

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2016-4-31 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : **16-35/597-265**
Karar Tarihi : 27.10.2016

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Kerem TOMUR, Süleyman DAĞDEVİREN

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - AT Avrupa Turizm Ltd. Şti.
Temsilcisi: Av. Çağlar ALTINTAŞ
Fulya Mah. Büyükdere Cad. Hukukçular Sitesi No:24 K:6 D:65
Mecidiyeköy-Şişli/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Türk Havayolları Anonim Ortaklığı
Atatürk Havalimanı, Yeşilköy 34149 İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Türk Havayolları Anonim Ortaklığının AT Avrupa Turizm Ltd. Şti. adlı teşebbüsün bilet satış sistemlerini kapatmak suretiyle hizmet sunumunu ve bilet satışını engelleyerek 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu ihlal ettiği iddiası.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 09.02.2015 tarihinde giren başvuru, Kurulun 05.03.2015 tarih 15-10/145-M sayılı kararı ile, şikâyetin taraflar arasındaki ticari uyuşmazlığı konu edindiği, bu nedenle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) kapsamında olmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. İlgili Kurul kararı Ankara 9. İdare Mahkemesinin 2015/589 E., 2016/528 K. sayılı kararı ile iptal edilmiştir.
- (3) Bahse konu mahkeme kararında;
- Başvuruda herhangi bir ticari uyuşmazlığa yer verilmeden Türk Havayolları Anonim Ortaklığının (THY) bilet satış piyasasına yönelik eylemlerinin "hâkim durumu kötüye kullanma", "rekabeti kısıtlayıcı olma" gibi özelliklerine vurgu yapılarak THY'nin bu eylemleri nedeniyle bu sektörde faaliyet gösteren pek çok acentenin piyasada zor durumda kaldığı, tüketicilerin zarar gördüğü hususlarına değinildiği,
 - Bu haliyle şikâyetin ticari uyuşmazlıktan ziyade piyasanın genelini etkileyebilecek nitelikte iddialar içerdiği;
 - Bu nitelikte iddialar içeren bir şikâyet hakkında soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının anlaşılmasını teminen önaraştırma yapılması ve idarece araştırmanın genişletilmesi gerektiği halde, dava konusu şikâyet talebinin reddi işleminde hukuka uyarlık görülmediği

değerlendirmelerinde bulunulmuştur.

(4) Mahkeme kararı üzerine hazırlanan 27.07.2016 tarih 2016-4-31/BN-1 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 04.08.2016 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 16-26/451-M sayı ile konuya ilişkin önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 06.09.2016 tarih, 2016-4-31/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu ve 21.10.2016 tarih, 2016-4-31/BN-2 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(5) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

- AT Avrupa Turizm Ltd. Şti.'nin (AT AVRUPA) Non-IATA¹ statüsünde Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği (TÜRSAB) belgesi ile havayolu taşımacılığı biletleme pazarında uzun yıllardır faaliyette bulunduğu,
- Sektörde yaygın olarak kullanılan *Amadeus* programı vasıtasıyla IATA acenteleri üzerinden büyük teşebbüslerin rezervasyonlarını ve seyahat planlamalarını yaptığı,
- AT AVRUPA'nın kazancının %90'ını THY üzerinden temin ettiği,
- 14.01.2015 tarihinde THY'ye ait bir uçuşta yer tutulduğu gerekçesiyle AT AVRUPA'nın THY tarafından aranarak ileride IATA acentesi olmasının önünün kapatılmaması için acilen yazılı bir belge düzenlenerek taraflarına gönderilmesinin talep edildiği,
- Bu telefon görüşmesi üzerine AT AVRUPA yetkilisi tarafından herhangi bir yer tutma veya herhangi bir isme rezervasyon alma işlemi yapılmamış olmasına rağmen, yaptırma maruz kalmamak adına bir açıklama e-postasının THY'ye gönderildiği,
- AT AVRUPA'nın iddia edildiği gibi bir rezervasyon yapmadığı, herhangi bir rezervasyon numarası almadığı ve THY'nin zarar görmesine neden olacak hukuk ve meslek kuralları aksine bir işlem yapmadığı, AT AVRUPA'ya atfedilen eylemin tamamen THY'nin sistemsel eksikliğinden ve sistemlerinin o anki teknik arızasından kaynaklandığı,
- AT AVRUPA tarafından yapılan açıklamalara rağmen, hiçbir uyarı yapılmaksızın ve gerekçe gösterilmeksizin AT AVRUPA'nın biletleme sistemlerinin kapatıldığı ve THY ile ilgili rezervasyon oluşturma ve yönlendirme işlemlerinin yapılmasının engellendiği,
- Sektörde hakim durumda olan THY'nin bu gücünü acentelerin sistemlerini istediği zaman kapatmak suretiyle kötüye kullandığı, (.....) uygulamasına yaygın olarak başvurduğu,
- THY'nin söz konusu davranışı ile 4054 sayılı Kanun'u ve 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'ni (2002/2 sayılı Tebliğ) ihlal ettiği

iddia edilmektedir.

(6) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Önaraştırma Raporu ve Bilgi Notunda; 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca THY hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı belirtilmiştir.

