

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2016-4-33 (Soruşturma)
Karar Sayısı : 17-28/477-205
Karar Tarihi : 07.09.2017

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Adem BİRCAN, Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

B. RAPORTÖRLER : Hale GÜNDÜZ, Mücteba ALTUN, Noyan DELİBAŞI

C. BAŞVURUDA

BULUNANLAR : - Nişikli Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Temsilcisi: Av. Cevahir Cem YARIM
İğneada Cad. Hamdi Bey Mah. No:8/B Demirköy/Kırklareli

D. HAKKINDA SORUŞTURMA YAPILAN:

- Lüleburgaz Şoförler ve Otomobilciler Esnaf Odası
Temsilcisi: Av. Umut KAHRAMAN
Büyük İstanbul Otogarı İstasyon Binası Kat:2 Bayrampaşa/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Lüleburgaz Belediyesi Şehirlerarası Otobüs Terminali'ni işleten Lüleburgaz Şoförler ve Otomobilciler Esnaf Odasının, şikâyetçi firmaya yazıhane kiralamayı reddetmek suretiyle hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 27.06.2016 tarih ve 4160 sayı ile intikal eden başvuruda

- 2016 yılının Nisan ayı itibarıyla Lüleburgaz Şehirlerarası Otobüs Terminali'nin (OTOGAR) faaliyete açılacağı duyumu üzerine 24.04.2016 tarihinde Nişikli Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş. (NİŞİKLİ) tarafından Lüleburgaz Belediye Başkanı'na sözlü olarak yazıhane talebinde bulunduğu, ancak Belediye Başkanının yazıhane başvurusu için kendilerini OTOGAR'ın işletme hakkını 10 yıllığına alan Lüleburgaz Şoförler ve Otomobilciler Esnaf Odasına (ODA) yönlendirdiği,
- ODA'ya yazıhane tahsisi talebiyle yapılan 25.04.2016 tarihli başvurunun, şekil şartlarını taşımadığı gerekçesiyle, yeniden yapılması talebi üzerine 27.04.2016 tarihinde şekil şartına uygun yazılı başvurunun yapıldığı,
- ODA tarafından 25.05.2016 tarihinde verilen cevabi yazıyla, ilgili konu hakkında görüşmek üzere NİŞİKLİ yetkililerinin ODA merkezine davet edildikleri ve 27.05.2016 tarihinde ODA Başkanı Kenan KOÇ ve bazı yönetim kurulu üyeleri ile yapılan karşılıklı görüşmede kendilerine yazıhane verilmeyeceğinin belirtildiği,
- Yazıhane tahsisi talebinin reddine gerekçe olarak, OTOGAR'da 20 yıldır faaliyet gösteren esnafların bulunduğu ve NİŞİKLİ'ye yazıhane tahsis edilmesinin bu firmalara karşı haksızlık olacağı belirtilmiştir,
- NİŞİKLİ yetkilisine OTOGAR'da acentelik faaliyeti gösteren Harun YILMAZ tarafından telefonla aranarak suretiyle, şehrin içindeki bilet satış şubelerinin kapatılacağı, şehir içi ücretsiz servis araçlarının kaldırılacağı ve NİŞİKLİ'nin bu kurallara uymakla

yükümlü olduğunun bildirildiği,

- İlgili belediyeye ve ilçe trafik komisyonuna ara durak müsaadesi alabilmek için başvuruda bulunulduğu ancak söz konusu başvurulara cevap alınamadığı,
- Buna karşın ODA Başkanı Kenan KOÇ'a 30.09.2015 tarihli İl Trafik Komisyonu kararıyla yedi adet araç ile Kırklareli - Lüleburgaz arasında yolcu taşımacılığı yapmak üzere izin verildiği, dolayısıyla ilgili hatta Kenan KOÇ ile aralarında rakiplik ilişkisi bulunduğu,
- ODA'nın, gerçeğe aykırı beyanda bulunarak NİŞİKLİ'ye yazıhane tahsisi yapıldığı ve NİŞİKLİ'nin kasıtlı olarak otogara girmediği yönünde şikâyetle bulunması üzerine başvuru sahibi teşebbüse ait 6 adet araca hukuka aykırı olarak trafik cezası kesildiği,
- Karşılaşılan uygulamalar nedeniyle NİŞİKLİ yolcularının mağdur edildiği ve teşebbüsün her geçen gün yolcu ve gelir kaybı yaşadığı

belirtilerek OTOGAR'ın işletme hakkını elinde bulunduran ODA'nın NİŞİKLİ'ye yazıhane tahsis etmemek ve bu yolla başvuru sahibi firmayı pazar dışına itmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u (4054 sayılı Kanun) ihlal ettiği ileri sürülmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 27.06.2016 tarih ve 4160 sayılı yazı ile giren başvurudaki iddialara yönelik hazırlanan rapor Rekabet Kurulunun (Kurul) 04.08.2016 tarihli toplantısında görüşülmüş, 16-26/452-M(1) sayı ile söz konusu iddialara ilişkin önaraştırma yapılması gerektiğine karar verilmiştir.

- (3) Şikayete yönelik inceleme ve değerlendirmeleri içeren 04.11.2016 tarih ve 2016-4-33/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu Kurul'un 16.11.2016 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 16-39/644-M sayılı kararla 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak ODA hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (4) Kurul'un almış olduğu soruşturma kararının ardından, 22.11.2016 tarih ve 12627 sayılı yazı ile 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca tarafa soruşturma açıldığına dair bildirimde bulunulmuş, ODA'nın birinci yazılı savunması 22.12.2016 tarih ve 7334 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (5) Soruşturma Heyeti tarafından hazırlanan 16.05.2017 tarihli ve 2016-4-33/SR-01 sayılı Soruşturma Raporu tarafa tebliğ edilmiş, tarafın ikinci yazılı savunması, 23.06.2017 tarih ve 4511 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. İkinci yazılı savunmaya karşı hazırlanan 10.07.2017 tarih ve 2016-4-033/EG sayılı Ek Görüş Kurul üyelerine; 10.07.2017 tarih ve 2016-4-33/EG-1 sayılı Ek Görüş ise soruşturma tarafına tebliğ edilmiştir. Soruşturma tarafı Ek Görüş'ü 13.07.2017 tarihinde tebellüğ etmiş olup üçüncü yazılı savunması 09.08.2017 tarihinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Kurul'un 22.08.2017 tarihli toplantısında, tarafın sözlü savunma talebinden vazgeçtiğini belirttiği 15.08.2017 tarih ve 5870 sayılı yazısı da dikkate alınarak, 4054 sayılı Kanun'un 46. maddesine göre sözlü savunma toplantısı yapılmasına gerek olmadığına karar verilmiş ve Kurul 07.09.2017 tarihli toplantısında, 17-28/477-205 sayılı nihai kararını vermiştir.

(6) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Soruşturma Raporu'nda Raportör Hale GÜNDÜZ tarafından;

1. Lüleburgaz Belediyesi Şehirlerarası Otobüs Terminalini işletme hakkını elinde bulunduran ODA'nın Lüleburgaz kalkışlı ve varışlı tarifeli yolcu taşımacılığı hizmetleri pazarında hâkim durumda bulunduğu,
2. ODA'nın, NİŞİKLİ'nin yazıhane kiralama talebini reddettiği,
3. Bununla birlikte, ODA'nın NİŞİKLİ'nin yazıhaneleri kiralama talebini reddetmesinin, yazıhane kiralamanın tarifeli yolcu taşımacılığı pazarında faaliyet göstermek bakımından vazgeçilmez olmaması ile söz konusu eylemin ilgili ürün pazarlarında mevcut ve potansiyel rekabetin dışlanmasına yol açarak etkin rekabetin yok edilmesine ve tüketici zararına yol açmaması nedenleriyle 4054 Kanun'un ihlali anlamına gelmeyeceği,
4. Dolayısıyla ODA bakımından 4054 sayılı Kanun kapsamında ilave bir işlem tesisine yer olmadığı

kanaat ve sonucuna ulaşılmıştır.

(7) Raportör Noyan DELİBAŞI tarafından ise Lüleburgaz Belediyesi Şehirlerarası Otobüs Terminalini işletme hakkını elinde bulunduran ODA'nın

1. Lüleburgaz kalkışlı ve varışlı tarifeli yolcu taşımacılığı hizmetleri pazarında hâkim durumda bulunduğu,
2. NİŞİKLİ'nin yazıhane kiralama talebini reddettiği,
3. NİŞİKLİ'nin yazıhaneleri kiralama talebini reddetmesinin, yazıhane kiralamanın acentelik hizmetleri pazarında faaliyet göstermek bakımından vazgeçilmez olması ile söz konusu eylemin ilgili ürün pazarlarında mevcut ve potansiyel rekabetin dışlanmasına yol açarak etkin rekabetin yok edilmesine ve tüketici zararına yol açtığı,
4. NİŞİKLİ ile sözleşme yapmayı reddederek 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği, bu nedenle adı geçen teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca idari para cezası uygulanması gerektiği

sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

(8) 10.07.2017 tarih ve 2016-4-33/EG sayılı Ek Görüş'te ise Soruşturma Raporu'ndaki Karşı Görüşte yer verilen ODA'nın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği yönündeki sonuçta değişikliğe gidilerek herhangi bir işlem tesis edilmesine yer olmadığı kanaatine ulaşıldığı belirtilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Taraf

(9) ODA kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşudur. ODA, 22.03.2016 tarihinde OTOGAR'ın işletme hakkını ihale yoluyla edinmiş olup bu tarihten itibaren faaliyetlerine başlamıştır. "Büyükşehir Belediye Sınırları Dışında Yolcu Terminali İşletmeciliği" faaliyeti için gerekli olan T2 yetki belgesine sahip olan ODA, OTOGAR'ın tek işletmecisi konumundadır.

I.2. Taraplardan Elde Edilen Bilgiler

I.2.1. ODA'dan Edinilen Bilgiler

- (10) 12.10.2016 tarihinde ODA ile yapılan görüşmede, OTOGAR içerisinde 8 adet şehir içi ve 8 adet şehirlerarası olmak üzere toplam 16 adet yazıhane bulunduğu; her bir yazıhane sahibinin 10 adet firmaya kadar acentelik anlaşması yapabileceği ve bu yolla OTOGAR'da en fazla 80 adet şehir içi taşıma şirketi, 80 adet şehirlerarası taşıma şirketinin faaliyet göstermesinin mümkün hale geleceği ifade edilmiştir. Mevcut durumda şehirlerarası yolcu taşımacılığı pazarında yaklaşık 30 firma faaliyet göstermekte ve 50 firma için daha OTOGAR'da yer bulunmaktadır. Ancak pazarda faaliyet göstermek isteyen tüm bu firmaların OTOGAR'da bir yazıhanesi veya acentesi bulunmak zorundadır. Zira aşağıda ayrıntılarına yer verildiği üzere Karayolu Taşıma Yönetmeliği'ne (YÖNETMELİK) göre yolcu taşımacılığı yapan firmalar belirli bir kalkış ve varış noktasına sahip olmak zorundadır. OTOGAR bünyesindeki tüm yazıhaneler kiralandığı için taşıma şirketlerinin zorunlu olarak bu yazıhanelerde faaliyet gösteren acentelerle birlikte çalışması gerekmektedir.
- (11) Yapılan görüşmelerde OTOGAR'da yazıhane kiralama talebinde bulunup bu talebi geri çevrilmiş olan tek firmanın NİŞİKLİ olduğu ifade edilmiştir. Yazıhane tahsisi yetkisi ODA yönetim kurulunda olup tahsisin, güvene dayalı olarak ve Lüleburgaz'da uzun yıllardır faaliyet gösteren kişilere öncelik vermek suretiyle yapıldığı ileri sürülmektedir.
- (12) Öte yandan yazıhane tahsisi sürecinde gazete vb. herhangi bir yayın organından duyuru yapılmamış olup, ilçede faaliyet gösteren tüm taşıma şirketleri telefonla aranmak suretiyle yazıhane taleplerinin olup olmadığı sorulmuştur.

I.2.2. NİŞİKLİ'den Elde Edilen Bilgiler

- (13) NİŞİKLİ ile yapılan görüşmede, yeni OTOGAR açılmadan önce, Lüleburgaz Belediye Başkanlığından aldığı yetki ile ilçede faaliyet göstermekle birlikte hâlihazırda, ODA'ya yaptığı başvuruların gayri resmi olarak geri çevrilmesi neticesinde Lüleburgaz kalkış ve varışlı hatlarda çalışmadığı ifade edilmiştir. NİŞİKLİ, OTOGAR açılışından sonra Lüleburgaz'da sadece A Pamukkale Taşımacılık Turizm Tic. Ltd. Şti'ye (PAMUKKALE) servis hizmeti vermek suretiyle faaliyet göstermiş ancak söz konusu servislerin trafik ekipleri tarafından bağlanmasının ardından bu hizmeti de veremeye başlamıştır.
- (14) NİŞİKLİ tarafından OTOGAR'da şehirlerarası alanda faaliyet gösteren sekiz adet yazıhanenin tahsis edilmesi sürecinin tamamen şeffaflıktan uzak ve oldubittiyeye getirilerek gerçekleştirildiği, hatta ODA'nın yazıhaneleri dolu göstermek amacıyla yazıhanelerin bir kısmını akrabalarına tahsis ettiği ileri sürülmüştür. Buna göre OTOGAR'da Kenan KOÇ'un babası Ali KOÇ'un, yeğeni Yiğit KOÇ'un ve kardeşi Uğur KOÇ'un yazıhanesinin bulunmakta olduğu, bunlardan bir kısmının sadece kâğıt üstünde faal olduğu iddia edilmektedir.
- (15) Öte yandan Lüleburgaz-Kırklareli ve Lüleburgaz-Çorlu hatlarındaki faaliyeti sona eren NİŞİKLİ, Lüleburgaz'ı ara durak olarak kullanmadığı için yurtiçi yolcu taşımacılığında elde ettiği gelirlerinin yaklaşık %50'sini ve yurtdışı seferlerinden olan gelirlerinin yaklaşık %15'ini kaybettiğini ifade etmektedir.

- (16) NİŞİKLİ, OTOGAR açılmadan önce D4 yetki belgesi kapsamında Lüleburgaz'dan Kırklareli'ne günde 24 sefer, D1 yetki belgesi kapsamında Lüleburgaz'dan Çorlu'ya günde 12 sefer ve yine D1 yetki belgesi kapsamında Lüleburgaz'dan Tekirdağ'a günde sekiz sefer gerçekleştirdiğini, bu seferler için bilet satışının aylık (.....) TL karşılığında Şafak GÜL'den kiralanın yazihane aracılığıyla yapıldığını, OTOGAR açıldıktan sonra kendilerine yazihane kiralanmadığı ve kendileri de herhangi bir acente ile anlaşmadıkları için artık bilet satışı yapamadıklarını dolayısıyla söz konusu seferlerin iptal edildiğini belirtmektedir.
- (17) YÖNETMELİK'in 60. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "D4 yetki belgeleri hariç tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerine taşıma hattı verilebilmesi için; kendilerinin veya acentelerinin, seferlerin başladığı kalkış ve bittiği varış noktalarındaki en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları zorunludur." ifadesine dayanarak D4 yetki belgesi kapsamında gerçekleştirilen seferler için OTOGAR'da yazihane kiralama veya acente ile çalışılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak NİŞİKLİ tarafından, şirketlerinin anonim şirket statüsünde olduğu ve bu nedenle gerçek usulde vergi mükellefi oldukları gerekçesiyle OTOGAR'dan alınacak yolcular için bilet kesilmesi gerektiği belirtilmektedir.
- (18) NİŞİKLİ'nin terminalde bir yere sahip olma zorunluluğunun bulunduğu, D4 yetki belgesi sahipleri için YÖNETMELİK'te getirilen istisnanın, NİŞİKLİ'nin anonim şirket olmasından ötürü pratik olarak NİŞİKLİ için durumu değiştirmedığı iddia edilmektedir. Nitekim NİŞİKLİ, şoförleri aracılığıyla bilet satışı yapmanın operasyonel olarak zor olduğunu, bilet satışını gerçekleştirmek için yazihane ihtiyacı olduğunu belirtmektedir. Yazihane talebinin reddi sonrasındaki dönem olan 2016 yılı da dahil son üç yılda NİŞİKLİ'nin Lüleburgaz kalkış ve varışlı hatlarda faaliyet hacminde gerçekleşen değişime ve Lüleburgaz'dan sağladığı gelire ilişkin bilgilere aşağıdaki tablolarda yer verilmektedir.

Tablo 1: NİŞİKLİ'nin Son 3 Yıla Ait Faaliyet Bilgileri

Yıl	Sefer Sayısı	Yolcu Adedi	Bilet Tutarı (TL)
2014	(.....)	(.....)	(.....)
2015	(.....)	(.....)	(.....)
2016	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: NİŞİKLİ'nin Cevap Yazısı

Tablo 2: NİŞİKLİ'nin Son 3 Yıla Ait Taşımacılık ve Acentelik Faaliyeti Gelirleri (TL)

Yıl	Gelir	Gider	Kâr
2014	(.....)	(.....)	(.....)
2015	(.....)	(.....)	(.....)
2016	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: NİŞİKLİ'nin Cevap Yazısı

- (19) Yukarıdaki tablolara bakıldığında NİŞİKLİ'nin taşımacılık faaliyetleri kapsamında Lüleburgaz'da gerçekleştirdiği sefer sayısının 2016 yılında bir önceki yıla göre %(.....), taşıdığı yolcu sayısının %(.....) ve bilet satışından elde ettiği gelirin %(.....) oranında azaldığı görülmektedir. Halihazırda NİŞİKLİ şehirlerarası ve uluslararası taşımacılık faaliyetleri kapsamında Lüleburgaz'da hizmet verebilmek için internet üzerinden bilet satışına devam etmekte ve biletini internette alan müşterilerini önce Lüleburgaz'dan Kırklareli'ne servis aracılığıyla götürmekte, taşımacılık hizmetini buradan vermektedir.

- (20) NİŞİKLİ'nin Lüleburgaz'daki toplam gelirlerine bakıldığında ise 2015 yılında taşımacılık faaliyetinden sağladığı gelirin yaklaşık (.....) olduğu görülmekte olup, NİŞİKLİ tarafından aradaki farkın acentelik hizmetlerinden sağlanan gelir olduğu belirtilmiştir. NİŞİKLİ'nin yazıhane kiralamamasının teşebbüs üzerindeki en olumsuz etkisinin acentelik faaliyetinden olan komisyon gelirlerindeki kayıp olduğu görülmektedir. Nitekim NİŞİKLİ, OTOGAR açılmadan önce Lüleburgaz ilçesinde PAMUKKALE'nin acenteliğini yaptığını ve OTOGAR'ın açılmasıyla birlikte bu imkânın elinden alındığını belirtmektedir.

