

Rekabet Kurumu Başkanlığından,
(Yargı Kararı Üzerine)
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2017-5-011
Karar Sayısı : **20-46/620-272**
Karar Tarihi : 15.10.2020

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN

B. RAPORTÖRLER : Mehmet TOKGÖZ, Esra KÜÇÜKİKİZ, Ayşe Nur ÖZDEMİR,
Tülay ŞİMŞEK SARI

C. BAŞVURUDA

BULUNANLAR :- Hac ve Umre Organizasyonu Faaliyetinde Bulunan
83 Teşebbüs
Temsilcileri: Av. İlker ÜNSEVER, Av. Umut SIDAL, Av. Nayif
ALTAŞ, Av. S. Elif ALTAŞ, Av. Duygu YORULMAZ, Av. Murat
KİRAZ, Av. Işılınaz AKKOCA
Halaskargazi Cad. No:125/4 Şişli/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN :- Türkiye Seyahat Acentaları Birliği
Temsilcisi: Av. Işıl KARATEPE
Dikilitaş Mah. Aşık Kerem Sok. No:40 Fulya 34349
Beşiktaş/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin, Hac ve Umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda oldukları paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine ilişkin 17.10.2018 tarihli ve 18-39/631-306 sayılı Rekabet Kurulu kararının 1. ve 2. maddelerinin Ankara 17. İdare Mahkemesinin 26.02.2020 tarih ve E: 2019/991, K: 2020/409 sayılı kararı ile iptal edilmesi üzerine 16.04.2020 tarih ve 20-20/272-M sayılı Kurul kararı ile başlatılan ek çalışma sonucu yapılan yeniden değerlendirme.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** İşbu kararın konusunu 30.03.2017 tarih ve 2216 sayı ile Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına intikal eden başvuruda yer alan iddialardan,

- Hac ve umre seyahatlerinin T.C. Başbakanlık Diyanet İşleri Başkanlığı (DİB) bünyesinde faaliyet gösteren Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu (BHUK) kararları ile düzenlendiği, ancak DİB'in bu seyahatlerde çeşitli konu ve alanlarda Türkiye Seyahat Acentaları Birliğini (TÜRSAB) görevlendirdiği, seyahat acentelerinin de yurt dışı tur öncesinde TÜRSAB'tan "tur izni" alması gerektiği,
- Seyahat acentelerinin paket turlara ilişkin tabi olduğu 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu (1618 sayılı Kanun) ve sair 18-39/631-306 2/62 yönetmelikler ile 6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun (6502 sayılı Kanun) ve sair yönetmelikler uyarınca paket turlarda tüketiciye mevzuatta nitelikleri belirtilen sigortanın yapılmasının zorunlu olduğu,
- TÜRSAB tarafından hac ve umre seyahati düzenleyen acentelere kendi iştiraki olan Turser-Tursav Servis Sigorta Acenteliği Ltd. Şti. (TURSER) tarafından

düzenlenen sigorta poliçesinin zorunlu kılındığı, başka sigorta şirketlerine engel olunarak tek satıcı pozisyonu oluşturulduğu

iddiaları oluşturmaktadır.

- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 30.03.2017 tarih ve 2216 sayı ile intikal eden başvuru üzerine hazırlanan 18.04.2017 tarih ve 2017-5-011/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulunun (Kurul) 27.04.2017 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 17-14/201-M sayı ile dosya konusu iddialar hakkında 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Önaraştırma sonucunda hazırlanan 11.08.2017 tarihli ve 2017-5-11/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu Kurulun 22.08.2017 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 17-27/444-M sayı ile 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca TÜRSAB, TURSER, TÜRSAB Seyahat Acentaları Hizmetleri Tic. Ltd. Şti. (TÜRSAB LTD. ŞTİ.) ve Gulf Sigorta A.Ş. (GULF SİGORTA) hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (5) Soruşturma tarafı teşebbüslerin ilk yazılı savunmaları süresi içinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Kurulun 11.01.2018 tarihli toplantısında 18-02/14-M sayı ile, soruşturmanın 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde ilk altı aylık süresinin bitiminden itibaren üç ay uzatılması yönünde karar tesis edilmiştir.
- (6) Yürütülen soruşturmaya istinaden hazırlanan 21.05.2018 tarih ve 2017-5-011/SR sayılı Soruşturma Raporu ve ekleri Kurul üyelerine ve dosya tarafı teşebbüslere tebliğ edilmiş ve teşebbüslerin ikinci yazılı savunmaları ilgili yazıyla birlikte talep edilmiştir. İkinci yazılı savunmalar süresi dahilinde Kurum kayıtlarına iletilmiştir.
- (7) Teşebbüslerin ikinci yazılı savunmaları çerçevesinde hazırlanan 06.07.2018 tarih ve 2017-5-11/EG sayılı Ek Görüş, Kurul üyeleri ve dosya taraflarına tebliğ edilmiştir. Teşebbüslerin üçüncü yazılı savunmaları ise 10.08.2018 ve 14.08.2018 tarihlerinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (8) Kurulun 27.08.2018 tarihli toplantısında 18-29/496-M sayı ile 03.10.2018 tarihinde sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verilmiştir.
- (9) Kurul; yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor, Ek Görüş, toplanan deliller, yazılı savunmalar, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalar ve incelenen dosya muhteviyatına göre 17.10.2018 tarih ve 18-39/631-306 sayı ile;
 1. TÜRSAB'ın hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine,
 2. Bu nedenle, 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 ve ikinci fıkrası ve üçüncü fıkrasının (a) bendi uyarınca 2017 yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayri safi gelirlerinin taktiren %(...) oranında olmak üzere TÜRSAB'a 521.679,18 TL idari para cezası verilmesine,
 3. Turins Sigorta A.Ş.'nin (TURİNS) GULF SİGORTA tarafından devralınması işleminin 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ kapsamında izne tabi olmadığı anlaşıldığından, söz konusu devralma işlemi hakkında herhangi işlem yapılmasına yer olmadığına,

4. TURİNS ve TURSER arasında 07.06.2016 tarihinde imzalanan ve mevcut durumda da GULF SİGORTA ve TURSER arasında geçerliliğini koruyan "Münhasır Dağıtım/Acentelik Sözleşmesi"nin 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği kapsamında grup muafiyetinden yararlandığına,
5. TÜRİSAB LTD. ŞTİ., TURSER ve GULF SİGORTA'nın 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediklerine, dolayısıyla adı geçen teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına yer olmadığına

karar vermiştir.

- (10) Bahse konu karar üzerine TÜRİSAB tarafından ilgili Kurul kararının 1. ve 2. maddelerinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açılmış olup Ankara 17. İdare Mahkemesinin 01.08.2019 tarihli ve E: 2019/991 sayılı kararıyla yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar verilmiştir. Devam eden süreçte, TÜRİSAB tarafından Ankara 17. İdare Mahkemesinin ilgili kararına itirazda bulunulmuş ve Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 12.09.2019 tarih ve E: 2019/536 sayılı kararıyla (YD KABUL KARARI);

- Mezkûr uyuşmazlıkta tur şirketlerinin yaptırmakla yükümlü oldukları yolcu sigortasını TÜRİSAB'a ait şirkete rekabeti engelleyecek biçimde yaptırmakla yükümlü tutulup tutulmadıklarının açıklığa kavuşturulması gerektiği; ancak dava konusu olayda sigorta hizmet sektörünün incelenmesine yönelik bir karar bulunmadığı,
- Sigorta şirketleri yetkililerinin ifadelerinden bu sektörde faaliyetini sürdüren sigorta şirketlerinin hac ve umre seyahatleri için yapılacak sigortalama işlemlerinde engellendiklerine yönelik bir tespit bulunmadığı, aksine bu yönde bir taleplerinin olmadığını beyan ettikleri, bu nedenle hac ve umre seyahati gerçekleştiren tur şirketlerinin kendilerine sigorta yaptırmaları için rekabeti engeller nitelikte yalnızca TURİNS'in mecburi kılındığının mevcut inceleme ile açıklığa kavuşturulamadığı,
- Sigorta hizmet sektörüne yönelik bir inceleme ve soruşturma yapılmaksızın hac ve umre seyahati sunan hizmet sektörü üzerinden soruşturma yapılmak suretiyle TÜRİSAB yönünden 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğinin açık ve somut olarak ortaya koyulamadığı, Kurul kararının 1. ve 2. maddelerinde hukuka uyarlık bulunmadığı

gerekçeleriyle yürütmenin durdurulması talebinin reddine yönelik olarak Ankara 17. İdare Mahkemesince verilen 01.08.2019 tarihli ve E: 2019/991 sayılı kararın kaldırılmasına, hukuka aykırı olduğu ve uygulanması halinde davacının telafisi güç zararına yol açacağına açık olduğuna kanaat getirilen dava konusu işlemin dava sonuna kadar yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