¹ Uluslararası havayolu biletlerinin seyahat acentaları tarafından satışı Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (International Air Transport Association-IATA) iznine bağlıdır. Non-IATA acente, IATA üyesi/izni olmayan bu nedenle biletleme yetkisi bulunmayan, IATA üyesi acentelerle yaptıkları anlaşmalar çerçevesinde sadece rezervasyon oluşturma ve yönlendirme işlemlerini yapabilen teşebbüslerdir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

- (7) Başvurunun konusu dikkate alınarak ilgili ürün pazarı “havayolu taşımacılığı acentelik hizmetleri pazarı” olarak belirlenmiştir. Değerlendirmeyi değiştirmeyeceğinden ilgili coğrafi pazar tanımı ise yapılmamıştır.

I.2. Acentelerin Havayolu Taşımacılığındaki Yeri

- (8) Havayolu ile yolcu taşımacılığı yapan şirketlerin biletlerini tüketicilere ulaştırmak için kullandıkları dağıtım kanallarını; kurumsal internet siteleri, çağrı merkezi, havalimanı ve diğer satış ofisleri, havayollarının kendi rezervasyon sistemleri ve IATA üyesi acentelerin kullandıkları global dağıtım sistemleri oluşturmaktadır.
- (9) Global dağıtım sistemi (GDS) olarak adlandırılan *Amadeus*, *Sabre*, *Worldspan* ve *Galileo* gibi online bilet satış platformlarına havayolu firmaları uçuş, fiyat ve kontenjan bilgilerini girerken, acenteler yolcunun isteğine bağlı olarak platform üzerinden rezervasyon ve biletleme işlemlerini yapmaktadırlar.
- (10) Genel olarak havayolu ile yolcu taşımacılığı sektöründeki acentelik sistemi incelendiğinde birbirinden farklı tiplerde acenteler ile çalışıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki havayolu taşımacıları ile gerçekleştirdikleri anlaşmalar çerçevesinde, havayolu taşımacılarının kendi rezervasyon sistemleri ile biletleme işlemi gerçekleştiren acentelerdir. Bunun yanı sıra IATA'ya kayıtlı acente ve havayollarının dâhil olduğu BSP (*Billing and Settlement Plan*) sistemine üye olan acenteler bulunmaktadır. Anılan sistem, acenteler ile havayolu taşıma firmaları arasında veri ve fon akışına imkân sağlamakta, her bir havayolu ile acentenin doğrudan ilişki kurmasına gerek kalmaksızın tüm bilgilerin sistemden transferi söz konusu olabilmektedir. IATA üyesi acenteler ile havayolu işletmeleri arasında ayrı bir anlaşma yapılmasına gerek bulunmamaktadır. Sadece havayolu işletmelerinin verecekleri bir yetki belgesi ile acenteler IATA sistemi üzerinden bilet satışı gerçekleştirebilmektedir.
- (11) Non-IATA acenteler, yani IATA üyesi olmayan acenteler ise havayolu taşımacıları veya IATA üyesi olan başka bir acente ile yapacakları anlaşmalar çerçevesinde hizmet verebilmektedir. Non-IATA acenteler sadece rezervasyon oluşturma ve yönlendirme işlemleri yapabilmekle birlikte biletleme yetkisini haiz değildir.
- (12) Non-IATA acentelerin, havayolu taşımacılığı yapan teşebbüs ile herhangi bir anlaşmaya girmeden bir IATA acentesi bünyesinde faaliyet gösterebilmeleri sebebiyle gölge acente addedildikleri, havayolu şirketleri tarafından dahi çoğu zaman bilinemedikleri inceleme sürecinde elde edilen bilgiler arasındadır.

I.3. Yapılan İnceleme ve Tespitler

I.3.1. THY'den Temin Edilen Bilgi, Belge ve Açıklamalar

- (13) THY yetkilileri ile yapılan görüşmede, AT AVRUPA gibi Non-IATA statüsünde faaliyet gösteren acentelerin alt acente olarak nitelendirilebileceği, bu nitelikteki acentelerin havayolu şirketleri ile sözleşmelerinin olmadığı, IATA acentelerinin sistemlerini kullanmak suretiyle faaliyet gösterdikleri ve bu kapsamda sadece rezervasyon yapma yetkilerinin olduğu ifade edilmiştir. Bu çerçevede THY'nin Non-IATA acentelerle herhangi bir sözleşmesinin bulunmadığı belirtilmiştir.
- (14) THY yetkilileri tarafından, IATA kuralları çerçevesinde, rezervasyon kurallarında hangi ihlalde acenteye hangi cezanın hükmedileceğinin belirlendiği, bu kapsamda acentelerin

kuralları ihlal etmesi durumunda havayolu şirketlerinin acentelere bir takım cezalar uygulayabildiği belirtilmiştir.

- (15) Görüşmede, AT AVRUPA'nın geçmişte gerçekleştirmiş olduğu rezervasyonlar ve THY mil programı uygulaması dahilinde çeşitli hususlarda usulsüzlükleri ve ihlallerinin tespit edildiği belirtilerek, bahsi geçen usulsüzlükler nedeniyle AT AVRUPA şirketi yetkilisi (.....)'ün Miles&Smiles kartının iptal edildiği bilgisi edinilmiştir. Konuya ilişkin olarak (.....) tarafından gönderilen 08.01.2009 tarihli ihtarname, bu ihtarnameye cevaben THY tarafından (.....)'e iletilen 03.02.2009 tarihli yazı ve THY'nin TÜRSAB'a ilettiği 21.01.2009 tarihli ve 03.04.2015 tarihli "(.....)" konulu yazılar THY aracılığıyla Kurum kayıtlarına girmiştir.

