

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,  
(Yargı Kararları Üzerine Verilen)  
REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2013-4-106  
**Karar Sayısı** : 21-32/420-212  
**Karar Tarihi** : 24.06.2021

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

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

**B. RAPORTÖRLER** : Mücteba ALTUN, Burak SAĞLAM, Tülay ŞİMŞEK SARI

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Gözcü Gemi Acentelik Hizmetleri Ltd. Şti.  
Büyükdere Cad. Şair Sabri Sk. Alkım İşhanı No: 14/4  
Mecidiyeköy/İSTANBUL

**D. HAKKINDA SORUŞTURMA**

**YAPILANLAR** :- Zeyport Zeytinburnu Liman İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.  
Sahil Kennedy Caddesi Liman Sokak Zeytinburnu/İSTANBUL  
- GEMTAC Gemi Tali Acenteliği ve Bot Hiz. Tic. A.Ş. (eski unvanı: S.S. Gemi Tali Acenteleri Deniz Motorlu Taşıyıcıları Kooperatifi)  
Kazlıçeşme Mah. Liman Sok. Zeyport No:1 Dk: 6 Gemtac Hizmet Binası Zeytinburnu/İSTANBUL

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Zeyport Zeytinburnu Liman İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. ve GEMTAC Gemi Tali Acenteliği ve Bot Hiz. Tic. A.Ş.'nin 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerini ihlal etmediklerine ilişkin olarak Rekabet Kurulu tarafından alınan 15.03.2018 tarih ve 18-08/152-73 sayılı kararın Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi tarafından 31.03.2021 tarih ve 2020/795 E., 2021/676 K. sayılı kararıyla iptal edilmesi.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 31.03.2021 tarihli ve E: 2020/795, K: 2021/676 sayılı iptal kararı üzerine düzenlenen 18.06.2021 tarih ve 2013-4-106/BN-01 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda; Gözcü Gemi Acentecilik Hizmetleri Ltd. Şti (GÖZCÜ) tarafından yapılan başvuru üzerine Rekabet Kurulunun (Kurul) Zeyport Zeytinburnu Liman İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. (ZEYPORT) ve GEMTAC Gemi Tali Acenteliği ve Bot Hiz. Tic. A.Ş. (GEMTAC) hakkında aldığı 15.03.2018 tarih ve 18-08/152-73 sayılı kararın mahkeme tarafından iptal edilmesi üzerine yeniden karar alınması ile ilgili olarak;
- Mahkeme kararının gereğini yerine getirmek üzere Zeyport Zeytinburnu Liman İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. ile GEMTAC Gemi Tali Acenteliği ve Bot Hiz. Tic. A.Ş.'nin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (d) fıkrasını ihlal ettiği;
  - Bu sebeple söz konusu teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca idari para cezası uygulanması gerektiği

kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 25.11.2013, 13.02.2014 ve 24.02.2014 tarihlerinde intikal eden ve GÖZCÜ tarafından yapılan başvurularda, Zeytinburnu Limanı'nın lojistik hizmetleri sağlayan firmalar için zorunlu unsur niteliğinde olduğu ve diğer limanlarla ikame edilemeyeceği, başta barınma olmak üzere Zeytinburnu Limanı'ndan barınma, ofis ve otopark hizmeti alma taleplerinin reddedilmesinin Zeytinburnu Limanı işleticisi ZEYPORT'un hakim durumunu kötüye kullanması niteliğinde olduğu, ayrıca palamar ücreti konusunda kendilerine ayrımcı fiyatlama yapıldığı, anılan eylemlerin GÖZCÜ'nün piyasadaki faaliyetlerini zorlaştırdığı ve GÖZCÜ'yü piyasa dışına çıkarmayı hedeflediği, anılan eylemlerle ZEYPORT'un liman işletmeciliği alanındaki hakim durumunu GÖZCÜ'nün faaliyet gösterdiği pazarda kötüye kullandığı, ayrıca ZEYPORT ile Zeytinburnu Limanı'ndan barınma ve ofis hizmeti alan teşebbüsler, özellikle GEMTAC<sup>1</sup>, arasında örtülü bir anlaşma ya da uyumlu eylem bulunduğu, barınma alanlarının tahsisinin adaletli bir şekilde gerçekleştirilmediği, halihazırda barınma hizmeti alan teşebbüslerle uzun süreli anlaşmalar yapılmasının ve bu anlaşmalarda sözleşmenin yenilenmesinin her zaman mümkün kılınmasının ZEYPORT ile diğer teşebbüsler arasında gümrüklü liman hizmetleri piyasasını kendi aralarında paylaşmayı hedefleyen rekabete aykırı bir anlaşmanın bulunduğunu gösterdiği, bu suretle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) ihlal edildiği iddia edilmiştir.
- (5) Anılan başvuruya istinaden hazırlanan 11.12.2013 tarihli ve 2013-4-106/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulunun (Kurul) 26.12.2013 tarihli toplantısında görüşülerek dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla aynı Kanun'un 40. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 13-72/1006-M sayıyla karar verilmiştir.
- (6) Önaraştırma sonucunda düzenlenen 13.03.2014 tarihli ve 2013-4-106/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, Kurulun 26.03.2014 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 14-12/223-99 sayılı Kurul kararıyla, ZEYPORT hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına ve başvurunun reddine karar verilmiştir.
- (7) Öte yandan mezkur Kurul kararı; Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 17.11.2016 tarih ve 2014/1379 E., 2016/2917 K. sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Mahkemenin bahse konu iptal kararında, Zeytinburnu Limanı'nda yapılan uygulamalarda rekabet ihlali bulunup bulunmadığının ancak bir soruşturma ile ortaya konulması mümkün iken aksi bir değerlendirme ile soruşturma açılmamasına ilişkin olarak verilen dava konusu kararda hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesine yer verilmiştir. Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin anılan iptal kararı üzerine hazırlanan 17.03.2017 tarih ve 2013-4-106/BN sayılı Bilgi Notu, Kurulun 23.03.2017 tarihli toplantısında görüşülerek 17-11/140-M sayı ile 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak ZEYPORT ve GEMTAC hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (8) Kurulun 23.03.2017 tarih ve 17-11/140-M sayılı kararı ile hakkında soruşturma başlatılan teşebbüslere, 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca soruşturma kararı ve soruşturma tarafı teşebbüslerle ilgili olarak ileri sürülen iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgi 05.04.2017 tarihli yazıyla gönderilmiş ve teşebbüslerden, soruşturma bildirimini tebellüğ edildiği tarihten itibaren 30 gün içinde ilk yazılı savunmalarını göndermeleri talep edilmiştir. Bu kapsamda ZEYPORT ve GEMTAC'ın ilk yazılı savunmaları yasal süresi içinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Dosya konusu iddialar

<sup>1</sup> Kurulun 23.03.2017 tarih ve 17-11/140-M sayılı kararı ile açılan soruşturma çerçevesinde S.S. Gemi Tali Acenteleri Deniz Motorlu Taşıyıcıları Kooperatifi olarak yer alan soruşturma tarafı teşebbüsün birinci yazılı savunmasında şirket ticaret unvanının 31.12.2014 tarihinde nevi değişikliği ile GEMTAC Gemi Tali Acenteliği ve Bot Hizmetleri Tic. A.Ş. olarak değiştiği belirtilmiştir.

çerçevesinde soruşturma kapsamında, ZEYPORT ve GEMTAC'da yerinde inceleme yapılmıştır. Ayrıca başvuru sahibi teşebbüs olan GÖZCÜ'nün yanı sıra İstanbul Valiliği Karaköy Limanı Mülki İdare Amirliği (VALİLİK), T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı İstanbul Liman Başkanlığı (İLB), İMEAK Deniz Ticaret Odası (DTO) ve Yıldırım Gemi Acentacılığı Tic. Ltd. Şti. (YILDIRAY) ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Ek olarak hakkında soruşturma yürütülen teşebbüsler olan ZEYPORT ve GEMTAC'ın yanı sıra başvuru sahibi GÖZCÜ ile DTO, İLB, VALİLİK, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, Ataköy Marina Yat ve Liman İşletmeleri A.Ş.'den (ATAKÖY MARİNA), Cihad Denizcilik Engin Demirpolat (CİHAD), MARDAS Marmara Deniz İşletmeciliği A.Ş. (MARDAS), T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Tuzla Liman Başkanlığı (Tuzla Liman Başkanlığı), YILDIRAY, Zeyline Gemi Acenteliği ve Taşımacılığı Ltd. Şti. (ZEYLİNE) ve İstanbul34 Vapur Hizmetleri ve Denizcilik İşletmeciliği Ltd. Şti.'den (İSTANBUL34) bilgi talebinde bulunulmuştur.