I.3. Uyuşmazlık Hakkında Açıklama ve Tespitler

- (21) OTOGAR'da yaşanan durumu daha iyi yorumlayabilmek adına Tablo 3'te taraflar arasında gelişen olayların gelişimine ihale şartnamesinden başlayarak kısaca yer verilmektedir:

Tablo 3: Uyuşmazlığın Kronolojik Süreci

22.03.2016: Lüleburgaz Belediyesi ile ODA arasında kira sözleşmesinin imzalanması
15.04.2016: OTOGAR bünyesindeki 7 adet şehirlerarası taşımacılık ve 8 adet şehir içi taşımacılık yazıhanesinin muhtelif acentelere kiralanması
24.04.2016: NİŞİKLİ'nin kendilerine yazıhane tahsis edilmesi amacıyla Lüleburgaz Belediyesi Başkanı ile görüşmesi ve kendilerine belediyenin yetkili olmayıp ODA'ya başvurmaları gerektiğinin bildirilmesi
24.04.2016: Lüleburgaz Belediye Başkanı'nın NİŞİKLİ'yi ODA'ya yönlendirmesi üzerine NİŞİKLİ'nin ODA'ya yapmış olduğu yazıhane tahsisi müracaatı
27.04.2016: ODA'nın yazıhane talebiyle yapılan başvurunun gerekli olduğu ileri sürülen şekil şartını taşımadığı ve antetli kağıtla başvurulması gerektiği bildirimine üzerine NİŞİKLİ tarafından yeni bir başvuru yapılması
16.05.2015: ODA'ya yapılan başvuruya ilişkin cevabın gecikmesi üzerine NİŞİKLİ tarafından Lüleburgaz Belediye Başkanlığına yazılı başvuru yapılması
20.05.2016: Lüleburgaz Belediyesi tarafından NİŞİKLİ'ye gönderilen ve OTOGAR işletmesinin ODA'da olduğunu belirten cevabi yazı
25.05.2016: 27.04.2016'da NİŞİKLİ tarafından yapılan başvuruya cevaben ODA'nın, talep sahiplerini kira koşullarının görüşülmesi ve yazılı olarak tutanak altına alınması için NİŞİKLİ yetkililerinin ODA merkezine davet etmesi.
27.05.2016: ODA yönetim kurulu ve NİŞİKLİ yetkililerinin gerçekleştirdiği toplantıda NİŞİKLİ'ye yazıhane tahsisi yapılmayacağına sözlü olarak belirtilmesi.
30.05.2016: Yazıhane taleplerinin sonuçsuz kalması üzerine NİŞİKLİ'ye Lüleburgaz ilçesinde uygun bir noktanın ara durak veya kalkış durağı olarak kullanılmasına izin talebinin Lüleburgaz Belediyesi ve Lüleburgaz İlçe Trafik Komisyonuna iletilmesi
27.06.2016: Rekabet Kurumuna başvurulması
01.07.2016: OTOGAR'da boş olan son yazıhanenin Uğur KOÇ tarafından kiralanması

Kaynak: Başvuru ve Soruşturma Sürecinde Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (22) Mevcut durumda başvuru sahibi teşebbüs hem OTOGAR'da yazıhane kiralamadığı ve bir acenteye çalışmadığı için hem de ilçe sınırları içerisinde başka herhangi bir noktada durak müsaadesi alamadığı için ilçede faaliyet göstermekte güçlük çekmektedir. NİŞİKLİ'den edinilen bilgilere göre, Lüleburgaz'dan yolcu almalarının herhangi bir yolu bulunmamaktadır. Zira başvuru sahibi teşebbüsün otobüsleri, Lüleburgaz'da yolcu indirdiklerinin tespit edilmesi halinde trafik ekiplerince idari para cezasına çarptırılmakta ve bu durum devam ettiği için büyük miktarlarda ceza ödemek durumunda kalmaktadır.

17-28/477-205

- (23) Diğer taraftan Lüleburgaz ilçesinde kalkış ve varış yapmak söz konusu bölgede yolcu taşımacılığı yapan firmalar bakımından önemlidir. Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre 2015 yılı itibarıyla Kırklareli ilinin nüfusu 346.973 olup bu nüfusun yaklaşık 95 bini il merkezinde ve yaklaşık 143 bini Lüleburgaz ilçesinde yaşamaktadır. Hâlihazırda Merkez ilçe haricinde Lüleburgaz'a nüfus açısından en yakın ilçenin yaklaşık 48 bin ile Babaeski ilçesi olduğu düşünüldüğünde Kırklareli ili içerisinde Lüleburgaz ilçesinin stratejik önemi anlaşılmaktadır.
- (24) OTOGAR'da şehir içi ve şehirlerarası taşımacılık kapsamında faaliyet gösteren yazıhaneler sırasıyla aylık 1.500 TL ve 3.000 TL kira ödemektedir. Her iki türden yazıhane kiralamış olan bir yazıhane işletmecisi aylık toplam 4.500 TL kira ödemektedir. Söz konusu acenteler, acentelik hizmeti verdikleri yolcu taşıma şirketlerinden kesilen bilet üzerinden komisyon almaktadır. Komisyon ücretleri taşıma şirketlerinin gider kalemleri arasında önemli bir paya sahip olabilmekte ve bu ücretlerin yüksek bir düzeyde belirlenmesi neticesinde taşıma şirketi önemli ölçüde maliyet artışıyla karşılaşabilmektedir. Bu durum sefer sayısı yüksek firmaların doğrudan yazıhane kiralayarak faaliyet gösterenlerinin acente aracılığıyla faaliyet gösterenlerine karşı rekabetçi avantaj elde etmesine yol açabilmektedir. Öte yandan acentelik hizmetleri pazarında sağlanan katma değeri göstermesi açısından aşağıdaki tabloda OTOGAR'da faaliyet gösteren acentelerin taşıma şirketlerinden aldıkları komisyon tutarlarına yer verilmiştir. Söz konusu komisyon gelirleri taşıma hizmeti sağlayan teşebbüsler adına kesilen bilet fiyatının belirli bir yüzdesi alınarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla söz konusu gelirlerin tamamı, aşağıdaki tablolardan görüldüğü üzere taşıma hizmeti sağlayan teşebbüslerden elde edilmektedir.

Tablo 4: Ali KOÇ

Acente Sahibi / Yazıhane Kiracısı	Yazıhane No	Hizmet Verilen Teşebbüsler	Aldığı Komisyon		Aylık/Yıllık Ödediği Kira Bedeli (TL)
			Tutar (TL)	Dönem	
ALİ KOÇ	Z 01 Z 02	TRUVA	-	2016 Yılı	(.....)
		S.S. 46 Nolu Saray Kale Birlik Otobüsleri Mot. Taş. Koop.	-		
		NAIL VARDAR	-		
		Özgür YAYLAGÜL	-		
		S.S. 86 Nolu Öztrakyalılar Otobüsleri Mot. Taş. Koop.	-		
		Görkey Turizm San. Ve Tic. Ltd. Şti.	-		
		Yiğit KOÇ	-		
Toplam Komisyon Geliri: (.....)					

Kaynak: Ali KOÇ Cevabi Yazı

17-28/477-205

Tablo 5: Erdoğan YILMAZ

Acente Sahibi / Yazıhane Kiracısı	Yazıhane No	Hizmet Verilen Teşebbüsler	Aldığı Komisyon		Aylık/Yıllık Ödediği Kira Bedeli (TL)
			Tutar (TL)	Dönem	
Erdoğan YILMAZ	Z 11	PAMUKKALE	(.....)	Temmuz/Aralık 2016	(.....)
		BALIKESİR ULUDAĞ	(.....)		
	Z 12	BUZLU	(.....)		
Toplam Komisyon Geliri:					(.....)

Kaynak: Erdoğan YILMAZ Cevabi Yazı

Tablo 6: Özkan YAYLAGÜL

Acente Sahibi / Yazıhane Kiracısı	Yazıhane No	Hizmet Verilen Teşebbüsler	Aldığı Komisyon		Aylık/Yıllık Ödediği Kira Bedeli (TL)
			Tutar (TL)	Dönem	
Özkan YAYLAGÜL	Z 09	HAS TUR	(.....)	2016	(.....)
	Z 10	İSTANBUL SEYAHAT	(.....)	Mayıs/Temmuz 2016	
Toplam Komisyon Geliri:					(.....)

Kaynak: Özkan YAYLAGÜL Cevabi Yazı

Tablo 7: ÖZLEM TUR

Acente Sahibi / Yazıhane Kiracısı	Yazıhane No	Hizmet Verilen Teşebbüsler	Aldığı Komisyon		Aylık/Yıllık Ödediği Kira Bedeli (TL)
			Tutar (TL)	Dönem	
ÖZLEM TUR	Z 03 Z 04	NİLÜFER	-	2016	(.....)
Toplam Komisyon Geliri:					(.....)

Kaynak: ÖZLEM TUR Cevabi Yazı

Tablo 8: Taner ÇOLAKOĞLU

Acente Sahibi / Yazıhane Kiracısı	Yazıhane No	Hizmet Verilen Teşebbüsler	Aldığı Komisyon		Aylık/Yıllık Ödediği Kira Bedeli (TL)
			Tutar (TL)	Dönem	
Taner ÇOLAKOĞLU	Z 05	KONTUR	(.....)	2016	(.....)
	Z 06	METRO	(.....)	Nisan/Aralık 2016	
Toplam Komisyon Geliri:					(.....)

Kaynak: Taner ÇOLAKOĞLU Cevabi Yazı

17-28/477-205

Tablo 9: TRAKYA FATİH

Acente Sahibi / Yazıhane Kiracısı	Yazıhane No	Hizmet Verilen Teşebbüsler	Aldığı Komisyon		Aylık/Yıllık Ödediği Kira Bedeli (TL)
			Tutar (TL)	Dönem	
TRAKYA FATİH	Z 07	İSTANBUL SEYAHAT	(.....)	(.....)	(.....)
	Z 08	RİZE SES	(.....)	(.....)	
Toplam Komisyon Geliri:					(.....)

Kaynak: TRAKYA FATİH Cevabi Yazı

Tablo 10: Uğur KOÇ

Acente Sahibi / Yazıhane Kiracısı	Yazıhane No	Hizmet Verilen Teşebbüs	Aldığı Komisyon		Aylık/Yıllık Ödediği Kira Bedeli
			Tutar (TL)	Dönem	
Uğur KOÇ	Z 14 Z 16	LÜKS YONCA	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Komisyon Geliri:					(.....)

Kaynak: Uğur KOÇ Cevabi Yazı

Tablo 11: AS MAKİNA TURİZM VE SEYAHAT LTD. ŞTİ.

Acente Sahibi / Yazıhane Kiracısı	Yazıhane No	Hizmet Verilen Teşebbüs	Aldığı Komisyon		Aylık/Yıllık Ödediği Kira Bedeli (TL)
			Tutar (TL)	Dönem	
AS MAKİNA TURİZM VE SEYAHAT LTD. ŞTİ.	Z 13	Bulunmamaktadır	-	-	(.....)
Toplam Komisyon Geliri:					0 TL

Kaynak: ODA'dan Gelen Cevabi Yazı

Tablo 12: 21 NO'LU LÜLEBURGAZ BİRLİK MOTORLU TAŞIYICILAR KOOPERATİFİ

Acente Sahibi / Yazıhane Kiracısı	Yazıhane No	Hizmet Verilen Teşebbüs	Aldığı Komisyon		Aylık/Yıllık Ödediği Kira Bedeli
			Tutar (TL)	Dönem	
21 NO'LU LÜLEBURGAZ BİRLİK MOTORLU TAŞIYICILAR KOOPERATİFİ	Z 15	Bulunmamaktadır	-	-	(.....)
Toplam Komisyon Geliri:					0 TL

Kaynak: ODA'dan Gelen Cevabi Yazı

- (25) Yukarıda yer alan tablolara bakıldığında, OTOGAR'da faaliyet gösteren acentelerin hangi firmalar adına bilet satışı gerçekleştirdikleri ve bilet satışı karşılığında acentelere ödenen komisyon miktarları görülmektedir. OTOGAR'da geçerli olan yazihane kiralalarıyla ve diğer olası giderlerle (personel, ısınma, elektrik vb.) karşılaştırıldığında acentelik faaliyetinden elde edilen gelir oranının ciddi seviyelere ulaşabileceği tahmin edilmektedir. Acentelerden ve taşıma şirketlerinden edinilen bilgilere göre söz konusu komisyon gelirleri bilet fiyatlarının belirli bir yüzdesine tekabül etmektedir.
- (26) Aidat bedeli olarak OTOGAR'a ödenen aylık 500 TL'lik (yıllık 6.000 TL) tutar da dikkate alındığında yazihane işletmecilerinin/acentelerin kira ve aidat maliyetlerinin genellikle yıllık (.....) TL olduğu, bu durumdan farklı olarak UĞUR KOÇ tarafından yıllık (.....) TL kira ve aidat giderleriyle birlikte yaklaşık (.....) TL'lik maliyete katlanıldığı anlaşılmaktadır. Öte yandan söz konusu acentelerin komisyon gelirlerine bakıldığında, 2016 yılı içerisinde ÖZLEM TUR'un (.....) TL, Erdoğan YILMAZ'ın (.....) TL, Taner ÇOLAKOĞLU'nun (.....) TL, TRAKYA FATİH'in (.....) TL, Özkan YAYLAGÜL'ün (.....) TL, Ali KOÇ'un (.....) TL, Uğur KOÇ'un ise (.....) TL gelir elde ettiği görülmektedir. Söz konusu rakamlar OTOGAR bünyesindeki acentelik hizmetleri pazarının büyüklüğünü ortaya koymaktadır. Şehirlerarası hatlarda faaliyet gösteren PAMUKKALE, METRO, NİLÜFER, İSTANBUL SEYAHAT, RİZE SES, KONTUR, HASTUR, BUZLU, BALIKESİR ULUDAĞ, TRUVA gibi otobüs firmalarının bilet satışları karşılığında kesilen komisyon tutarları birçok acente için kira ve aidat maliyetinin oldukça üzerinde gelir sağlanmasına yol açmaktadır¹. Nitekim, satılan bilet adedine bakıldığında ilgili coğrafyada yoğun faaliyet gösteren PAMUKKALE'nin de OTOGAR'ın faaliyete başladığı dönemde yazihane kiralama talebi olduğu, ancak bu talebinin kabul görmediği, PAMUKKALE'nin şu an Erdoğan YILMAZ'dan acentelik hizmeti aldığı kendilerinden istenen bilgi ve belgeler karşılığında tarafımıza bildirilmiştir.
- (27) Uğur KOÇ da dahil olmak üzere tüm acente sahipleri 15.04.2016 tarihinde ODA ile yazihane kira sözleşmesi akdetmiştir. Lüleburgaz'da ODA yetkilileri tarafından Z2, Z4, Z6 gibi çift numaralı yazihanelerin şehirlerarası taşımacılık firmalarına hizmet veren acentelere, Z1, Z3, Z5 gibi tek numaralı yazihanelerin ise şehir içi taşımacılık firmalarına hizmet veren acentelere tahsis edildiği belirtilmektedir. Ayrıca karayolu taşımacılığı mevzuatı uyarınca tek bir acente 10 adet taşıma şirketine kadar acentelik hizmeti verebilmektedir. Dolayısıyla OTOGAR'da F1 veya F2 belgeli bir acente, kiralamış olduğu çift numaralı bir yazihanede 10 adet taşıma firmasına kadar hizmet verebilmektedir. Buna ek olarak, YÖNETMELİK'te 04.05.2016 tarihinde yapılan değişiklik ile D4 yetki belgeli taşıma şirketlerine verilen acentelik hizmetinin, 10 adet olarak belirlenen anlaşmalı şirket haddini etkilemeyeceği yönünde bir uygulamaya geçilmiş, acentelerin sınırsız sayıda D4 belgeli taşıma şirketine hizmet verilebilmesinin önü açılmıştır. LÜKS YONCA'dan başka bir taşıma şirketiyle anlaşması bulunmayan Uğur KOÇ tarafından 01.07.2016 tarihinde, ikinci bir çift numaralı yazihane (Z16) kiralanmıştır.

¹ Acentelerin personel ve diğer giderlerine ilişkin veri talep edilmemiştir. Soruşturma konusunun ODA tarafından acentelere ve/veya taşıma şirketlerine sağlanan "yazihane kiralama" hizmetine ilişkin olması, birkaç kişi istihdam edilmek suretiyle gerçekleştirilen acentelik faaliyetinde personel ve diğer giderlerin büyük tutarlara ulaşmadığının değerlendirilmesi ve bu tutarın soruşturma sonucunu etkilemeyeceği gerekçeleriyle acentelerin toplam giderlerine ilişkin detaylı bir analiz yapılmamıştır. Acentelerin en önemli gider kalemlerinden olan kira giderleri üzerinde durulması ile amaçlanan, birçok acentenin elde ettiği kazanç ile ödedikleri kira giderleri arasında orantısızlık bulunduğu ortaya konmasıdır.

I.4.Taşıma Şirketlerinden Edinilen Bilgi ve Belgeler

- (28) Lüleburgaz ilçesinde yolcu taşımacılığı yapan şirketlere bu ilçedeki faaliyetlerinin büyüklüğü, hangi acente ile çalışıldığı, bilet satışı yapılırken yazıhane kiralamak veya acente ile çalışmak tercihlerini nasıl belirledikleri, acentelere ödenen komisyon miktarı, OTOGAR'da yazıhane kiralamak için başvuruda bulunup bulunulmadığı, yazıhane kiralamak ile acentelik sözleşmesi yapmak arasındaki ekonomik farklar, bu farkların taşımacılık hizmetinin rekabetçi yapısı üzerinde ne gibi etkiler doğurduğu yönünde sorular yöneltilmiş olup ilgili şirketler tarafından verilen cevaplara aşağıda yer verilmektedir.

I.4.1. A Pamukkale Taşımacılık Turizm Tic. Ltd. Şti. (PAMUKKALE)

- (29) PAMUKKALE tarafından gönderilen cevabi yazıda; şirketin Lüleburgaz ilçesinde Ocak 2014'ten beri faaliyet gösterdiği, belirli bir otobüs terminalinde hizmet verecekse öncelikli olarak acenteyi değil kendi yazıhanesi aracılığıyla hizmet vermeyi tercih ettiği, bölgede tanınmanın ve hizmet kalitesini gösterebilmenin en etkili yolunun kendi öz mal varlığı ile faaliyet göstermek olduğu, ancak ODA tarafından PAMUKKALE'ye yer tahsisi yapılmadığından acente aracılığıyla faaliyet gösterildiği, bununla birlikte şirketin kendi malı ile faaliyet göstermek istemesinin kar odaklı bir yaklaşım olmayıp, tamamen hizmet odaklı olduğu ifade edilmektedir.
- (30) Bunun yanı sıra şirketin yazıhane kiralayıp biletlerini kendi adına satmasının hem şirket için hem de yolcular için avantaj yaratabileceği, ancak şube tahsisi yapılmadığından acente ile çalışıldığı, Ocak 2014-Haziran 2016 arasında şirketin acentesinin NİŞİKLİ olduğu, OTOGAR'da yer tahsisi için yapılan yazıhane başvurusuna karşılık yer tahsisi yapılmadığı, 28.06.2016'da Erdoğan YILMAZ ile acentelik sözleşmesi yapıldığı, bu tarihten beri %(.....) komisyon karşılığında ilgili şahıstan acentelik hizmeti alındığı belirtilmektedir.

