

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-4-32
Karar Sayısı : **09-22/455-113**
Karar Tarihi : 13.5.2009

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖR : Recep GÜNDÜZ

C. ŞİKÂYET EDEN : - (.....)
(Adresi tespit edilememiştir.)

20 - (.....)
(.....) Taksim/İstanbul
- Efor Turizm Seyahat San. Tic. A.Ş.
Temsilcisi: Av. Mehmet GEDİKBAŞ
Strazburg Cd. No:40/9 Sıhhiye/İstanbul

D. ŞİKÂYET EDİLEN: - T.C. Diyanet İşleri Başkanlığı
Eskişehir Yolu 9. km. Çankaya/Ankara
- Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği
Dikilitaş Aşık Kerem Sk. No:42 34349 Beşiktaş/İstanbul

30 **E. DOSYA KONUSU:** T.C. Diyanet İşleri Başkanlığının (Diyanet İşleri) hac ve umre seyahatleri organizasyonlarında özel firmaları sıkıntıya sokacak şekilde haksız rekabet içinde bulunduğu ve Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun kararına ilişkin Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği (TÜRSAB) uygulamasının rekabet ihlali yarattığı iddiası.

40 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** (.....) (.....) ve (.....) tarafından yapılan şikâyet başvurularında, Diyanet İşleri tarafından yürütülen hac ve umre hizmetlerinin sunumunda rekabet ihlali olduğu iddiası ileri sürülmektedir. (.....) tarafından yapılan başvuruda, Diyanet İşlerinin 3.000 firmayı sıkıntıya sokacak şekilde haksız ve yasal olmayan şekilde rekabet yaptığı iddia edilmiş; benzer şekilde (.....) tarafından yapılan şikâyet başvurusunda da Diyanet İşlerinin camilerde görevli devlet memurları vasıtası ile diğer seyahat acentesi firmaları zor durumda bırakacak şekilde hac ve umre seyahat organizasyonları düzenlediği ifade edilmiş ve buna ilişkin fiyatları gösterir belge şikâyet dilekçesine ek olarak gönderilmiştir. Şikâyet dilekçesinde, istenildiği takdirde bilgi gönderileceği belirtilmekle birlikte, raportörlerce

(.....)'a gönderilen ve detaylı bilgi talep eden elektronik posta mesajına cevap verilmemiştir.

50 Öte yandan Efor Turizm Seyahat San. Tic. A.Ş. adına Av. Mehmet GEDİKBAŞ tarafından yapılan bir diğer başvuruda; TÜRSAB tarafından şikâyetçi firmaya gönderilen bir yazıda, Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun 5.2.2009 tarih ve 2009-1 sayılı kararından hareketle TÜRSAB'ın hac ve umre organizasyonu kapsamında Suudi Arabistan'da bir yemek firmasıyla anlaşılıp üyelerini oraya yönlendireceği ve ücretlerin Türkiye'de TÜRSAB'a ödenmesi koşuluyla firmalara çıkış izni verilebileceği ifadelerinin yer aldığı belirtilmiştir. Şikâyet dilekçesinde söz konusu uygulamanın rekabete aykırı olduğu, durdurulmaması halinde telafisi imkânsız zararlar doğuracağı iddia edilerek, ihtiyati tedbir ve ihlallere son verilmesi için gereken işlemlerin yapılması taleplerinde bulunulmuştur.

60 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 12.2.2009 ve 9.4.2009 tarih; 1108, 1111 ve 2585 sayılar ile giren başvuru üzerine düzenlenen 7.5.2009 tarih ve 2009-4-32/İ-09-RG sayılı İlk İnceleme Raporu 8.5.2009 tarih ve REK.0.08.00.00-110/141 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-22 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da;

- Umreye yönelik seyahat hizmetleri ve hacca yönelik seyahat hizmetleri pazarlarında, Diyanet İşlerinin uygulamasından veya mevzuattan kaynaklanan bir rekabet ihlali veya kısıtlaması olasılığına ilişkin 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem tesisine gerek bulunmadığı,
- 70 - TÜRSAB tarafından Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun kararına dayanılarak hazırlanan, Suudi Arabistan'da hacılara verilecek yemeklere ilişkin düzenleme ayrımcı bir uygulama içermediğinden, 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem yapılmasına gerek bulunmadığı görüşlerine yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