- (11) Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin YD KABUL KARARI sonrasında, dava dosyasının gönderildiği Ankara 17. İdare Mahkemesinin 26.02.2020 tarihli ve E: 2019/991, K: 2020/409 sayılı kararı ile dava konusu Kurul kararının 1. ve 2. maddeleri iptal edilmiştir. Söz konusu iptal kararında özetle;

- 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlalinden söz edilebilmesi için belirli bir mal veya hizmet piyasasında yapılan inceleme ile doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmaların, uyumlu eylemlerin ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemlerinin bulunduğu somut olarak tespit edilmesi gerektiği,

- Mezkûr uyuşmazlıkta tur şirketlerinin yaptırmakla yükümlü oldukları yolcu sigortasını TÜRSAB'a ait şirkete rekabeti engelleyecek biçimde yaptırmakla yükümlü tutulup tutulmadıklarının açıklığa kavuşturulması gerektiği, ancak dava konusu olayda sigorta hizmet sektörünün incelenmesine yönelik bir karar bulunmadığı,
- Soruşturma kapsamında görüşülen sigorta şirketlerinin yetkililerinin ifadelerinden bu sektörde faaliyetini sürdüren sigorta şirketlerinin hac ve umre seyahatleri için yapılacak sigorta işlemlerinde engellendiklerine yönelik bir tespit bulunmadığı, aksine bu yönde bir taleplerinin bulunmadığının beyan edildiği ve bu durumda hac ve umre seyahati gerçekleştiren tur şirketlerinin kendilerine sigorta yaptırmaları için rekabeti engeller nitelikte yalnızca TURİNS'in mecbur kılındığının mevcut inceleme ile açıklığa kavuşturulamadığı,
- Bu çerçevede; sigorta hizmet sektörüne yönelik bir inceleme ve soruşturma yapılmaksızın hac ve umre seyahati sunan hizmet sektörü üzerinden soruşturma yapılmak suretiyle TÜRSAB yönünden 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğinin açık ve somut olarak ortaya konulamadığı

ifade edilerek Kurulun 17.10.2018 tarihli ve 18-39/631-306 sayılı kararının 1. ve 2. maddelerinde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

- (12) Yer verilen mahkeme kararı akabinde TÜRSAB hakkında ek çalışma yapılması ve/veya soruşturma açılması talebini içeren 13.04.2020 tarihli ve 2017-5-011/BN-03 sayılı Bilgi Notu Kurulun 16.04.2020 tarihli toplantısında görüşülmüş ve Ankara 17. İdare Mahkemesinin 26.02.2020 tarihli ve E: 2019/991, K: 2020/409 sayılı kararı doğrultusunda, mahkeme kararının gereğinin yerine getirilmesini teminen TÜRSAB hakkında ek çalışma yapılmasına 20-20/272-M sayı ile karar verilmiştir
- (13) Söz konusu ek çalışmayı içeren 08.10.2020 tarih ve 2017-5-011/BN-04 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (14) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda;
- TÜRSAB'ın hac ve umre seyahati düzenleyen acenteleri tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılmasına ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmediği,
 - Bununla birlikte, TÜRSAB'a 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti bozucu uygulamalardan kaçınılması gerektiği yönünde Başkanlık tarafından görüş yazısı gönderilmesinin uygun olacağı

ifade edilmiştir.