I.4.2. İstanbul Seyahat Turizm Tic. A.Ş. (İSTANBUL SEYAHAT)

- (31) İSTANBUL SEYAHAT tarafından gönderilen cevabi yazıda; şirketin Lüleburgaz ilçesinde 2004'ten beri faaliyet gösterdiği, çalışılmak istenilen bölgede kira giderleri, personel maaş giderleri, ortak giderler gibi maliyetler uygun görüldüğü takdirde şirket adına şube tescilli yapılarak faaliyet gösterildiği, şu anda TRAKYA FATİH acentesi ile %(.....) komisyon ödemek suretiyle çalışıldığı, maliyetler yüksek olduğu için OTOGAR'da acente ile çalışmayı tercih ettikleri ve yazıhane kiralamak için herhangi bir girişimleri olmadığı, sefer sayısını, çalışılan hatları ve bilet fiyatlarını belirleyebildikleri sürece acente ile çalışılmasının firmanın rekabetçi gücüne zarar vermediği belirtilmektedir.

I.4.3. Metro Turizm Seyahat Org. ve Tic. A.Ş. (METRO)

- (32) METRO'dan gelen cevabi yazıda; şirketin yaklaşık 15 yıldır Lüleburgaz kalkış ve varışlı hatlarda faaliyet gösterdiği, Lüleburgaz'da yaklaşık olarak PAMUKKALE'nin %(.....), İSTANBUL SEYAHAT'in %(.....) ve METRO'nun %(.....) aralığında pazar payına sahip olduğu, ilçede en fazla yolcu hareketinin İstanbul yönünde olduğu, OTOGAR'da TANER ÇOLAKOĞLU ile acentelik sözleşmesi bulunduğu, bilet satışlarının bir acente aracılığıyla yapılmasının sektörde yaygın bir uygulama olduğu, METRO'nun Türkiye genelinde (.....)'den fazla noktada (.....) adet F1 yetki belgeli acenteden hizmet aldığı, firmaların yoğun sefer düzenledikleri bölgede kendi yapılarını kurdukları ve kendi adlarına yazıhane kiralama yoluna gittiklerinin bilindiği ancak bu durumda dahi söz konusu firmanın o yörede tanınan bir acenteye işletme sözleşmesi yaparak işletmeye verdiğine de sıklıkla rastlanıldığı, acente ile çalışmanın önemli ölçüde maliyet avantajı oluşturduğu, acentelerin birden fazla firmaya hizmet vermek suretiyle söz konusu maliyetin üzerinde kazanç sağlamalarının mümkün olduğu, Lüleburgaz, Babaeski gibi transit seferlerin fazla olduğu başka bir deyişle ilk kalkış ve son varış noktası olmayıp genelde ara durak olarak

kullanıldığı, bu tür transit otogarlarda firmaların kendi alt yapısını kurmalarının yüksek maliyetli olduğu, acenteye çalışmanın daha pratik ve ekonomik olduğu, OTOGAR'da yazıhane kiralamak için herhangi bir girişimlerinin olmadığı,

- (33) Yazıhane kiralama girişiminde bulunulmamasında kira, ortak giderler, personel maaşı ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) primleri, vergi ödemeleri, personel çıkartılması durumunda kıdem ve ihbar tazminatı gibi maliyetlerin etkili olduğu, bunun yanı sıra yazıhane kiralanması durumunda ticaret odasında şube açıp Ulaştırma Bakanlığında alınacak olan F1 belgesine o şubeyi işletirmek gibi ek maliyetler oluşacağı, merkezden uzak olan bir bölgede personelin sevk ve idaresinin güç olduğu ve bunun için ayrı bir yönetici istihdam edilmesi gerektiği, bu gibi nedenlerle ilgili yörede tanınan ve bilinen bir acenteye çalışmanın avantajlı olduğu belirtilmektedir.
- (34) Bunlara ilave olarak, acentelere hak ediş usulüne göre kesilen bilet tutarı üzerinden, biletin acente veya internet aracılığıyla satılmasına bağlı olarak %(.....) ile %(.....) arasında değişen oranlarda ödeme yapıldığı belirtilmektedir.

I.4.4. Çanakkale Truva Turizm Tic. Ltd. Şti. (TRUVA)

- (35) TRUVA'dan gelen cevabi yazıda; TRUVA'nın 2001 yılından bu yana Lüleburgaz'da faaliyet gösterdiği, Ali KOÇ ile acentelik ilişkisi bulunduğu, OTOGAR'ın açıldığı dönemde yazıhane kiralama girişiminde bulunulmadığı, acenteye yaz aylarında yaklaşık (.....) TL ile (.....) TL arası, kış aylarında ise (.....) TL ile (.....) TL arası komisyon ödenmek suretiyle bilet satışlarının gerçekleştirildiği, yazıhane kira ve personel giderleri nedeniyle yazıhane kiralamak yerine acenteye çalışmanın daha avantajlı olduğu belirtilmektedir.

I.4.5. Has Turizm Seyahat ve Tic. A.Ş. (HASTUR)

- (36) HASTUR'dan gelen cevabi yazıda; HASTUR'un 27.04.2016 tarihinden bu yana Lüleburgaz'da hizmet verdiği, OTOGAR'da acente olarak Özkan YAYLAGÜL ile çalışıldığı, 2016 yılı içerisinde Lüleburgaz kalkış ve varışlı hatlarda (.....) TL'lik bilet satışı gerçekleştirildiği, (.....) TL komisyon ödendiği, kira ve işçilik giderlerinin yüksekliği nedeniyle acente ile çalışmanın daha avantajlı olduğu belirtilmektedir.

I.4.6. Hunktur Ulaşım Turizm Sey. Ltd. Şti. (HUNTUR)

- (37) HUNTUR'dan gelen cevabi yazıda; HUNTUR'un yalnızca 04.11.2014 ile 19.11.2017 tarihleri arasında Bulgaristan'a yolcu taşımacılığı yapmak üzere Lüleburgaz'da hizmet verdiği ve bu tarihten beri ilgili ilçede herhangi bir faaliyetinin bulunmadığı, faaliyette bulunulduğu dönemde ÖZLEM TUR ile acentelik ilişkisinde bulunulduğu, söz konusu acente ile yapılan anlaşma gereğince acenteye bilet tutarının %(.....) komisyon bedeli olarak ödendiği belirtilmektedir.

I.4.7. Kontur Turizm Nakliyat Petrol ve Dinlenme Tesisleri Ltd. Şti. (KONTUR)

- (38) KONTUR'dan gelen cevabi yazıda, KONTUR'un 23 yıldır Konya, İstanbul, Çorlu, Lüleburgaz, Babaeski ve Edirne hattında faaliyet gösterdiği, günde (.....) gidiş, (.....) dönüş olmak üzere Lüleburgaz'a (.....) seferinin olduğu, her gün ortalama (.....) ile (.....) arasında yolcu taşındığı, TANER ÇOLAKOĞLU ile acentelik sözleşmesi yapıldığı, acente hizmetini yetersiz buldukları tüm hatlarda acentelik sözleşmesini tek taraflı fesih haklarının bulunduğu, 2016 yılında söz konusu acenteye (.....) TL ödeme yapıldığı, OTOGAR'ın açıldığı dönemde yazıhane kiralama girişiminde bulunulmadığı, bunun temel nedeninin günlük tek sefer ile hizmet verildiği ve yazıhane kiralamanın ekonomik olmadığı ancak günde (.....) veya (.....) sefer olsaydı yazıhane tutmanın da düşünülebileceği, mevcut acente ile çalışılmasının rekabetçi avantaj yarattığı belirtilmektedir.

I.4.8. Lüks Ak-sel Seyahat Petrol Ürünleri İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti. (LÜKS AKSEL)

- (39) LÜKS AKSEL tarafından gönderilen cevabi yazıda, 20.05.2016'da Erdoğan YILMAZ'la acentelik sözleşmesi yapıldığından beri OTOGAR'da faaliyet gösterildiği, 2016 yılında (.....) TL tutarında bilet kesildiği ve aynı yılda (.....) TL komisyon ödendiği, herhangi bir merkezde acente açılmasının veya acentelik anlaşması yapılmasının tamamen fayda-maliyet hesabıyla ilişkili olduğu, acentelik hizmetleri piyasasında genel olarak bilet tutarının %20'si oranında komisyon ödendiği, OTOGAR'da yazıhane kiralamak için herhangi bir girişimde bulunulmadığı, Lüleburgaz'dan günlük (.....) adet araç kaldırıldığı için yazıhane kiralamanın gelirden daha çok maliyet ortaya çıkardığı, acente ile çalışmanın da beklenen verimi karşıladığı ve yolculara gerekli saygıyı gösterdiği, bu nedenle mevcut durumun LÜKS AKSEL için faydalı olduğu belirtilmektedir.

I.4.9. Balıkesir Uludağ Turizm Taş. İnş. Tic. Ltd. Şti. (BALIKESİR ULUDAĞ)

- (40) BALIKESİR ULUDAĞ tarafından gönderilen cevabi yazıda, OTOGAR'daki faaliyetlerinin 07.06.2016 tarihinde başladığı, halihazırda günde (.....) seferlerinin bulunduğu, OTOGAR'da Erdoğan YILMAZ ile yapılan acentelik sözleşmesi kapsamında hizmet verdikleri, 2016 sonuna kadar geçen sürede (.....) TL tutarında bilet satıldığı, bunun yaklaşık %(.....) tekabül eden (.....) TL'lik kısmının acente komisyonu olarak ödendiği, belirli bir bölgede yazıhane kiralama kararının ilgili bölgedeki sefer sayısı dikkate alınarak verildiği, Lüleburgaz'ın transit bir hat olarak kullanılmasından dolayı acente ile çalışmanın kendileri açısından daha rasyonel olduğu ve bu nedenle OTOGAR'da yazıhane kiralamak için başvuruda bulunulmadığı belirtilmektedir.

I.5. İlgili Pazar

I.5.1. İlgili Ürün Pazarı

- (41) 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.
- (42) Bu çerçevede, gerek şehirlerarasında yolculuk yapacak kişiler açısından gerekse karayolu ile yolcu taşımacılığı yapan otobüs firmaları açısından ilk kalkış ve sefere başlangıç hizmetlerinde kullandıkları terminal hizmetinin veriliş şekli ve yerinin yasal düzenlemelerle sınırlanmış olması nedeniyle söz konusu hizmetin talep yönünden başka bir ürünle ikame edilemeyeceği, dolayısıyla ilgili ürün pazarının "şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarı" olarak tespit edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.
- (43) Diğer taraftan şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği hizmetinden faydalanan ve bu hizmet bedelini maliyetlerine aktaranlar, şehirlerarası otobüs firmalarıdır. Bu nedenle söz konusu hizmetlerden doğrudan etkilenen pazar ise "şehirlerarası karayolu ile yolcu taşımacılığı hizmetleri pazarı" olarak belirlenmiştir².

² Aynı doğrultuda bkz. Kurul'un 11.06.2009 tarih ve 09-27/596-140 sayılı; 23.12.2009 tarih ve 09-60/1470-388 sayılı kararları.

- (44) YÖNETMELİK uyarınca D4 yetki belgesi; tarifeli olarak 100 km'ye kadar şehirlerarası yolcu taşıma ve mesafeye bakılmaksızın il içi ticari yolcu taşıma yetkisi vermektedir. Taraflardan gelen açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde hem ODA başkanı Kenan KOÇ'un hem de NİŞİKLİ'nin 100 km'ye kadar olan mesafede (Kırklaeli-Lüleburgaz hattında), halk arasında "indi-bindi" olarak tabir edilen şekilde yolcu taşımacılığı hizmeti verdiği anlaşılmaktadır. Söz konusu hizmetin gerçekleştirilebilmesi için YÖNETMELİK'in 60. maddesinin 2. fıkrası uyarınca tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerinin seferlerin başladığı ve bittiği noktalarda sahibinin veya acentesinin otoparkta en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları zorunlu iken bu zorunluluk, D4 yetki belgesi kapsamında yapılan tarifeli taşımacılık faaliyetleri için Resmi Gazete'de 04.05.2016 tarihinde yayımlanan değişiklikle kaldırılmıştır. Dolayısıyla ilgili hatta faaliyet gösterebilmek için yazıhane kiralama veya acente ile çalışma zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Ancak bu tip hatlarda bilet satışı yapabilmek için ilgili kalkış noktalarında acente bulundurma zorunluluğu halen devam etmektedir. Söz konusu hususlar birlikte değerlendirildiğinde D4 yetki belgesi kapsamında 100 km'ye kadar şehirlerarası ve mesafeye bakılmaksızın şehir içi yolcu taşımacılığı hizmetinin diğer yetki belgeleriyle verilen yolcu taşımacılığı hizmetinden farklılaştığı görülmektedir. Dolayısıyla dosya kapsamında tarafların hizmetleri dikkate alındığında, "şehir içi yolcu taşımacılığı pazarı"nın ayrı bir ilgili ürün pazarı olarak tanımlanmasında fayda bulunmaktadır.
- (45) Öte yandan, YÖNETMELİK uyarınca F1 yetki belgesi yurt içi yolu taşımacılığı konusunda acentelik yapma yetkisi; F2 yetki belgesi ise uluslararası ve yurtiçi yolcu taşımacılığı alanında acentelik yapma yetkisi vermekte olup otoparklarda acentelik faaliyetinde bulunmak için söz konusu yetki belgelerinden en az birine sahip olmak gerekmektedir. Tarifeli yolcu taşımacılığı hizmeti verebilmek için YÖNETMELİK'in 60. maddesinin 1. fıkrasında "*tarifeli yolcu taşımalarında kalkış ve varışların bir terminalden yapılması esastır. Terminal ve ara duraklar dışında yolcu indirilip bindirilmez.*" şeklinde belirtildiği üzere terminalden hizmet alınması zorunludur. Söz konusu hizmeti alabilmenin yolu ise terminal sınırları içerisinde faaliyet gösteren F1 - F2 yetki belgeli teşebbüslerden acentelik hizmeti almak veya söz konusu yetki belgelerine sahip olunmak suretiyle terminal içerisinde yazıhane kiralamaktır.
- (46) Acentelik hizmetleri, terminalin fiziki imkânlarından faydalanılmak suretiyle gerçekleştirilmekte ve hem şehir içi hem de şehirlerarası tarifeli yolcu taşımacılığı için girdi niteliği taşımaktadır. Terminal içerisindeki yazıhaneleri kiralayan acenteler, acentelik hizmetleri kapsamında taşıma şirketleri adına bilet satışı gerçekleştirmekte ve bu faaliyetleri karşılığında bilet tutarı üzerinden komisyon geliri elde etmektedir. Acenteler, YÖNETMELİK'in 44. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca 10 adet tarifeli taşıma şirketine kadar hizmet verebilmekte olup bu durum ölçek ekonomisi yaratmaktadır. Bu sayede çok sayıda firma yazıhane kiralama ve işletme maliyetine katlanmadan belirli bir bölgede acente ile anlaşmak suretiyle bu bölgeye otobüs seferleri düzenleyebilmekte ve bilet satışlarını gerçekleştirebilmektedir. Acenteler ise birçok sayıda firma adına bilet kesmek ve buradan komisyon elde etmek suretiyle kira ve personel gibi giderlerini karşılayabilmektedir. Dolayısıyla "acentelik hizmetleri" dosya kapsamında ayrı bir ilgili ürün pazarı olarak tanımlanmış ve bu pazar otopark işletmeciliği faaliyetlerinin alt pazarı ve yolcu taşımacılığı hizmetlerinin ise üst pazarı olarak değerlendirilmiştir.

I.5.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (47) 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 idari sistem içerisinde bütünlük gösteren ve karayolu ile yolcu taşımacılığında seferlerin başlangıç ve bitiş noktasını oluşturan il ve ilçe merkezleridir.
- (48) Benzer bir durum şehir içi taşıma hizmetleri açısından da geçerli olabilmektedir. Belirli bir kilometrenin üzerindeki çevre ilçelere yolculuk etmek, nitelik itibarıyla aynı olmasa da büyük ölçüde şehirlerarası seyahat etme ile benzer özellikleri taşımaktadır. Öncelikle çevre ilçelere ulaşım sağlayan taşıtlar ilçenin otobüs terminalini veya kendilerine özel olarak tahsis edilmiş ara durakları kullanmaktadır. Bu nedenle, Lüleburgaz'dan Kırklareli'ne seyahat etmek isteyen yolcuların öncelikli olarak geldikleri nokta OTOGAR olmaktadır. Şikâyet konusu uygulamanın OTOGAR'a ilişkin olması ve rekabetin ortadan kaldırıldığı iddia edilen ilgili hizmetin Lüleburgaz kalkışlı ve Lüleburgaz varışlı hatlardaki yolcu taşımacılığı ve acentelik hizmetleri olması göz önünde bulundurularak ilgili coğrafi pazar, "Lüleburgaz ilçesi" olarak tespit edilmiştir.

I.6. İlgili Mevzuat

I.6.1. 4925 Sayılı Karayolu Taşıma Kanunu (Karayolu Taşıma Kanunu)

- (49) Karayolu Taşıma Kanunu'nun terminallere ilişkin 32. maddesi aşağıdaki hükmü amirdir:
- "Madde 32 - 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.*
- 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."*
- (50) Bu hükümden de anlaşıldığı üzere, tarifeli seferlerde taşımacıların tek bir terminali kullanmaları esası getirilmiştir. Bunun mümkün olmadığı durumlarda ne yapılması gerektiğine ilişkin detaylar aşağıda açıklanacağı üzere yönetmelikle belirlenmiştir.

I.6.2. Karayolu Taşıma Yönetmeliği (YÖNETMELİK)

- (51) 11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren YÖNETMELİK'in 33. maddesinde terminallere ilişkin kriterler belirlenmiştir. Buna göre
- "Terminallerde bulunması gereken asgari fiziki özellikleri aşağıda belirtilen şekilde olması şarttır:*
- a) Yurtiçi ve uluslararası yolcu terminalleri: 1) Terminallerin en az 2.000 metrekare alan üzerinde, belediye imar planına uygun, yol ağlarıyla bağlantısı olan varsa belediye altyapısıyla irtibatlanmış yoksa bu tür altyapıları oluşturulmuş, taşıtlar için peronlar, park yerleri, gerektiğinde bunların bakım ve ikmal yapabilecekleri alanları bulunan, açık ve kapalı alanlarında yeterli yangın önleme, söndürme ve alarm ile aydınlatma sistemleri ve araçları bulunan, çevre düzenlemesi yapılmış, engellilerin ihtiyaçlarını karşılayan ve çevreleri güvenlik açısından yeterli ihata duvarı veya tel örgü ile çevrilmiş bir altyapıya sahip olması ve terminale giriş çıkışların karayolu trafiğini olumsuz etkilememesi şarttır. Bu terminallerde, yolcuların şehir içi ulaşımını sağlayan servis araçları, ticari taksiler ile özel otomobiller için indirme, bindirme ve park yapacakları yeterli bir alan da bulunmalıdır. 2) (1) numaralı alt bentte belirtilen*

altyapı üzerine inşa edilecek üst yapıların ise; sıcaktan ve soğuktan korunmuş bir ortamda, yolcular için bilet satış yeri, yeterli sayıda bay ve bayan tuvaleti ile oturma yerleri, haberleşme ve iletişim, acil sağlık yardımı, polis ve zabıta birimi, beslenme, ibadet, emanet ve benzeri asgari ihtiyaçları karşılayacak şekilde rahat, sağlıklı ve güvenli olması şarttır.”