80 Hac ve umre seyahatlerinin her ikisi de inanç seyahati temelinde Suudi Arabistan'a yapılan seyahatlerdir. Bu ortak noktalarına rağmen, her iki inanç seyahati arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Her yıl hac mevsimi olarak nitelendirilen belirli tarihler arasında Suudi Arabistan'ın Mekke bölgesine seyahat ile gerçekleştirilen hac ibadetinden farklı olarak umre, daha geniş bir zaman diliminde yapılan bir ibadettir. Öte yandan hac, ülke bazında Suudi Arabistan tarafından kotaya tabi tutulmaktadır. Diyanet İşlerinin internet sitesinden edinilen bilgiye göre Umre takvimi ise Suudi Arabistan Krallığı Hac Bakanlığınca her yıl Hac mevsiminden bir müddet sonra ilan edilmektedir. Genel olarak anılan ülke dışından umre yapmak isteyenlere sadece 90 belirlenen tarihler içinde vize verilmektedir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kontenjan darlığı nedeniyle ikinci kez hacca gidilemediğinden, umre talebi, her geçen

yıl artmaktadır. Hac ve umre arasındaki bu niteliksel farktan hareketle “Umreye Yönelik Seyahat Acenteliği Hizmetleri Pazarı” ve “Hacca Yönelik Seyahat Hizmetleri Pazarı” olarak iki ayrı ilgili ürün pazarı belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Şikâyetlerin ülkemizden Suudi Arabistan’a gerçekleştirilen hac ve umre seyahatlerine ilişkin olması nedeniyle ilgili coğrafi pazar, “Türkiye” olarak tespit edilmiştir.

100 I.2. Diyanet İşleri ile Yapılan Yazışmalar

Gelen ilk şikâyet dilekçelerinin ardından görevli raportörlerce Diyanet İşlerine gönderilen bilgi isteme yazısında umre organizasyonlarının fiiliyatta nasıl gerçekleştiği, acentelerin nasıl belirlendiği, geçtiğimiz yıllar içinde Diyanet İşleri ve diğer seyahat acenteleri tarafından umreye ne kadar hacı adayının götürüldüğü ve Başkanlık organizasyonlarında maliyet ve fiyat kalemlerinin nasıl belirlendiğine ilişkin detaylı bilgi talebinde bulunulmuştur. Diyanet İşlerinin cevabi yazısında hac ve umre organizasyonunu düzenleyecek acentelerde aranan kriterlerin yukarıda adı geçen Karar ve Yönetmelik çerçevesinde Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Diyanet İşleri tarafından müştereken belirlendiği belirtilmiştir. Buna göre, hac ve umre seferi düzenlemek isteyen acenteler Kültür ve Turizm Bakanlığı’na müracaat etmekte, belirlenen kriterleri taşıyanlar Bakanlık tarafından Diyanet İşlerine bildirilmekte ve Başkanlık ile bu acenteler arasında bir sezon geçerli olacak şekilde sözleşme imzalanmaktadır. İlgili yazıda 2007 yılı içinde 40.679 kişinin Başkanlık organizasyonu, 116.030 kişinin A grubu seyahat acenteleri; 2008 yılında ise 79.209 kişinin Başkanlık organizasyonu ve 106.995 kişinin ise A grubu seyahat acenteleri ile Suudi Arabistan’a götürülüp getirildiği belirtilmiştir. Diyanet İşlerinin gerçekleştirdiği organizasyon için fiyatın belirlenmesinde, umre seyahati gerçekleştirenlerin ulaşım, konaklama, yemek ve sağlık giderleri gibi maliyet kalemleri ile %5 ihtiyaç akçesinin göz önünde bulundurulduğu belirtilen hususlar arasındadır.

