

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : D4/1/M.Y.-00/1 (Soruşturma)  
Karar Sayısı : 07-01/1-1  
Karar Tarihi : 11.1.2007

**A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10

**Başkan** : Mustafa PARLAK  
**Üyeler** : Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN

**B- RAPORTÖRLER** : Kerem TOMUR, Hale SAĞLAM

**C- ŞİKAYET EDEN** : Murat ERŞAN  
T.C. Enerji Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı  
ANKARA

20

**D- KARŞI TARAF** : İzmir Otobüs ve Terminal işletmeleri A.Ş.  
İZMİR

30

**E- DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulu'nun 5.6.2001 tarih, 01-26/256-72 sayılı kararının iptaline ilişkin Danıştay 13. Dairesi'nin 11.10.2006 tarih, 2005/135 E. 2006/3902 K. Sayılı kararı üzerine. İzmir Otobüs ve Terminal İşletmeleri A.Ş.'nin (İZOTAŞ) şehirlerarası otobüs seyahat ücretlerine alt sınır getirilmesine yönelik fiyat protokolleri yapılması ve denetlenmesinde öncü olmak suretiyle rekabeti ihlal ettiği iddiasının yeniden değerlendirilmesi.

40

**F- İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikayetçinin Kuruma verdiği 27.12.1999 tarihli şikayet dilekçesinde özetle; İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin, İzmir şehirlerarası otobüs terminalinin işletmesini devretmiş olduğu İZOTAŞ'ın, rekabeti engelleyici kararlar alarak şehirlerarası otobüs seyahat ücretlerine güzergahlara göre alt sınırlar belirlediği, bu kararlara uymayan teşebbüslere ceza verdiği, hatta karara uymayan şirketlerin terminalde bulunan bankolarının elektrik ve suyunu kestiği, İZOTAŞ'ın seyahat firmalarına bildirmiş olduğu yolcu taşıma ücretlerine uygulanıp uygulanmadığını terminalin çıkışındaki trafik noktasında bulunan personeli vasıtası ile yolcu biletlerini kontrol ederek denetlediği, ileri sürülmüştür.

Rekabet Kurumu raportörlerinin ilk incelemeyi takiben yaptığı önaraştırma sonucunda şikayet yerinde görülerek; İZOTAŞ hakkında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlaline yönelik iddialar kapsamında ve aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmıştır.

## G- DOSYA EVRELERİ

- 50 1. İZOTAŞ'ın "şehirlerarası otobüs seyahat ücretlerine alt sınır getirilmesine yönelik fiyat protokolleri yapılması ve denetlenmesi"nde öncü olmak suretiyle rekabeti ihlal ettiğine ilişkin şikâyet dilekçesi, Rekabet Kurumu kayıtlarına 27.12.1999 tarihinde intikal etmiş ve söz konusu başvuru çerçevesinde ilk inceleme yapılmıştır.
2. Rekabet Kurulunca, şikâyet konusunu oluşturan iddianın gerçekliğinin ve niteliğinin açıklığa kavuşturulması, dolayısıyla bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla önaraştırma yapılmasına, 29.2.2000 tarihinde karar verilmiştir.
- 60 3. İZOTAŞ'ın faaliyet gösterdiği İzmir ili şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği ilgili pazarı ve etkilenen pazar olan şehirlerarası yolcu taşımacılığı hizmetlerinde 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediği ve soruşturma açılmasına gerek olup olmadığını belirlemek amacıyla Kurum raportörleri tarafından hazırlanan 9.5.2000 tarih ve D4/2/M.Y.-00/3 sayılı Önaraştırma Raporu aynı tarihte Rekabet Kurulu'na sunulmuştur.
4. Rekabet Kurulu söz konusu raporu değerlendirerek 30.5.2000 tarihinde soruşturma kararı almıştır.
- 70 5. Soruşturma Kararı, 4054 Kanun'un 43/2. maddesi uyarınca hakkında soruşturma açılan teşebbüse bildirilmiş ve 30 gün içerisinde ilk yazılı savunmasını göndermesi istenmiştir. Söz konusu bildirimce cevaben gönderilen ilk yazılı savunma yasal süre içerisinde Kurum kayıtlarına girmiştir.
6. Soruşturma Heyeti'nce tamamlanan 29.11.2000 tarih ve SR/00-14 sayılı Soruşturma Raporu, Kanun'un 45/1. maddesi uyarınca tüm Kurul Üyeleri ile ilgili tarafa gönderilmiş ve aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince hakkında soruşturma yapılan teşebbüsten 30 gün içinde ikinci yazılı savunmasını
- 80 göndermesi istenmiştir.
7. Soruşturma Heyetinin hazırladığı 19.2.2001 tarihli "Ek Yazılı Görüş", Kanun'un 45/2. maddesi uyarınca, tüm Kurul Üyeleri ve ilgili tarafa gönderilmiştir.
8. Hakkında soruşturma yapılan teşebbüsün ek yazılı görüşe karşı cevapları yasal süresi içinde Rekabet Kurumu kayıtlarına girmiştir.
9. Hakkında soruşturma yürütülen tarafın talebi üzerine, Rekabet Kurulu'nun
- 90 10.4.2001 tarih ve 01-18/168-M sayılı toplantısında, yürütülen soruşturma ile ilgili olarak 24.5.2001 tarihinde sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verilmiş ve sözlü savunma toplantısı davetiyesi, Kanun'un 46/2. maddesi uyarınca ilgili tarafa gönderilmiştir.