- (52) YÖNETMELİK'in 60. vd. maddeleri şehirlerarası yolcu terminallerine ilişkindir. Bu hükümlere aşağıda yer verilmektedir:

“Terminal kullanma zorunluluğu ve ara duraklar

MADDE 60 – (1) Tarifeli yolcu taşımalarında kalkış ve varışların bir terminalden yapılması esastır. Terminal ve ara duraklar dışında yolcu indirilip bindirilmez.

(2) (Değişik:RG-4/5/2016-29702) D4 yetki belgeleri hariç tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerine taşıma hattı verilebilmesi için; kendilerinin veya acentelerinin, seferlerin başladığı kalkış ve bittiği varış noktalarındaki en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları zorunludur.

(3) Tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerinin kalkış ve varış noktaları dışında yolcu indirip bindirebilmeleri için kendilerinin veya acentelerinin ara durak tanımına uygun bir yere sahip veya kullanım hakkını haiz olmaları zorunludur. Yeri ve zamanı önceden belirlenen 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 olması şarttır.

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

(5) (Değişik:RG-31/12/2011-28159) Yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerinin belediye sınırları içinde terminal dışındaki yerlerde yolcu indirilip bindirilebilmesi için Büyükşehirlerde Ulaşım Koordinasyon Merkezinin, diğer yerlerde ilgili belediyenin izin vermesi gerekir.

Terminalin bulunmadığı yerleşim birimlerinde yapılacak uygulama

MADDE 61 – (1) Yolcu terminalinin bulunmadığı yerleşim birimlerinde, tarifeli yolcu taşımacılığında kullanılmak üzere ilgili mahalli makamlarca yolcuların asgari ihtiyaçlarını karşılayacak fiziki şartları haiz bir yer tahsis edilir veya belirlenir. Tahsis edilen veya belirlenen bu yerle ilgili mülki veya mahalli makamlarca düzenlenen resmi belgenin tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahibi/sahipleri tarafından Bakanlığa verilmesi halinde bu yerler ara durak veya kalkış veya varış noktası olarak kullanılabilir.

Terminalerde yer bulunmaması halinde yapılacak uygulama

MADDE 62 – (1) Yolcu terminallerinde yer bulunmaması veya terminal işletmecileri tarafından yer tahsis edilememesinin/edilmemesinin belgelenmesi hallerinde; bu Yönetmeliğin 61 inci maddesi hükümleri uygulanır.”

- (53) YÖNETMELİK hükmünden de anlaşılacağı üzere tarifeli yolcu taşıyan firmaların veya acentelerinin kalkış ve varış yerlerinde terminal kullanma zorunluluğu bulunmaktadır. Terminal kullanmaksızın tarifeli yolcu taşıma faaliyeti göstermek mevzuat hükümleri gereği yasaklanmıştır. Yolcu taşıyan firmalara terminal dışında bir yer tahsis edilebilmesinin koşulu ise YÖNETMELİK'in 61. ve 62. maddelerinde açıklanmaktadır. Buna göre, mevcut yolcu terminalinde yer yoksa yahut terminal işletmecisi tarafından yer tahsis edil(e)miyorsa, ilgili mahalli makamlarca terminal olarak kullanılmak üzere başka bir yer tahsis edilmesi gerekmektedir.

I.6.3. Yolcu Taşıyan Firmaların Sahip Olması Gereken Belge Türleri

- (54) Soruşturma konusu iddiaların daha iyi anlaşılabilmesi bakımından, YÖNETMELİK'in 6. maddesi uyarınca şehir içi ve şehirlerarası hatlarda yolcu taşımacılığı yapan firmalar ile bu firmaların biletlerini satan aracı teşebbüsler ve bunların durakladığı terminalleri işleten şirketlerin sahip olması gereken bazı yetki belgesi türlerine aşağıda yer verilmektedir:

D1: Tarifeli olarak şehirlerarası ticari yolcu taşımacılığı yapma yetkisi verir.

D2: Tarifesiz olarak yurtiçi yolcu taşımacılığı yapma yetkisi verir.

D4: Tarifeli olarak 100 km'ye kadar şehirlerarası yolcu taşıma ve mesafeye bakılmaksızın il içi ticari yolcu taşıma yetkisi verir.

F1: Yurt içi yolu taşımacılığı konusunda acentelik yapma yetkisi verir.

F2: Uluslararası ve yurtiçi yolcu taşımacılığı alanında acentelik yapma yetkisi verir.

T2: Büyükşehir Belediyesi sınırları dışında kalan yerleşim birimlerinde yolcu terminali işletmeciliği yapma yetkisi verir.

- (55) Buna göre, uygulamada genellikle, F1 belgeli kişiler T2 belgeli işletmeciler ile alt kira sözleşmesi yaparak otogarda yazıhane kiralamakta ve burada acenteliğini yaptıkları D1 veya D4 belgeli şirketlerin biletlerini satmaktadır.

I.7. Değerlendirme

I.7.1. İddialara İlişkin Değerlendirme

- (56) İnceleme konusu dosyanın esasını Lüleburgaz otogarını işleten Lüleburgaz Şoförler ve Otomobilciler Esnaf Odasının, şikâyetçi firmaya yazıhane kiralamayı reddetmek suretiyle hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiası oluşturmaktadır. Sözleşme yapmayı reddetme eyleminin pazardaki etkisine ve ihlal niteliği arz edip etmediğine ilişkin değerlendirmelerin yapılabilmesi için öncelikle ret eylemini gerçekleştiren firmanın ilgili ürün pazarında hâkim durumda olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Öte yandan, sözleşme yapmanın reddine ilişkin rekabetçi endişeler genellikle alt-üst pazar şeklinde ikili bir pazar yapısı içinde anlamlı olmakta; hâkim durumdaki teşebbüsün kendisinden mal veya hizmet satın almayı talep eden alıcı ile alt pazarda rekabet halinde olduğu durumlarda sözleşme yapmanın reddi güçlü rekabetçi kaygıları gündeme getirmektedir. Bu bakımından sözleşme yapmayı reddettiği iddia edilen teşebbüsün hâkim durum analizi yapılırken alt ve üst pazar şeklinde bir ayırımın dikkate alınması inceleme konusu dosya bakımından daha isabetli olacaktır.

I.7.1.1. Hâkim Durum Değerlendirmesi

- (57) 4054 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı üçüncü maddesinde hâkim durum, belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü olarak ifade edilmiştir. Bu tanım çerçevesinde OTOGAR'ın işletmecilik faaliyetlerini yürüten ODA'nın müşterilerinden ve tüketicilerden bağımsız hareket etme yeteneğinin bulunup bulunmadığı hâkim durum analizinin esaslı unsurudur.

- (58) Karayolu Taşıma Kanunu'nun terminallere ilişkin 32. maddesi ve anılan Kanunu'na dayanılarak çıkarılan YÖNETMELİK'in 60. maddesi uyarınca tarifeli yolcu taşımalarında kalkış ve varışların bir terminalden yapılması esas olup, terminal ve ara duraklar dışında yolcu indirilip bindirilmesi mümkün değildir. Kanun'un aynı maddesinin ilerleyen fıkralarında tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerine taşıma hattı verilebilmesi için; kendilerinin veya acentelerinin, seferlerin başladığı kalkış ve bittiği varış noktalarındaki en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları zorunlu getirilmekte; ara durakların seyahatin başladığı ilk kalkış ve son varış yeri olarak kullanılmayacağı düzenlenmektedir.
- (59) Karayolu Taşıma Kanunu ve YÖNETMELİK'in bahse konu hükümleri karayolu ile yolcu taşımacılığı bakımından otogarların zorunluluğunu açık biçimde ortaya koymaktadır. Buna göre taşımacılık firmalarının, faaliyetlerini yürütebilmek için belediyelerin ve/veya özel işletmelerin kontrolünde bulunan otogarlarda, faaliyet belgelerinde kalkış ve varış yeri olarak gösterebilecekleri bir terminal kullanım hakkına (yazıhanelere) sahip olmaları veya bu hakka sahip olan bir acente ile çalışmaları elzemdir.
- (60) Öte yandan YÖNETMELİK'in 62. maddesi yolcu terminallerinde yer bulunmaması veya terminal işletmecileri tarafından yer tahsis edilememesinin/edilmemesinin belgelenmesi hallerinde YÖNETMELİK'in 61. maddesinin işletilebileceğini düzenlemektedir. Böylelikle, taşıma firmalarına terminalde yer tahsisinin mümkün olmadığı hallerde mahalli makamlarca yolcuların asgari ihtiyaçlarını karşılayacak fiziki şartları haiz bir yer tahsis edilmesi mümkün olmaktadır. Bununla birlikte terminallerin kuruluş ve işletme ayrıcalıkları belediyelerin yetki ve imtiyazında ya da izninde olduğu veya bizzat belediyeler tarafından özelleştirmeler sonucunda işletim hakları devredildiği için mevcut bir terminal varken, ikincisi için gerekli izinlerin alınması idari açıdan pek mümkün olmamaktadır. Nitekim NİŞİKLİ 30.05.2016 tarihinde yazıhane taleplerinin sonuçsuz kalması üzerine Lüleburgaz Belediyesi ve Lüleburgaz İlçe Trafik Komisyonuna, Lüleburgaz ilçesinde uygun bir noktanın ara durak veya kalkış durağı olarak kullanılmasına ilişkin izin talebinde bulunmuş ancak olumlu yanıt alamamıştır. Bu noktada yedi kişiden oluşan ilçe trafik komisyonunun iki üyesinin ilgili Belediye ile Lüleburgaz Şoförler ve Otomobilciler Esnaf Odası üyelerinden oluşmakta olduğunu belirtmekte fayda bulunmaktadır.
- (61) Dolayısıyla yasal ve sözleşmelere dayalı hukuki çerçeve ve fiili durum göz önüne alındığında Lüleburgaz otogarını işleten ODA'nın; Lüleburgaz şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarında tek terminal işletmecisi olması, aynı zamanda ihtiyacı karşılayan ve hali hazırda boş kapasiteli bir terminal varken yapım ve işletim masrafları yüksek olacak rakip bir terminal işletmesinin pazara girmesinin rasyonel olmaması nedenleriyle, ilgili pazarda hukuki ve fiili tekel benzeri niteliğini haiz olduğu ve rakiplerinden bağımsız davranma sonucunun doğal olarak ortaya çıktığı değerlendirilmektedir³.
- (62) Söz konusu konumu nedeniyle ODA'nın, terminal hizmetlerinin müşterisi konumundaki otobüs firmaları ve otobüs sahiplerinden de bağımsız olarak fiyat belirleme yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle rekabet hukukunda hâkim konum değerlendirmelerinde esas alınan niteliksel ve niceliksel kıstasların Lüleburgaz otogarını işleten ODA için geçerli olduğu, bu nedenle ODA'nın Lüleburgaz ilçesi otobüs terminali işletmeciliği pazarında hâkim durumda olduğu kanaatine varılmıştır.

³ Benzer bir değerlendirme için bkz. 06.07.2001 tarih ve 01-31/313-91 sayılı İstanbul Otogar kararı ile 02.12.2013 tarih ve 13-67/928-390 sayılı Volkan Metro kararı.

I.7.1.2. Sözleşme Yapmanın Reddine İlişkin Değerlendirme

- (63) Kurul'un sözleşme yapmayı reddetmenin konu alındığı kararları incelendiğinde sözleşme yapmanın reddinin ihlal olup olmadığına ilişkin değerlendirmede, hâkim durumdaki bir firma tarafından reddetme eyleminin gerçekleştirilmesi, ret eyleminin rekabeti kısıtlayıcı bir etki yaratması ve eylemin nesnel olarak haklı bir gerekçeye dayanmaması koşullarının arandığını belirtmek mümkündür.
- (64) Öte yandan Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'da (KILAVUZ), sözleşme yapmayı reddetme iddiaları değerlendirilirken ihlalin tespiti için üç koşulun birlikte varlığının arandığı belirtilmektedir. Bu çerçevede;
- 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.
- (65) Bunun yanı sıra Kanun'un 6. maddesinin uygulanmasında Kurul, hâkim durumdaki teşebbüsün, incelemeye konu davranışına ilişkin olarak sunduğu haklı gerekçe iddialarını da göz önünde bulundurmaktadır. Dolayısıyla kararın devam eden bölümlerinde inceleme konusu dosya çerçevesindeki eylemler;
- reddetme eyleminin varlığı
 - reddetmenin alt pazarda rekabet etmek için vazgeçilmez bir ürüne ya da hizmete ilişkin olması,
 - reddetmenin alt pazarda etkin rekabeti ortadan kaldırmasının muhtemel olması,
 - reddetmenin tüketici zararına yol açmasının muhtemel olması,
 - reddetmenin herhangi bir haklı gerekçeye dayanmaması

koşulları bakımından incelenecektir.

I.7.1.2.1. Reddetme Eyleminin Varlığına İlişkin Değerlendirme

- (66) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi hâkim durumda bulunan teşebbüslerin bu durumlarını bilhassa ticarî faaliyet alanlarına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olmak ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaçlayan eylemlerde bulunmak yolu ile kötüye kullanmalarını yasaklamıştır. Tekel konumunda olan bir teşebbüsün rakiplerle sözleşme yapmaktan imtina etmek suretiyle onların faaliyetlerini zorlaştırması da bu kapsama dâhil edilmektedir. KILAVUZ'un 35. vd. paragraflarında sözleşme serbestisi vurgulandıktan sonra istisnai bazı durumlarda hâkim durumdaki teşebbüslerin sözleşme yapmayı reddetmelerinin rekabeti kısıtlayabileceğine; bu nedenle söz konusu teşebbüse sözleşme yapma yükümlülüğü getirilebileceğine dikkat çekilmiştir. Buna göre bir teşebbüsün ürettiği mal ya da hizmetler ile sahip 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.

- (67) KILAVUZ'a göre sözleşme yapmayı reddetme, hâkim durumdaki teşebbüsün, kendisine yöneltilen sözleşme yapma talebini herhangi bir sebep göstermeksizin reddetmesi şeklinde doğrudan reddetme ya da makul olmayan ertelemeler, ürün arzının azaltılması ve makul olmayan şartlar ileri sürülmesi gibi davranışlar yoluyla dolaylı olarak reddetme şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Hâkim durumdaki teşebbüsün, sözleşme yapmayı reddettiği teşebbüs ile alt pazarda rekabet ediyor olması halinde sözleşme yapmayı reddetme davranışının rekabeti kısıtlayıcı sonuçlar ortaya çıkarması daha muhtemeldir.
- (68) Kurul'un sözleşme yapmanın reddi eylemini değerlendirdiği kararlara bakıldığında karşımıza 03.05.2012 tarihli ve 12-24/710-198 sayılı Cine 5 kararı⁴ çıkmaktadır. Bu kararda sözleşme yapmanın reddi eyleminin, mevcut sözleşme ilişkisinin sona erdirilmesi, ilk defa sözleşme yapma talebinin reddi, fikri mülkiyet hakkı lisanslamasının reddi, birlikte işlerlik bilgilerinin verilmesinin reddi, tek taraflı ya da uyumlu ret halleri gibi çeşitli alt kategorilere ayrılabilirdiği ve mevcut dosya kapsamında ise Digital Platform İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin eyleminin ilk defa sözleşme yapma talebinin doğrudan reddi olarak kabul edildiği belirtilmiştir.
- (69) Kurul'un CNR/NTSR kararında⁵ ise CNR'nin NTSR'ye fuar yeri kiralarken fahiş derecede yüksek fiyat artışı talep ettiği iddiası incelenmektedir. Kararın gerekçesinde, CNR'nin NTSR'ye önerdiği fiyatın yalnızca bir teklif fiyatı niteliğinde olduğu, çünkü taraflar arasında üzerinde mutabakata varılmış bir sözleşme bulunmadığı, fiyat konusunun müzakere edilip edilmediği; indirim talep edilip edilmediği gibi hususların netliğe kavuşmadığı bu nedenle hâkim durumun kötüye kullanılması eyleminin tespit edilemediği belirtilmiştir.
- (70) Solmaz Mercan kararında ise Kurul, Şişecam'ın cam arzını kısmak suretiyle şikâyetçiye cam tedarikini kesmesi eylemini 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca rekabet ihlali olarak değerlendirmiştir⁶.
- (71) Lüleburgaz Otogarı'nda şikâyet edilen duruma bakıldığında OTOGAR'ın işletme hakkını 22.03.2016 tarihinde alan ODA'nın herhangi bir ihale duyurusunda bulunmadan OTOGAR bünyesindeki yedi adet şehirlerarası taşımacılık ve sekiz adet şehir içi taşımacılık yazıhanesini muhtelif acentelere kiraladığı, NİŞİKLİ'nin yazıhane talebinde bulunduğu ilk tarih olan 24.04.2016'da OTOGAR bünyesinde bulunan sekiz adet yazıhaneden yedi tanesinin dolu olmasına, bir diğer ifade ile bir adet boş yazıhane bulunmasına karşın, NİŞİKLİ'yi önce başvurunun şekil şartlarına uygun olmadığı gerekçesiyle oyaladığı, daha sonra da yazıhane tahsis etmekten imtina ederek acentelere yönlendirdiği görülmektedir.
- (72) Benzer şekilde PAMUKKALE tarafından Kurum'a intikal ettirilen yazıda, 27.04.2016 tarihinde yaptıkları başvuruya yönelik şifahen verilen cevapta, şube tahsisi yapılamayacağı, otogardaki şubelerin yerel esnaflara tahsis edildiği, ODA'nın görevinin bu esnafların haklarını korumak olduğu, bu esnaflardan herhangi biri ile acentelik konusunda anlaşmaları gerektiğinin belirtildiği ifade edilmektedir.
- (73) ODA'nın davranışlarına bakıldığında yazıhane tahsisi yapılan yedi firmaya başvuru usulü, başvuruda karşılanması beklenen şekil şartları türünden şartlara dikkat etmeksizin yer tahsis ettiği, buna karşın NİŞİKLİ ve PAMUKKALE'nin başvurularının önce şekil şartlarını taşımadığı gerekçesiyle geciktirdiği daha sonra yazıhanelerden biri boş olmasına karşın yer tahsis etmek yerine söz konusu teşebbüslerin acentelere yönlendirdiği görülmektedir.

⁴ Danıştay 13. Dairenin 12.04.2011 tarih ve 2008/8249 E., 2011/1525 K. sayılı kararı ile iptal ettiği 27.05.2008 tarih ve 08-35/466-166 sayılı Kurul kararı üzerine alınan yeni karar.

⁵ 19.09.2007 tarih ve 07-74/896-333 sayılı Kurul kararı.

⁶ 05.06.2007 tarih ve 07-47/506-181 sayılı Kurul kararı.

- (74) Bu çerçevede ODA'nın yazıhane kiralamaya yönelik başvuruyu makul olmayan bir şekilde önce ertelemesi ve sonrasında yer tahsisi yapmayı reddetmesi sözleşme yapmanın reddi eyleminin olayda gerçekleştiği kanaatini oluşturmuştur.