I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

- (15) Ek çalışma sürecinde GULF SİGORTA'dan 30.04.2020 tarihli, 5843 sayılı; TÜRSAB'tan 30.04.2020 tarihli, 5844 sayılı; seyahat acentelerinden ve sigorta şirketlerinden 28.05.2020 tarihli, 6730 sayılı ve 14.07.2020 tarihli, 9224 sayılı yazılar ile bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. Bu doğrultuda;
- TÜRSAB tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 07.05.2020 tarih, 4253 sayı ve 28.05.2020 tarih, 4910 sayı,
 - GULF SİGORTA tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 11.05.2020 tarih, 4396 sayı; 12.05.2020 tarih, 4443 sayı ve 20.07.2020 tarih, 7491 sayı,

- Magidos Tur Büyü Turizm Tic. Ltd. Şti. (MAGİDOS TURİZM) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 02.06.2020 tarih, 5084 sayı,
- Figura Turizm Seyahat Acentesi (FİGURA TURİZM) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 04.06.2020 tarih, 5217 sayı,
- Kites Seyahat Acentesi Tic. Ltd. Şti. (KİTES SEYAHAT) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 04.06.2020 tarih, 5219 sayı,
- Özme Turizm İth. İhr. Tic. Ltd. Şti. (TİAMO TURİZM) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 04.06.2020 tarih, 5248 sayı,
- Antur Turizm A.Ş. tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 05.06.2020 tarih, 5334 sayı,
- Kuşadası Tours Asta Seyahat Acenteliği Tur. Danış. İç ve Dış Tic. Ltd. Şti. (KUŞADASI TURİZM) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 05.06.2020 tarih, 5342 sayı,
- Fenercioğlu Turizm Org. Sosyal Hizmetler Ticaret Ltd. Şti. (KARESİ TURİZM) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 09.06.2020 tarih, 5511 sayı,
- Kars Turgutreis Ker. İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti. tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 11.06.2020 tarih, 5648 sayı,
- HDI Sigorta A.Ş. (HDI SİGORTA) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 21.07.2020 tarih, 7574 sayı,
- Dubai Starr Sigorta A.Ş. (DUBAI STARR) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 21.07.2020 tarih, 7572 sayı,
- Ray Sigorta A.Ş. (RAY SİGORTA) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 21.07.2020 tarih, 7573 sayı,
- Allianz Sigorta A.Ş. tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 27.07.2020 tarih, 7812 sayı,
- Sompo Sigorta A.Ş. (SOMPO SİGORTA) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 05.08.2020 tarih, 8143 sayı,
- Anadolu Anonim Türk Sigorta Şirketi (ANADOLU SİGORTA) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 28.07.2020 tarih, 7925 sayı,
- Halk Sigorta A.Ş. (HALK SİGORTA) tarafından gönderilen bilgi ve belgeler 01.09.2020 tarih, 9276 sayı

ile Kurum kayıtlarına girmiştir.

- (16) Kurulun 17.10.2018 tarihli ve 18-39/631-306 sayılı kararının 1. ve 2. maddelerinin Ankara 17. İdare Mahkemesinin 26.02.2020 tarihli ve E: 2019/991, K: 2020/409 sayılı kararı iptal edilmesi üzerine yapılan ek çalışmada yalnızca TÜRSAB'ın hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almaya zorunlu kılmasına yönelik hususlar tekrar incelenmiştir.

I.1. Hakkında İnceleme Yapılan Taraf: TÜRSAB

- (17) TÜRSAB 28 Eylül 1972 tarihinde yürürlüğe giren 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu (1618 sayılı Kanun) uyarınca kurulmuş olan bir meslek birliğidir. Meslek disiplininin sağlanması, mesleğin gelişimine ilişkin faaliyetler ve seyahat acentelerinin karşılaştıkları sorunların çözümü yönünde yapılan çalışmalar TÜRSAB'ın hizmet alanı içerisinde yer alan önemli işlevlerindedir.