- (16) THY tarafından (.....)'ün ihtarnamesine karşılık iletilen 03.02.2009 tarihli yazıda;

"Sayın (.....),

...Diğer havayollarının uçuşlarında kazanılan millerin Ortaklığımız uçuşlarında ödül bilet olarak kullanılması ya da Ortaklığımız uçuş milleri ile kazanılmış ödül biletlerin diğer havayollarının uçuşlarında ödül bilet olarak kullanılması halinde havayolları arasında bir muhasebeleşme olmaktadır. Zira malumunuz olduğu üzere bu ödül biletlerin havayollarına bir maliyeti bulunmaktadır. Singapur Havayollarına ait Krisflyer kartınızla Ortaklığımız uçuşlarında farklı kişilerin uçuşlarından kazanılan milleri kendi hesabınıza işletmekle, gerek Singapur Havayolları'nın gerekse Miles&Smiles programının hükümlerini ihlal etmiş bulunmaktasınız, bu ihlalin Singapur Havayolları'nca oradaki FFP üyeliğinize son verilmesi için kullanılmaması, Singapur Havayolları'nca Ortaklığımız uçuşlarında farklı kişilerin uçuşlarından dolayı o program kapsamında kazanılan millerin Ortaklığımıza faturalanmasını ve tarafımıza maddi zarar verilmesini engellemektedir. Bu sebeple oradaki usulsüz işleminiz Ortaklığımızın da zarar görmesine ve ortaklık program koşullarımızın da ihlaline sebep olmuştur.böyle bir usulsüzlüğe müsamaha göstermemizin beklenemeyeceğini, uygulamanın program koşullarının icrasından ibaret objektif bir uygulama olduğunu üzülerek bildiririz." şeklinde açıklamalara yer verilmiştir.

- (17) 21.01.2009 tarihli THY tarafından TÜRSAB'a gönderilen "Miles&Smiles Suistimali" konulu bilgilendirme yazısında:

"Kemberburgaz/İstanbul bölgesinde faaliyet gösteren (.....)'in sahibi ve yetkilisi olan Miles&Smiles üyemiz (.....)'ün ise Star Alliance üyesi (.....)'in sistemsel açığını tespit ettiği ve acenteler tarafından bilet düzenlendikten sonra yolculara on-line check-in yapıp sisteme kendi (.....) Özel Yolcu Programı üyelik numarasını girerek farklı kişilerin gerçekleştirdiği uçuşlardan kendi hesabına mil kazandığı tespit edilmiştir." ifadeleri yer almaktadır.

- (18) THY tarafından TÜRSAB'a gönderilen 03.04.2015 tarihli "(.....)" konulu yazıda ise, "haksız/usulsüz mil kullanımı, mil harcaması, alt acente olarak hizmet verdiği esnada rezervasyonlarına aracılık ettiği kişilerin millerinin usulsüz şekilde kendi hesabına işlenmesi, uçuş dokümanlarında tahrifat yaparak usulsüz mil kazanıma çalışılması, usulsüz millerle düzenlenen biletlerin yolculara para ile satılması olmak üzere sadakat programlarında gerçekleştirdiği usulsüzlüklerin ardından ve vaki uyarılara rağmen eylemlerinin devamı üzerine aile bireyleri ve usulsüzlüklerde ortaklaşa hareket ettiği tespit edilen kişilerle birlikte" (.....)'ün Star Alliance² bünyesindeki havayolları tarafından (.....) alındığı ve sadakat programı üyeliklerinin askıya alındığı belirtilmektedir.

²Star Alliance, 1997 yılında Scandinavian Airlines, Thai Airways International, Air Canada, Lufthansa ve United Airlines tarafından Almanya'nın Frankfurt şehri merkezli olarak kurulan

