

BU KARAR DANISTAY 13.DAIRESI'NCE IPTAL EDILMISTIR. REKABET KURULU'NUN AYNI KONUYA ILISKIN 08.11.2007 TARİH VE 07-85/1044-404 NOLU KARARINA İNTERNET SAYFAMIZDAKI KARAR ARAMA BÖLÜMÜNDEN ERİŞEBİLİRSİNİZ.

04-03/49-14

Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : BN-04-KTS (Menfi Tespit)
Karar Sayısı : 04-03/49-14
Karar Tarihi :15.1.2004

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Mustafa PARLAK
Üyeler : Tuncay SONGÖR, R. Müfit SONBAY,
Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Rıfki ÜNAL,
Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI,
M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN

B- RAPORTÖRLER : Kemal Tahir SU, Sezin ELÇİN, Hatice AKKAYA

**C- BAŞVURUDA
BULUNAN**

: Türkiye Seyahat Acentaları Birliği
Temsilcisi: Av. Şükran TEZEL
Aşık Kerem Sk. No:48-50 80690 Beşiktaş/İstanbul

D- TARAFLAR

: Türkiye Seyahat Acentaları Birliği
Aşık Kerem Sk. No:48-50 80690 Beşiktaş/İstanbul

E- DOSYA KONUSU: Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB)'nin 16. Genel Kurulu'nda alınan üye kayıt ücretiyle ilgili kararın, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesine aykırı olmadığına dair menfi tespit belgesi verilmesi talebi.

F- DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 7.1.2004 tarih ve 73 sayılı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 13.1.2004 tarih, BN-04-KTS sayılı Bilgi Notu 13.1.2004 tarih, REK.0.08.00.00/13 sayılı Başkanlık önergesi ile 04-03 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

G- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda,

- 15. TÜRSAB Genel Kurul Kararına ilişkin olarak 17.12.2003 tarih ve 03-80/967-397 sayılı ile Rekabet Kurulu tarafından alınan kararda yer verilen gerekçelerin geçerliliklerini koruduğu, bu nedenle dosya konusu başvuruya ilişkin olarak, 4054 sayılı Kanun'un ilgili maddelerine göre muafiyet veya menfi tespit verilmesinin mümkün olmadığı,

- konunun aynı Kanun'un 9. maddesi çerçevesinde değerlendirilerek, "başvuru konusu genel kurul kararının uygulanmasına son verilmesi, aksi takdirde anılan Kanun'un 17. maddesi hükümleri uyarınca süreli para cezası uygulanması" hususlarında karar verilmesinin ve TÜRSAB'a bu yönde bildirimde bulunulmasının yerinde olacağı,

görüşlerine yer verilmiştir.

H- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

Başvuru yazısında, TÜRSAB'ın 16. Genel Kurulu'nda 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 34 (f) maddesi gereği belirlenen TÜRSAB'a üye kayıt ücretinin, 1.1.2004-1.1.2005 tarihleri arasında

04-03/49-14

85.000.000.000-TL, 1.1.2005 tarihinden 17. Olağan Genel Kurul'a kadar 120.000.000.000-TL olarak tespit edildiği ifade edilmiş; 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı bir uygulama bulunmadığına dair menfi tespit belgesi verilmesi talep edilmiştir.

TÜRSAB'ın 15. Genel Kurul'unda, TÜRSAB'a üye olmak için alınan giriş ücreti Kasım 2001-Kasım 2002 dönemi için 35.000.000.000-TL, Kasım 2002-Kasım-2003 dönemi için 50.000.000.000-TL olarak tespit edilmiştir. Söz konusu miktarlarda giriş ücretinin piyasaya girişi engellediği, bu durumun da 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı olduğuna ilişkin Kurum'a ulaşan şikayetler üzerine, Kurul'un 6.2.2003 tarihli toplantısında TÜRSAB hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Soruşturma sürecinin tamamlanmasını müteakip Kurul'un 17.12.2003 tarihli toplantısında 03-80/967-397 sayı ile "TÜRSAB'ın Kasım 2001 tarihinde yapılan 15. Genel Kurulu'nda alınan karar ile piyasaya yeni girişleri engelleyici nitelikte yüksek giriş ücreti belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğine" karar verilmiştir.