1.7.1.2.2. Reddetmenin Alt Pazarda Rekabet Etmek İçin Vazgeçilmez Bir Ürüne ya da Hizmete İlişkin Olması Koşulunun Değerlendirilmesi

- (75) Vazgeçilmezlik koşulunun değerlendirilmesine ilişkin olarak KILAVUZ'da⁷, reddetmeye konu unsurun alt pazarda etkin bir şekilde rekabet edebilmek için nesnel olarak gerekli olmasının arandığı ifade edilmektedir. Yine aynı KILAVUZ'da, nesnel gerekliliğin ise reddetmenin olumsuz sonuçlarını –en azından uzun vadede- telafi edebilmek için alt pazardaki rakiplerin başvurabilecekleri mevcut ya da potansiyel bir ikamesinin bulunmaması halinde söz konusu olacağı belirtilmektedir. Bu noktada vazgeçilmezlik şartının, hem mal veya hizmete hem de söz konusu mal veya hizmeti tedarik eden teşebbüslere ilişkin olduğu vurgulanmalıdır.
- (76) Söz konusu KILAVUZ değerlendirmesine göre üst pazardaki mal veya hizmetin alt pazardaki mal veya hizmetin üretilebilmesi için vazgeçilmez olmasının yanında, üst pazardaki ürünü tedarik eden teşebbüsün de vazgeçilmez olması gerekmektedir. Dolayısıyla reddedilen mal veya hizmetin vazgeçilmez olabilmesi için söz konusu ürünlerin alternatif kanallardan temin edilebilirliğinin de sorgulanması gerekmektedir⁸.
- (77) İlgili unsurun mevcut veya potansiyel ikamesinin olup olmadığını değerlendirirken Kurul, hâkim durumda bulunan teşebbüsün rakiplerinin öngörülebilir bir gelecekte söz konusu unsuru etkin bir şekilde tekrar oluşturup oluşturamayacaklarını göz önünde bulundurmaktadır. Genel olarak, eğer söz konusu unsur bir doğal tekelin sonucuysa, önemli şebeke etkileri veya tek kaynaktan temin edilebilecek bir bilgi söz konusuysa ilgili unsurun rakipler tarafından tekrar oluşturulmasının olanaksız olduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte Kurul, her bir dosya bakımından pazarın dinamik yapısını ve ilgili unsurun sağladığı pazar gücünün sürdürülebilirliğini ayrıca göz önünde bulundurmaktadır.
- (78) Konuya Kurul kararları çerçevesinde bakıldığında; Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.'nin, Eskihisar ve Topçular'da bulunan iskelelerindeki rampalardan feribot taşımacılığı yapmak amacıyla yararlanmak isteyen şikâyetçinin talebini reddetmek suretiyle rekabeti ihlal ettiği iddiasını incelediği kararında⁹; bir limana erişimin reddedilmesinin, alternatif bir liman yapmanın pazarda faaliyet göstermek isteyen rakipler açısından imkânsız olmaması nedeniyle, ihlal olarak değerlendirilemeyeceğine hükmetmiştir. Söz konusu kararda; *“unsurun benzerinin kurulmasının sadece giriş yapmak isteyen teşebbüs için değil, aynı zamanda, diğer teşebbüsler için de zor olması gerektiği”* şeklindeki kriterle birlikte değerlendirildiğinde, *şikâyetçi için makul görülme bile, çoğu müteşebbis için mümkün olan bir yatırım miktarı ile piyasaya girilebiliyor olması, iskelelerin zorunlu unsur olmadığı anlamına gelmektedir.*” ifadelerine yer verilmiştir.

⁷ Bkz. KILAVUZ, para.44

⁸ Kurul'un 18.2.2016 tarihli ve 16-05/116-51 sayılı Solgar Vitamin kararı, para.33

⁹ 09.01.2003 tarih ve 03-03/25-7 sayılı Kurul kararı.

- (79) Öte yandan Kurul *Paşabahçe* kararında¹⁰ nesnel olarak gerekli olma kriterinden anlaşılması gerekenin, sunumu reddedilen girdi olmadan alt pazara hiçbir rakibin giremeyeceği ya da faaliyetlerine devam edemeyeceği olmadığını; girdinin sunumunun reddedilmesi sonucu ortaya çıkan olumsuz durumla baş edebilmek için rakibin alt pazarda mevcut veya potansiyel bir ikameye güvenemeyeceği durum olduğunu belirtmiştir. Kurul'a göre bu bağlamda rakiplerin görülebilir bir zaman uzaklığında etkin bir biçimde sunumu reddedilen girdinin benzerini elde edip edemeyeceği göz önünde bulundurulmaktadır. Kurul ayrıca girdinin benzerini elde etmekten anlaşılması gerekenin, rakiplerin hâkim durumda bulunan teşebbüse alt pazarda rekabetçi baskı uygulamalarını sağlayabilecek nitelikteki girdiyi tedarik edebilecekleri etkin alternatif temin kaynaklarının oluşturulması olduğunu belirtmiştir. Bu genel yaklaşımın ardından yaptığı değerlendirmede Kurul, mal vermeyi reddetse bile alternatif temin kanallarının *Paşabahçe* markası için geçerli olduğu ve *Paşabahçe*'nin aynı pazarda faaliyet gösteren rakiplerinin de alt pazardaki teşebbüsün ihtiyacını karşılayabilecek nitelikte olması gerekçeleri ile *Paşabahçe* ürünlerinin nesnel olarak gerekli olmadığı değerlendirmesinde bulunmuştur.
- (80) Kurul'un bahse konu kararında dikkat çektiği bir başka konu da süregelen bir sözleşmenin sona erdirilmesi ile yeni bir sözleşmenin reddi arasındaki ayrımdır. Kurul, girdiyi talep eden teşebbüse hâkim durumdaki teşebbüsün daha önceden girdi sağladığı ve sonrasında girdiyi talep eden teşebbüsün bu girdiyle bağlantılı özel yatırımlar yaptığı durumlarda girdinin "gerekli" olarak nitelendirilmesinin daha olası olduğunu belirtmiş ancak dosya özelinde yaptığı değerlendirmede böyle bir tespiti yer vermemiştir.
- (81) *Antalya Liman* kararında¹¹ ise Kurul, şikâyetçinin, Ortadoğu Antalya A.Ş. tarafından işletilen 8 ve 9 no'lu rıhtımlardan yararlanamamasına karşın, Liman sınırları içerisinde bulunan Balıkçı Barınağını kullanmak suretiyle faaliyetlerini devam ettirebildiği, ayrıca, şikâyetçinin alternatiflerinin Ortadoğu Antalya A.Ş. tarafından işletilen rıhtımlara nazaran daha az avantajlı olması veya biraz daha maliyetli olmasının mal vermenin reddedilmesi nedeni ile şikâyetçi açısından pazardaki tüm rekabetin ortadan kalkmış olduğu ve söz konusu firmanın pazardan çıkma tehlikesi ile karşı karşıya bulunması unsurunun gerçekleştiği anlamına gelmeyeceği değerlendirmesinde bulunmuştur.
- (82) Bu çerçevede Kurul'un içtihadı göz önüne alındığında iki koşulun karşılanıp karşılanmadığına bakılması gerekmektedir: (i) redde konu olan mal veya hizmet için, daha az avantajlı olsa da, mevcut alternatif temin kaynaklarının, ikamelerin var olup olmadığı ve (ii) hakim durumdaki teşebbüs ile eşit etkinlikte olduğu varsayılan rakipler tarafından potansiyel ikame imkanlarının yaratılmasının teknik, hukuki veya ekonomik açıdan imkansız olup olmadığı.
- (83) Yukarıda yer verilen genel ilkeler çerçevesinde Lüleburgaz Otogarı'nın karayolu ile yolcu taşımacılığı hizmetleri alt pazarında nesnel olarak gerekli olup olmadığına ilişkin analizin başlangıç noktasını şüphesiz terminal işletmelerine Karayolu Taşıma Kanunu ve bu Kanun kapsamında çıkarılan YÖNETMELİK tarafından atfedilen önem oluşturmaktadır. Terminallerin yasal niteliklerine ilişkin bu özelliği hem mevcut hem de potansiyel ikame imkânlarını doğrudan etkileyen bir durumdur.

¹⁰ 02.09.2010 tarih ve 10-57/1155-439 sayılı Kurul kararı.

¹¹ 30.11.2010 tarih ve 10-74/1529-585 sayılı Kurul kararı.

- (84) Karayolu Taşıma Kanunu ve Yönetmeliğinin, terminal kullanımına ilişkin kararın önceki bölümlerinde daha ayrıntılı yer verilen düzenlemelere aşağıdaki tabloda toplulaştırılmıştır.

Tablo 13: Karayolu Taşıma Kanunu ve Yönetmeliği'nin Terminal İşletilmesine Yönelik Hükümleri

Düzenleme	Madde/Fıkra No	İçerik	Önemi
Karayolu Taşıma Kanunu	Madde 32 Fıkra:1/2	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. Yolcu taşımacılarının, en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları zorunludur.	Terminal sahipliğinin karayolu taşımacılığı yapan firmalar bakımından kanuni zorunluluk niteliğinde olması.
Karayolu Taşıma Yönetmeliği	Madde 60 Fıkra: 1-5	(1) Tarifeli yolcu taşımalarında kalkış ve varışların bir terminalden yapılması esastır. Terminal ve ara duraklar dışında yolcu indirilip bindirilmez. (2) Tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerine taşıma hattı verilebilmesi için; kendilerinin veya acentelerinin, seferlerin başladığı kalkış ve bittiği varış noktalarındaki en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları zorunludur. (3) Tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerinin kalkış ve varış noktaları dışında yolcu indirip bindirebilmeleri için kendilerinin veya acentelerinin ara durak tanımına uygun bir yere sahip veya kullanım hakkını haiz olmaları zorunludur. Yeri ve zamanı önceden belirlenen 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 olması şarttır. (4) Ara duraklar seyahatin başladığı ilk kalkış ve son varış yeri olarak kullanılamaz. (5) (Değişik:RG-31/12/2011-28159) Yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerinin belediye sınırları içinde terminal dışındaki yerlerde yolcu indirilip bindirilebilmesi için Büyükşehirlerde Ulaşım Koordinasyon Merkezinin, diğer yerlerde ilgili belediyenin izin vermesi gerekir.	Terminal dışında belirlenen ara durakların seferlerin ilk kalkış ve varış yeri olarak kullanılamaması, bu nedenle de terminallere ikame niteliği taşınamaması.
Karayolu Taşıma Yönetmeliği	Madde 61 Fıkra: 1	(1) Yolcu terminalinin bulunmadığı yerleşim birimlerinde, tarifeli yolcu taşımacılığında kullanılmak üzere ilgili mahalli makamlarca yolcuların asgari ihtiyaçlarını karşılayacak fiziki şartları haiz bir yer tahsis edilir veya belirlenir. Tahsis edilen veya belirlenen bu yerle ilgili mülki veya mahalli makamlarca düzenlenen resmi belgenin tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahibi/sahipleri tarafından Bakanlığa verilmesi halinde bu yerler ara durak veya kalkış veya varış noktası olarak kullanılabilir.	Yolcu terminallerinin bulunmadığı ya da yer tahsisinin sağlanmadığı hallerde, alternatif yer tahsisi hususunda yetkinin mahalli makamlara tanınmış olması.
	Madde 62 Fıkra 1	Yolcu terminallerinde yer bulunmaması veya terminal işletmecileri tarafından yer tahsis edilememesinin/edilmemesinin belgelenmesi hallerinde; bu Yönetmeliğin 61. maddesi hükümleri uygulanır.	

- (85) Yukarıdaki tabloda yer verilen bilgilerin açıkça işaret ettiği husus, genel olarak terminallerin karayolu ile tarifeli yolcu taşımacılığı iktisadi faaliyeti için kanuni zorunluluk niteliğindedir. Bu anlamda yazıhane kiralamayan veya acentelik ilişkisi tesis edemeyen firmaların otogarda faaliyet göstermeleri, dolayısıyla iktisadi faaliyetlerine devam etmeleri mümkün görünmemektedir.

- (86) Lüleburgaz Otogarı özelinde değerlendirildiğinde, OTOGAR yönetimi ile sözleşme imzalamak isteyen teşebbüslerin yolcu taşımacılığı hizmetlerinin sunumunun devamı açısından bahse konu OTOGAR'ın önemi açık olmakla birlikte, OTOGAR'a erişimin tesis edilebilmesi bakımından acentelik sözleşmesi yapılması gibi alternatif imkânlar da bulunmaktadır. Her ne kadar doğrudan yazıhane kiralamak yerine acente aracılığıyla çalışmak NİŞİKLİ'ye acente komisyonu gibi ilave maliyetler çıkarsa da ürünün daha maliyetli de olsa bir alternatifi mevcuttur. Dolayısıyla acente ile çalışma imkanının bulunması hizmetin vazgeçilmez olarak değerlendirilmesine engel teşkil etmektedir. Zira hem yukarıda verilen Kurul kararlarında hem de doktrinde alternatif kaynaklardan daha az avantajlı koşullarda (örneğin daha maliyetli) ürün temin ediliyor olması halinde bile vazgeçilmezlik koşulunun yerine gelmeyeceği kabul edilmektedir¹².
- (87) Bu çerçevede bu hususun değerlendirilmesinde önemli olanın, vazgeçilmez olduğu iddia edilen ürüne erişmek isteyen teşebbüslere erişim sağlanması durumunda bu teşebbüslerin daha çok rekabet edip edemeyeceklerinin olmadığı anlaşılmaktadır. Son olarak bakılmasında fayda olan husus, sözleşme yapmanın reddine rağmen erişim talebinde bulunan teşebbüs ile aynı hizmeti veren teşebbüslerin alternatif temin kaynaklarına erişerek piyasadaki faaliyetlerine devam edip etmediğidir. Eğer erişim talebi reddedilen teşebbüsle aynı hizmeti veren teşebbüsler başka kaynaklardan hizmete erişip faaliyetlerine devam edebiliyorlarsa, redde konu ürünün vazgeçilmez olmadığı sonucuna ulaşılabilecektir.
- (88) İnceleme konusu olayda NİŞİKLİ ile aynı hizmet pazarında faaliyet gösteren ve NİŞİKLİ gibi yazıhane kiralama talebi reddedilen PAMUKKALE, Erdoğan YILMAZ'dan acentelik hizmeti almak suretiyle yolcu taşımacılığı hizmetini vermeye devam edebilmiştir. Bunun yanında METRO ve METRO gibi yolcu taşımacılığı yapan şirketlerin bazıları da tarifeli yolcu taşımacılığı faaliyetinin devamı için yazıhane kiralamanın şart olmadığını, dahası acente ile çalışmanın kendileri açısından daha rasyonel olduğunu beyan etmektedirler.
- (89) Bu çerçevede hem D4 kapsamında yapılan kısa mesafeli hem D1 kapsamında yapılan uzun mesafeli tarifeli "yolcu taşımacılığı hizmeti"nin sunumu bakımından yazıhane kiralamanın vazgeçilmez olmadığı, pazarda alternatif hizmet verme yollarının da mevcut olduğu değerlendirilmektedir.
- (90) Öte yandan acentelik hizmetleri bakımından yazıhane kiralamanın vazgeçilmez olup olmadığı değerlendirilmesinde de fayda bulunmaktadır. Yukarıda yer verildiği üzere soruşturma konusu olay bakımından iki farklı ilgili ürün pazarı tanımlanmış olup bunlardan biri de acentelik hizmetleridir. Acentelik hizmetleri karşılığında teşebbüslerin yolcu taşımacılığı yapan otobüs firmalarından aldıkları bilet satış gelirlerinin belirli bir oranı şeklinde aldıkları komisyon gelirleri yoluyla kayda değer bir gelir elde ettikleri bilinmektedir. Söz konusu hizmetin verilmesi bakımından yazıhaneye erişim vazgeçilmez nitelikte görülmeyle birlikte bunun için otogarda yazıhane kiralamaktan başka bir yol bulunup bulunmadığının da araştırılması gerekmiştir. Bununla birlikte acentelik hizmeti yolcu taşımacılığı hizmetinden bağımsız ele alındığında ekonomik değeri olmayan ve yolcu taşımacılığı hizmeti verilmesinde sunulan ara bir hizmet niteliğindedir. Nitekim Ulaştırma Bakanlığı tarafından iletilen görüşte aşağıdaki ifadeler ile F1 ve F2 yetki belgesi kapsamında yapılan faaliyetlerin yolcu taşımacılığından bağımsız düşünülmemeyeceği, yolcu taşımacılığı faaliyetleri yoksa komisyon dahi alınmayacağı, piyasanın işleyişinde olağan kabul edilen komisyon alınmasının hukuki bir dayanağının da olmadığı anlaşılmaktadır:

"Bu itibarla, F türü yetki belgesi sahipleri, tarifeli yolcu taşımacılığı alanında Bakanlığımızdan/Bölge Müdürlüklerimizden B1 veya D1 yetki belgesi almış

¹² Case C-7/97, Oscar Bronner v. Mediaprint, para.43; Case C-418/01, IMS Health v. NDC Health, para.28.

olan firmaların belirledikleri ve Bakanlık/Bölge Müdürlüklerinden görülmüştür şerhi aldıkları ücret tarifelerinde belirlenmiş bedeller üzerinden acentelik sözleşmesi yaptıkları firmalar (B1 veya D1 yetki belgeli) adına bilet satmaya yetkili bulunmakta olup, kendi adlarına bilet düzenleyemez ve yolcu taşımacılığı yapamaz/yaptıramazlar.

Ayrıca, KTK'nın yukarıda belirtilen 10 uncu maddesi çerçevesinde yolcu taşıma faaliyet alanında komisyonculuk yapılmasına yönelik herhangi bir düzenleme ve yetki belgesi türü bulunmamaktadır. Bu nedenle, sadece acentelik yapmak üzere düzenlenen F1 ve F2 yetki belgesi kapsamında yapılacak faaliyetlerde komisyon ücreti alınması mümkün bulunmamaktadır”.