120 Gelen üçüncü şikâyet ve görülen lüzum üzerine Diyanet İşlerine ikinci bir yazı gönderilerek 2007, 2008 ve 2009 yıllarında hangi seyahat acentelerinin umre organizasyonu için yetkilendirildiği ve bunların ne kadar kişiyi umre götürdüğü; Diyanet İşlerinin gerçekleştirdiği umre seyahatlerinde hangi acentelerle çalışıldığı ve Başkanlığın umre seyahati organizasyonu gerçekleştirecek A grubu seyahat acentelerinin organizasyonları süresince Suudi Arabistan’da belirli bir yemek firması ile anlaşma zorunluluğu öngören bir uygulaması veya bu uygulamaya temel teşkil eden bir kararının olup olmadığı hususlarında detaylı bilgi talebinde bulunulmuştur. Diyanet İşlerinin cevabi yazısında 2007 yılında yetkilendirilen 49; 2008 yılında yetkilendirilen 59 ve 2009 yılında yetkilendirilen 49 seyahat acentesi bulunduğu ve taşındıkları/taşıyacakları hacı adayları sayıları belirtilmiştir. İlgili yazıda, Başkanlıkça gerçekleştirilen organizasyonlarda 2007 yılına kadar Türkiye Diyanet Vakfı’nın yan kuruluşu olan GİNTAŞ A.Ş.’nin IATA belgesi üzerinden işlem yapılmak suretiyle Suudi Arabistan yasaları gereğince bu ülkedeki işlemler için bir Suudi Arabistan firması ile anlaşma yapıldığı belirtilmiştir. Bununla birlikte, son yıllarda Başkanlık organizasyonuna dâhil umreci sayılarında da büyük artış meydana geldiğinden, ikinci bir firma ile 2008 yılında Efor, 2009 yılında da Kılıç Tur’un IATA belgeleri üzerinden anlaşma yapıldığı belirtilmiştir. Gönderilen cevabi yazıda değinilen bir başka husus ise umre organizasyonu gerçekleştiren firmaların Suudi Arabistan’da verecekleri

140 yemeklere ilişkin düzenlemelerdir. Buna göre, Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu
2008 yılında, Suudi Arabistan'daki düzenlemeler ve hacı adaylarının yaşadıkları bir
takım sorunlar nedeniyle 2008 yılından itibaren hac organizasyonunda olduğu gibi,
umre organizasyonlarında da bütün kategorilerde yemekli sisteme geçilmesine karar
vermiştir. Bu kararın 2008 yılından bu yana gerek Diyanet İşleri ve gerekse bu
Başkanlığın denetimindeki seyahat acenteleri tarafından uygulandığı, acentelerin
yemek hizmetlerini istedikleri firmalardan serbest olarak alabildikleri, Suudi
Arabistan'daki bir yemek firması ile anlaşma yapılması konusunda Başkanlığın
herhangi bir telkin veya yönlendirmesinin söz konusu olmadığı yazıda dile getirilen
hususlardandır. Öte yandan, Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun 2009/1 sayılı
150 kararı ile 2009 yılında Başkanlık ve seyahat acenteleri tarafından gerçekleştirilen
umrelerde verilen yemeklerde gıda çeşidi ve kalori bakımından birlik sağlanabilmesi
için standart yemek menüsü uygulanması kararlaştırılmış, bu çerçevede umre turu
düzenleyen seyahat acentelerinin organizasyonu ile umreye giden vatandaşlarımıza
Suudi Arabistan'da yemek verilmesi ile ilgili alt yapı sağlanması hususunda
TÜRSAB'a yetki verilmiştir.