## 07-01/1-1

10. 24.5.2001 tarihinde yapılan sözlü savunma toplantısında İZOTAŞ son savunmasını yapmıştır.

100 11. Rekabet Kurulu 18.2.2001 tarihinde nihai kararını vermiştir.. Verilen kararın 28.2.2001 tarihinde soruşturma tarafına tefhim edilmesi öngörülmüş olmakla birlikte, ilgili tarafın tefhim günü bulunmaması nedeniyle kararın sadece yazılı olarak bildirilmesi yoluna gidilmiştir.

110 Gerekseli karar soruşturma tarafına 15.12.2003 tarihinde tebliğ edilmiştir. Taraf gerekseli kararı 17.12.2003 tarihlerinde tebellüğ etmiş ve Danıştay'da süresi içinde dava açmıştır. Danıştay 13. Dairesi, İZOTAŞ' a ilişkin 11.10.2006 tarih ve 2005/135 E. ve 2006/3902 K. sayılı Kararları'nda; soruşturmayı yürüten Kurul üyesinin nihai karar toplantısına katılarak oy kullanmasının hukuka aykırı bulunması gerekçesiyle, 25.2.2003 tarih, 03-12/135-63 sayılı Rekabet Kurulu Kararı'nın davacıya ilişkin kısımlarının iptalini hükme bağlamıştır.

110 Kurul'un konu ile ilgili almış olduğu kararın gereği olarak dosya üzerinde yapılan değerlendirmeler ışığında düzenlenen 27.12.2006 tarihli Bilgi Notu ve 5.1.2007 tarih ve REK.0.08.00.00-110/2 sayılı Başkanlık Önergesi ile, Rekabet Kurulu'nun soruşturmaya ait tüm savunma, ek savunma, sözlü savunma tutanakları, raporlar, Danıştay'ın iptal kararları, tüm dosya münderecatında yer alan bilgi ve belgeleri inceleyerek, Rekabet Kurulu 11.1.2007 tarih ve 07-01 sayılı toplantısında nihai kararını vermiştir.

120 2.7.2005 tarih ve 5388 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun"un 5. maddesinde yer alan "Soruşturma yapılmasına karar verildiği takdirde Kurul ilgili daire başkanının gözetiminde soruşturmayı yürütecek raportör veya raportörleri belirler." hükmü uyarınca alınan 13.7.2005 tarih, 05-46/667 sayılı Kurul kararının "Soruşturma heyeti Başkanı olarak belirlenmiş bulunan Rekabet Kurulu Üyelerinin, söz konusu dosyalara ilişkin nihai kararın alındığı toplantılara katılmaması gerektiği" hükmünü içeren 3. maddesi doğrultusunda, 2002 yılında görev yapan Kurul yapısının değişmiş olduğu da dikkate alınmıştır. Esasen, o tarihte mevcut soruşturmanın Heyet Başkanlığını yürüten Kurul Üyesi Dr. Kemal EROL görev süresinin dolması nedeniyle kurul üyeliğinden ayrıldığından nihai karar 130 toplantısında bulunmamıştır.

