönetimini ve denetimini gerçekleştirecekleri/gerçekleştirdikleri anlaşılmaktadır. Öyle ki yasal mevzuatla imtiyaz hakkını elde eden dört kooperatif temsilcisinin kendi aralarında ve Belediye ile koordineli hareket etmesinin mevzuat gereği olduğu ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal olabilecek bir anlaşma ve eylemden kaynaklanmadığı değerlendirilmektedir.
- (12) Bu bilgiler ışığında, şikâyete konu olan Kuşadası Belediyesinin uygulamalarının idari işlem niteliğinde olduğu sonucuna varılmıştır. Şikâyete konu uygulamaların idari yargı birimlerinde (Aydın 1. İdare Mahkemesi, Danıştay 8. Daire Başkanlığı) görülmesi de söz konusu uygulamaların idari işlem niteliğini açıkça ortaya koymaktadır. Kurul'un bazı kararlarında da belediyelerin çoğu uygulamalarının genellikle idari bir işlem olduğuna ve 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığına yer verilmiştir<sup>2</sup>.
- (13) Netice itibarıyla, şikâyet konusu uygulamanın şehir içi trafiğinin düzenlenmesine yönelik bir idari işlem olduğu, Kuşadası Belediyesinin 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesi

<sup>2</sup> 26.11.2014 tarih ve 14-46/847-386 sayılı, 18.07.2012 tarih ve 12-38/1090-349 sayılı Rekabet Kurulu kararları.

çerçevesinde söz konusu uygulamaları bakımından teşebbüs niteliğini taşımadığı ve anılan dört kooperatif temsilcisi ile Belediye arasındaki uygulamaların 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceği ve bu sebeple şikâyet konusu iddiaya yönelik olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmesine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

**J. SONUÇ**

- (14) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; şikâyetin reddine, şikâyet konusu iddiaya yönelik olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmesine gerek olmadığına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.