- (9) Söz konusu bilgi taleplerine ilişkin cevabi yazılar, ATAKÖY MARİNA'nın 21.07.2017 ve 27.07.2017, GÖZCÜ'nün 28.07.2017, DTO'nun 31.07.2017, ZEYPORT'un 31.07.2017 ve 16.08.2017, CİHAD'ın 01.08.2017, GEMTAC'ın 03.08.2017 ve 11.08.2017, VALİLİK'in 07.08.2017, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü'nün 11.08.2017, İLB'nin 28.08.2017 ve 11.09.2017, Tuzla Liman Başkanlığı'nın 18.09.2017, ZEYLİNE'nin 20.11.2017, İSTANBUL34'ün 22.11.2017, YILDIRAY'ın 11.12.2017 ve MARDAS'ın 11.12.2017 tarihinde olmak üzere Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (10) Soruşturmanın ilk altı aylık süresi 23.09.2017 tarihinde sona ermiş olup, 22.08.2017 tarih ve 17-27/441-M sayılı Kurul kararıyla, 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin birinci fıkrası hükmü gözetilerek söz konusu soruşturmanın süresinin bitiminden itibaren üç ay uzatılmasına karar verilmiştir. Bahse konu Kurul kararı ile ayrıca, S.S. Gemi Tali Acenteleri Deniz Motorlu Taşıyıcıları Kooperatifi olarak geçen soruşturma tarafı teşebbüsün unvanı, değişmesi nedeniyle, GEMTAC Gemi Tali Acenteliği ve Bot Hizmetleri Tic. A.Ş. şeklinde düzeltilmiştir.
- (11) Soruşturma Heyetince hazırlanan 21.12.2017 tarihli ve 2013-4-106/SR sayılı Soruşturma Raporu Kurul üyelerine ve hakkında soruşturma yürütülen teşebbüslere 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince tebliğ edilmiş ve soruşturma taraflarının ikinci yazılı savunmaları talep edilmiştir. Hakkında soruşturma yürütülen teşebbüsler tarafından Soruşturma Raporuna ilişkin olarak gönderilen ikinci yazılı savunmalar, 05.01.2018 (ZEYPORT) ve 10.01.2018 tarihlerinde (GEMTAC) yasal süresi içinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (12) Tarafların ikinci yazılı savunmaları üzerine hazırlanan 23.01.2018 tarihli ve 2013-4-106/EG sayılı Ek Yazılı Görüş Kurul üyeleri ile hakkında soruşturma yürütülen taraflara tebliğ edilmiştir. Hakkında soruşturma yürütülen teşebbüsler tarafından üçüncü yazılı savunma gönderilmemiştir.
- (13) Kurul, yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a, Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara ve incelenen dosya kapsamına göre 15.03.2018 tarihli ve 18-08/152-73 sayılı nihai kararını vermiştir. Anılan kararda ZEYPORT ve GEMTAC'ın 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerini ihlal etmediklerine dolayısıyla aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca adı geçen teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığına hükmedilmiştir.
- (14) Kurulun 15.03.2018 tarih ve 18-08-152-73 sayılı kararının iptali istemiyle GÖZCÜ tarafından açılan dava üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi tarafından görüşülen davada 8. İdari Dava Dairesi; hem davacı tarafından sayılan liman hizmetlerinin hem de barınma olanaklarının birlikte bulunduğu tek limanın Zeytinburnu Limanı olduğu ve Valiliğin bu limanı hareket noktası olarak belirlemesi ile özellikle güney

demirleme bölgelerindeki gemilere yönelik tüm liman hizmetlerinin verilebileceği tek limanın Zeytinburnu Limanı olduğunun anlaşıldığı; dava konusu karara dayanak alınan soruşturma raporunda, soruşturma sürecinde elde edilen bilgilerden hareketle, dosya özelinde herhangi bir pazar tanımı ve coğrafi pazar tanımlamasına gerek görülmediğinin belirtildiği, elde edilen bilgilere göre, ZEYPORT'un barınma ve ofis hizmeti pazarında hâkim durumda olmadığı, şikayete konu barınma ve ofis hizmetleri yönünden alternatiflerinin bulunduğu, otopark ile palamar ücreti yönünden ise ayrımcı davranış bulunmadığı yolundaki tespit ve değerlendirmelerle rekabet ihlalinin bulunmadığı sonucuna varıldığı; ancak transit gemilere yönelik acentelik hizmeti pazarında, hizmet verilebilecek tek yerin Zeytinburnu Limanı olduğu ve rekabet koşulları komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olduğu için bu bölgelerden kolayca ayrılabilen bir bölge durumunda olması nedeniyle Zeytinburnu Limanının coğrafi pazar olarak belirlenmesi gerektiği, limanın tek işleticisinin ZEYPORT olduğu ve kuruluşundan itibaren kooperatif olarak başlayıp GEMTAC olarak devam eden teşebbüsün kuruluşundan itibaren süregelen en yüksek barınma payı ve ZEYPORT yönetimindeki ilişkisi de dikkate alınarak, değerlendirmelerin buna göre yapılması gerektiği, coğrafi pazar belirlenmesine gerek görülmediğine ilişkin hatalı tespitlere dayanılarak verilen dava konusu kararda hukuka uyarlık bulunmadığı; diğer yandan Valiliğin 27.06.2007 tarih ve 2007/213 sayılı kararında, barınma konusunda tesisin korunaklı alanlarının adil bir şekilde dönüşümlü olarak kullanılmasının liman işleticisi kuruluş tarafından sağlanması gerektiğine vurgu yapıldığı, davacının ilk başvurusunu 12.05.2009 tarihinde yaptığı göz önünde bulundurulduğunda ZEYPORT'un Valilik tarafından alınan karara yönelik herhangi bir çalışma yapmadığı ve davacının talebini reddettiği, dolayısıyla başka teşebbüslerin pazara sokulmadığı hususları ve barınma hizmeti alamamanın doğurduğu ağır sonuçlar da gözetildiğinde, 4054 sayılı Kanunun 4. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendindeki, "*Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi*" fiilinin gerçekleştiği sonucuna varıldığı ve ZEYPORT ve GEMTAC teşebbüslerine yönelik davacı tarafından konu edilen şikayet unsurlarının gerçekleşmediğine ve bu sebeple idari para cezası verilmesine yer olmadığına ilişkin Rekabet Kurulunun 15.03.2018 tarih ve 18-08/152-73 sayılı kararında hukuka uyarlık görülmediği gerekçeleriyle tesis edilen Kurul kararının iptaline karar vermiştir.