## H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:

İZOTAŞ'ın, İzmir ili Şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarında hakim durumda bulunduğu ve bu konumunu 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendindeki örneğe uygun olarak kötüye kullanmış olması sonucu aynı maddenin birinci fıkrasını ihlal etmesi nedeniyle, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca 2.433.600.000 TL'den az olmamak üzere bir

## 07-01/1-1

140 önceki yıl sonunda oluşan yıllık gayrisafi gelirinin %10'una kadar para cezası ile cezalandırılması gerektiği, düşüncesi raportörlerce ifade edilmiştir.

### I- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

#### I.1. İlgili Pazar

##### I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

150 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.

160 Adı geçen Kanun'un 17 ve 18. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden, belediye sınırları içerisinde karayolları kenarında yapılacak veya açılacak terminaller için belediyelerden izin alınmasının gerektiği ve bu izin alınırken de karayolu yetkili birimlerinin onayının da bulunması gerektiği anlaşılmaktadır. Soruşturma konusu olayın değerlendirilmesi sonucunda, şehirlerarasında karayolu ile yolcu taşımacılığı yapan otobüs firmaları ve bu firmalara bağlı otobüslerin ilk kalkış ve sefere başlangıç hizmetlerinde kullandıkları terminal hizmetinin talep yönünden başka bir ürünle karşılanamaması ve getirilen yasal düzenlemelerle hizmetin verilmiş şekli ve yerlerinin sınırlanmış olması nedenleriyle ilgili ürün pazarı, "Şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarı" olarak tespit edilmiştir.

##### I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

170 Şehirlerarası karayolu ile yolcu taşıma hizmetleri niteliği gereği iller arası seferler şeklinde gerçekleştirilmektedir. Karayolu ile yolcu taşıması yapan otobüslerin terminal hizmetlerini sağladıkları coğrafi bölgeler, seferlerin başlangıcının yapıldığı veya sona erdiği il ve ilçe merkezleri olarak ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle terminal hizmetlerinin arz edilmesinde komşu bölgelerden rekabet şartları bakımından tamamen farklı olan coğrafi bölgeler, idari sistem içerisinde bütünlük arz eden ve karayolu ile yolcu taşımacılığında seferlerin başlangıç ve bitiş noktasını oluşturan il ve ilçe merkezleridir.

180 Şikayete konu faaliyetler ile rekabetin ortadan kaldırıldığı ilgili hizmetler İzmir ilinde gerçekleştirilmektedir. Bu çerçevede "İzmir ili" coğrafi pazar olarak tespit edilmiştir.

#### I.2. Yapılan İnceleme ve Tespitler

Soruşturma kapsamında yapılan incelemeler sonucunda elde edilen, soruşturma konusu olaya ilişkin tespitler özetle aşağıdaki şekildedir.

## 07-01/1-1

“Yeni İzmir Şehirlerarası Otobüs Terminali Kiracılık Sözleşmesinin” 8.16. maddesinde aşağıdaki hüküm bulunmaktadır, "Kiracı İZOTAŞ'ın otobüs işletmeciliği ve taşımalara ilişkin olarak belirleyeceği esaslara ve ücret tarifelerine kesinlikle uymayı kabul, beyan ve taahhüt eder."

190 Buna paralel olarak, İZOTAŞ'ın yolcu taşıma fiyatlarını kontrol ettiğini gösteren belge ve ifadeler ele geçirilmiştir. Söz konusu belgelerde seyahat firmalarının İzmir terminalinden gidecekleri mesafeye uygulanacak fiyat tarifelerinin yönetmelik ve Sözleşmeler gereği İZOTAŞ'la birlikte belirleneceği, bu fiyatlar üzerinden yalnızca firmaların abone kartı sahibi olan müşterilerine %15 özel indirim uygulanabileceği ifade edilmektedir. İZOTAŞ yetkilileri söz konusu belgelerin bağlayıcılığı olmayan nitelikte olduğunu iddia etmiştir.