4054 sayılı Kanun'u ihlal eden söz konusu uygulamaya son verilmesine ilişkin olarak, Gerekçeli Kurul Kararı'nın 4. maddesinde de şu ifadelere yer verilmiştir:

“4-a) Rekabet Kurulu tarafından tespit edilen bu ihlale nasıl son verileceğine ilişkin olarak, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesi birinci fıkrası doğrultusunda; TÜRSAB 15. Genel Kurulu'nda alınan ve piyasaya giriş engeli teşkil ettiği tespit edilen giriş ücreti ile ilgili kararın uygulamasının durdurulması ve bu yönde işlem yapıldığı konusunda Rekabet Kurumu'na bilgi verilmesi gerektiğinin TÜRSAB'a bildirilmesine OYÇOKLUĞU ile;

b) Soruşturmaya konu genel kurul kararının uygulamasının durdurulması ve bununla ilgili işlemlerin tekemmül ettirilmesi için adigeçen teşebbüs birliğine 45 gün süre verilmesine, aksi takdirde 4054 sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca hergün için süreli para cezası ile cezalandırılacaklarının hatırlatılmasına OYÇOKLUĞU ile;

...

karar verilmiştir.”

Söz konusu Kurul Kararı'nın tefhim edilmesinden 18 gün önce yapılan 16. Olağan TÜRSAB Genel Kurulunda, bu başvuruya konu olan karar alınmıştır. Buna göre, piyasaya giriş engeli oluşturduğuna hükmedilen 50.000.000.000-TL üye kayıt ücreti, ilk yıl için 85.000.000.000-TL, ikinci yıl için ise 120.000.000.000-TL olarak belirlenmiştir.

Esasen, konuya ilişkin soruşturma nihai kararının gerekçeleri çerçevesinde, başvuruya ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un ilgili maddelerine göre muafiyet veya menfi tespit verilmesi mümkün değildir.

I- SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

1- Rekabet Kurulu'nca hakkında soruşturma yürütülen Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'nin Genel Kurul Kararı'na ilişkin 17.12.2003 tarih, 03-80/967-367 sayılı Kurul Kararı'nda yer verilen gerekçeler geçerliliğini koruduğundan, dosya konusu

04-03/49-14

başvuru ile talep edilen menfi tespit belgesinin verilmesinin veya muafiyet tanınmasının mümkün olmadığına,

2- Başvuru konusu genel kurul kararının uygulanmasına son verilmesine; durumun 45 gün içerisinde Kurum'a tevsik edilmesine, aksi takdirde haklarında soruşturma açılacağına ilgili taraflara bildirilmesine,

OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Rekabet Kurulu'nun 15.01.2004 tarih ve 04-03/49-14 sayılı Kararı'na

KARŞI OY GEREKÇESİ

Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'nin 16.Genel Kurulu'nda alınan giriş ücreti ile ilgili Karar'ın, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. Maddesine aykırı olmadığına dair menfi tespit belgesi verilmesine ilişkin talebi, Rekabet Kurulu'nun aynı konuda aldığı 17.12.2003 tarih, 03-80/967-397 sayılı Kararında yer verilen gerekçelerle, oy çokluğuyla reddedilmiştir.

Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'nin, menfi tespit verilmesine veya muafiyet tanınmasına dair talebinin reddine esas teşkil eden, 17.02.2003 tarih ve 03-80/967-397 sayılı Kurul Kararıyla ilgili karşı görüşümde belirttiğim hususlar mahfuz olmak kaydıyla;

- a) Menfi tespit belgesi verilmeyebileceği, fakat,
- b) Beş yıl olmasa bile en azından iki veya üç yıl itibariyle bireysel muafiyet hakkı tanınabileceği,
- c) Verilecek süre sonunda yapılacak ve esasen, piyasaya girişlerin belirlenen ücretler dolayısıyla engellenip engellenmediğinin belirlenmesine dönük "piyasa, sektör ve ekonomi" temelli değerlendirmeye de, bu hakkın uzatılabileceği veya geri alınabileceği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılamıyorum.

Prof.Dr.Nurettin KALDRIMCI
Kurul Üyesi

Rekabet Kurulu'nun 15.01.2004 tarih ve 04-03/49-14 sayılı Kararı'na

KARŞI OY GEREKÇESİ

Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'nin, 16. Genel Kurulu'nda alınan giriş ücretiyle ilgili Karar'ın, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesine aykırı olmadığına dair menfi tesbit belgesi verilmesine ilişkin talebi, Rekabet Kurulu'nun aynı konuda aldığı 17.12.2003 tarih, 03-80/967-397 sayılı Kararı'nda yer verilen gerekçelerle reddedilmiş, diğer bir ifadeyle menfi tesbit belgesi verilmesinin veya muafiyet tanınmasının mümkün olmadığına karar verilmiştir.