- (15) Gelineen noktada ilgili mahkeme kararı ve iptal edilen Kurul kararı üzerine hazırlanan 18.06.2021 tarihli, 2013-4-106/BN-01 sayılı Bilgi Notu 24.06.2021 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, Ankara Bölge idare Mahkemesi 8. idari Dava Dairesi'nin 31.03.2021 tarih ve 2020/795 E., 2021/676 K. sayılı iptal kararına ve incelenen dosya kapsamına göre nihai karar tesis edilmiştir.
- (16) İlgili coğrafi pazara yönelik olarak başvuru sahibi GÖZCÜ tarafından, Zeytinburnu Limanı'nın VALİLİK kararıyla hareket noktası olarak belirlenmesi, anılan limanda acentelik faaliyetlerinin sürdürülmesi için polis, sıhhiye, gümrük gibi tüm idari birimlerin bir arada bulunması, anılan limanda antrepo hizmetlerinin verilmesi ve transit beyannamesinin kabul edilmesi, anılan limanın transit gemilerin demirleme sahasına en yakın liman olması, diğer limanlarda bu özelliklerden bir veya birkaçının bulunmaması ve diğer limanların demirleme bölgesine uzaklıkları nedeniyle ciddi yakıt sarfiyatına yol açacak olması gibi nedenler sayılarak coğrafi pazarın Zeytinburnu Limanı olarak ele alınması gerektiği ifade edilmiştir.
- (17) GÖZCÜ tarafından yukarıda ifade edilen hususlar VALİLİK, DTO, İLB, Tuzla Liman Başkanlığı ve Ambarlı Liman İşleticisi MARDAS'a gönderilen yazılar ile araştırılmış, polis, sıhhiye, gümrük, antrepo hizmetinin bir arada verildiği tek limanın Zeytinburnu Limanı olduğu görülmüştür.
- (18) Diğer yandan VALİLİK kararında hareket noktası olarak belirlenen Ambarlı ve Kartal Limanlarının hareket ve barınma noktası olarak faaliyete geçip geçmediği ile ilgili belirsizlik

üzerine anılan limanlardan bilgi talebinde bulunulmuş, Tuzla Liman Başkanlığı'ndan gelen cevabi yazıda Kartal Limanı'nın gümrüklü hareket noktası olmadığı, ayrıca Liman Başkanlığı yetki sahalarında yer alan limanlarda transit gemilere lojistik hizmet veren acenteler bakımından başkaca gümrüklü hareket noktasının da olmadığı, yetki sahalarındaki limanlarda transit gemilere lojistik hizmet veren acentelere barınma, ofis veya otopark hizmeti verilmediği; Ambarlı Limanı İşleticisi MARDAS'tan gelen cevabi yazıda ise limanın gümrük hizmetlerinin verildiği bir liman olmakla beraber, hareket noktası olarak fiilen bir faaliyetinin bulunmadığı, anılan limandan konteyner ve yük taşımacılığı yapan gemilere ve temsilcisi acentelere hizmet verildiği<sup>2</sup>, transit gemilere lojistik hizmet veren acentelere hizmet verilmediği ifade edilmiştir. Öte yandan konuya ilişkin VALİLİK'ten gelen yazıda da benzer hususların belirtildiği görülmüştür. Sonuç olarak anılan yazılardan her iki limanın da fiilen gümrüklü hareket noktası olarak faaliyete geçmediği, söz konusu limanların transit gemilere lojistik hizmet veren acente botları tarafından kullanılmadığı, bu limanlarda bu tür acente botlarına yönelik barınma alanlarının da bulunmadığı anlaşılmıştır.