- (19) THY yetkilileri yapılan görüşmede, rezervasyon/biletleme sürecinin çeşitli suiistimallere açık olduğundan bahisle, acentelik ilişkisinin güven esasına dayandığını, bu kapsamda problem yaşanan acentelere ihlalin derecesine göre uyarıda bulunulduğunu veya çalışmanın kesilmesi gibi yaptırımlar uygulanabildiğini ifade etmişlerdir.
- (20) THY tarafından gönderilen belgeler arasında, 2014-2016 yıllarında şikâyetçi ile aynı gerekçeyle sisteme erişimi engellenenler; sisteme erişimi engellenen IATA acenteleri; sisteme erişimi diğer nedenlerle engellenen Non-IATA acenteleri olmak üzere üç farklı kategori halinde listeler de yer almaktadır. Bu kapsamda, şikâyetçinin “Rezervasyonda fazladan yer tutma” gerekçesiyle sisteme girişinin engellendiği, ilgili listede bu gerekçeyle sistem erişimi kesilen 15 Non-IATA acentenin bulunduğu görülmektedir. IATA acentelerinin sisteme girişinin engellenmesinin ise birden çok gerekçeye bağlı olarak gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Bu listede 18 IATA acentesi bulunmakta, gerekçeler ise: “Bağlı segmentler üzerinde rezervasyon manipülasyonları yapılması”, “Kurallar dışında kısmi iptal yapılması”, “Daha düşük sınıflarda yer bulabilmek için sahte/rezervasyona dâhil olmayan destinasyonlara rezervasyon yapılması”, “Rezervasyonda fazladan yer tutma” olarak sıralanmaktadır. Son listede ise Non-IATA acentelerin sisteme girişinin engellenmesine neden olan diğer kural ihlallerine yer verilmiştir. Bu kapsamdaki gerekçeler: “ADM borcunu ödememesi nedeniyle erişim kapatma”, “Etkin olmayan rezervasyon”, “Bağlı segmentler üzerinde rezervasyon manipülasyonları yapılması”, “Kurallar dışında kısmi iptal yapılması”, “Daha düşük sınıflarda yer bulabilmek için sahte/rezervasyona dâhil olmayan destinasyonlara rezervasyon yapılması”, “Eksik yer tahsis etmesi nedeniyle erişim kapatma”, “Spekülatif/sahte rezervasyon”, “Acente iflası/default”, “Aktif çalışılmayan acente”, “Fazla availability sorgulama”, “Rezervasyon opsiyon ihlali” olarak görülmektedir.
- (21) THY tarafından gönderilen ve detaylarına yukarıda yer verilen bilgilerden, THY’nin çok çeşitli gerekçelerle acentelerin sistemlerini kapatabildiği anlaşılmaktadır. İnceleme sürecinde THY tarafından acentelerin, rezervasyon ve biletleme işlemleri esnasında riayet edilmesi gereken kurallar, bu kuralların ihlali halinde uygulanacak yaptırımlar ve konuya ilişkin güncellemeler hakkında e-posta yoluyla periyodik olarak bilgilendirildiği ve bu bilgilerin “Türk Hava Yolları Rezervasyon Debit Memo Kuralları” başlığı altında ayrıca şirket internet sayfasından duyurulduğu bilgisine ulaşılmıştır³.

I.3.2. AT AVRUPA’dan Temin Edilen Bilgi, Belge ve Açıklamalar

- (22) AT AVRUPA yetkilisi Gökmen ÖZ, görüşmede genel olarak başvuru dilekçesinde yer verilen hususlara ilişkin açıklamalarda bulunmuştur. AT AVRUPA’nın Non-IATA acente olduğu için biletleme yapamadığı, sadece rezervasyon oluşturma ve yönlendirme işlemlerini yapabildiği ve THY ile aralarında herhangi bir sözleşme bulunmadığı ifade edilmiştir. THY’nin sistemlerinden kaynaklı bir hata nedeniyle AT AVRUPA tarafından oluşturulmadığı halde rezervasyon kaydının oluştuğu ve bu nedenle THY’nin zarara uğradığı, bu zarara AT AVRUPA’nın işlemlerinin neden olduğu gerekçesiyle biletleme sistemlerinin uyarıda bulunulmadan kapatıldığı, THY’nin bilinçli olarak acenteleri sistem dışına itmek üzere bu nitelikte yaptırımlar uyguladığı, böylelikle acentelerin yolculara başka havayolları üzerinden daha uygun fiyatla uçuş planlamasını engellemeye çalıştığı iddia edilmiştir.

küresel havayolu ittifakıdır. 28 üyesi bulunan Star Alliance’a bağlı havayolu şirketleri, Eylül 2015 itibarıyla toplamda 192 ülkede 1,330 havalimanına günde ortalama 18.500 uçuş gerçekleştirmekte, yılda ortalama 641 milyon yolcu taşımaktadır. (Kaynak:<http://www.staralliance.com/>)

³ <http://www.turkishairlines.com/tr-tr/acente-bilgi-kutuphanesi/turk-hava-yollari-debit-memorezervasyon-kurallari>

- (23) AT AVRUPA'dan temin edilen bilgi ve belgeler genel itibarıyla THY'nin acentelere uyguladığı yaptırımlara ilişkindir. Bu kapsamda gerek doğrudan THY tarafından gerekse *Amadeus* aracılığıyla acentelere iletilen e-postalara yer verilmiştir. Bu e-postalar "*hatalı rezervasyon*" nedeniyle THY tarafından acentelere kesilen cezaları ve bu cezaların yatırılması gereken banka hesap numaralarını içermektedir. Bu belgelerin üzerine başvuru sahibi tarafından düşülen birtakım notlar bulunmaktadır. Bu notlarda hatalı rezervasyonun THY'ye maliyetinin (.....) Euro olduğu, buna rağmen her bir hata için acentelerden (.....) Euro talep edildiği bu hususun da THY tarafından fahiş kar elde etmek amacıyla uygulandığı iddiası yer almaktadır. Diğer bir notta THY'nin acentelere verdiği cezaların keyfi olduğu zaman zaman da hatalı olarak cezalar verdiği iddia edilmiş ve THY tarafından gönderilen bir mail de buna dayanak olarak gösterilmiştir.
- (24) Belgeler arasında THY tarafından tüm acentelere gönderildiği anlaşılan bir duyuru metni de bulunmaktadır. Duyuruda, şirket tarafından uygulanacak olan yaptırımların revize edildiği, bu çerçevede yaşanacak suistimallerin acentenin THY uçuşlarını görüntüleme, rezervasyon yapma ve biletleme fonksiyonlarının bloke edilmesi sonucunu doğurabileceği ifade edilmiştir. Bahse konu değişiklikler çerçevesinde "debit memo/rezervasyon" kurallarının acentelerce dikkatle okunması ve tüm personele duyurulması gerektiği belirtilmektedir.
- (25) Başvuru sahibi tarafından gönderilen belgelerde ayrıca, THY'nin bahse konu haksız ceza uygulamalarını sadece küçük çaplı acentelere uyguladığından bahisle, cezaların ödenmemesi durumunda acente biletleme ekranlarının THY tarafından kapatıldığı, ödeme yapılması halinde bile ekranların beş iş günü kapalı kaldığı⁴, bu uygulama ile acentelerin bilinçli olarak zarara sokulduğu ve zor durumda bırakıldığı iddia edilmiştir.
- (26) AT AVRUPA tarafından gönderilen belgelerden de THY'nin, acentelere uygulayacağı yaptırımları "*Türk Hava Yolları Rezervasyon Debit Memo Kuralları*" adı altında yayımladığı, bu kurallar güncellendikçe acentelere duyurduğu anlaşılmaktadır.