200 Soruşturma dosyasında mevcut olan belge ve bilgilere göre İZOTAŞ nezdinde yürütülen fiyat belirleme toplantılarında her seyahat firmasından bir temsilci bulunmakta, her hat için uygun fiyat belirlenmekte ve bu toplantıların başkanlığını İZOTAŞ otogar müdür yardımcısı yapmaktadır. Bilet ücretleri terminal çıkışında İZOTAŞ görevlileri tarafından denetlenmekte ve belirlenen bilet ücretlerini uygulamayanların önce elektriği ve suyu kesilmekte, daha sonra para cezası uygulanmaktadır. Düşük fiyatla bilet kesen firmaların İZOTAŞ tarafından cezalandırıldığına ilişkin belgeler Kurum raportörlerince elde edilmiştir. Bunlardan biri İZOTAŞ'ta 13.4.2000 tarihinde yapılan yerinde inceleme sırasında tespit edilen ve terminalde faaliyet gösteren firmaların 1.2.1999–1.5.1999 tarihleri arasında İZOTAŞ'tan aldıkları ceza ve ihtarları gösteren bir tablodur. Belgeye göre Pamukkale, Metro gibi firmalar düşük fiyatla 210 bilet sattıkları için terminal yönetimince cezalandırılmışlardır. Bir diğeri 14.2.2000 tarihli ve İZOTAŞ görevlisi Abdullah EROGLU imzalı yazıdır. Yazının 11 ve 12. maddelerinde, “Düşük bileti kontrol edebilmek amacı ile şehir içi yazıhanelerin gezildiği ve hiçbir yerden düşük fiyat verilmediği, düşük fiyat kontrollerinin aralıksız sürdürüleceği” ifade edilmiştir.

İZOTAŞ yetkilileri de yukarıdaki hususları doğrulayarak, yıkıcı rekabeti önlemek ve farklı bilet ücretlerini kaldırmak için firmaların kendi aralarında zaman zaman centilmenlik anlaşmaları yaptıklarını, bu anlaşmalara uymayanlara karşı İZOTAŞ'ın, firma yazıhanelerinin elektrik ve suyunu kesme, daha ileri boyutlu 220 “anlaşmalara uymama” durumunda ise bilet başına 100 ABD. Doları para cezası uygulama yoluna gittiğini, bilet ücretleri konusunda gerekli denetimleri yaptığını, her güzergah için ayrı anlaşma yapılmasının sağlandığını, otobüsler terminalden hareket etmeden önce iki İZOTAŞ görevlisinin bilet kontrolü yaptığını, belirlenen fiyatlara uyulmadığı takdirde gerekli cezaların aşama aşama uygulandığını, fiyat belirleme amacının zararlı rekabeti ortadan kaldırmak olduğunu, bunu halihazırda sağlayanın da çıkıştaki bilet kontrolleri yoluyla İZOTAŞ olduğunu belirtmişlerdir.

230 **I.3. İzmir Otobüs ve Terminal İşletmeleri A.Ş.'nin Hakim Durumunun Saptanması ve Kötüye Kullanma Oluşturan Karar ve Davranışlarının Değerlendirilmesi**

**I.3.1. İZOTAŞ'ın Hakim Durumunun Saptanması**

240 Şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği; 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'na göre Büyükşehir belediyesi görevleri arasında, yapmak veya yaptırmak şeklinde sayılmaktadır. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu düzenlemelerine göre de belediye sınırları içerisinde terminal kurmak ve işletmek yine Belediye'nin iznine tabi bulunmaktadır. İzmir ilinde faaliyet gösteren terminal, Büyükşehir belediyesi ile Ege Bölgesi Otobüsçüleri Derneği (EBOD) arasındaki özel hukuka dayalı Yap-İslet-Devret Sözleşmesi uyarınca dernek üyeleri tarafından yaptırılmıştır. Terminalin işletilmesi hususunda ise dernek statüsünün yeterli olmaması nedeniyle, İZOTAŞ kurulmuş bulunmaktadır. İzmir ilinde Belediye'den izin alarak faaliyette bulunan bir başka terminal bulunmamaktadır. Varan ve Ulusoy gibi firmaların özel terminalleri, Şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarında sadece kendi otobüslerine yönelik hizmet sunmakta ve diğer firmalar için bir alternatif oluşturmamaktadır.

250 Tüm bu yasal ve Sözleşmelere dayalı hukuki çerçeve içerisinde İZOTAŞ'ın İzmir şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarında gerçek anlamda tek terminal işletmecisi olduğu, İzmir'de faaliyet gösteren özel terminallerin kendisine alternatif teşkil etmediği, ilgili ürün pazarında hukuki ve fiili tekel niteliği ile hakim konumda bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

260 İZOTAŞ'ın rekabet hukuku anlamında hakim durum kıstasları olan; rakiplerinden, müşterilerinden ve tüketicilerden bağımsız hareket edebilmesi unsurları açısından değerlendirilmesi sonucunda, hukuki anlamda faaliyet izni bulunan bir rakibinin bulunmamasının, teşebbüsün rakiplerinden tamamen bağımsız davranma imkanını sağladığı anlaşılmıştır. Şirketin terminal hizmetlerinin müşterisi konumundaki seyahat firma ve acentelerinden de bağımsız olarak fiyat belirleme yetkisi bulunmaktadır. Rekabet hukukunda hakim konum değerlendirmelerinde esas alınan niteliksel ve niceliksel özelliklerin olayda varit olduğu, bu nedenle İZOTAŞ'ın ilgili ürün ve coğrafi pazarda hakim konumda bulunduğu anlaşılmaktadır.