I.3. Değerlendirme

Şikâyet başvurularını iki grupta değerlendirmek mümkündür. Bunlardan ilki, Diyanet
İşlerinin hac ve umre organizasyonlarında rekabet ihlaline yol açan uygulamalarının
bulunduğu iddiası, ikincisi ise TÜRSAB'ın Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu'nun
160 kararına dayanarak yaptığı Suudi Arabistan'da hacılara verilecek yemeklere ilişkin
düzenlemenin rekabet ihlali yarattığı iddiasıdır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, ilk
gruptaki iddiaları içeren şikâyet başvurularında Diyanet İşlerinin ne tür uygulamalarla
umre/hac seyahat hizmetleri pazarında rekabet ihlali yarattığına ilişkin herhangi bir
açıklama mevcut değildir. Bu konuda şikâyetçiye gönderilen detaylı bilgi edinme
talebine de cevap verilmemiştir. Bununla birlikte, hac ve umre seyahatlerinde
düzenleyici ve denetleyici yetkileri de bulunan Diyanet İşlerinin, inanç turizmine
yönelik seyahat acenteleriyle aynı pazarda faaliyet göstermesi de göz önüne
alınarak;

170 - Hac ve umre seyahatlerine yönelik ilgili ürün pazarlarında mevzuattan kaynaklanan
bir rekabet sınırlaması olup olmadığı,

- Diyanet İşlerinin aynı pazarda rekabet ihlali yaratacak bir eyleminin bulunup
bulunmadığı,

- TÜRSAB'ın uygulamasının bir rekabet ihlali teşkil edip edemeyeceği
hususları söz konusu şikâyetler kapsamında değerlendirilmiştir.

180 Bilindiği üzere, 4054 sayılı Kanun'un 2. maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti sınırları
içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her
tür türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar
ile piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmaları ve
rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukuki
işlem ve davranışları, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve
denetlemeye ilişkin işlemleri Kanun kapsamına girer" denilerek Kanun'un kapsamı
belirlenmiştir. Buna göre, şikâyet konularının 4054 sayılı Kanun kapsamında
değerlendirilebilmesi için öncelikle, Diyanet İşlerinin şikâyet konusu faaliyetleri

gerçekleştirirken teşebbüs niteliğini haiz olması gerekmektedir. “Teşebbüs” kavramı ise, Kanun’un 3. maddesinde *“piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler”* şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımda, “iktisadi faaliyet” ve “iktisadi bağımsızlık” olmak üzere iki unsur ön plana çıkmaktadır.

190 Diyanet İşleri, Hac ve Umre İle İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ile hac ve umre seyahatlerini düzenlemekle görevlendirilmiştir. Söz konusu Karar, hac ve umre seyahatlerinin Başkanlık veya Başkanlık gözetiminde A grubu seyahat acenteleri tarafından gerçekleştirilmesini hükme bağlarken, aynı zamanda Diyanet İşlerine ilgili piyasalarda Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu ile birlikte bir takım idari görevler de yüklemiştir. Bu Karara dayanarak Başkanlık, her yıl hac ve umre seyahati düzenleyecek firmaların taşınması gerekli koşulları belirlemekte; bu koşulları sağlayan seyahat acenteleri gibi umre taleplerini toplamakta ve Başkanlık organizasyonu ile gidecek hacı adayları için gerekli organizasyonu gerçekleştirmektedir. Başkanlık gerçekleştireceği hac veya umre organizasyonlarındaki hizmetlerin sunumunda, maliyetlerle beraber %5

200 oranında ihtiyat akçesini de içeren bir fiyat uygulamaktadır.

Diyanet İşlerinin ilgili Bakanlar Kurulu Kararı ile kendisine verilen idari görevleri yerine getirirken teşebbüs sayılamayacağı aşikârdır. Bununla birlikte, hacı adaylarının hac ve umreye götürülmesine yönelik sunulan hizmetin özel seyahat acenteleri tarafından sunulan hizmet ile benzer nitelik taşınması, bu seyahat acentelerine ilgili ürün pazarlarında ikame/rakip olması ve maliyetlerin yanı sıra az da olsa bir ihtiyat akçesi de içeren bir fiyatlandırma politikası takip edilmesi itibarıyla Başkanlık tarafından sunulan hac ve umre seyahat organizasyonu hizmetlerinin iktisadi faaliyet olarak nitelendirilebileceği kanaatine varılmıştır. Öte yandan, Başkanlık söz konusu hizmetlerin sunumunda başkaca bir kurum veya iktisadi bütünlüğe tabi olmaması

210 nedeniyle iktisaden bağımsızdır.