- (91) Dolayısıyla söz konusu pazarda rekabetin kısıtlanmasının yine yolcu taşımacılığı hizmeti pazarında etkisi bağlamında değerlendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu bakımdan NİŞİKLİ'nin yazıhane kiralama talebinin reddedilmesinin ara hizmet niteliğindeki acentelik hizmetine etkisinden ziyade bu hizmetin sunumunun nihai ürün pazarındaki etkileri bağlamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Nihai hizmetin verilmesi bakımından ise acentelik hizmetinin doğrudan NİŞİKLİ tarafından verilmesi yahut NİŞİKLİ'nin acentelik hizmetini bir başka teşebbüsten almak suretiyle vermesi arasında olası maliyet ve gelir farklılıkları dışında belirgin bir farklılık bulunmadığı değerlendirilmektedir. Bu bakımdan acentelik faaliyeti yapamamasının hem yolcu taşımacılığı hizmetinin verilmesi hem de diğer faaliyetleri bakımından vazgeçilmez nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.
- (92) Öte yandan ODA tarafından yapılan savunmada NİŞİKLİ'nin Lüleburgaz'da acentelik hizmeti verebilmek için tek yolunun yazıhane kiralamak olmadığı ve şerefiye bedelini ödemek suretiyle kiracılık sıfatını haiz bir acentenin haklarını devralabileceği ileri sürülmüştür. Bu bağlamda, mevcut acentelerden biriyle işbirliği veya gelir paylaşımı yoluna gidilebileceği ifade edilerek, Kırklareli Terminali'nde 7-8 yıl önce İSTANBUL SEYAHAT'in Hasan HERSEK'e 250.000 TL şerefiye bedeli ödeyerek kiracılık hakkını devralması ve Kırklareli Belediyesinin bir yıllık kira bedeli karşılığında söz konusu devir işlemine izin vermesi bu hususa örnek olarak gösterilmiştir.
- (93) Ayrıca şehir içindeki acente ofislerinin Lüleburgaz Belediyesi tarafından kapatıldığı, Belediye ile NİŞİKLİ arasındaki ihtilaftan ODA'nın sorumlu olmadığı, acentelik hizmeti verebilmek için yukarıda sayılan imkânların bulunduğu, acentelerden biriyle anlaşılması halinde kira sözleşmesinin devralınabileceği hususuna ilişkin hükmün Kamu İhale Kanunu'nda da yer aldığı belirtilmiştir.
- (94) Söz konusu savunmalara ilişkin olarak; ODA ile acenteler arasında imzalan kira sözleşmesinin 14. maddesinde yer alan *“Kiracı mecuru hiçbir şekilde, başkasına devir, temlik ve ciro edemez. Yine başkasına kiraya veremez ve kısmen de olsa mecurdan başkasını yararlandıramaz, yanına ortak alamaz. Kiracı, kiralayanın izni olmadan sözleşmenin bir kısmını veya tamamını devredemez, ortak alamaz, kiraya verilen yeri genişletemez, değiştiremez ve amacı dışında kullanamaz.”* hükmünün değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu hükmün ikinci fıkrası ve savunmada belirtilen hususlar birlikte değerlendirildiğinde OTOGAR'da bulunan yazıhane kiracılarından birine şerefiye bedeli ödemek ve ODA'nın iznini almak suretiyle yazıhane kira sözleşmesinin devralınabileceği anlaşılmaktadır.

- (95) Kendilerine yazıhane kiralanması talebiyle Lüleburgaz Belediyesine ve ODA'ya başvuran NİŞİKLİ'nin yukarıda belirtilen seçeneği denemediği, herhangi bir yazıhane kiracısına bedel ödemek kaydıyla "kira sözleşmesini devralma" yönünde bir teklif sunmadığı anlaşılmaktadır. Her ne kadar böyle bir işlemin ODA'nın iznine tabi olduğu anlaşılrsa da, bu seçeneğin denenmesi halinde ODA'nın yaklaşımının ne olacağı bilinmemektedir. Şerefiye bedeli ödemek suretiyle yazıhaneye erişim imkânının bulunduğu dikkate alındığında, yazıhaneye erişim için alternatif kanalların bulunduğu anlaşılmaktadır.
- (96) Savunmada örnek olarak, İSTANBUL SEYAHAT tarafından Kırklareli Terminali'ndeki bir acenteye 7-8 yıl önce 250.000 TL ve terminal işletmecisi olan Kırklareli Belediyesine bir yıllık kira bedeli kadar teminat ödendiği belirtilmiştir. NİŞİKLİ tarafından böyle bir talepte bulunulmadığı için söz konusu bedellerin Lüleburgaz pazarı için ve güncel fiyatlarla ne kadar olacağı bilinmemektedir. Bununla birlikte, hizmeti daha maliyetli hale getirme ihtimali bulunsa bile bu imkânın kullanılabilmesi ihtimal dahilindedir. Bir başka deyişle alternatif temin kaynağının daha maliyetli olması bu kaynakların kullanılmayacağı anlamına gelmemektedir.
- (97) Bu bağlamda yazıhaneye erişim için alternatif yolların bulunduğu, söz konusu alternatifin denenmesi halinde bu talebin reddedileceğine ilişkin bir emare olmadığı, dolayısıyla ODA'nın inisiyatifinde olan yazıhane kiralanması işleminin acentelik hizmeti verilebilmesi için de zorunlu unsur teşkil etmediği kanaatine ulaşılmaktadır. NİŞİKLİ'nin, söz konusu alternatifini kullanarak yazıhane kiracısı sıfatını haiz olması halinde hem kendi biletlerini satabileceği hem de çeşitli yolcu taşımacılarına acentelik hizmeti verebileceği, dolayısıyla yetkisi dâhilindeki bütün hizmetleri verebileceği anlaşılmaktadır.
- (98) Ayrıca OTOGAR dışındaki ofislerde bilet satılmadığı hususuna ilişkin olarak; NİŞİKLİ ile Lüleburgaz Belediyesi arasındaki ihtilafın ODA'nın sorumluluğunda olmadığı ileri sürülmüştür. ODA, söz konusu ihtilaftan kendisinin sorumlu olmadığı yönündeki savunmasında haklı olmakla birlikte, Belediye'nin OTOGAR dışındaki ofislere yönelik yaklaşımının OTOGAR bünyesindeki yazıhanelerin önemini artırdığı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, Belediye'nin bu husustaki görüşünü değiştirmesi halinde NİŞİKLİ'nin ilçe sınırları içerisinde bilet satması mümkün olabilecektir. Söz konusu durumun, OTOGAR bünyesindeki yazıhanelerin zorunlu unsur olduğu yönündeki iddiayı zayıflattığı değerlendirilmektedir.

1.7.1.2.3. Reddetme Sonucunda Yolcu Taşımacılığı Hizmetleri Pazarında Etkin Rekabetin Ortadan Kalkmasına İlişkin Değerlendirme

- (99) Doktrinde söz konusu koşulun, hakim durumdaki teşebbüsün sağladığı mal veya hizmetin vazgeçilmez olması gerektiğine ilişkin koşulun doğal bir sonucu olduğu belirtilmektedir. Zira redde konu mal veya hizmet vazgeçilmez değilse, reddetmenin rekabet üzerinde önemli bir etkide bulunacağını söylemek oldukça zor olacaktır. Nitekim KILAVUZ'da, redde konu olan unsurun vazgeçilmez nitelikte olduğunun tespit edilmesi halinde, etkin rekabetin ortadan kalkmasının muhtemel olup olmadığının değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir.
- (100) Esasında bu noktada yukarıda vazgeçilmezlik koşulunu karşılamadığı değerlendirilen yazıhaneye doğrudan erişimin engellenmesinin, yolcu taşımacılığı hizmetleri pazarında etkin rekabetin ortadan kalkması için yeterli olmayacağı sonucuna ulaşmak mümkündür. Bununla birlikte vazgeçilmezlik koşulundan bağımsız olarak söz konusu koşulun karşılanıp karşılanmadığı da değerlendirilecektir.

- (101) Gerek yazında ve gerekse uygulamada etkin rekabetin ortadan kalkmasına ilişkin farklı değerlendirmelerin yapıldığı görülmekle birlikte, öncelikli olarak sözleşme yapmayı talep eden teşebbüsün ilgili pazardan dışlanıp dışlanmadığının ele alındığını söylemek mümkündür. Bunun yanında söz konusu değerlendirme yapılırken rakiplerin değil rekabetin ne şekilde etkilendiği dikkate alınmaktadır. Zira rekabet hukukundan beklenen rakiplerin değil rekabetin korunmasıdır.
- (102) Sözleşme yapmayı reddetmenin pazardaki etkin rekabet üzerindeki etkisine yönelik Kurul kararlarına bakıldığında ise, Kurul'un değerlendirmelerinde hakim durumdaki teşebbüsün alt pazarda faaliyetinin bulunup bulunmadığı hususuna odaklandığı görülmektedir. Örneğin cam elyaf ürünlerinin sağlayıcısı durumunda bulunan Cam Elyaf'ın başvuru sahibi teşebbüse mal vermeyi reddettiği iddiasının incelendiği kararda¹³ Kurul, hakim durumdaki teşebbüsün başvuru sahibi teşebbüsün faaliyet gösterdiği alanlarda herhangi bir faaliyetinin bulunmamasından dolayı, alt pazar(lar)da rekabetin ortadan kalkmasından herhangi bir yarar elde edemeyeceği, aksine rekabetin sınırlı olduğu bir alt pazarda pazarlık gücünün olumsuz yönde etkileneyeceği, dolayısıyla şikâyete konu olayda Cam Elyaf'ın şikâyetçiyi piyasadan dışlama amacının olmadığı sonucuna ulaşmıştır.
- (103) Benzer bir değerlendirmeye Kurul'un, GE Jenbacher GmbH&Co OHG ve Topkapı'nın satış sonrası bakım onarım hizmeti sunmayı ve yedek parça temin etmeyi reddettiği iddiasının incelendiği kararında¹⁴ görmek mümkündür. Kurul'un değerlendirmesine göre *"Bir mal vermeyi red eyleminin rekabet hukuku kapsamında ihlal olarak nitelenebilmesi için söz konusu davranışın bir rakibe karşı yapılması belirleyici olmaktadır. Zira hem üst hem de alt pazarda faaliyet gösteren bir teşebbüsün üst pazar ürününü alt pazardaki alıcılara sağlamayarak, alt pazar rekabetini ortadan kaldırması/önemli ölçüde azaltması söz konusu olabilmektedir. Aynı doğrultuda, Danıştay 13. Dairesi verdiği bir kararda, teşebbüsün rakibine/rakiplerine mal vermeyi reddettiği durumda, bu davranışının rekabeti kısıtlama amacı taşıdığına açık olduğunu, fakat faaliyetinin olmadığı bir alt pazardaki müşterilerine mal vermediğinde rekabeti kısıtlama ve ekonomik sömürü amaçlarının olduğunun söylenemeyeceğini"* ifade etmiştir.
- (104) Dolayısıyla gerek Kurul'un içtihadı ve gerekse etkin rekabetin kısıtlanması koşuluna ilişkin genel yaklaşım göz önüne alındığında, pazardaki etkin rekabetin kısıtlanması koşulu bakımından, tekel durumunun tesisi şartı aranmaksızın, hâkim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin iktisadi faaliyetlerini anlamsızlaştıran sürekli ve kaçınılması imkânsız olan giriş engelleri yaratıp yaratmadığı yakından incelenmelidir.
- (105) Mevcut olay Kurul'un yukarıda yer verilen kararlarındaki yaklaşımı çerçevesinde değerlendirildiğinde, ODA'nın tek faaliyetinin üst pazardaki otogarın işletilmesi olduğu, alt pazarda hem acentelik hizmetlerinde hem de yolcu taşımacılığı hizmetlerinde herhangi bir faaliyetinin olmadığı dikkate alındığında yolcu taşımacılığı hizmetleri pazarındaki rekabetin azaltılmasından herhangi bir menfaati olmayacağı değerlendirilebilecektir.
- (106) Bununla birlikte ODA başkanı Kenan KOÇ'un Kırklareli-Lüleburgaz hattında D4 belgesi ile yolcu taşımacılığı hizmeti verdiği bilinmektedir. Yine aynı şahsın acentecilik hizmetleri pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler arasında akrabalık ilişkisi mevcut olup söz konusu teşebbüslerin bazıları ile NİŞİKLİ arasında Kırıkkale-Lüleburgaz arasındaki yolcu taşımacılığı hizmetleri pazarında rakiplik ilişkisi bulunmaktadır. Bu çerçevede pazardaki rekabetin reddetme eyleminden etkilenip etkilenmediğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

¹³ 01.09.2015 tarih ve 15-34/518-165 sayılı karar.

¹⁴ 17.11.2011 tarih ve 11-57/1471-528 sayılı karar.

- (107) Yukarıda yer verildiği üzere YÖNETMELİK uyarınca D4 yetki belgesi; tarifeli olarak 100 km'ye kadar şehirlerarası yolcu taşımacılığı ile mesafeye bakılmaksızın il içi ticari yolcu taşımacılığı yetkisi vermektedir. Söz konusu hizmetin gerçekleştirilebilmesi için YÖNETMELİK'in 60. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerinin seferlerin başladığı ve bittiği noktalarda sahibinin veya acentesinin otogarda en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları zorunlu iken bu zorunluluk D4 yetki belgesi kapsamında yapılan tarifeli taşımacılık faaliyetleri için Resmi Gazete'de 04.05.2016 tarihinde yayımlanan değişiklikle kaldırılmıştır. Dolayısıyla ilgili hatta faaliyet gösterebilmek için yazıhane kiralama veya acente ile çalışma zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Söz konusu hususlar birlikte değerlendirildiğinde D4 yetki belgesi kapsamındaki, 100 km'ye kadar şehirlerarası ve mesafeye bakılmaksızın şehir içi yolcu taşımacılığı hizmetinin, diğer yetki belgeleriyle verilen yolcu taşımacılığı hizmetinden farklılaştığı görülmektedir. Dolayısıyla her ne kadar D4 yetki belgesi kapsamında verilen hizmet bakımından ODA Başkanı ile NİŞİKLİ arasında bir rakiplik ilişkisi bulunmaktaysa da söz konusu hizmetin devamı için OTOGAR'da yazıhane kiralmasına veya OTOGAR'daki acentelerden biri ile çalışılmasına ihtiyaç olmadığı için rekabetin etkilenmesinin muhtemel olmadığı değerlendirilmektedir. Anonim şirket statüsünden dolayı bilet kesme zorunluluğu olan NİŞİKLİ'nin bu ihtiyacını otogar dışında yerleşik acenteler aracılığı ile karşılamasının önünde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır.
- (108) Öte yandan aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, OTOGAR'ın işletim hakkının Lüleburgaz Belediyesi tarafından ODA'ya devredilmesinden önce Lüleburgaz ilçesini kalkış-varış veya ara durak noktası olarak kullanan ve şehirlerarası yolcu taşımacılığı alanında faaliyet gösteren firmaların (PAMUKKALE, İSTANBUL SEYAHAT, METRO, HUNTUR, KONTUR) yeni OTOGAR'ın açılmasından ve ODA tarafından yönetilmeye başlanmasından sonra da faaliyetlerine devam ettiği; bu süreçte faaliyetlerinde azalma olan tek teşebbüsün NİŞİKLİ olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra OTOGAR'ın açılması ile birlikte pazara yeni girişler olmuş; bu süreçte BALIKESİR ULUDAĞ pazarda faaliyet göstermeye başlamıştır.

Tablo 14: Şehirlerarası Yolcu Taşımacılığında Faaliyet Gösteren Teşebbüsler

OTOGAR'ın Açılışından Önce	OTOGAR'ın Açılışından Sonra
PAMUKKALE	PAMUKKALE
NİLÜFER	NİLÜFER
METRO	METRO
İSTANBUL SEYAHAT	İSTANBUL SEYAHAT
TRUVA	TRUVA
HASTUR	HASTUR
KONTUR	KONTUR
LÜKS AKSEL	LÜKS AKSEL
HUNTUR*	BALIKESİR ULUDAĞ**
* HUNTUR faaliyetlerine OTOGAR'ın açılmasından yaklaşık bir buçuk yıl önce, 04.11.2014 tarihinde son vermiştir.	
** OTOGAR açılışından sonra BALIKESİR ULUDAĞ faaliyetlerine başlamış olup yolcu taşımacısı sayısı artmıştır.	

- (109) Bu bilgiler ışığında uzun mesafeli tarifeli yolcu taşımacılığı pazarındaki rekabetin reddetme eyleminden etkilenmediği değerlendirilmektedir.

- (110) Acentelik hizmetleri pazarındaki rekabete bakıldığında ise OTOGAR'ın açılması ile birlikte acente sayısının arttığı, NİŞİKLİ'nin söz konusu pazara girememesinin teşebbüs sayısında bir azalmaya yol açmadığı, sadece bu faaliyeti yapan teşebbüslerin değiştiği görülmektedir. Rekabet hukukunun temel amacı teşebbüs yahut kişilerin değil rekabetin korunmasıdır. Dolayısıyla pazardaki rekabet etkilenmediği sürece müdahale edilmemesinin daha uygun bir seçenek olduğu değerlendirilmektedir.

I.7.1.2.4. Reddetme Eylemi Sonucunda Tüketicilerin Zarar Görmesine İlişkin Değerlendirme

- (111) Hâkim durumdaki teşebbüsün reddetme davranışının ihlal olarak nitelendirilebilmesi için gerekli olan koşullardan bir diğeri reddetme eyleminin tüketici zararına yol açmasıdır. Burada korunan tüketici menfaati, etkin rekabetin varlığı halinde ortaya çıkan tüketici refahı olup bunun meşru rekabete dayanmayan yollarla azaltılmasının önlenmesi amaçlanmaktadır.
- (112) KILAVUZ'da tüketici refahındaki azalmanın fiyat artışı, ürün kalitesinde ve yenilik düzeyinde düşüş, mal ve hizmet çeşitliliğinde azalış şeklinde görülebileceği ifade edilmektedir. Diğer taraftan 4054 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde açıkça belirtildiği üzere, Türk rekabet politikasında tüketici refahı bakımından sadece fiyatlardaki düşme gibi kısa dönemli etkinlikler dikkate alınmamakta, aynı zamanda üretim maliyetlerinde azalma sağlayan maliyet etkinlikleri ve teknolojik gelişme ve inovasyona yol açan dinamik etkinlikler de dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla, tüketici refahının olumsuz etkilenip etkilenmediğine ilişkin analiz kapsamında, fiyat hareketleri yanında ve bunların tüketici refahı üzerindeki etkileri yanında etkinlik ve maliyet kazanımlarına da bakılmalıdır.
- (113) Dosya konusu olayda ODA tarafından NİŞİKLİ'ye yazıhane kiralanmaması sonucunda öncelikle tüketici refahının en önemli unsuru olan hizmet fiyatının değişip değişmediğine bakılmasında fayda görülmektedir. Aşağıdaki tabloda OTOGAR'ın açılmasından önceki ve sonraki süreçte hizmet fiyatı bilgisine yer verilmektedir:

Tablo 15: Kırklareli-Lüleburgaz Hattı Bilet Fiyatları (TL)

	2015	2016	2017
ŞAMPİYON HERSEKLİ	10,00	10,00	12,00
TRAKYA FATİH	10,00	10,00	12,00
Kenan KOÇ	8,00	8,00	12,00
NİŞİKLİ	10,00	10,00	-

Kaynak: Teşebbüslerden Gelen Bilgiler

- (114) Tablodaki verilerden D4 belgesi kapsamında Kırklareli-Lüleburgaz hattında faaliyet gösteren firmaların otogarın açıldığı tarih olan 2016 yılında herhangi bir fiyat artışı yapmadıkları, ancak 2017 yılında %20 ile %50 arasında değişen oranlarda zam yaptıkları görülmektedir. Zam oranı dikkate değer görülmele birlikte, bilet fiyatlarındaki artışın salt rekabetteki azalmadan kaynaklandığı şeklinde bir yorum yanıltıcı olabilecektir. Nitekim OTOGAR'ın faaliyetine başladığı yıl olan 2016 yılında zam yapılmamıştır. Bunun yanı sıra 2016 yılı içerisinde döviz kurundaki artışın önemli bölümü ithal edilen ve varil fiyatı dövize endekslı akaryakıt fiyatlarını etkilemiş olması kuvvetle muhtemeldir. Zira 2015 sonu itibarıyla 2,9 TL civarında olan ABD Doları kuru 2017 yılı başında 3,9 TL'ye yaklaşmış olup Nisan-Mayıs 2017 döneminde 3,5-3,6 TL bandına gerilemiştir. Dolayısıyla 2015 sonu ile 2017 başı arasında sadece döviz kuru kaynaklı maliyet artışı %30 civarındadır. Öte yandan tüketici zararının tek kriteri fiyatlar değildir. OTOGAR'ın faaliyet göstermeye başladığı tarihten bugüne acentelik hizmetleri pazarındaki kalitede düşme, acente kiralarda artış veya acentelik hizmetleri komisyonlarında yükselme olmadığı gibi, yolcu taşımacılığı pazarında da bilet fiyatında olağanın dışında bir artış,

17-28/477-205

sefer sayısında azalma veya müşteriye yönelik hizmetlerde bir kötüleşme tespit edilememiştir.