I.3.3. TÜRSAB'dan Temin Edilen Bilgi, Belge ve Açıklamalar

- (27) TÜRSAB tarafından gönderilen belgeler temel olarak sistemleri kapatılan veya ceza uygulanan çeşitli acenteler hakkında THY ile TÜRSAB arasındaki yazışmaları içermektedir. Bu yazışmalar ve özetle içerdikleri hususlar aşağıda sunulmaktadır:
- THY tarafından TÜRSAB'a gönderilen 2015 tarihli yazı: 2015 Ocak ayında THY tarafından (.....) adlı acentede incelemelerde bulunulduğu; acentenin düşük sınıflardan biletleme ve rezervasyon yapmakta olduğunun tespiti üzerine acentenin sistemlere erişiminin 10 gün süreyle kapatıldığı ve usulsüz işlemler nedeniyle acenteye para cezası uygulandığı ifade edilmiştir. THY'nin, uğrayacağı zararları gözetmek ve engellemek adına, acenteler tarafından yapılan usulsüz işlemler için Noksan Tahsil Faturası-NTF (*Agency Debit Memo-ADM*) düzenlediği, (.....) vb. yaptırımlar uyguladığı belirtilmiştir.
 - THY tarafından TÜRSAB'a gönderilen 20.04.2015 tarihli yazı: THY ile sözleşme bağı olmayan TÜRSAB üyesi acentelerin yurt dışı merkezli acenteler üzerinden düşük ücret sınıflarıyla rezervasyon oluşturdukları ve bu rezervasyonların usulsüz olduğu belirtilmiştir. Tespit edilen acentelerin her seferinde (.....) ancak bu acentelerin yeni bir acenteye ilişki kurarak bu usulsüzlüklerine devam ettiği belirtilmiştir. Yapılan incelemelerden, bu acentelerin (.....) ve (.....) ile bağlantılı

⁴ Başvuru sahibince sunulan belgelerde yer alan THY tarafından cezaların ödenmesine ilişkin yapılan uyarılar incelendiğinde, cezaların belirlenen tarihlerden sonra ödenmesi halinde beş günlük ekran kapama cezasının uygulanacağı ifade edildiği anlaşılmaktadır.

olduklarının anlaşıldığı ifade edilmiştir. Bu kişilerin ve acentelerin ayrıca mil hesapları üzerinden de usulsüzlükler yaptıklarının belirlendiği ilgili yazıda ifade edilmiştir. Yazının sonunda, bahsedilen usulsüzlükler sebebiyle (.....) ve (.....) adlı acentelerin THY'yi farklı acenteler üzerinden zarara uğrattıkları iddia edilerek THY tarafından bu acenteler hakkında gerekli tedbirlerin alınması talep edilmiştir.

- TÜRSAB tarafından THY'ye gönderilen 03.06.2015 tarihli yazı: 20.04.2015 tarihli yazıya cevaben gönderilen yazıda ise, (.....) adlı acentenin işletme belgesinin iptal edilmiş olduğu ve TÜRSAB üyeliğinin de sona erdirildiği ifade edilmiştir. (.....) ile ilgili ise disiplin sürecinin devam ettiği vurgulanmıştır.
- THY tarafından TÜRSAB'a gönderilen 02.06.2015 tarihli yazı: Bu yazıda da, (.....) adlı acentenin çeşitli usulsüzlüklerinin tespit edildiği, düşük sınıflardan rezervasyon yapılmasının THY'yi zarara uğrattığı ifade edilerek, TÜRSAB tarafından ilgili acentenin üyeliğinin gözden geçirilmesi dâhil tüm tedbirlerin alınması talep edilmiştir.
- THY tarafından TÜRSAB'a gönderilen 19.07.2016 tarihli yazı: İlgili yazıda THY, TÜRSAB üyeliği bulunan (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....) acentelerinin ve bu acenteler ile ilişkisi olan kişilerle işbirliğinde bulunan ve yolcu yönlendiren (.....), (.....), (.....), (.....) şirketlerinin usulsüzlüklerinin tespit edildiğini ve bunlarla ilgili delillerin sabit olduğunu bildirmiştir. Bu acentelerin THY'yi zarara uğrattığı ifade edilerek, TÜRSAB tarafından ilgili acentelerin üyeliğinin gözden geçirilmesi dâhil tüm tedbirlerin alınması talep edilmiştir.