Bu çerçevede, iktisadi bir faaliyeti iktisaden bağımsız bir şekilde gerçekleştiren Diyanet İşleri hac ve umre seyahatleri organizasyonu bakımından 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüstür.

2007 yılında 40.679, 2008 yılında ise 79.209 kişi Diyanet İşleri organizasyonu ile umre seyahati gerçekleştirmiştir. A grubu seyahat acenteleri aracılığıyla umre seyahati gerçekleştiren kişi sayısı ise 2007 yılında 116.030 ve 2008 yılında 106.995’tir. Dolayısıyla Diyanet İşlerinin umre seyahati organizasyonu pazarındaki payı 2007 yılı için %25; 2008 yılında ise %42 olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan, ilgili Bakanlar Kurulu Kararı’nın hac ve umre seferlerinin düzenlemesinin esaslarını

220 belirleyen 4. maddesi açık biçimde her ilde hacca gideceklerin %40’ını aşmamak üzere A tipi özel seyahat acentelerine kontenjan ayrılacağını düzenlemektedir. Bu durumda hac organizasyonları hizmetlerine yönelik ilgili ürün pazarında Diyanet İşlerinin en az %60’lık pazar payı mevcuttur.

Bu noktada ilgili Bakanlar Kurulu Kararı’nı da dikkate aldığımızda, Karar’ın konuya ilişkin iki önemli düzenlemesi ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki, hac ve umre seyahatlerini düzenleme organizasyonu yetkisinin Diyanet İşleri ve onun belirlediği kriterleri karşılayıp yetkilendirilen A grubu seyahat acenteleri ile sınırlandırılmış olması ve ikincisi hac organizasyonlarında özel seyahat acentelerinin kontenjanını %40 ile sınırlandırmasıdır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Diyanet İşlerinin hac

09-22/455-113

- 230 hizmetleri organizasyonundaki %60'lık pazar payı, hakim durumda olmayı gerektirecek bir pazar payı olarak kabul edilse bile, bu oran yürütme organının düzenleyici bir işlemi ile tespit edildiğinden ve Rekabet Kurulu tarafından Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu'na konuya ilişkin bir görüş bildirildiğinden, bu aşamada yapılacak bir işlem bulunmamaktadır. Bununla birlikte, umre seyahatleri organizasyonuna yönelik olarak böyle bir kota mevzuatta öngörülmemiştir. Fakat bu ilgili ürün pazarında da, tıpkı hacda olduğu gibi, seyahat organizasyonunu gerçekleştirecek firmalara ilişkin kriterleri Kültür ve Turizm Bakanlığı ile beraber Başkanlık belirlemektedir. Bu aşamada rekabetçi bir perspektiften, umre için mevzuata dayanılarak belirlenen kriterlerin bir giriş engeli veya ayrımcılık potansiyeli taşıyıp taşımadığı değerlendirilmiştir:
- 240 2009 yılında umre organizasyonu düzenleyecek olan seyahat acentelerine ilişkin kriterler Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Diyanet İşleri tarafından 6.2.2009 tarihinde müştereken belirlenmiştir. Buna göre; umre turu izni için Kültür ve Turizm Bakanlığı'na müracaat eden seyahat acentelerinin;
- Başvuru tarihi itibarıyla en az 3 yıllık A grubu Seyahat Acentesi İşletme Belgesi'ne sahip olmaları (A grubu Seyahat Acentesi Geçici İşletme Belgesi süresi hariç),
 - Daha önce düzenlenmiş oldukları hac ve umre seferlerinden dolayı Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunca, 2009 yılında hac ve/veya umre organizasyonu düzenlemekten men edilmemiş olmaları
- 250 koşullarını sağlamaları gerekmektedir.
- Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu'nun 2009/1 sayılı kararında belirlenen kriterlerde bu iki koşul ile birlikte acentelerin imzalamak durumunda oldukları sigorta, diğer acentelerle yapacakları sözleşme, belirlenen tarihlerin umre takvimine uygunluğunun sağlanması ve ulaşımın havayolu ile sağlanmasına yönelik prosedüre ilişkin bir takım idari düzenlemeler ve TÜRSAB'a ilişkin olarak;
- Acentelerin umreci basına TÜRSAB'a 100 Avro teminat yatırımları, her tur programı çerçevesinde götürmüş olduğu umrecilerin tamamını şartname ve sözleşme esaslarına göre geri getirdiklerini belgelemeleri halinde de, söz konusu umreciler adına yatırmış oldukları teminatı geri alabilmeleri,
- 260 - 2009 yılı umre mevsiminde umreye götürecekleri her bir kişi adına, katile başkanı ve din görevlisi harcırahı, idari işlemler, aşı ve kimlik belgesi için Diyanet İşlerine 22 TL. iştirak payı ödemeleri,
- Diyanet İşlerinin denetim ve gözetimi altında umre turu düzenleyen seyahat acentelerinin umrecilerine yemek verilmesi ve gerekli altyapının sağlanması hususunda TÜRSAB'a yetki verilmesi,
- hususları karara bağlanmıştır.
- Öte yandan, hac organizasyonu düzenleyebilecek seyahat acentelerinin niteliklerine ilişkin kriterler, T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Diyanet İşleri tarafından en son 7.3.2008 tarihinde belirlenmiştir. Söz konusu kriterlere göre hac organizasyonu düzenlemek için müracaat edecek A grubu seyahat acentelerinin;
- 270 - 31.12.2002 tarihinden önce A grubu seyahat acentesi işletme belgesi almış olması (A grubu seyahat acentesi geçici işletme belgesi süresi hariç),