- (115) Dolayısıyla, sözleşme yapmanın reddedilmesi yoluyla, terminal hizmetleri ya da karayolu ile yolcu taşımacılığı hizmetleri pazarında tüketici zararına yol açacağı varsayılan herhangi bir etki tespit edilememiştir.
- (116) Acentelik hizmetleri bakımından konuya bakıldığında ise, acentelik hizmetini kendisi sunmayıp üçüncü kişilerden alan, bir diğer ifade ile söz konusu hizmetin müşterisi konumunda bulunan METRO, İSTANBUL SEYAHAT, NİLÜFER ve HASTUR gibi firmalardan gelen cevabi yazılarda hizmet sunumu ve kalitesi anlamında herhangi bir müşteri memnuniyetsizliği durumu bildirilmemiştir. Acentelik hizmetinin fiyatı olarak nitelendirilebilecek komisyon tutarlarına bakıldığında ise aşağıdaki tablo ile karşılaşılmaktadır:

Tablo 16: PAMUKKALE Tarafından Lüleburgaz'da Ödenen Komisyon Tutarları (Aylık Bazda, TL)

NİŞİKLİ		Erdoğan YILMAZ	
Oca.14	(.....)	Tem.16	(.....)
Şub.14	(.....)	Ağu.16	(.....)
Mar.14	(.....)	Eyl.16	(.....)
Nis.14	(.....)	Eki.16	(.....)
May.14	(.....)	Kas.16	(.....)
Haz.14	(.....)	Ara.16	(.....)
Tem.14	(.....)		
Ağu.14	(.....)		
Eyl.14	(.....)		
Eki.14	(.....)		
Kas.14	(.....)		
Ara.14	(.....)		
Oca.15	(.....)		
Şub.15	(.....)		
Mar.15	(.....)		
Nis.15	(.....)		
May.15	(.....)		
Haz.15	(.....)		
Tem.15	(.....)		
Ağu.15	(.....)		
Eyl.15	(.....)		
Eki.15	(.....)		
Kas.15	(.....)		
Ara.15	(.....)		
Oca.16	(.....)		
Şub.16	(.....)		
Mar.16	(.....)		
Nis.16	(.....)		
May.16	(.....)		
Haz.16	(.....)		

Kaynak: Pamukkale'den Elde Edilen Bilgiler.

- (117) Tablodan görüleceği üzere, sefer sayısının en yoğun olduğu aylar karşılaştırıldığında, PAMUKKALE'nin 2016 yılında Erdoğan YILMAZ'a ödediği acentelik komisyonunun bir önceki yıl NİŞİKLİ'ye ödediği komisyon tutarlarından daha düşük olduğu görülmekte olup fiyat anlamında da bir tüketici zararının ortaya çıkmadığı anlaşılmaktadır.

I.7.1.2.5. Reddetmeye İlişkin Haklı Gerekçenin Varlığına İlişkin Değerlendirme

- (118) Hâkim durumdaki teşebbüslerin ihlal şüphesi uyandıran davranışlarını yasaklama kapsamı dışına çıkararak haklı gerekçelerin varlığı, diğer ihlal türlerinde olduğu gibi reddetme eylemleri bakımından da ihlal iddiasını yasaklama kapsamı dışına çıkarabilecektir.
- (119) Gerek teorik olarak ve gerekse içtihat hukuku düzleminde ele alındığında; sözleşme yapmanın reddine ilişkin olarak hakim durumdaki teşebbüsler tarafından öne sürülmesi muhtemel görülen haklı gerekçelerden bazılarının aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 17: Sözleşmenin Reddi Bakımından İleri Sürülebilecek Olası Savunmalar

Nesnel Zorunluluk Gerekçesi	Etkinlik Gerekçesi	RKVG
<p><u>Devam Eden Bir Sözleşmesel İlişkinin Sona Erdirilmesi Bakımından;</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Karşı tarafın yükümlülüklerini yerine getirebilmek adına yeterli ticari garantiyi sunamaması, • Hâkim durumdaki teşebbüsün dikey bütünleşik bir yapı içinde alt pazarda kendisinin faaliyet göstermek istemesi. <p><u>Mal Vermeye Başlamanın Reddi Bakımından;</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Yeterli ticari güvencenin sunulmaması, • Zorunlu unsur bakımından kapasite sınırlamasının mevcudiyeti ya da zorunlu unsurun kullanımının ekonomik değerinin azalmasına yol açacak maliyetler yaratacak olması, • Talep edenin teknik yetersizliği • Alıcının <ul style="list-style-type: none"> - zayıf kredi derecesi - ticari hayattaki olumsuz ünü - mal arzı için genel kabul görmüş koşulları kabul etmemesi, • Stok, hammadde ve kapasite sınırı nedeni ile talep edilen miktarın karşılanamaması, • Hâkim durumdaki teşebbüsün altyapısına zarar verebilecek nitelikteki teknik uyumsuzluk, • Sağlık ve güvenlik gerekçelerinin varlığı, • Kamunun mal veya hizmetin arzına yönelik kısıtlamaları. 	<p><u>Mal Vermeye Başlamanın Reddi Bakımından;</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dinamik etkinlik kazançları (Yapılan yatırımların karşılığının alınabilmesi ve yenilik motivasyonunun yok edilmemesi için gerekli olan kısıtlamaların varlığı) - Mal verme ya da benzeri bir yükümlülüğün pazarın yapısında yaratacağı değişikliğin rakiplere avantaj sağlamak suretiyle yatırımlarına zarar vereceği iddiası. 	-YOK

- (120) Dolayısıyla yukarıda yer verilen gerekçelerin herhangi birinin varlığı ihlal şüphesi doğuran davranışı yasaklama kapsamı dışına çıkarabilecektir. Yukarıda yer verilen sözleşme yapmanın reddine ilişkin olası haklı gerekçeler içinde de yer bulan ve ODA tarafından da dile getirilen tek gerekçe, sözleşme yapmayı talep eden şikayetçinin mali yükümlülüklerini yerine getiremeyeceği, zira söz konusu teşebbüsün yüksek borç yükü altında olduğudur.
- (121) Bununla birlikte NİŞİKLİ tarafından gönderilen cevabi yazıda, daha önce OTOGAR bünyesinde gösterdiği faaliyetlere ilişkin herhangi bir borcu bulunmadığı, Vergi Dairesine ve bankaya olan diğer borçlarını taksitlendirme yoluyla yeniden yapılandığı ve ödemesine devam ettiği bildirilmiştir.

- (122) Öte yandan, ODA tarafından talep edilen yazıhane kirası NİŞİKLİ ölçeğindeki teşebbüsler bakımından çok yüksek olmayıp, NİŞİKLİ'nin bunu ödeyememesi halinde ODA'nın PAMUKKALE gibi halihazırda yazıhane kiralamaya istekli başka teşebbüslere yazıhaneyi kiraya vermesi de mümkündür. Bunun yanı sıra ODA tarafından korunmaya çalışılan meşru menfaatin, orantılılık ilkesine uygun olması, bir başka deyişle makul biçimde ve zorunlu olanın ötesine geçmeden elde edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda ODA tarafından ileri sürülen, şikayetçinin yüksek borç yükü altında olması nedeniyle mali yükümlülüklerini yerine getiremeyeceği gerekçesi haklı gerekçe olarak kabul edilmemiştir.
- (123) Bu çerçevede yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmelerden hareketle;
- ODA'nın Lüleburgaz ilçesi şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği üst pazarında hâkim durumda olduğu,
 - NİŞİKLİ'nin yazıhane kiralama talebini önce oyalamak suretiyle daha sonra da şifahen reddettiği,
 - Reddetme eyleminin haklı bir gerekçeye dayanmadığı,
 - Buna karşın yazıhane kiralamanın tarifeli yolcu taşımacılığı ve acentelik pazarlarında faaliyet göstermek bakımından vazgeçilmez olmadığı,
 - Aynı zamanda söz konusu eylemin ilgili pazarlarda mevcut ve potansiyel rekabetin dışlanmasına yol açarak etkin rekabetin yok edilmesine ve tüketici zararına yol açmadığı,
 - Dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edilmediği
- sonucuna ulaşılmıştır.

I.7.2. Savunmaların Değerlendirilmesi

I.7.2.1. Otogarda Faaliyet Göstermenin Tek Yolunun Yazıhane Kiralamak Olmadığına İlişkin Savunma

- (124) ODA tarafından yapılan savunmada, NİŞİKLİ için OTOGAR'dan taşıma mevzuatı kapsamında yararlanmanın tek yolunun ODA'nın yer tahsis etmesi olmadığı, NİŞİKLİ'nin sekiz adet F1 ve F2 belgeli acente ile anlaşabileceği, ancak NİŞİKLİ'nin acentelerle görüşmeye yanaşmadığı, METRO, PAMUKKALE, NİLÜFER, İSTANBUL SEYAHAT gibi NİŞİKLİ'den oldukça büyük olan firmalar acente ile çalışmayı kabul ederken NİŞİKLİ'nin yazıhane talep edip acente ile çalışmaya yanaşmamasının anlaşılacağı, özetle NİŞİKLİ'nin taşımacılık faaliyetini devam ettirmek için yazıhane kiralamanasının şart olmadığı, diğer firmalar gibi acente ile sözleşme yapmasının tüm faaliyetlerinin devamı için yeterli olduğu ifade edilmektedir.
- (125) ODA'nın da savunmasında yer verdiği gibi NİŞİKLİ'nin OTOGAR'da faaliyet göstermekte olan acentelerle çalışmak yönünde herhangi bir girişimi olmamış, NİŞİKLİ öncelikli olarak yazıhane kiralamak suretiyle faaliyet göstermek konusunda ısrarcı olmuştur. Zira acente yoluyla çalışmak kira maliyeti dışında otobüs taşımacılığı yapan firmaların gelirlerinin %15-20'si arasında değişen acentelik komisyonu gibi ilave maliyetler ortaya çıkarmaktadır. Diğer taraftan doğrudan yazıhane kiralama yoluyla faaliyet gösterilmesi halinde ilave komisyon maliyetinden kurtulmanın yanı sıra acentelik hizmeti yoluyla diğer otobüs firmalarından komisyon geliri elde etme imkânı da bulunmaktadır. Bu gerekçeler göz önünde bulundurulduğunda NİŞİKLİ'nin öncelikli olarak yazıhane kiralamak konusunda ısrarcı olması anlaşılabilir. Bununla birlikte rekabet hukuku çerçevesinde NİŞİKLİ'nin yazıhane talebinin reddedilmesi eyleminin ihlal olarak değerlendirilebilmesi için söz konusu hizmetin vazgeçilmez nitelikte olması gerekmektedir.

(126) Mevcut olay bakımından NİŞİKLİ'nin yolcu taşımacılığı faaliyetini acenteler yoluyla devam ettirebilmesi, ilgili mevzuat çerçevesinde, halen mümkündür. Nitekim NİŞİKLİ ile benzer faaliyeti gösteren teşebbüsler faaliyetlerine bu şekilde devam edebilmektedir. Bu bakımdan söz konusu savunma kabul edilebilir bulunmuştur.

I.7.2.2. İlgili Ürün ve Coğrafi Pazar ile ODA'nın Hakim Durumuna İlişkin Savunma

(127) ODA temsilcisi tarafından pazarın tespitine ilişkin olarak;

- Belediye sınırları içerisinde bulunan terminaller için belediyeden ve yetkili karayolu birimlerinden izin alınması gerektiği, gerek yolcuların gerekse de taşıma şirketlerinin ilk kalkış ve sefere başlangıç hizmetlerinde kullandıkları terminal hizmetinin talep yönünden başka bir hizmetle karşılanamayacağı ve hizmetin verilmiş yerlerinin yasal olarak sınırlandırılmış olması nedenleriyle ilgili ürün pazarının "şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarı" olduğu, karayolu ile yolcu taşımacılığı hizmetlerinin niteliği gereği terminal hizmetlerinin arz edilmesinde il ve ilçe merkezlerinin komşu bölgelerden rekabet şartları bakımından tamamen farklı olduğu ve ilgili coğrafi pazarın "Lüleburgaz ilçesi" olarak kabul edilmesi gerektiği,
- Hakim durum tespitine ilişkin olarak ise, ODA'nın alt kiracı sıfatını haiz acentelerden müteşekkil müşterilerden ve tüketicilerden bağımsız hareket edebilme yeteneğinin değerlendirilmesi gerektiği, Karayolu Taşıma Kanunu'nun terminallere ilişkin 32. maddesinin tarifeli yolcu taşımacılığında kalkış ve varışların bir terminalden yapılması gerektiğini esas kılmakta olduğu, terminal ve ara duraklar dışında yolcu indirip bindirilemeyeceğinin hükme bağladığı, yine yürürlükteki mevzuata göre tarifeli yolcu taşımacılığı yetki belgesi sahiplerine taşıma hattı verilebilmesi için; kendilerinin veya acentelerinin, seferlerin başladığı kalkış ve bittiği varış noktalarındaki en az bir yolcu terminaline bağımsız olarak veya birlikte sahip olmaları ya da bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları gerektiği, ara durakların kalkış veya varış yeri olarak kullanılmayacağına düzenlendiği, hukuki çerçeve dikkate alındığında OTOGAR işletmecisi olan ODA'nın ilgili pazarda tek terminal işletmecisi olduğu, ODA'nın hakim durum analizinde dikkate alınması gereken kıstasları haiz olduğu ve ilgili pazarda hakim durumda olduğu

ifade edilmektedir. Söz konusu savunmalar kararda yer alan tespitlerle uyumlu olup ilave bir değerlendirme ihtiyacı bulunmamaktadır.

I.7.2.3. ODA'nın Alt Pazarda Faaliyetinin Bulunmaması Nedeniyle Sözleşme Yapmayı Reddetmesinin İhlal Olamayacağına İlişkin Savunma

(128) ODA savunmasında, ODA'nın hakim durumunun terminal işletmeciliği pazarında söz konusu olduğunu ve terminal işletmeciliği pazarının alt pazarı niteliği taşıyan Lüleburgaz merkezli yolcu taşımacılığı pazarında ve acentelik alanında hiçbir faaliyetinin bulunmadığını, faaliyet göstermediği bir pazardaki rekabet ortamını bozmanın ODA'ya herhangi bir faydasının olmayacağını ileri sürmektedir. Bunun yanında sözleşme yapmanın reddine ilişkin rekabetçi endişelerin genellikle alt-üst pazar gibi ikili bir pazar yapısı içinde anlamlı olduğunu iddia etmektedir.

- (129) Sözleşme yapmanın reddedilmesinde temel motivasyon genellikle, üst pazarda hakim durumda olan teşebbüsün dikey bütünleşik yapı içerisinde alt pazarda rekabetçi avantaj elde etmesi ve rakiplerini piyasa dışına itmesidir. Mevcut olay bakımından alt pazarlardan şehirlerarası yolcu taşımacılığı pazarında ODA'nın dikey bütünleşik yapı içerisinde olduğu bir teşebbüs bulunmadığından rekabeti bozma motivasyonunun daha düşük olacağı kabul edilebilecektir. Bununla birlikte hem şehir içi yolcu taşımacılığı pazarında ODA başkanı Kenan KOÇ'un faaliyetinin olduğu hem de alt pazarda acentelik faaliyeti gösteren teşebbüslerden bazıları ile ODA yönetiminin arasında akrabalık bağının bulunduğu bilinmektedir. Dolayısıyla hem şehir içi yolcu taşımacılığı pazarında hem de acentelik hizmetleri pazarında doğrudan veya dolaylı olarak bir rakiplik ilişkisinden bahsetmek mümkündür.
- (130) Öte yandan sözleşme yapmanın reddi durumu genellikle üst pazarda hakim durumda olan ve aynı zamanda alt pazarda da faaliyeti bulunan bir teşebbüsün, alt pazarda rakipleri ile sözleşme yapmaktan kaçınmak suretiyle bunların alt pazarda rekabet edebilmelerini engellemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, KILAVUZ'da hâkim durumdaki teşebbüsün kendisiyle rekabet içerisinde bulunmayan müşterilerine yönelik olan davranışlarının da alt pazardaki teşebbüslerin bir kısmının pazardan dışlanmasına yol açabileceği kabul edilmektedir. Ayrıca aralarında rakiplik ilişkisi olmasa dahi hakim durumdaki teşebbüsün sözleşme yapmaktan kaçınmasının kötüye kullanma olarak değerlendirildiği ve ilgili teşebbüse sözleşme yapma yükümlülüğünün getirildiği Avrupa Topluluğu Adalet Divanı kararları bulunmaktadır¹⁵. Dolayısıyla söz konusu savunmanın kabul edilemeyeceği değerlendirilmektedir.

1.7.2.4. Sözleşme Yapmayı Reddetmenin İhlal Olması İçin Gerekli Şartların Oluşmadığına İlişkin Savunma

- (131) ODA savunmasında, mevcut olay açısından sadece ilk koşul olan hakim durum koşulunun gerçekleştiğini ve diğer üç koşulun sağlanmadığını, NİŞİKLİ'ye yazıhane tahsis edilmemesinin alt pazardaki rekabeti ortadan kaldırmadığını, NİŞİKLİ'nin acenteler ile sözleşme yapmak gibi piyasaya alternatif erişim yolu olmasına karşın bu yola başvurmadığını, bunun yanında NİŞİKLİ'nin faaliyet gösterdiği döneme kıyasla Kırklareli-Lüleburgaz hattında bilet fiyatlarının düştüğünü ve sefer sayısının da arttığını, dolayısıyla piyasadaki rekabetin azalmadığını ifade etmektedir. Kırklareli-Lüleburgaz hattında bilet fiyatlarının düştüğü ve sefer sayısının arttığı bilgisi söz konusu hatta faaliyet gösteren firmalardan elde edilen bilgilerle çelişmektedir. Zira OTOGAR'ın açılmasından önce 8-10 TL arasında olan bilet fiyatı soruşturma döneminde 12 TL'dir. Öncelikle rekabet artmışsa dahi bunun bilet fiyatlarına yansımaları görmek mümkün olmamıştır. Bununla birlikte bilet fiyatlarındaki artışın, salt rekabetteki azalmadan kaynaklanmayabileceği, son bir yıl içerisinde döviz kurundaki artış nedeniyle büyük bölümü ithal edilen ve varil fiyatı dövize endeksli akaryakıt fiyatlarından etkilenmesinin de muhtemel olduğu değerlendirilmektedir.