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (18) Seyahat acenteleri hac ve/veya umreye giden yolcuların her biri için zorunlu paket tur sigortası yaptırmak durumundadır. Bu zorunluluk 1618 sayılı Kanun'un 12. maddesinde yer verilen; "*Seyahat acentaları, Türkiye'de satılan paket turlarda:*
- a) *Düzenledikleri paket tur kapsamında; müşteriye taahhüt ettikleri hizmetlerin acentanın iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmek zorundadır. Bu durumda sigortacının sorumluluğu en az paket tur bedeli kadar olmalıdır. Müşteri, sigorta kapsamındaki zararını doğrudan doğruya sigorta şirketinden talep edebilir.*" hükmü uyarınca getirilmiştir.
- (19) Sigortacılık hizmetlerine ilişkin Kurulun geçmiş kararlarında¹, her bir sigorta branşı ayrı birer ürün pazarı olarak kabul edilmiştir. Nitekim bir sigorta ürününün konusu ve teminat altına aldığı risk diğer sigorta ürünlerinden farklı olup sigorta sözleşmesi ile ödenmesi taahhüt edilen prim tutarı da bu kapsamda değişmekte ve ödenmesi taahhüt edilen bu prim sözleşmenin konusuna giren zarar veya hasarları kapsamakta, diğer sigorta ürünlerinin konusuna giren zarar veya hasarları kapsamamaktadır. Dolayısıyla talep açısından bakıldığında, her bir sigorta ürününün özelliği ve teminat konusu bakımından tüketici açısından ikame edilebilir olmadığı görülmektedir. Arz açısından değerlendirildiğinde ise sigorta şirketlerinin ilgili mevzuatları gereği faaliyet göstermek istedikleri her bir sigorta branşı için ruhsat almak zorunda oldukları, bu bağlamda her bir ürününün sigorta şirketleri açısından ve dolayısıyla arz bakımından da ayrı bir ürün teşkil ettiği anlaşılmaktadır.
- (20) Kurulun 26.06.2013 tarihli ve 13-40/520-229 sayılı kararında genel olarak sigorta hizmetleri;
- Hayat Sigortası: Güvence ürünleri, tasarruf ürünleri, bireysel emeklilik
 - Hayat Dışı Sigorta: Kaza, hastalık/sağlık, kara araçları, hava araçları, su araçları, nakliyat ve ulaşım, yangın ve doğal afetler, genel zarar, trafik sigortası, hukuksal koruma, kara araçları sorumluluk, hava araçları sorumluluk, genel sorumluluk, raylı araçlar, su araçları sorumluluk, kredi, emniyet suiistimal, finansal zarar ve destek
- başlıkları altında sınıflandırılmıştır.
- (21) Hac ve umre seyahatlerinde seyahat acenteleri tarafından yolculara yaptırılmak zorunda olan zorunlu paket tur sigortasında, esas olarak yukarıda yer verilen iki farklı sigorta branşından bahsetmek mümkündür. Bunlar genel sorumluluk sigortası dalı altında bulunan seyahat acentesi sorumluluk sigortası ve kaza sigortası dalı altında bulunan ferdi kaza sigortasıdır. Nitekim TURSER² tarafından hac ve umre seyahati kapsamında yapılan sigorta poliçesinin konusu ve kapsamı incelendiğinde, poliçenin ferdi kaza ve seyahat acentesi sorumluluk sigortası olmak üzere iki farklı branşı kombine edecek şekilde düzenlendiği tespit edilmiştir.
- (22) Bunun yanı sıra hac ve umre turları için 1618 sayılı Kanun kapsamında seyahat acentelerinin yolculara yaptırmak zorunda olduğu sigorta ile hac ve umre dışındaki paket

¹ 27.05.2010 tarih ve 10-38/650-218 sayılı karar, 25.08.2011 tarih ve 11-46/1115-386 sayılı karar, 26.06.2013 tarih ve 13-40/520-229 sayılı karar, 19.07.2017 tarih ve 17-23/383-166 sayılı karar.

² TURSER devralma işlemi incesinde TURİNS'in, devralma işlemi sonrasında GULF SİGORTA'nın acentesidir.

turlarda yolculara yaptırmak zorunda olduğu sigorta arasında temelde bir farklılık bulunmamaktadır. Zira her iki sigorta da kapsam ve içerik bakımından 1618 sayılı Kanun uyarınca zorunlu kılınmıştır. Seyahatin gerçekleşeceği ülkenin veya seyahatin amacının (dini vazife, kültür, dinlenme) sigorta şirketi açısından bir farklılığı bulunmamaktadır. Seyahat acenteleri paket tur düzenlediği takdirde hac ve/veya umre için olsun veya diğer seyahatler için olsun söz konusu sigortayı yaptırmak zorundadır. Bu nedenle, sigorta hizmetleri bakımından hac ve umre turları için alt bir pazar belirlemeye gerek duyulmamıştır.