Rekabet Kurulu'nun bu Karar'a dayanak aldığı 17.12.2003 tarih, 03-80/967-397 sayılı Kararı'na muhalefette bulunmuştum. O Karar'daki muhalefet neden ve gerekçelerim bu karar için de geçerlidir.

17.12.2003 tarihli Karara dayanak alınan soruşturma dosyasında TÜRSAB'ın Kasım 2001 tarihinde alınan Genel Kurul Kararı ile yüksek giriş aidatı uygulayarak piyasaya yeni firma girişleri engellenmek suretiyle Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB) nin 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu ihlal ettiği iddia edilmişti.

TÜRSAB tüm savunmalarında; ilgili yasanın verdiği yetkiye dayalı olarak giriş aidatlarının belirlenmesi ile alakalı Genel Kurul tarafından alınan kararın 4054 Sayılı Kanuna muhalefet oluşturmadığını beyan etmişti.

Yapılan Soruşturma sonunda toplanan deliller, konu ile ilgili yasal düzenlemeler ve tüm dosya münderecatı savunmayı teyit etmesine karşın, TÜRSAB'ın cezalandırılması cihetine gidilmesi doğru ve hukuki değildir. Şöyle ki:

1973 Yılında bir meslek birliği olarak kurulmuş olan TÜRSAB 3359 üyeli, dünyanın en çok üyeye sahip 5. Birliğidir. TÜRSAB'ın temel amacı, seyahat acentalığı mesleğinin ve faaliyet alanının temelini oluşturan turizm sektörünün gelişimine katkıda bulunmaktır. 1618 Sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanununun 1. maddesinde, Seyahat Acentaları; "**Kar amacıyla** turistlere ulaştırma, konaklama, gezi, spor ve eğlence imkanları sağlayan, onlara turizmle ilgili bilgiler veren, bu konuya ilişkin tüm hizmetleri gören ve turizm ekonomisine ve genellikle ödemeler dengesine katkıda bulunan **TİCARİ KURULUŞLAR** dır" şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Kanunun 35. maddesinde Birliğin **gelirlerinin**, üyelerin Birliğe ödedikleri **kayıt ücreti** ve **aidatı**, seyahat acentaları personelinin yetiştirilmesi için düzenlenecek kurs ve seminerlerden elde edilecek gelirler ile bağış ve yardımlardan oluşacağı hükmü yer almaktadır. 1618 sayılı Kanun'un 34. maddesi Seyahat Acentaları Birliğinin orgalarının Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetleme Kurulu ve Disiplin Kurulundan oluşacağını, her seyahat acentasının bir

temsilcisinden oluşan Genel Kurul'un iki yılda bir Kasım ayında toplanacağını, görevlerinden birinin de üye kayıt ücreti ve aidat miktarlarının belirlenmesi olduğunu öngörmektedir. Keza Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliğinin 20. maddesinde de, Birliğin önemli gelir kaynaklarından biri olarak belirlenen birliğe kayıt ücretinin tavanı, ödeme şartları ve şekillerinin Genel Kurul Toplantısında Karara bağlanacağı kabul edilmektedir.

TÜRSAB, Kasım 2001 tarihinde yaptığı Genel Kurul Toplantısında, Birliğe Giriş Ücretini 2001 yılı için **35** milyar (28.425\$), 2002 yılı için **50** milyar (33.045\$) lira olarak belirlemiştir. Şikayete konu edilen 2001 yılı 35 milyar liralık giriş ücretidir. TÜRSAB'ın bu giriş ücretini ilgili yasa ve yönetmeliklerin kendisine verdiği yetkiye dayalı ve usulüne uygun saptadığı konusunda hiçbir tereddüt bulunmamaktadır. Belirlenen bu ücret, piyasaya yeni girişleri engelleyecek, dolayısıyla 4054 Sayılı Kanununun 4. maddesi kapsamında değerlendirilebilecek bir ücret kararı mıdır? Üzerinde durulup tartışılacak konu budur. Savunma; girişi engelleme amaçlı yüksek ücret belirleme, dolayısıyla bir ihlalin söz konusu olmadığı, suçlama ve Kurul çoğunluk görüşü ise ihlalin mevcut olduğu yönündedir.