¹⁵ ATAD Syfai'te kararında, *United Brands and United Brands Continental v Commission* kararlarındaki değerlendirmesine atıf yaparak söz konusu kararlardakine benzer şekilde hakim durumdaki teşebbüsün, uzun süren ticari ilişki içerisinde olduğu müşterilerinin ürün taleplerini karşılamayı reddetmesinin 82. maddenin ihlali olabileceğini değerlendirmiştir.

Ayrıntı için bkz.:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d6c1fee5bd5fac49218db3b59d973a05ed.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pax4Se0?text=&docid=68185&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=216554>, par. 49.

I.7.2.5. ODA'nın Yazıhane Tahsisi Yapma Sürecinde Firmaların Güvenilirliğinin Esas Alındığına İlişkin Savunma

- (132) Yapılan savunmada, Lüleburgaz Belediyesi ile 10 yıllığına yapılan kira sözleşmesi uyarınca OTOGAR'ın kiracısı konumunda olan ODA'nın kiralama hakkına sahip olduğu yazıhaneleri uzun yıllardır bu işi yürüten kişilere alt kira sözleşmesi yoluyla kiraladığı; sözleşme yaparken Lüleburgaz'da her biri uzun yıllardır acentelik hizmeti veren ve bu sektörü iyi bilen kişilerin sözleşme imzalamaya davet edildiği ifade edilmektedir.
- (133) Öncelikle her hizmet gibi acentelik hizmetinin belirli bir tecrübe ve bilgi birikimi gerektirdiği kabul edilmekle birlikte önemli bir know-how, yatırım yahut tecrübe gerektirmediği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla söz konusu işi uzun yıllardır yapmanın hizmet kalitesi anlamında firmalar arasında dışlayıcı bir uygulamaya dayanak teşkil etmesinin makul olmayacağına altı çizilmelidir. Dahası bu türden bir önceliklendirmenin pazara yeni girişleri engelleyebilecek ve pazardaki hizmet kalitesinin azalmasına yol açabilecek nitelikte olduğu değerlendirilmektedir. Bunun yerine pazardaki tüm teşebbüslerinin katılımının sağlandığı ve kriterlerin daha objektif olarak belirlendiği daha şeffaf bir sözleşme süreci piyasanın işleyişindeki aksaklıkları çok daha aza indirebilecektir.
- (134) Öte yandan ODA'nın aynı konuya ilişkin olarak savunmasında yazıhane tahsisi yapılırken sözleşmeye davet edilen esnafların, Belediyeye, Vergi Dairesine ve SGK'ya olan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği konusunun araştırıldığı, bu araştırmada NİŞİKLİ'nin son üç yılda mali yükümlülüklerini layıkıyla yerine getirmediğinin görüldüğü, NİŞİKLİ'nin Vergi Dairesine, SGK'ya ve personeline yüklü miktarda borcu olduğunun öğrenildiği ve bu hususların bir arada değerlendirilerek yazıhane tahsisi yapılmadığı ileri sürülmektedir. Bu hususa ilişkin olarak NİŞİKLİ'den yapılan açıklamada vergi borçlarının bulunduğu, ancak taksitlendirme yoluyla bu borcun yeniden yapılandırıldığı ve ödemelerde bir sorun olmadığı, bankadan kullanılan kredi karşılığında da teminat gösterildiği ifade edilmiştir.
- (135) Öncelikle hizmet sağlayan her teşebbüsün kendisi açısından en güvenilir olduğunu düşündüğü müşteri ile çalışmak istemesi makul kabul edilecektir. Ancak mevcut olayda ODA'nın sözleşme metni üzerinde görüldüğü kadarıyla yazıhane kirası olarak belirlediği tutar akaryakıt, personel gibi diğer maliyetlere kıyasen fahiş bir fiyat olmayıp, şehirlerarası yolcu taşımacılığı yapan NİŞİKLİ ölçeğinde bir teşebbüsün bu tutarı ödemekte güçlük çekeceği olası görünmemektedir. Bunun yanı sıra ODA'nın yazıhane kiraladığı teşebbüslerin NİŞİKLİ'den daha küçük ölçekte firmalar olması dikkate alındığında ödeme güçlüğü gibi bir sıkıntının NİŞİKLİ için göz önünde bulundurulurken bu teşebbüsler bakımından sorun olarak görülmemesi ise çelişkili bir durum arz etmektedir.

I.7.2.6. ODA'nın Yazıhane Tahsisi Yapmaması Neticesinde Rekabetin Azalmadığı Aksine Arttığı Yönündeki Savunma

- (136) Savunmada Lüleburgaz ilçesi şehirlerarası yolcu taşımacılığı pazarında rekabetin kısıtlanmış olduğu iddiasının gerçek dışı olduğu, Kırklareli-Lüleburgaz hattında ŞAMPIYON HERSEKLİ, KOÇ TURİZM ve FATİH TURİZM'in taşımacılık yaptığı, yolcu talebini fazlasıyla karşılayacak arz bulunduğu, bilet fiyatının 15 TL olduğu, söz konusu hatta NİŞİKLİ'nin de yolcu taşıyabildiği, NİŞİKLİ'nin web sayfasından Kırklareli-Lüleburgaz hattında karşılıklı olarak düzenlemekte olduğu seferlerine bilet alınabildiği ileri sürülmektedir.

(137) Öncelikle pazardaki teşebbüs sayısının azalmadığı, hatta OTOGAR'ın açılmasından bu yana geçen süreçte pazara yeni girişlerin de olduğu işbu kararda da ifade edilmektedir. NİŞİKLİ dışında pazarda faaliyeti azalan yahut bazı hatlarda duran bir teşebbüs ise bulunmamaktadır. Ancak bilet fiyatlarında bir artış olduğu teşebbüslerden elde edilen bilgilerde mevcuttur. Dolayısıyla rekabetin teşebbüs sayısı ve hizmet kalitesi anlamında azalmadığı kabul edilebilecekse de bu durumun bilet fiyatlarına yansıtılmadığı değerlendirilmektedir.

1.7.2.7. Alt Pazarda Rekabetin Ortadan Kalkmadığı ve Tüketici Zararı Oluşmadığı Savunması

(138) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin sözleşme yapmayı reddetmek suretiyle ihlal edildiği kanaatine ulaşabilmek için aranan şartların dosya konusu olayda söz konusu olmadığı iddia edilerek:

- ODA'nın hâkim durumda olduğu,
- Ancak ODA'nın faaliyetinin alt pazarlar olan yolcu taşımacılığı ve acentelik hizmetleri pazarında herhangi bir rekabet kısıtı yaratmadığı,
- Lüleburgaz-Kırklareli hattında sefer sayılarının arttığı ve bilet fiyatlarında mevsimsel nedenlerden ötürü makul bir artış gerçekleştiği,
- Söz konusu hattın NİŞİKLİ tarafından domine edildiği döneme kıyasla çok daha fazla sayıda alternatif ve sefer bulunduğu,
- Fiyat artışlarının birinci yazılı savunma tarihinden çok sonra gerçekleştiği,
- Sayılan nedenlerden dolayı tüketicinin zararına bir durum oluşmadığı

ileri sürülmüştür.

(139) Kararın "1.7.1. İddialara İlişkin Değerlendirme" başlıklı bölümünde de ifade edildiği üzere OTOGAR'ın açılmasından sonra NİŞİKLİ haricindeki tüm yolcu taşımacıları pazardaki faaliyetlerine devam etmiş, bunun yanı sıra BALIKESİR ULUDAĞ firması pazara girmiştir. Bilet fiyatlarındaki artışın ise döviz kuru, petrol fiyatları, enflasyon gibi çeşitli etmenlerle açıklanabileceği yine yukarıda aynı bölümde değerlendirilen hususlar arasındadır. Dolayısıyla şehir içi taşımacılık kapsamında Kırklareli-Lüleburgaz hattı bilet fiyatlarındaki artışın kabul edilebilir bir artış olduğu belirtilmiştir. Bu noktada ek bir değerlendirme yapmaya gerek görülmemekte, alt pazarda rekabetin ortadan kalkmadığına ve tüketicinin zarar görmediğine yönelik savunma kabul edilebilir bulunmaktadır.

1.7.2.8. Yazıhane Kiralanmasının Zorunlu Unsur Niteliği Taşıyıp Taşımadığına ve PAMUKKALE'nin Mevcut Durumdan Zarar Görmediğine İlişkin Savunma

(140) ODA tarafından yapılan savunmada;

- NİŞİKLİ'nin tıpkı METRO, NİLÜFER, İSTANBUL SEYAHAT ve benzeri firmalar gibi hizmet verebileceği,
- OTOGAR'da NİŞİKLİ'nin faaliyet göstermesi halinde hem acentelerin ciddi bir hakediş kazanacağı hem de ODA'nın ciddi tutarda garaj giriş-çıkış geliri elde edeceği,
- NİŞİKLİ gibi küçük bir firmaya yazıhane tahsis edilmesinin büyük firmalar için haksızlık olacağı,
- ODA'nın amacı rekabeti kısıtlamak olsaydı ŞAMPİYON HERSEKLİ'yi de OTOGAR'a almaması gerektiği ancak adı geçen firmanın Lüleburgaz-Kırklareli hattında faaliyetlerine devam ettiği,

- Acenteye anlaşmayı talep etmesi durumunda NİŞİKLİ'nin Kırklareli Terminali'nde PAMUKKALE'den aldığı hakedişten daha düşük bir oran üzerinden OTOGAR'da faaliyet gösterebileceği

belirtmiştir.

- (141) YÖNETMELİK'in 60. maddesinde yer alan "...kendilerinin veya acentelerinin, ...en az bir yolcu terminaline bağımsız veya birlikte sahip olmaları veya bu terminalin kullanma hakkını haiz olmaları gerektiği" şeklindeki hükmün; yolcu taşımacısı firmaların acenteye çalışma alternatifi bulunduğunu, yanı sıra bir yazıhaneye birden fazla acentenin birlikte sahip olabileceğini ya da yolcu taşımacısının bir yazıhanenin mülkiyet veya kiracılık hakkını ya da daha basit seviyede kullanma hakkını alarak faaliyette bulunabileceğini gösterdiği belirtilmiştir. Kırklareli'ndeki bir firmanın Kırklareli Terminali'nde boş yazıhane bulunmamasına rağmen terminalde kiraladığı bir ofis için Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığından F2 belgesi alması ve acentelik hizmeti vermesi örnek olarak gösterilmiştir. Söz konusu örnekte adı belirtilmeyen firmanın iki adet acenteye bu acentelerin yazıhanelerini müşterek kullanma konusunda anlaşma yaptığı ve bu yolla yazıhane ihtiyacını karşıladığı, iyi niyetli ve paylaşımcı olunması halinde tüm firmaların OTOGAR'da faaliyet gösterebileceği ifade edilmiştir.
- (142) Önceden NİŞİKLİ'den acentelik hizmeti alan PAMUKKALE'nin, şu an Erdoğan YILMAZ'dan bu hizmeti almak suretiyle önceki döneme göre çok daha uygun bir oran üzerinden hak ediş ödediği ve pazara sonradan girmesine rağmen önceki döneme göre çok daha fazla yolcu taşıyarak pazarın lideri olduğu, hak ediş bedelinin %33 olduğu büyük illerdeki terminallere kıyasla OTOGAR'da talep edilen hak ediş bedellerinin makul olduğu ileri sürülmüştür.
- (143) Yukarıda sayılan savunmalardaki hususlara kararın birçok yerinde değinilmiş olmakla birlikte özetle; NİŞİKLİ, OTOGAR'da faaliyet gösteren yazıhanelerden biriyle acentelik sözleşmesi imzalayarak yolcu taşımacılığı pazarında faaliyet gösterebilecek ve kendi biletlerini satabilecektir. Bu durumda NİŞİKLİ'nin anlaştığı acenteye hak ediş ödemesi gerekmekte olup söz konusu durumun NİŞİKLİ'nin ilgili pazarda rekabet etmesinin önünde engel yaratmadığı değerlendirilebilecektir. Keza OTOGAR'da faaliyet gösteren tüm firmalar bu şekilde çalışmakta olup çoğu firma bunun kendileri için dezavantaj değil avantaj yarattığını belirtmiştir.
- (144) NİŞİKLİ'nin acentelik hizmetleri kapsamında başka firmaların biletlerini satması mümkündür. Ancak NİŞİKLİ'nin, belirtilen imkânları kullanma yönünde bir talebi bulunmadığı, diğer bir ifadeyle pazarda bulunan alternatif temin kaynaklarının kullanılmadığı, ODA'nın yetkisinde olan yazıhane kiralama işleminin zorunlu unsur niteliği taşımadığı bu nedenle söz konusu savunmanın işbu kararda varılan kanaate uygun olduğu ve kabul edilebileceği değerlendirilmektedir.

1.7.2.9. ODA'nın Davranışının Sözleşme Yapma Serbestisi Kapsamında Olduğu, Reddetme Eylemine İlişkin Haklı Gerekçesi Bulunduğu Savunması

- (145) Sözleşme yapma serbestisinin haklı gerekçe oluşturduğu, nitekim NİŞİKLİ'nin Vergi Dairesine, SGK'ya ve personeline olan borçlarını aksattığı, buna ilişkin belgeleri sunması gerekenin ODA değil NİŞİKLİ ya da Rekabet Kurumu olduğu, bu durumu ODA'nın araştırmasının etik olmadığı ve resmi kurumlardan cevap alınamayabileceği, devlete ve personeline borcu olan NİŞİKLİ'nin OTOGAR'a olan borcunu da aksatabileceği ileri sürülmüştür.

(146) Yukarıda I.7.1.2. numaralı bölümde inceleme konusu olayda haklı gerekçenin varlığına ilişkin değerlendirme yapılmıştır. Diğer yandan ODA'nın iddia ettiğinin aksine, KILAVUZ'un 31. paragrafında da belirtildiği üzere, incelemeye konu davranışın meşru bir menfaati korumak için vazgeçilmez olduğunu ispat etme yükü hâkim durumdaki teşebbüs üzerindedir. Sayılan nedenlerle söz konusu savunma kabul edilmemiştir.

I.7.2.10. NİŞİKLİ'nin Kırklareli Firması Olduğuna İlişkin Savunma

(147) Esasen NİŞİKLİ'nin bir taşımacılık firması olduğu ve OTOGAR'dan esas beklentisinin kendi taşımacılık faaliyetine lojistik destek sağlamak olduğu, NİŞİKLİ'nin acentelik faaliyeti gösterdiği coğrafi pazarın ise Kırklareli olduğu belirtilmiştir.

(148) Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca verilen acentelik yapma yetkisinin belirli bir coğrafi pazarla sınırlandırılmadığı, acentelik yetki belgelerinden F1 ve F2'ye sahip olan her gerçek ve tüzel kişinin Lüleburgaz'da faaliyet gösterebileceği görüldüğünden bu savunmanın muteber olmadığı değerlendirilmiştir.

I.7.2.11. NİŞİKLİ'ye Yazıhane Tahsis Edilmemesinin Tüketici Zararına Yol Açmadığı Savunması

(149) Savunmada:

- NİŞİKLİ'nin acente olarak faaliyet göstermemesi sebebiyle OTOGAR'da rekabetin taşıyıcı firmalar aleyhine kısıtlandığı ve bu durumun bilet fiyatlarına yansiyarak nihai tüketicinin zarar görebileceği yönündeki iddianın zorlama bir yorum olduğu,
- Tüm Türkiye'deki terminallerde uygulanan hak ediş oranlarıyla karşılaştırıldığında OTOGAR'da uygulanan hak ediş oranlarının en uygun oranlar arasında olduğu,
- PAMUKKALE'nin NİŞİKLİ'ye bilet fiyatı üzerinden % (.....) oranında hak ediş ödediği ancak Erdoğan YILMAZ'la % (.....) oranı üzerinden anlaşığı

ifade edilmiştir.

(150) Yolcu taşımacısı firmaların bilet fiyatlarını belirlerken acente hak edişlerinin iddia edilen aksine belirleyici olmadığı, bilet fiyatlarının temel belirleyicisinin akaryakıt giderleri ve araç içi hizmetlerin çeşitliliği olduğu ve acentelerin bilet fiyatlarının artması yönünde bir baskı uygulama gücü bulunmadığı ileri sürülmüştür. Türkiye geneli hak ediş oranlarının %20-28 bandında olduğu ve OTOGAR'da da bu oranların geçerli olduğu belirtilmiştir. Ayrıca OTOGAR'ın açılışından sonra acentelik hizmetleri kalitesinde düşme, acente kiralarında ve hizmet komisyonlarında artış ve bilet fiyatlarında olağan dışı artış, sefer sayısında azalma, müşteriye yönelik hizmetlerde kötüleşme vb. olumsuzluklar meydana gelmediği ifade edilmiştir.

(151) Söz konusu savunma üzerine PAMUKKALE tarafından ödenen hak ediş tutarları bakımından her iki acenteye ödenen komisyon oranlarının daha detaylı değerlendirilmesi gereği hâsıl olmuştur. Bu bağlamda, PAMUKKALE tarafından 2015 yılının son altı ayında NİŞİKLİ'ye ödediği ve 2016 yılının son altı ayında Erdoğan YILMAZ'a ödediği komisyon oranları karşılaştırılmıştır. Mevsimsel etkilerin en aza indirilmesi amacıyla ilgili yılların aynı dönemlerinde ödenen komisyonlar analize tabi tutulmuştur. Sonuç olarak PAMUKKALE'nin 2015 yılının son altı ayında satılan bilet tutarı üzerinden ortalama % (.....) hak ediş ödediği, 2016 yılının son 6 ayında ise satılan bilet tutarı üzerinden ortalama % (.....) hak ediş ödediği görülmüştür. Öte yandan PAMUKKALE'nin satılan bilet adedinde aynı dönemde % (.....)'lik artış olduğu görülmüştür. Karşılaştırılan dönemler itibarıyla, Erdoğan YILMAZ'a ödenen komisyon oranı NİŞİKLİ'ye ödenen komisyon oranından düşüktür. Söz konusu farkın artık PAMUKKALE'nin acentesinden şehir içi servis hizmeti almamasından kaynaklanmış olabileceği ileri sürülebileceği gibi, her iki acenteye de ödenen oranların çeşitli firmalarca piyasa fiyatı olarak değerlendirilebilecek

17-28/477-205

%20 civarında olduğu da gör÷lmektedir. Sonuç olarak, PAMUKKALE tarafından ödenen komisyon oranının azalmış olduğu değerlendirildiğinde ODA'nın tüketici zararı oluşmadığına yönelik savunması kabul edilebilecek nitelikte bulunmuştur. Kararın "Reddetme Eylemi Sonucunda Tüketicilerin Zarar Görmesine İlişkin Değerlendirme" başlıklı bölümünde de NİŞİKLİ'ye yazıhane tahsis edilmemesinin tüketici zararına yol açmadığı tespiti yapılmıştır.

J. SONUÇ

- (152) 16.11.2016 tarihli ve 16-39/644-M sayılı Kurul kararı uyarınca yürüt÷len soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a, Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara ve incelenen dosya kapsamına göre; Lüleburgaz Şoförler ve Otomobilciler Esnaf Odasının 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal etmediğine dolayısıyla aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca adı geçen teşebbüse idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığına, OYBİRLİĞİ ile gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, karar verilmiştir.