**I.3.2. Kötüye Kullanma Oluşturan Karar ve Davranışların Değerlendirilmesi**

270 İZOTAŞ'ın hakim durumunu, bir başka pazardaki rekabeti bozmak amacıyla kötüye kullanmasının değerlendirilmesinde, öncelikle rekabetin bozulduğu "karayolu ile şehirlerarasında yolcu taşımacılığı" pazarının özelliklerinin özetle incelenmesi gerekmektedir.

Soruşturma konusu ilgili pazarda, 1998 yılı itibarıyla 150'den fazla teşebbüs İzmir terminalinde çalışmaktadır. İlgili pazara önemli sayılabilecek giriş engelleri

280 bulunmamaktadır. Firmaların maliyet yapılarının büyük ölçüde benzer olduğunu söylemek zordur. Özellikle Türkiye çapında faaliyetlerini sürdürmekte olan firmalar ile yerel/bölgesel ölçüde çalışan firmaların maliyet unsurları farklılık göstermektedir. Pazarda faaliyet gösteren teşebbüsler arasında yolcu bilet fiyatlarının belirlenmesinde bilgi akışının bulunduğu bir gerçektir ve bu durum pazarın yapısından kaynaklanmaktadır. Ancak firmaların fiyat tarifelerinin farklı zamanlarda onaylattıkları düşünüldüğünde, firmalar arasında koordinasyonun kolaylıkla sağlanamayacağı anlaşılmaktadır.

290 Yukarıda yer verilen bilgi ve açıklamalar göz önüne alındığında, karayolu ile Şehirlerarasında yolcu taşımacılığı pazarında rekabetini sınırlandırıcı anlaşmaların kolaylıkla yapılamayacağı, bu türde anlaşmaların akdedilmeleri durumunda dahi sürdürülebilmelerinin zor olduğu açıktır. Bu noktada İZOTAŞ'ın konumu önem taşımaktadır. İZOTAŞ'ın kurduğu denetim ağıyla "anlaşmalara" uyulup uyulmadığını otopar çıkışlarında ve satış noktalarında kontrol ettiği tespit edilmiştir.

300 Ayrıca, İZOTAŞ bünyesindeki kurulmuş olan denetim organı düzenli raporlarla bu bilgileri şirket yönetimine iletmekte ve anlaşmayı bozan firmalara çeşitli cezalar uygulanmaktadır. Yine soruşturmaya taraf teşebbüslerin yetkilileri ile yapılan görüşmelerden İZOTAŞ'ın "protokollerin" yapılmasında, uygulanmasında ve denetlenmesinde en önemli unsur olduğu açıkça anlaşılmaktadır. İZOTAŞ yönetimi, terminalde faaliyet gösteren firmaları 6.12.1999 tarihinde İZOTAŞ işletme binasında yapılacak bir toplantıya katılmaya zorlamıştır. Soruşturmaya konu fiyat anlaşmaları bu toplantıyı takip eden, 8.12.1999, 13.12.1999 ve 14.12.1999 tarihlerinde imzalanmıştır. Ayrıca, İZOTAŞ'ın 27.11.998 tarihli bir bildirisinde firmaların yolcu bileti ücretlerini, Sözleşmeler gereği, kendileriyle birlikte belirleyecekleri ifade edilmektedir. İZOTAŞ, fiyat anlaşmalarının akdedilmesinde, denetlenmesinde ve uygulanmasında asli bir rol oynamıştır. İZOTAŞ bunu gerçekleştirirken hem İzmir Şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarındaki hakim durumundan yararlanmakta, hem de "Kiracılık Sözleşmesinin" hükümlerinden güç almaktadır.