- (19) Diğer yandan her ne kadar 27.06.2007 tarih ve 2007/213 sayılı karar ile 17.08.2005 tarih ve 2005/56 sayılı VALİLİK kararına ek olarak Haydarpaşa Limanı ve Karaköy Limanı da hareket noktası olarak belirlenmişse de, ilgili kararda da belirtildiği üzere Karaköy Limanı'ndan gemilere sadece personel ve görevli sevkiyatı yapılabilmekte, diğer işlemler gerçekleştirilememektedir. Ayrıca İLB ve VALİLİK'ten alınan bilgilere göre Galata Port projesi nedeniyle Karaköy Limanı'nda gümrük uygulaması kaldırılmış ve halihazırda gemilere hizmet verilememektedir. Keza İLB ve VALİLİK'ten gelen bilgilerde Haydarpaşa Limanı'nın 19 no'lu Rihtımı'ndan da gemilere iaşe ve personel değişimi işlemleri yapılamadığı ve her iki limanda acente botlarının barınmasına müsaade edilmediği belirtilmektedir. Bu açılarından bakıldığında hem GÖZCÜ tarafından sayılan liman hizmetlerinin hem de barınma olanaklarının birlikte bulunduğu tek limanın Zeytinburnu Limanı olduğu ve VALİLİK'in Zeytinburnu Limanı'nı hareket noktası olarak belirlemesi ile özellikle güney demirleme bölgelerindeki gemilere yönelik tüm liman hizmetlerinin verilebildiği tek limanın Zeytinburnu Limanı olduğu söylenebilecektir<sup>3</sup>.
- (20) Yukarıda yer verilen Kurulun 15.03.2018 tarih ve 18-08/152-73 sayılı kararında yer alan herhangi bir coğrafi pazar tanımı yapılmasına gerek olmadığı tespitinde Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi'nin 31.03.2021 tarih ve 31 Mart 2021 tarih ve 2020/795 E., 2021/ 676 K. sayılı kararıyla hukuka uyarlık bulunmadığına hükmedilmiştir.
- (21) Anılan mahkeme kararında ilgili coğrafi pazara ilişkin olarak:

*“ ...davacı tarafından sayılan liman hizmetlerinin ve barınma olanaklarının birlikte bulunduğu ve Valiliğin bu limanı hareket noktası olarak belirlemesi ile güney demirleme bölgelerindeki transit gemilere yönelik tüm liman hizmetlerinin verilebildiği tek limanın Zeytinburnu Limanı olduğu, soruşturma raporunda, bu limandan barınma hizmeti alınmamasının alternatifinin en yakın 2,2 km uzaklıkta bulunan Ataköy Marina'dan barınma hizmeti alınmasıyla mümkün olduğu belirtilmekte ise de, bunun hem çok daha yüksek bir barınma ücreti ödemek zorunda bırakılması sonucunu doğurduğu gibi, ulaşım için rakiplerinden daha fazla ulaşım giderine ve zaman kaybına katlanmak zorunluluğu da doğurduğu, barınma hizmeti alamaması nedeniyle*

<sup>2</sup> VALİLİK yazısı ekinde yer alan Ambarlı Liman Başkanlığı yazısında liman sahasının yükleme boşaltma yapan gemiler tarafından kullanıldığı, transit gemilerin liman sahaslarına uğramadığı, gümrük noktasının bulunduğu Avcılar Balıkçı Barınağı'nda konteyner ve yük gemilerine hizmet veren sekiz acente botunun bulunduğu ifade edilmektedir.

<sup>3</sup> Bu husus belirtilmekle beraber (.....) ile yapılan görüşme sırasında sunulan ve daha sonra Kurum kayıtlarına 31.07.2017 tarihinde intikal eden yazı ekinde yer alan belgelerden, kuzey demirleme bölgesine ilişkin Rumeli Feneri Balıkçı Barınağı'nda pasaport kontrol noktası bulunmaması sebebiyle GBT işlemlerinin Karaköy Limanı Yerleşik Deniz Liman Şube Müdürlüğü'ne yönlendirilmesi şeklinde 28.03.2013 tarihli VALİLİK kararına dayanan bir uygulama örneğinin bulunduğu da belirtilmelidir.