- (23) Bununla birlikte, sigortacılık hizmetlerine ilişkin yukarıda yer verilen Kurul kararı uyarınca, ferdi kaza sigortası ve seyahat acentesi sorumluluk sigortasının iki farklı sigorta branşında olması dolayısıyla iki farklı ürün pazarı olarak ele alınması gerekse de, hac ve umre turlarına yönelik sigorta poliçesi her iki sigorta dalının kapsamını da içerecek şekilde düzenlendiğinden, mevcut dosya kapsamında sigortacılık hizmetleri bakımından iki farklı pazar tanımlanmamış ve ilgili ürün pazarı “zorunlu paket tur sigorta hizmetleri” pazarı olarak belirlenmiştir.

I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (24) Soruşturmaya konu faaliyetler ülkemizden Suudi Arabistan’a gerçekleştirilen hac ve umre seyahatlerine ilişkindir. Söz konusu faaliyetler seyahat acenteleri tarafından ülke çapında gerçekleştirilebilmektedir. Bu çerçevede, ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

I.3. Seyahat Acenteliği Hizmetlerine İlişkin Yasal Mevzuat

- (25) Seyahat acenteleri, 1618 sayılı Kanun ve bu Kanun’a dayalı olarak çıkarılan “Seyahat Acenteleri Yönetmeliği”nin yanı sıra 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun (6502 sayılı Kanun) ve bu Kanun’a dayalı olarak çıkarılan “Paket Tur Sözleşmeleri Yönetmeliği” hükümleri kapsamında faaliyetlerini sürdüren teşebbüslerdir.
- (26) 1618 sayılı Kanun’un 3. maddesine göre, seyahat acenteleri verdikleri hizmetlere göre üç grupta toplanmaktadır. A grubu seyahat acenteleri, kâr amacı ile turistlere turizm ile ilgili bilgiler vermeye, paket turları³ ve turlar oluşturmaya, turizm amaçlı konaklama, ulaştırma, gezi, spor ve eğlence hizmetlerini görmeye yetkili olan, oluşturduğu ürünü kendi veya diğer seyahat acenteleri vasıtası ile pazarlayabilme yetkilerine sahip teşebbüslerdir. B grubu seyahat acenteleri, uluslararası kara, deniz ve hava ulaştırma araçları ile (A) grubu seyahat acentelerinin düzenleyecekleri turların biletlerini satmaktadır. (C) grubu seyahat acenteleri ise yalnız Türk vatandaşları için yurt içi turlar düzenleyebilmektedir.
- (27) 1618 sayılı Kanun’un 12. maddesinde seyahat acentelerinin düzenleyecekleri paket turlara ilişkin olarak yaptırmaları gereken zorunlu sigorta ile ilgili esaslar düzenlenmiştir. Buna göre, seyahat acenteleri, Türkiye’de satılan paket turlarda;
- a) *Düzenledikleri paket tur kapsamında; müşteriye taahhüt ettikleri hizmetlerin acentenin iflası da dâhil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmek zorundadır. Bu durumda sigortacının sorumluluğu en az paket*

³ Seyahat Acenteleri Yönetmeliği’ne göre paket tur, seyahat acentesi tarafından önceden belirlenmiş bir program kapsamında; ulaştırma, konaklama ve bunlara yardımcı sayılmayan diğer turistik hizmetlerin en az ikisinin birlikte, her şeyin dâhil olduğu fiyatla satılan veya satış taahhüdü yapılan ve hizmeti yirmi dört saatten uzun bir süreyi kapsayan veya gecelik konaklamayı içeren, düzenlenen ticarî faaliyet olarak tanımlanmaktadır.

tur bedeli kadar olmalıdır. Müşteri, sigorta kapsamındaki zararını doğrudan doğruya sigorta şirketinden talep edebilir.

Seyahat acenteleri ve sigorta şirketleri, sigorta sözleşmelerini yaptıkları andan itibaren beş iş günü içerisinde sözleşmenin bir örneğini Bakanlığa göndermekle yükümlüdürler. Sözleşmenin süresinden önce sona ermesi halinde, bu durum aynı süre içerisinde seyahat acenteleri ve sigorta şirketleri tarafından Bakanlığa bildirilir.

İlgili branşta ruhsatı bulunan sigorta şirketlerinin paket tur sigortası yapmaları zorunludur. Hazine Müsteşarlığı gerekli durumlarda sigorta primlerini belirleme yetkilidir.”