09-22/455-113

- Daha önce düzenlemiş olduğu hac veya umre organizasyonları nedeniyle Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunca, hac veya umre organizasyonu düzenlemekten sürekli olarak veya 2004 ve daha sonraki herhangi bir yılda da hac-umre organizasyonu düzenlemekten men edilmemiş olması,

- Diyanet İşleri ile kendi adına sözleşme imzalayarak; 2003, 2004, 2005, 2006 ve 2007 yıllarından en az ikisinde umre veya 2004, 2005, 2006 ve 2007 yıllarından birinde hac organizasyonu düzenlemiş olması

280 koşullarını sağlaması gerekmektedir.

Ayrıca, umre kriterlerinde olduğu gibi hac kriterlerinde de acentelerin imzalamak durumunda oldukları sigorta gibi prosedüre ilişkin bir takım idari düzenlemelerin yanı sıra, TÜRSAB'a ilişkin olarak;

1. Acentelerin kategorilerine göre kaydedebilecekleri hacı sayısını dikkate alarak, sözleşme imzalamadan önce TÜRSAB lehine; kişi başı ulaşım ile Türkiye ve Suudi Arabistan'daki resmi harçlar için her hacı adayı adına yazıldığı hac kategorisine göre 6 ay süreli 1200 Avro'luk, konaklama ve diğer hizmetler için de 3 ay süreli, kategorisine göre hac ücretlerinden kalan meblağı tamamlayacak şekilde teminat mektubu verecekleri,

290 2. Buna göre TÜRSAB tarafından da seyahat acentelerine kaydedecekleri hacı sayısı kadar belge verileceği,

öngörülmüştür.