- (28) TÜRSAB tarafından gönderilen ve detaylarına yukarıda yer verilen bilgilerden, THY'nin ceza uygulamasına gittiği durumlarla ilgili olarak TÜRSAB ile çeşitli yazışmalar yaptığı; THY'nin usulsüzlük yapan acentelerle çalışmak istememesi hususunda TÜRSAB'a bilgi verdiği; TÜRSAB'ın da bahse konu acentelerle ilgili olarak THY'den bilgi aldığı anlaşılmaktadır.

1.4. Değerlendirme

- (29) Başvuru sahibi dilekçesinde, inceleme sürecinde yapılan görüşmede ve gönderdiği ek bilgi ve belgelerde temel olarak THY'nin sektörde hakim durumda olduğundan bahisle THY'nin sahip olduğu hakim durum kaynaklı bu gücü acentelere karşı haksız ve orantısız şekilde kullandığını, THY'nin bu minvalde acentelerin biletleme sistemini kapatması ve kara liste gibi uygulamalarının özelde AT AVRUPA'yı, genelde başta küçük ölçekli olmak üzere sektörde yer alan acenteleri zora soktuğunu ve pazar dışına ittiğini öne sürmektedir. Bu çerçevede başvuruda THY'nin bahsi geçen davranış ve uygulamalarla 2002/2 sayılı Tebliğ'e aykırı hareket etmek ve hakim durumunu kötüye kullanmak suretiyle 4054 sayılı Kanunu ihlal ettiği iddia edilmektedir.
- (30) Başvuruda yer alan iddialar bakımından THY havayolu şirketi, AT AVRUPA ise acentelik faaliyetleri yönüyle öne çıkmaktadır. Bu genel çerçeve itibarıyla, THY ve AT AVRUPA'nın pazarın farklı kademelerinde yer aldığı ve aralarındaki ilişkinin dikey anlaşma olduğu dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde ele alınabileceği ifade edilebilecektir. Ancak başvuru incelendiğinde iddiaların, dikey anlaşmalara yönelik 2002/2 sayılı Tebliğ ile düzenlenen bu anlamda 4054 sayılı Kanunun 4. maddesine aykırılık oluşturacak hususlar içermediği, buna karşın şikâyete konu eylemlerin THY'nin tek taraflı davranışı olduğu ve bu minvalde hakim durumunu kötüye kullanmasını konu aldığı görülmektedir. Bu doğrultuda, şikâyete konu iddiaların 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

- (31) Bir davranışın veya eylemin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal teşkil edebilmesi için inceleme konusu teşebbüsün hâkim durumda olması ve bahsi geçen davranışın kötüye kullanma teşkil etmesi gerekmektedir. Konuya ilişkin olarak "Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz"da (Kılavuz); "*Kanun'un 6. maddesi kapsamında incelenen bir davranışın ihlal teşkil edebilmesi için davranışı gerçekleştiren teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda olması ve davranışın bir kötüye kullanma niteliği taşıması gerekmektedir. Kurul, bu iki temel unsurdan birinin bulunmadığının açıkça gösterilebildiği durumlarda diğer unsura ilişkin analize yer vermeyebilir.*" denilmektedir. Bu çerçevede mevcut dosya bakımından, THY'nin davranışlarının kötüye kullanma teşkil edip etmediğinin değerlendirilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmış, aşağıda bu minvalde tespit ve değerlendirmelere yer verilmektedir.
- (32) Başvuru konusu iddialar AT AVRUPA'nın THY tarafından biletleme sistemine erişiminin kesilmesini içermekte; AT AVRUPA, THY'nin bu uygulamasıyla THY ile ilgili rezervasyon oluşturma ve yönlendirme işlemlerini yapmasını engellediğini öne sürmektedir. Bahsi geçen davranış, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında hâkim durumun kötüye kullanılması hallerinden biri olarak kabul edilen sözleşme yapmayı reddetme eylemine tekabül etmektedir. Sözleşme yapmayı reddetme eylemi Kılavuz'da dışlayıcı davranışlardan biri olarak kabul edilmekte, bu çerçevede Kılavuz'un 38. paragrafında sözleşme yapmayı reddetme ile ilgili olarak, "*Bir teşebbüsün ürettiği mal ya da hizmetler ile sahibi olduğu maddi ya da gayri maddi işletme unsurlarını diğer teşebbüslere sağlamaması ya da bunların diğer teşebbüsler tarafından kullanılmasına doğrudan veya dolaylı olarak izin vermemesi sözleşme yapmayı reddetme olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede hammadde niteliğindeki fiziksel ürünler, belirli hizmetlerin sağlanabilmesi için gerekli altyapılar, ürün dağıtım sistemleri ve fikri mülkiyet hakları ile korunan yahut korunmayan gayri maddi işletme unsurları ya da bilgileri ile teşebbüslerin sözleşme yapma talebine konu olabilecek diğer varlıklar anılan mal, hizmet ya da unsurlar arasında değerlendirilebilmektedir.*" açıklamasına yer verilmektedir.
- (33) Rekabet hukuku uygulamasında, esas olarak, hâkim durumda olsun ya da olmasın tüm teşebbüslerin ticaret yapacakları teşebbüsleri özgürce seçme ve mülkiyetlerinde bulunan varlıklar üzerinde özgürce tasarruf edebilme hakları olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte, istisnai olarak hâkim durumdaki teşebbüslerin sözleşme yapmayı reddetmeleri rekabeti kısıtlayıcı bir davranış olarak değerlendirilebilmekte ve hâkim durumdaki teşebbüse rekabet hukuku çerçevesinde sözleşme yapma yükümlülüğü getirilebilmektedir. Sözleşme yapmayı reddetmenin ihlal olarak değerlendirilebilmesi için söz konusu teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda bulunmasının yanı sıra birtakım koşulların da varlığı gerekmektedir. Kılavuza göre hâkim durumdaki bir teşebbüsün mal/hizmet vermeyi reddetme eyleminin rekabet hukukunda ihlal olarak kabul edilebilmesi için aranan şartlar şu şekildedir:
- Reddetme, alt pazarda rekabet etmek için vazgeçilmez bir ürüne ya da hizmete ilişkin olmalı,
 - Reddetmenin, alt pazarda etkin rekabeti ortadan kaldırması muhtemel olmalı,
 - Reddetmenin tüketici zararına yol açması muhtemel olmalıdır.
- (34) Diğer taraftan, kötüye kullanma değerlendirmesinde söz konusu üç koşulun birlikte varlığının yanı sıra hâkim durumdaki teşebbüsün ileri sürdüğü haklı gerekçeler ve etkinlik savunması da dikkate alınmaktadır. Devam eden bölümde her bir unsura ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.