*limanda bulunan ofislerden öncelikli kiralama hakkının da bulunmadığı gerekçesiyle ofis kiralama talebinin de reddi sonucunu doğurduğu, liman dışında daha uzak yerlerde ofis kiralamak zorunda kalması ile ulaşım ve zaman maliyetine katlanmak zorunda kaldığı, limandan barınma hizmeti alanların otopark ücretinden yararlandırıldığı aylık abonman imkanlarından da mahrum kalması sonucu daha yüksek ücret ödemek zorunda kaldığı, bunlara ilave olarak Valiliğin ve liman başkanlığının yazıları gereği, Zeyport dışında bekleyen acente teknelerinin hizmet vermek için mutlaka Zeyport'a gelerek, gerektiği şekilde prosedürleri tamamladıktan sonra hizmetlerini bu limandan hareketle yapabilecekleri dikkate alındığında, limana girişte ilk palamar ücretini, daha sonra malı gemiye götürdükten sonra gümrük işlemlerini yapmak için tekrar limana girişte ikinci palamar ücretini, limanda işlemler için iki saatten fazla beklemesi durumunda da üçüncü palamar ücretini ödemek zorunda kalabileceği halde, barınma hizmeti alan tessebbüslerin sadece gemiden limana dönerken limana girişte palamar ücreti ödediği hususları dikkate alındığında, daha yüksek maliyetlere katlanmak zorunda bırakılarak, faaliyetlerinin limanda barınma hizmeti alanlara göre zorlaştırıldığı görülmektedir. Bu durumda, transit gemilere yönelik acentelik hizmeti pazarında, hizmet verilebilecek tek yerin Zeytinburnu Limanı olduğu ve rekabet koşulları komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olduğu için bu bölgelerden kolayca ayrılabilen bir bölge durumunda olması nedeniyle, Zeytinburnu Limanının coğrafi pazar olarak belirlenip, tek işleticinin de Zeyport olduğu ve kuruluşundan itibaren Kooperatif olarak başlayıp Gemtac olarak devam eden teşebbüsün kuruluşundan itibaren süregelen en yüksek barınma payı ve Zeyport yönetimindeki ilişkisi de dikkate alınarak, değerlendirmelerin buna göre yapılması gerekirken, coğrafi pazar belirlenmesine gerek görülmediğine ilişkin hatalı tespitlere dayanılarak verilen dava konusu kararda hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”*

ifadelerine yer verilmiştir.

- (22) Ankara Bölge idare Mahkemesi 8. idari Dava Dairesi'nin 31.03.2021 tarih ve 2020/795 E., 2021/676 K. sayılı iptal kararı doğrultusunda yapılan yeniden inceleme çerçevesinde dosya bakımından ilgili coğrafi pazar Zeytinburnu Limanı olarak tanımlanmıştır.
- (23) Öte yandan yukarıda ayrıntılarına yer verilen başvuru ve devamındaki süreç incelendiğinde, başvuru konusu hususların iki noktada toplandığı görülmektedir:
- (24) Öncelikli olarak GÖZCÜ, başta barınma olmak üzere Zeytinburnu Limanı'ndan barınma, ofis ve otopark hizmeti alma taleplerinin reddedilmesinin ZEYPORT'un hakim durumunu kötüye kullanması niteliğinde olduğunu, ayrıca palamar ücreti konusunda kendilerine ayrımcı fiyatlama yapıldığını, anılan eylemlerin GÖZCÜ'nün piyasadaki faaliyetlerini zorlaştırdığını ve GÖZCÜ'yü piyasa dışına çıkarmayı hedeflediğini, anılan eylemlerle ZEYPORT'un liman işletmeciliği alanındaki hakim durumunu GÖZCÜ'nün faaliyet gösterdiği pazarda kötüye kullandığını, Zeytinburnu Limanı'nın lojistik hizmetleri sağlayan firmalar için zorunlu unsur niteliğinde olduğunu ve diğer limanlarla ikame edilemeyeceğini iddia etmektedir.
- (25) İkinci olarak ise GÖZCÜ, ZEYPORT ile Zeytinburnu Limanı'ndan barınma ve ofis hizmeti alan teşebbüsler (özellikle GEMTAC) arasında örtülü bir anlaşma ya da uyumlu eylem bulunduğunu, barınma alanlarının tahsisinin adaletli bir şekilde gerçekleştirilmediğini, halihazırda barınma hizmeti alan teşebbüslerle uzun süreli anlaşmalar yapılmasının ve bu anlaşmalarda sözleşmenin yenilenmesinin her zaman mümkün kılınmasının ZEYPORT ile diğer teşebbüsler arasında gümrüklü liman hizmetleri piyasasını kendi aralarında paylaşmayı hedefleyen rekabete aykırı bir anlaşmanın bulunduğunu gösterdiğini iddia etmektedir.