Birliğe giriş ücreti ödenmesi uygulaması Türkiye'ye özgü bir uygulama değildir. Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde bulunan Seyahat Acentaları ve Tur Operatörlerinin bünyesinde toplandığı Avrupa Seyahat Acentaları ve Tur Operatörleri Birliği (ECTAA) ne üyelik için de girişte bir "Üyelik Ücreti" ödenmesi gerekmektedir. TÜRSAB'ın şikayete konu edilen giriş ücreti girişe engel oluşturacak YÜKSEK BİR ÜCRET midir? Yüksek, ya da değildirin objektif ölçüsü nedir? Ücret skalasında, hangi ücret diğerine göre düşüktür ve girişe engel olmayacaktır? Bunu takdir edecek kurum, Rekabet Kurulu mudur? TÜRSAB, Kasım 2001 tarihindeki Genel Kurulunda; giriş ücreti için üyeler tarafından teklif edilen "ilk yıl için **100 milyar**-2. yıl için **150 milyar**" ve "ilk yıl için **35 milyar**- ikinci yıl için **50 milyar**" şeklindeki **iki farklı önergeden** ikincisini yani **ilk yıl için 35 milyar- ikinci yıl için 50 milyar lira giriş ücreti alınmasına** ilişkin önergeyi kabul etmiştir. Görüleceği üzere 100 ve 150 milyar liralık giriş ücreti, Genel Kurulca karar altına alınan 35 milyar ve 50 milyara göre yüksek olarak kabul edilebilecek bir ücrettir. 35 ve 50 milyar lira yerine 10 milyar ve 25 milyar lira giriş ücreti olarak benimsenseydi, bu ücret uygun ücret ve giriş engeli oluşturmayan bir karar olarak mı kabul edilecekti? **Sektörün** herkesçe bilinen ve kabul edilen **önemi sebebiyle**, bu ücretin; diğer birlik giriş ücret ve aidatlarının belirlenmesinde ölçü olarak alındığı ifade edilen enflasyon oranı, döviz paritesi, TÜFE gibi kriterlere göre saptanması doğru olmayacaktır.

TÜRSAB Genel Kurulu'nun Kasım 2001 tarihli giriş ücreti belirleme Kararı yasalara, yönetmeliklere, hukuka uygun ve 4054 Sayılı Kanuna aykırı olmayan bir Karardır. Ayrıca;

1- TÜRSAB, Yasasının 1. maddesinde vurgulandığı üzere, diğer meslek birliklerinden (Türk Tabipler Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türkiye Barolar Birliği vs. gibi) farklı olarak **KAR AMACIYLA** turistlere ulaştırma, konaklama, gezi, spor ve eğlence imkanı sağlayan onlara turizmle ilgili bilgiler veren, turizm ekonomisine ve genellikle ödemeler dengesine katkıda bulunan **TİCARİ KURULUŞ** tur. Yasa bu kuruluşa önemli görevler yüklemiştir. Bunları yerine getirebilmek için parasal

kaynağa, hem de yeterli kaynağa ihtiyacı vardır. **Birliğin gelir kaynakları yasa ile ve sınırlı bir şekilde belirlenmiştir.** Bunlardan biri de yeni üyelere alınan **“giriş ücreti”**dir. Her ticari kuruluş gibi TÜRSAB adlı ticari kuruluş da, müddebir bir tacir gibi görevlerini yerine getirmek için yapacağı harcamaların karşılığını, yasal zeminde sağlamak amacıyla Birliğin birinci sırada gelir kaynağı olan “giriş ücretini” 35-50 milyar olarak saptamıştır. Bu ücret de giriş engeli yaratabilecek bir ücret değildir. Avrupa’da Seyahat Acentalığı için yeterli (belli seviyede) bir kuruluş sermayesi aranırken, Türkiye’de bunun aranmadığı nazara alındığında “giriş ücretinin” çok düşük tutulması, Türkiye’nin ekonomisinde, bütçesinde, nihayet kalkınmasında çok önemli bir yer tutan turizm sektöründe, önemli olan bu sektörde; 10m² lik bir oda, bir masa iki sandalyeden oluşan acentaların piyasaya girmesine ve bunların sayısının çoğalmasıyla sektörün çökmesine neden olunur.

2- TÜRSAB, sektöre yeni acentelerin girişini engellemeyi amaçlasaydı, bir kez alınan “giriş ücretini” yüksek tutma yerine ve belki de bunun yanına, her yıl alınan ve süreklilik arz eden “yıllık üye aidatlarını” da yüksek belirlerdi. Genel Kurulda kabul edilen “yıllık üye aidatları” diğer birliklerdeki aidatlarla aynı seviyededir, bazısından daha da düşüktür.