#### 310 **1.4. İZOTAŞ'ın Soruşturma Sürecinde Getirdiği Delil ve Savunmaların Değerlendirilmesi**

İZOTAŞ adına vekili tarafından soruşturma aşamalarında sunulan yazılı ve sözlü savunmalarda getirilen esaslar aşağıdaki başlıklar halinde özetlenebilir:

a) İZOTAŞ'ın "Karayolu ile Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmelik" hükümlerini uygulamaya çalıştığı,

b) Anlaşmaların ilgili pazarda "Karayolu ile Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmelik" hükümleri sebebiyle etkisinin olmayacağı,

## 07-01/1-1

320 c) Pazarda karşılaşılan atıl kapasite, yıkıcı rekabet, yüksek maliyetler benzeri ekonomik sorunların varlığı,

d) İZOTAŞ hakkında soruşturma açılması kararına dayanak oluşturan bazı tespitlerin yanlış değerlendirildiği,

e) "Hakim Durumun Kötüye Kullanılması" konusunda fayda sağlanmadığı, gerekçe bulunmadığı.

330 Yukarıda özetlenen savunma unsurlarının değerlendirilmesinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır.

Soruşturma yürütüldüğü tarihte geçerli olan "Karayolu ile Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmelik" in (Yönetmelik) 40. maddesi "Taşımalar, taşımacılar, acenteler ve taşıma işlerinde çalışanlar, yolcu terminalleri ve bunlarla ilgili iş ve hizmetler Bakanlığın denetimine tabidir. Bakanlığın denetimi yanında, çalışma şartları ve trafik güvenliği yönünden, ilgili kuruluşlar, mevzuat çerçevesinde her türlü denetimi yaparlar." ifadelerini içermektedir. Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, yönetmelikten kaynaklanan denetim yetkisi ve yönetmeliğin uygulanması görevi Ulaştırma Bakanlığı'na aittir. 40. maddenin ikinci cümlesi ve devamında sözü edilen "ilgili kuruluşlar" ile kastedilen, hiç kuskusuz kamu kuruluşlarıdır. Özetle, terminal işletmecisi İZOTAŞ'ın, Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasını temin etmek amacıyla fiyat anlaşmaları yapılması hususunda baskı kurması yönetmelik hükümleriyle bağdaşmaz.

İZOTAŞ savunmalarında anılan Yönetmeliğin; "Uygulamaya konulan taşıma fiyatları, taşımanın başlangıç ve bitiş noktaları arasında gidiş-dönüşte aynı olacaktır. Değişik fiyat tarifesi uygulanamaz. Onaylanmış fiyat tarifelerinin üzerinde ücret alınamaz. Ancak taşımacılar, tespit edeceği esaslara göre Onaylanmış fiyat tarifelerinin %25'ine kadar indirim uygulayabilirler" şeklindeki 18 inci maddesine atıf yaparak, firmalar arasında akdedilen anlaşmaların rekabeti engelleme sonucu doğurmayacağını iddia etmektedir. Ancak, Yönetmelik'le firmalara fiyat belirlenmesi aşamasında getirilen sınırlama, yatay düzeyde rekabet eden teşebbüsler arasındaki rekabeti engelleme amaçlı eylemleri destekleyen bir uygulama değildir. Bu düzenlemeyle, talebin arttığı dönemlerde tüketici zararına olarak firmaların yüksek taşıma bedelleri belirlemesinin ve talebin yetersiz kaldığı durumlarda ise firmaların maliyetlerinin altında bilet fiyatları belirleyerek iktisadi zarar görmelerinin engellenmesi amaçlanmaktadır. Oysa İZOTAŞ'ın kontrolü, yönetmelik hükümlerine uygun olmayan fiyatlarla sınırlı değildir. Doğrudan liste fiyatına uymayı (%25'in altına inilmemiş olsa bile) garanti etmeye yöneliktir ki, bu da şehirlerarası karayolu ile yolcu taşıma hizmetleri piyasasında faaliyette bulunan teşebbüslerin yatay anlaşma yapabilmelerine zemin hazırlayan bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Bu eylem sayesinde firmaların birbirleriyle fiyat rekabeti yapmaları iki şekilde engellenmektedir. Birincisi daha önce firmalar özgür iradeleri ile kendi fiyatlarını



kendileri belirlemiş ve bağlı oldukları Ulaştırma Bakanlığı Bölge Müdürlüğü'ne bildirmiş olsalar bile, onların bu fiyattan Yönetmeliğin izin verdiği %25 indirim yapma imkanları ortadan kaldırılmaktadır. İkinci olarak da İZOTAŞ tarafından, firmalar listelerini düzenlerken bir araya gelmeye zorlanmaktadır.