- (26) Söz konusu iddialar ilk olarak 13.03.2014 tarihli ve 2013-4-106/ÖA sayılı Öneri Raporunda incelenmiş; anılan rapor sonucunda alınan 14-12/223-99 sayılı Kurul kararıyla, ZEYPORT hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına ve başvurunun reddine karar verilmiştir. Mezkur Kurul kararı; Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 17.11.2016 tarih ve . 2014/1379 E, 2016/2917 K. sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Mahkemenin bahse konu iptal kararında, Zeytinburnu Limanı'nda yapılan uygulamalarda rekabet ihlali bulunup bulunmadığının ancak bir soruşturma ile ortaya konulması mümkün iken aksi bir değerlendirme ile soruşturma açılmamasına ilişkin olarak verilen dava konusu kararda hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesine yer verilmiştir.
- (27) Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin anılan iptal kararı üzerine hazırlanan 15.03.2018 tarih ve 18-08/152-73 sayılı Soruşturma Raporu Kurul tarafından görüşülerek 15.03.2018 tarihli ve 18-08/152-73 sayılı nihai karara bağlanmıştır. Anılan kararda Zeyport ve GEMTAC'ın 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerini ihlal etmediklerine dolayısıyla aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca adı geçen teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığına, bununla birlikte ilgili pazarlarda rekabetçi yapının gözetilmesini teminen İstanbul Valiliği Karaköy Limanı Mülki İdare Amirliği ve İstanbul Liman Başkanlığına görüş yazısı gönderilmesini teminen Başkanlığın görevlendirilmesine hükmedilmiştir.
- (28) GÖZCÜ anılan Kurul kararının iptalini talep etmiştir. Yukarıda da yer verilen gerekçelerle Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi tarafından görüşülen davada, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendindeki, "*Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi*" fiilinin gerçekleştiği sonucuna varıldığı ve ZEYPORT ve GEMTAC teşebbüslerine yönelik davacı tarafından konu edilen şikayet unsurlarının gerçekleşmediğine ve bu sebeple idari para cezası verilmesine yer olmadığına ilişkin Rekabet Kurulunun 15.03.2018 tarih ve 18-08/152-73 sayılı kararında hukuka uyarlık görülmediği gerekçeleriyle Kurul kararının iptaline karar verilmiştir.
- (29) İlgili mahkeme kararın gereğinin yerine getirilmesini teminen ZEYPORT ve GEMTAC'a ciro bilgilerine yönelik olarak Kurumun 03.06.2021 tarihli, 26420 sayılı bilgi talep yazısına 10.06.2021 tarihli, 18496 sayılı yazı ile ZEYPORT tarafından gönderilen cevabi yazıda;
- GÖZCÜ tarafından ZEYPORT'a gönderilen 12.09.2017 tarihli yazıda barınma taleplerinin bulunmadığının beyan edildiği,
  - GÖZCÜ tarafından ZEYPORT'tan barınma hizmeti alınamaması nedeni ile herhangi bir barınma ücretine katlanıldığı ya da rakiplerinden fazla ulaşım gideri ödendiğine dair fatura ya da banka havale dekontu ibraz edilemediği; ayrıca GÖZCÜ'nün Gözcü 1 ve Gözcü 2 isimli botlarının iddia edilen aksine Ataköy Marina'da değil, herhangi bir ücret ödemediği Sümerbank Eski İskelesi'nde barındığının ispat edildiği,
  - ZEYPORT tarafından tahakkuk ettirilen ve fuzuli olduğu iddia edilen işgal ücretlerinin (palamar ücretleri) objektif gerekçelere dayandığı; ayrıca söz konusu uygulamaların yalnızca GÖZCÜ'ye değil, barınma hizmeti alan tüm teşebbüslere uygulandığı ve bu kapsamda GÖZCÜ'ye yönelik herhangi bir ayrımcılık yapılmadığı; diğer yandan bahsi geçen ücretlerin toplam palamar ücretleri ve ayrıca GÖZCÜ'ye kesilen toplam palamar ücreti içerisinde sınırlı bir yer kapladığı
- belirtilerek söz konusu gerekçelere dayalı bir hüküm kurulmasının ve buna bağlı olarak 4054 sayılı Kanunun ihlal edildiği tespiti yapılmasının hatalı olacağı ifade edilmiştir.
- (30) Diğer yandan ZEYPORT tarafından öne sürülen bu hususların Danıştay tarafından ele alınabileceği değerlendirilerek Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. idari Dava Dairesi'nin 31

Mart 2021 tarih ve 2020/ 795 E., 2021/ 676 K. sayılı kararının Kurul tarafından yerine getirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