3- Yüksek olduğu iddia olunan “giriş ücreti”nden olumsuz etkilenecek olan, sektöre yeni girecek acentalar kadar **mevcut acentalar** da olacaktır. Seyahat Acentaları Yönetmeliğinin 23. maddesi; şube kuruluşlarında, acenta kuruluşu için aranan şart ve kuruluş esaslarının aranacağını öngörmüştür. Bir acenta, herhangi bir yerde bir şube açmak istediğinde, giriş ücretinin ¼ kadar bir ücreti şube kuruluşu için ödemek zorundadır. Türkiye’de 2328 A Grubu seyahat acentasının 1008 tane şubesi olduğu nazara alındığında, yüksek olarak belirlendiği ileri sürülen “giriş ücreti”nden bu kararı alan acentaların birinci derecede etkileneceği tartışmasız bir gerçektir.

4-a- Nihai (ceza) kararında, “giriş ücretinin yüksekliğinin sektöre giriş engel oluşturduğu kabul edilmektedir. Veriler bu kabulü doğrulamamaktadır. Örneğin; “giriş ücreti”nin 13.089\$ olduğu 1997 yılında yeni kurulan acenta sayısı 636 iken, giriş aidatının 11.440\$ olduğu 1998 yılında sayısı 128’ dir. Giriş ücretinin 33.045 dolar olduğu 2002 yılında yeni acenta sayısı 145’dir. Yani 33.045 dolar olan giriş ücreti 1998 yılındaki giriş ücretinin üç katı kadar artmış olmasına rağmen açılan yeni acenta sayısı 1998’de açılan acentalardan fazladır. (Gerekçeli Kararın 7.sayfasındaki 2.tablo). Bu olgu ücret yüksekliğinin piyasaya yeni girişlere engel olmadığını göstermektedir.

b- Nihai Kararda; Giriş ücretinin yüksek olması sebebiyle sektörde Seyahat Acentası Belgelerinin, bu belgeye sahip olanlar tarafından yüksek bir değerle sektöre yeni gireceklere devir edildiği, sektörde böyle bir pazarın oluştuğu kabul edilmektedir. Mevcut acentalar, ellerindeki bu belgelerin değerini yükseltmek amacıyla “giriş ücretini” yüksek belirlemekte ve belge devirlerinde yüksek gelir elde ettikleri ileri sürülmektedir. Bu görüşü doğrulayan ciddiye alınabilir bir beyan, bilgi, belge ve delil mevcut değildir. Varsayımla böyle bir sonuca varmak ve birliği ihlale suçlamak mümkün değildir.

c- Kurul, yüksek belirlenen “giriş ücreti”nin geriye dönüşü olmayan bir harcama kalemi ve bir “batık maliyet” olduğunu kabul ederek yeni müteşebbislerin

sektöre girmeye cesaret edemediği, dolayısıyla engellendiği görüşündedir. Bu kabulün bir başka kabulle yani “giriş ücretleri” bu belgeye sahip olanlarca, belgelere “devir piyasasında değer kazandırmak için yüksek belirlenmektedir” kabulüyle çelişmektedir. Belgeler, ikinci el piyasasında değer ifade etmekte, talep görmekte ve kolaylıkla devir edilebilmektedir. Bununla birlikte belge için yatırılan “giriş creti” batık bir maliyet değildir.

TÜRSAB Genel Kurulu’nun; tüm seyahat acentalarının, Türkiye’deki 4498 acentanın katılımı ve iradesiyle iki alternatif “giriş creti”nden  kat daha az olan 35-50 milyar lira belirleme kararını, piyasaya girişleri engelleme ve dolayısıyla 4054 Sayılı Kanun’a muhalefet teşkil eden bir karar olarak kabul etmek olanaksızdır. **4498 ayrı iradenin, yasal bir toplantıda** (Genel Kurulda) Rekabet Yasasına muhalefet doğrultusunda amaçlı, kasıtlı olarak birleştiğini kabul etmek gerçekçi değildir.

TÜRSAB 1973 yılından bu yana 30 yıldır **Türkiye’nin tanıtımına, turizminin gelişmesine** olağanüstü hizmette bulunmuş, katkı sağlamıştır. Dünyada beş büyükten biri olan bu Birliğe, bu güne kadar yaptıkları için Devletin, organlarının ve kurumlarının teşekkür etmesi gerekir, cezalandırması değil.

Çünkü bunu hiç hak etmiyor TÜRSAB.

Yukarıda 17.12.2003 tarih ve 03-80/967-397 sayılı Karara karşı oyumda da vurguladığım nedenlerle, Kurul’un menfi tesbit belgesi verilmesi ve muafiyet tanınmamasına dair görüşüne katılmamaktayım.

M.Sıra ASLAN
Kurul yesi