- (35) İlk unsur bakımından mevcut dosya kapsamında ulaşılan veri ve bulgular değerlendirildiğinde, şikâyetçi konumundaki AT AVRUPA ve sisteme erişimi engellenen acentelerin THY yanı sıra diğer havayolu şirketlerine ait biletleri de sattıkları tespit edilmiştir. Nitekim AT AVRUPA'nın sadece THY'nin biletlerini satmadığı, hâlihazırda THY sistemleri kendilerine kapatılmış olmasına rağmen şirketin faaliyetlerini sürdürdüğü ve ulusal ya da uluslararası düzeyde pek çok şirketle çalıştığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla alt pazarda sunulmayan hizmetin özelde AT AVRUPA genelde acenteler için vazgeçilmez nitelikte olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (36) İkinci unsura ilişkin değerlendirmede, THY'nin şikayete konu uygulamaları ile havayolu taşımacılığı acentecilik hizmetleri pazarında faaliyet gösteren bir grup acentenin THY sistemlerine girmesini engellediği tespitinden hareketle, bu uygulamaların acentecilik pazarındaki etkin rekabeti ortadan kaldırmasının muhtemel olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Zira TÜRSAB verilerine göre, 2015 yılında 8.663 acente pazarda faaliyet göstermekte ve her geçen yıl acente sayısı artmaktadır⁵. THY tarafından sisteme girişleri engellenen IATA acente sayısı THY verilerine göre 18'dir. Sisteme girişleri engellenen Non-IATA acentelerin sayısı ise eldeki verilerden anlaşılamamakla birlikte, IATA üyesi acentelerin Non-IATA acenteleri tamamen ikame edebildikleri dikkate alındığında bu sayının da alt pazarda etkin rekabeti ortadan kaldırmasının muhtemel olmadığı kanaatine varılmıştır.
- (37) Tüketicilerin THY'nin acentelere yönelik şikayete konu eylemlerinden zarar görüp görmediğine ilişkin olarak öncelikle ifade edilmesi gereken husus, THY'nin bahsi geçen uygulamaları nedeniyle bir grup acentenin THY'nin biletleme sistemine ulaşamamasının neden olacağı tüketici tercih çeşitliliğindeki daralmanın, sektörde faaliyet gösteren acente sayısı dikkate alındığında, ihmal edilebilir ölçüde olduğudur. Nitekim IATA acenteleri bakımından, sisteme erişimi engellenen acente sayısının 18 olduğu tespiti yapılmıştır. Sisteme girişi engellenen Non-IATA acentelerin sayısı tespit edilemese de, yapıları gereği Non-IATA acenteleri hâlihazırda havayolu şirketleriyle herhangi bir sözleşme imzalamamakta; IATA acentesi üzerinden biletleme sistemine giriş yapmaktadır. Esasen Non-IATA acenteleri havayolu şirketleri açısından görünebilir ve kontrol edilebilir de değildir. Hâlihazırda tüketiciler, pazarda halen diğer acenteler aracılığıyla THY biletlerine ulaşabilmekte veya internet üzerinden THY'nin kendi sisteminden bu hizmete erişebilmektedir. Dolayısıyla bahsi geçen eylemlerin tüketici zararına yol açmasının muhtemel olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (38) Kurul, hakim durumun kötüye kullanılması değerlendirmesinde teşebbüsün ileri sürdüğü haklı gerekçe iddialarını da göz önünde bulundurmaktadır. Bu çerçevede ihlale ilişkin diğer şartlar sağlanmış olsa dahi, objektif haklı gerekçenin varlığı davranışın kötüye kullanma olarak değerlendirilmesini engellemektedir. Kılavuz'un 48. paragrafına göre sözleşme yapma talebinde bulunan teşebbüsün ticari kredibilitesinin olmaması, arzin kapasite sınırlarına bağlı olarak geçici olarak ya da tamamen durdurulması, çeşitli güvenlik gerekliliklerinin karşılanamaması gibi hususlar nesnel gereklilik olarak değerlendirilebilmektedir. Mevcut dosyada şikayete konu uygulamaların gerekçesi THY tarafından acentelerin gerçekleştirdiği usulsüzlükler olarak açıklanmış, bu minvaldeki bilgi ve belgeler Kuruma sunulmuştur. THY yetkilileri tarafından, rezervasyon/biletleme sürecinin çeşitli suiistimallere açık olduğundan bahisle, acentelik ilişkisinin güven esasına dayandığı, bu kapsamda problem yaşanan acentelere ihlalin derecesine göre uyarıda bulunulduğu veya çalışmanın kesilmesi gibi yaptırımlar uygulanabildiği ifade edilmiş, rezervasyon ve biletleme sürecinde acentelerin uymakla yükümlü oldukları