- (31) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Bu Kanun'un 4, 6 ve 7. 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. Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in (Ceza Yönetmeliği) 1. maddesinde ise yönetmeliğin 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.
- (32) Yukarıda yer verilen açıklamalar ve ilgili mahkeme kararının yerine getirilmesini teminen yapılan değerlendirme neticesinde ZEYPORT ve GEMTAC'ın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendini ihlal ettiği sonucuna ulaşılmıştır.
- (33) Bu çerçevede, anılan teşebbüslere uygulanacak idari para cezası 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi ve ilgili Ceza Yönetmeliği hükümleri kapsamında değerlendirilmiştir.
- (34) Ceza Yönetmeliği'nin temel para cezasını düzenleyen 5. maddesinin ilk fıkrasına göre; temel para cezası hesaplanırken ihlale taraf olan teşebbüslerin Kurul tarafından saptanacak yıllık gayri safi gelirlerinin, karteller için %2'si ile %4'ü, diğer ihlaller için %0,5'i ile %3'ü arasında bir oran esas alınacaktır. Bu çerçevede, ilk olarak tespit edilen ihlalin hukuki niteliğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede ZEYPORT ve GEMTAC'ın davranışlarının diğer ihlaller kategorisinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
- (35) Yukarıda da ifade edildiği gibi Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, diğer ihlaller için temel para cezası hesaplanırken ihlalde bulunan teşebbüslerin Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin %0,5'i ile %3'ü arasında bir oranın esas alınması gerektiği düzenlenmiştir. Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise birinci fıkrada yazılı oranların belirlenmesinde ilgili teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususların dikkate alınacağı hükmüne yer verilmiştir.
- (36) 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. Dosya kapsamında yapılan tespit ve değerlendirmeler ışığında Ceza Yönetmeliği'nde belirtilen ağırlaştırıcı unsurların bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (37) Ceza Yönetmeliğinin 7. maddesinin 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 ilgili teşebbüslerce ispat edilmesi halinde belirlenen para cezasının dörtte bir ile beşte üç arasında indirilebileceği belirtilmektedir.
- (38) Kurul tarafından yürütülen soruşturma sürecinde ZEYPORT, T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı İstanbul Liman Başkanlığı (İLB) kayıtlarına 22.06.2017 tarih ve



## 21-32/420-212

31785 sayı ile giren dilekçesiyle, Başkanlığın uygun görmesi halinde 22 ile sınırlandırılmış bot sayısının 25-26 tekneye çıkarılmasının liman hizmetlerini aksatmayacağını ve halen barınma talebi bulunan firmaların taleplerinin karşılanabileceğini belirttiğini, İLB'nin de söz konusu talepleri neticesinde 17.08.2017 tarihli yazısı ile Zeytinburnu Limanı'ndan yararlanacak bot sayısını 22'den 25'e çıkardığını, ayrıca ZEYPORT'a ait 5 no'lu iskele olarak adlandırılan yerin de acente botları için barınma/bağlama yeri olarak kullanılabilabileceğini ZEYPORT'a ilettiğini bildirmiş, İLB'nin anılan kararı sonrasında başvuru sırasına göre barınma talebi sahibi teşebbüslere noter kanalı ile yapılan tebligatları yazı ekine eklemiştir. Anılan belgelerden ZEYPORT'un, soruşturma süreci ile birlikte soruşturma konusu barınma sorununa çözüm üretme bakımından daha aktif bir gayret içerisine girdiği ve bu girişimlerin hafifletici unsur olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

- (39) Bu çerçevede teşebbüslerin lehine olduğu için idari para cezasının takdirinde 2017 yılına ilişkin yıllık gayri safi gelirleri esas alınmış, ZEYPORT'a ve GEMTAC'a 2017 yılına ilişkin yıllık gayri safi gelirleri üzerinden %(. ....) oranında idari para cezası verilmesine karar verilmiştir.

**I. SONUÇ**

(40) Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi'nin 31.03.2021 tarih ve E. 2020/795, K. 2021/676 sayılı iptal kararı ve incelenen dosya kapsamına göre;

- Zeyport Zeytinburnu Liman İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. ile GEMTAC Gemi Tali Acenteliği ve Bot Hiz. Tic. A.Ş.'nin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (d) fıkrasını ihlal ettiğine;
- Bu nedenle aynı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ile Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi, ikinci fıkrası ve 7. maddesinin birinci fıkrası hükümleri uyarınca 2017 mali yılı sonunda oluşan yıllık gayri safi gelirlerinin %(. ....)'si oranında olmak üzere
- Zeyport Zeytinburnu Liman İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. 22.412,64- TL
- GEMTAC Gemi Tali Acenteliği ve Bot Hiz. Tic. A.Ş. 22.892,10- TL

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