370 İZOTAŞ hakkında soruşturma açılması kararına dayanak oluşturan bazı tespitlerin yanlış değerlendirildiği şeklindeki savunmalarda; Terminal Kiracılık Sözleşmesi'nin 8.16. maddesinin, taraflar arasında "kapı çıkış ücretlerinin" belirlenmesi ile ilgili olduğu iddia edilmektedir. Bu iddianın gerçek durumu yansıttığını kabul etmek mümkün değildir. Şöyle ki, ilgili madde, "Kiracı, EBOD ve İZOTAŞ'ın otobüs işletmeciliği ve taşımalara ilişkin olarak belirleyeceği esaslara ve ücret tarifelerine kesinlikle uymayı kabul, beyan ve taahhüt eder" şeklindedir.

380 Ayrıca, İZOTAŞ'ın 27.11.1998 tarihli bir bildirisinde özetle: "...Firmaların terminalimizden gidecekleri mesafeye uygulayacakları fiyat tarifesi yönetmelik ve Sözleşmeler gereği şirketimizle birlikte belirlenecektir bu fiyatlar üzerinden yalnızca firmaların abone kartı ile abone olan müşterilerine %15 özel indirim uygulayabileceklerine oybirliği ile karar verilmiştir" denilmektedir. Bu ifadelerden "kiracılık Sözleşmelerinde" kastedilen "ücret tarifelerine ilişkin esasların", bilet fiyatlarının belirlenmesine ilişkin olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

390 İZOTAŞ adına vekili sözlü ve yazılı savunmalarında, İZOTAŞ Yönetim Kurulu Başkanının 3.12.1999 tarihinde terminalde faaliyet gösteren firma yetkililerine gönderdiği bir bildirim ve İZOTAŞ yönetimince 6.12.1999 tarihinde toplantıda alınan kararlara uyulmaması durumunda uygulanacak ceza ve yaptırımların açıklandığı bir başka yazıdan oluşan tespitlerin soruşturma heyetince yanlış değerlendirildiğini de iddia etmişlerdir.

400 İZOTAŞ'a gönderilen tebligatın 11 ve 12. sayfalarında yer verilen tespitler, Soruşturma Raporu'nda etraflıca açıklanmıştır. Buna göre, 6.12.1999 tarihli yazıda İZOTAŞ işletme binasında bir toplantının düzenleneceği belirtilmekte, firma ve acente yetkilileri bu toplantıya katılmaya zorlanmaktadır. Daha önce açıklandığı üzere "protokoller" 8.12.1999, 13.12.1999 ve 14.12.1999 tarihlerinde imzalanmıştır. Adı geçen "protokollerin imzalanmasının, İZOTAŞ yönetim binasında yapılan toplantıdan hemen sonraki tarihlerde gerçekleşmesinin rastlantısal olamayacağı açıktır. Ayrıca toplantıya katılan teşebbüs temsilcilerinin ve taşımacı firma yetkililerinin ifadelerinden 6.12.1999 tarihli ve benzeri toplantılarda bilet fiyatlarını belirleme amaçlı anlaşmaların yapıldığı açıkça anlaşılmaktadır.

410 İZOTAŞ vekili, 6.12.1999 tarihinde İZOTAŞ yönetimince terminalde faaliyet gösteren firma ve acente yetkililerine gönderilen bir başka yazının da yanlış değerlendirildiğini savunmaktadır. Ancak bu yazıdan İZOTAŞ yönetim binasında yapılan toplantıda alınan kararların aynı gün duyurulmakta olduğu ve bu kararlara uyulmaması durumunda uygulanacak ceza ve yaptırımların

## 07-01/1-1

açıklandığı anlaşılmaktadır. Alınan kararlara uymayanlara ilişkin olarak, toplantının hemen ertesi günü itibarıyla yürürlüğe konduğu anlaşılan ceza maddelerinde; ilk hatada 2 gün boyunca yazıhanenin elektrik ve suyunun kesileceği, ikinci hatada firmanın otobüs ve servis araçlarının 3 gün süre ile terminale sokulmayacağı, hatanın üçüncü kez tekrarlanması halinde yazıhanenin 10 gün süre ile kapatılacağı, bunlara rağmen kararlara uyulmamasına devam edilirse yazıhanenin akde aykırılık sebebiyle tahliye edileceği hükme bağlanmıştır.