Hac ve umre seferleri düzenlemeye ilişkin söz konusu koşullara bakıldığında, umre için 3, hac için 6 yıllık A grubu seyahat acentesi tecrübesine sahip olma, hac özelinde daha önce hac veya umre seyahati gerçekleştirmiş olma şartı ile bir takım idari koşulların arandığı görülmektedir. Hac ve umre organizasyonlarının özelleşmiş seyahat hizmetleri olduğu göz önüne alındığında, düzenleyici kamu otoritesi tarafından aranan, A grubu seyahat acentelerinin tecrübelerine ilişkin bu şartların bir giriş engeli yaratmayacağı kanaatine varılmıştır. Kaldı ki, 2007, 2008 ve 2009 yıllarında umre koşullarını sağlayan ve izin alan firma sayıları sırasıyla 49, 59 ve 49'dur. Bu durum piyasaya giriş ve çıkışların yaşanabildiğinin bir göstergesidir. Diyanet İşlerinin 2007 yılında %25 olan pazar payının 2008 yılında %42'ye çıkması, hacda uygulanan kota nedeniyle artan umre talebine bağlanabilir. Bu nedenle, ilgili mevzuat uyarınca belirlenen kriterlere yönelik olarak da 4054 sayılı Kanun kapsamında bir işlem tesis edilmesine gerek bulunmamaktadır.

300 Öte yandan Kurul, hacca gidecekler için özel seyahat acentelerine %40 kota uygulanmasına ve 1.000.000 ABD Doları döviz girdisi olmayan seyahat acentelerine başvuru hakkı tanınmamasına ilişkin olarak daha önce yapılan şikâyetleri 1.9.2005 tarih ve 05-53 sayılı toplantısında karara bağlamış ve bu karar çerçevesinde Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu Başkanlığına görüş bildirmiştir. Görüş yazısında hacca ilişkin %40 kota uygulamasının hizmet sağlayıcılarının etkin biçimde rekabet etmelerini engelleyebileceği, hacı adaylarının güvenliği ve faydası için yapılmış olabileceği düşünülen bu düzenleme ile amaçlanan faydanın mevcut denetim ve kontrollerin sıkılaştırılması ile de sağlanabileceği belirtilmiştir. Ayrıca 1.000.000 ABD Doları döviz girdisi belgelendirme koşulunun ilgili piyasaya girişleri engelleyeceği ve hizmet sunum fiyatlarının doğal rekabetçi şartlar dışında oluşmasını sağlayacağı belirtilmiştir. Bildirilen görüşün sonuç kısmında ise, hac

310

320 organizasyonlarının daha rekabetçi biçimde tesisi için kontenjan dağılımı ve koşulların belirlenmesinde bu hususların göz önünde bulundurulması talebinde bulunulmuştur.

Kurul tarafından gönderilen görüş bildiriminde bir giriş engeli olarak yorumlanan 1.000.000 ABD Doları döviz girdisi gösterme koşulu artık uygulanmamaktadır. Bununla beraber %40 kota uygulaması Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde hâlâ devam etmektedir.

330 İlk şikâyet grubu kapsamında incelenebilecek bir başka husus, Diyanet İşleri ile Diyanet Vakfı'nın bir yan kuruluşu olan ve turizm ve seyahat acenteliği alanlarında faaliyet gösteren GİNTAŞ A.Ş. (GİNTAŞ) arasındaki ilişkidir. Dosya mevcudu bilgilere göre, Diyanet İşleri-Türkiye Diyanet Vakfı işbirliği ile organize edilen umre uçuş programının GİNTAŞ tarafından yapılması konusunda mutabakata varılmıştır. GİNTAŞ umre uçuş programları yaparak, bu organizasyon çerçevesinde umreye gidenlerin biletlerini temin etmektedir.

340 Diyanet İşleri ile GİNTAŞ arasındaki işbirliği dikey bir ilişkidir. İşbirliğine konu olduğu belirtilen umre organizasyonları pazarında Diyanet İşlerinin %42 pazar payı vardır. GİNTAŞ'ın internet sitesinde GİNTAŞ ile Başkanlık arasında varıldığı söylenen mutabakatın münhasırlık hükümleri içermesi halinde, 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'nde öngörülen %40 oranındaki eşik aşıldığından, bireysel muafiyet incelemesi yapılması gerekir. Benzer bir durum Diyanet İşlerinin kanuni olarak %60 pazar payının bulunduğu hac hizmetleri organizasyonu pazarı için de geçerlidir. Fakat Diyanet İşleri tarafından gönderilen yazıda, artan talep nedeni ile son iki yılda GİNTAŞ haricinde iki farklı seyahat acentesi ile de çalışıldığı belirtilmiştir. Dolayısıyla, söz konusu ilişkide bir münhasırlıktan bahsetmek de mümkün değildir.