⁵ http://www.tursab.org.tr/tr/turizm-verileri/istatistikler/turistik-tesis-ve-isletmeler/seyahat-acentalari_915.html

kuralların THY'nin internet sitesinden "Türk Hava Yolları Rezervasyon Debit Memo Kuralları" adı altında yayımlandığı, bu kurallar güncellendiğinde acentelere duyurulduğu bilgisi edinilmiştir. Bu çerçevede, dosya konusu eylemlerin değerlendirilmesindeki temel unsurun eylemlere dayanak teşkil eden bir "haklı gerekçe"nin varlığının araştırılması olduğu kanaatine varılmıştır.

- (39) Haklı gerekçe unsurunun değerlendirildiği bir Rekabet Kurulu kararında aşağıdaki tespitler yapılmıştır⁶:

"Teşebbüs tarafından ileri sürülen haklı gerekçeler teşebbüsü sorumluluktan kurtarmaktadır. Haklı gerekçe savunması, eyleminin bir ekonomik etkinliğe yol açtığına gösterilmesi şeklinde yapılabileceği gibi nesnel gerekliliğin izahı şeklinde de yapılabilmektedir. Sözleşme yapmanın reddi durumunda nesnel gereklilik olarak değerlendirilebilecek hususlara 'sözleşme yapma talebinde bulunan teşebbüsün ticari kredibilitésinin olmaması, arzın kapasite sınırlarına bağlı olarak geçici olarak ya da tamamen durdurulması, çeşitli güvenlik gerekliliklerinin karşılanamaması' örnek gösterilebilmektedir."

- (40) THY tarafından acentelerle çalışmayı kesme bakımından ortaya konulan temel gerekçe, acentelerin tespit edilen birtakım usulsüz işlemleridir. Bu bağlamda THY yayımladığı kurallara uymayarak, usulsüz işlem gerçekleştirip THY'yi zarara uğrattığını tespit ettiği acentelerle çalışmayı bırakmakta, bu acentelerin THY ile ilgili rezervasyon oluşturma ve yönlendirme işlemleri yapmasını engellemektedir. İnceleme sürecinde, THY'nin bahsi geçen eyleminin rezervasyon ve biletleme sürecinde kuralları ihlal eden acentelere yönelik olduğu, bu kapsamda AT AVRUPA ile aynı gerekçeyle ("rezervasyonda fazladan yer tutma") sisteme erişimi engellenen Non-IATA acente sayısının 15, farklı gerekçelerle sisteme erişimi engellenen IATA acente sayısının ise 18 olduğu bilgisi edinilmiştir. Bu çerçevede THY'nin sektörde faaliyet gösteren acenteleri sistemli olarak pazar dışına itmeye çalıştığı iddialarını destekleyecek bilgi veya bulguya ulaşılmamıştır.
- (41) THY ve TÜRSAB'dan temin edilen bilgi ve belgelerde AT AVRUPA yetkilisi (.....)'ün sistemsel açıkları tespit ederek çeşitli usulsüzlükler gerçekleştirdiği, bu usulsüzlüklerinin gerek THY'ye gerekse *Star Alliance* ortaklığında yürütülen programlara zarar verdiği, bu nedenle kişinin ve bağlantılı kişilerin program üyeliklerinin askıya alındığı veya iptal edildiği öne çıkmaktadır. İnceleme sürecinde ayrıca, (.....) bilgisi edinilmiştir.
- (42) THY'nin rezervasyon ve biletleme sürecinde suistimalde bulunmak suretiyle kendisini zarara uğrattığını değerlendirdiği acentelerin THY nezdinde ticari kredibilitelerinin olmadığı değerlendirilmekte, bu nitelikteki acentelerin THY'ye yönelik işlem yapmasının THY tarafından engellenmesinin haklı gerekçe arz ettiği sonucuna ulaşılmaktadır.
- (43) Tüm bu değerlendirmeler ışığında, THY'nin şikayete konu eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir ihlale yol açmadığı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

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

⁶ Rekabet Kurulunun 16.01.2014 tarihli ve 14-02/46-21 sayılı kararı.