420 Hakim durumda olan teşebbüsün kendine yarar sağlamadığı karar ve eylemleri gerçekleştiremeyeceği savunmasının, soruşturma raporu ve ek görüşte detaylı şekilde aktarıldığı üzere, İZOTAŞ'ın eylemlerinin etkisinin rekabeti sınırlayıcı nitelikte olması sonucu kabulü mümkün değildir. 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre, hakim durumdaki teşebbüsün bu hakim durumunu kötüye kullanması için bundan doğrudan kendisinin yarar sağlaması gerekmemektedir. Bu itibarla, 6. madde bağlamında bir ihlalin varlığının ispatı ve ispatın vukuu halinde teşebbüsün cezalandırılması bakımından, hakim durumun kötüye kullanılma gerekçesinin tahlil ve tespiti zorunlu bir unsur değildir.

### 430 **J- GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK**

1. İZOTAŞ İzmir ili Şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarında hakim durumda bulunmaktadır.

2. İZOTAŞ'ın İzmir ili Şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarındaki hakim durumundan yararlanarak;

440 - Otobüs Terminali Kiracılık Sözleşmeleri'nin 8.16. maddesine; "Kiracı, EBOD ve İZOTAŞ'ın otobüs işletmeciliği ve taşımalara ilişkin olarak belirleyeceği esaslara ve ücret tarifelerine kesinlikle uymayı kabul, beyan ve taahhüt eder" şeklindeki hükmü koymak,

- Kiracılık Sözleşmelerinin yukarıda yer verilen hükmünden yararlanarak, karayolu ile şehirlerarası yolcu taşımacılığı pazarında faaliyet gösteren teşebbüsleri, aralarındaki fiyat rekabetini ortadan kaldırır mahiyette anlaşmalar yapmaya zorlamak,

- Terminal bünyesinde kurduğu denetim sistemiyle bu anlaşmalara uyulup uyulmadığını denetlemek ve

450 - Seyahat firmalarına anlaşmalara uyulmaması durumunda cezai müeyyideler uygulamak suretiyle,

460 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendinde örneklendirilen kötüye kullanma hallerinden "Belirli bir piyasadaki hakimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticari avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemleri" gerçekleştirmiştir.

3. Belirtilen kötüye kullanma davranışlarını gösteren İZOTAŞ'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin birinci fıkrası hükmünü ihlal ettiği sonucuna ulaşılmakla İZOTAŞ'ın 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca para cezası ile cezalandırılması gerekmektedir.

470 4. İzmir Şehirlerarası Otobüs Terminali'ne ilişkin İZOTAŞ ile kiracıları arasında akdedilen Kira Sözleşmelerinin 8.16. maddesinde yer alan ve kiracı taşıma teşebbüslerinin belirlenmiş esaslara ve ücret tarifelerine kesinlikle uymayı taahhüt etmelerini öngören hükmün ve bu hüküm doğrultusunda İZOTAŞ tarafından yapılan zorlama ve yaptırım uygulamalarının, İZOTAŞ'ın hakim durumunu kötüye kullanma eylemlerinin bir sonucu olması nedeniyle, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde Kira Sözleşmeleri için ayrıca bir işlem yapılmasına gerek bulunmamaktadır.

#### K- SONUÇ

480 Öanaraştırma ve soruşturmaya ait tüm savunmaya, ek savunma tutanakları, raporlar, Danıştay'ın iptal kararları, tüm dosya münderecatında yer alan bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda;

1. İzmir Otobüs ve Terminal İşletmeleri A.Ş.'nin (İZOTAŞ) İzmir şehirlerarası otobüs terminali işletmeciliği pazarında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesinde tanımlanan şekilde hakim durumda olduğuna,

490 2. İZOTAŞ'ın ilgili pazardaki hakim durumunu;"şehirlerarasında karayolu ile yolcu taşımacılığı pazarında" faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarındaki fiyat rekabetini ortadan kaldırır mahiyette anlaşmalar yapmaya zorlamak, bu anlaşmalara uyulmasını denetlemek ve taşımacı teşebbüslere anlaşmalara uyulmaması durumunda cezai müeyyideler uygulamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (d) bendinde örneklendirilen şekilde kötüye kullandığına,

3. Yukarıda belirtilen karar ve eylemleri gerçekleştiren İZOTAŞ'ın 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrası gereğince 1999 yılı net satışlarının takdiren %2'si oranında olmak üzere 39.359,84 YTL tutarında idari para cezası ile cezalandırılmasına

500

**07-01/1-1**

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.