350 Şikâyet dilekçelerinde dile getirilen ikinci husus ise TÜRSAB'ın Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun kararına dayanarak yaptığı Suudi Arabistan'da hacılara verilecek yemeklere ilişkin düzenlemenin rekabet ihlali yarattığı iddiasıdır. Konuya ilişkin olarak Diyanet İşleri tarafından gönderilen yazıda Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun 13.2.2008 tarihli toplantısında Mekke ve Medine'deki binalarda tüp ve elektrikli ocakların kullanılmasının yasaklanmış olması, yemeksiz sisteme dâhil olan umrecilerin özellikle Ramazan ayında bedava yemek dağıtımı yapılan tezgâhlarda sıraya girerek yemek almaları, böylelikle ülkemizin onuruna yakışmayan görüntüler sergilemeleri, yemek hizmeti almayan umrecilerin yemekli sisteme dâhil umrecilere ait binalara girerek yemek yeme teşebbüslerinde bulunmaları gibi nedenlerle, hac organizasyonunda olduğu gibi umre organizasyonlarında da bütün kategorilerde yemekli sisteme geçilmesine karar verildiği belirtilmiştir. İlgili yazıda, bu kararın 2008 yılından bu yana, gerek Diyanet İşleri ve gerekse Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun denetim ve gözetimi altında umre turu düzenleyen seyahat acentelerince uygulanmakta olduğu ve bu kapsamda her acentenin yemek hizmetlerini Suudi Arabistan'da istedikleri firmadan alabildikleri belirtilmiştir. Diyanet İşleri tarafından yemek firması seçimi konusunda seyahat acentelerine herhangi bir baskı veya yönlendirmenin yapılmadığı da belirtilmiştir.

360 Bununla birlikte 2009 yılında Diyanet İşleri ve seyahat acentelerinin organizasyonu ile umreye gönderilecek vatandaşlara Mekke ve Medine'de verilecek yemeklerde çeşit, gıda ve kalori değeri bakımından birliktelik sağlanabilmesi için Bakanlıklararası Hac

370 ve Umre Kurulu 5.2.2009 tarih ve 2009/1 sayılı kararı ile standart yemek menüsü uygulamasına geçilmesini kararlaştırmıştır. Bu konuda alt yapının sağlanması aşamasında ise TÜRSAB'a yetki verilmiştir. Şikâyete konu olan uygulamanın bu karar çerçevesinde gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Bu bağlamda TÜRSAB, Suudi Arabistan'da verilecek yemeklere ilişkin Al-Tawon Al-Raki ile Turkish Meshywiya firmalarının oluşturduğu konsorsiyum olan "Birleşik Yemek" ile anlaşmış ve acentelerin gerekli izinleri almaları için bu firma ile sözleşme imzalamaları şartını koşturmuştur.

380 İlgili Bakanlar Kurulu Kararı'nın Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun görevlerinin tanımlandığı 5. maddesinde "*Kurul, hac ve umreye hangi yoldan gidileceği, hac ve umreye gidecek vatandaşların sağlıklarının korunması ve bu seyahatlerin yurt içinde ve yurt dışında düzenli bir şekilde yürütülmesi için alınması gereken tedbirlere dair kararlar alır.*" hükmü bulunmaktadır. Şikâyete konu olan uygulamanın bu hükme dayanarak ve yemek hizmetlerinde asgari koşulların sağlandığı yeknesak bir uygulama tesis edebilmek adına yapıldığı neticesine varılmıştır. Şikâyet dilekçesinde ayrımcılık iddialarının bulunmadığı; sadece seçilen yemek firması ile yaşanacak bir problem halinde bunun seyahat acentelerini zor durumda bırakacağına dair kaygıların dile getirildiği de göz önüne alındığında, sağlık gerekçesi ile alınan bu idari karara ilişkin 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre, başvuru konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde herhangi bir işlem yapılmasına gerek bulunmadığına, şikâyetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.