- (28) Seyahat acentelerinin 1618 sayılı Kanun ile belirlenen esaslara uymamaları durumunda, aynı Kanun'un 27. maddesi uyarınca idari para cezası verileceği ya da seyahat acentesi işletmesi belgesinin iptal edilebileceği hükme bağlanmıştır. 1618 sayılı Kanun'un 12. maddesi hükmü uyarınca zorunlu sigortanın yaptırılmaması da seyahat acentesinin işletme belgesinin iptalini gerektiren hallerden biri olarak düzenlenmiştir.
- (29) 1618 sayılı Kanun'un 32. ila 35. maddelerinde seyahat acenteleri birliğine ilişkin hükümler yer almaktadır. 32. maddede “*seyahat acenteleri, seyahat acenteliği mesleğinin yurt ekonomisi ve turizmüne uygun surette gelişmesini sağlayıcı tedbirleri almak ve mesleki ahlak ve tesanüdü korumak amacıyla Seyahat Acenteleri Birliği adı altında tüzel kişiliği haiz bir birlik kurarlar. Seyahat acentelerinin bu birliğe üye olmaları zorunludur.*” hükmü; 33. maddede ise “*Seyahat Acentaları Birliğinin görevi, pazar araştırmaları ve seyahat acenteliği konusunda incelemeler yapmak, birlik üyeleri arasındaki haksız rekabetin önlenmesi hususunda gerekli tedbirler almak, seyahat acentaları personelinin yetiştirilmesi için kurslar ve seminerler düzenlemek, Bakanlıkça istendiğinde görüş bildirmek, uluslararası kuruluşlarda seyahat acentalarını temsil etmek, bu kanunda ve 34 üncü maddenin son fıkrasında bahsedilen yönetmelikte belirtilen diğer görevleri ifa etmektir.*” hükmü bulunmaktadır. 34. ve 35. maddelerde, birliğin organları ve bu organların kuruluş ve faaliyete geçmelerine ilişkin hususlar ile birliğin gelirlerine ilişkin esaslar düzenlenmektedir.
- (30) 6502 sayılı Kanun ile seyahat acenteleri tarafından gerçekleştirilecek paket turlara ilişkin düzenleme yapılmıştır. Anılan Kanun'un “*Paket Tur Sözleşmeleri*” başlıklı 51. maddesinde; 1618 sayılı Kanun'un zorunlu sigorta ile ilgili hükümleri saklı kalmak üzere, paket tur düzenleyicisinin sözleşmenin hiç veya gereği gibi ifa edilmemesi nedeniyle tüketicinin uğradığı her türlü zarardan sorumlu olacağı ve tüketicinin boşa harcanan tatil zamanı için de uygun bir tazminat talep edebileceği hükme bağlanmıştır. 6502 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan “*Paket Tur Sözleşmeleri Yönetmeliği*” çerçevesinde de paket tur düzenleyicisinin katılımcıya ön bilgilendirme amaçlı broşür vermesi, paket tur sözleşmesi düzenlemesi ve yolculuk öncesi bilgilendirme yapması zorunlu tutulmaktadır.
- (31) Sigortacılıkla ilgili konularda mevzuat hazırlamak, uygulamak ve ilgililer tarafından uygulanmasını izlemek T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığının görevleri arasındadır. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu çerçevesinde özellikli konularda uygulamaya ilişkin esasları çeşitli düzenleyici işlemler vasıtasıyla belirlemektedir. Örneğin, zorunlu trafik sigortasına ilişkin usul ve esaslar “*Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Tarife Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelik*” ile düzenlenmiştir. Ancak T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanmış olup seyahat acentelerinin paket tur kapsamında yaptırımları gereken zorunlu sigortanın işleyişine dair usul ve esasları düzenleyen herhangi bir mevzuat bulunmamaktadır.

I.4. Hac ve Umre Seyahatlerinin İşleyişine Dair Bilgiler

Hac ve umre organizasyonları, Bakanlar Kurulu'nun "Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Karar"ı (BK KARARI) uyarınca Diyanet İşleri Başkanlığı (DİB) ve/veya DİB denetimi ve gözetimi altındaki seyahat acenteleri tarafından düzenlenmektedir. İlgili BK KARARI'nda ülkemize tahsis edilen hac kontenjanının %60'ının DİB, %40'ının seyahat acenteleri tarafından kullanılacağı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra hac ve umre faaliyetlerine ilişkin temel esasların ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun (BHUK) oluşturulmasına karar verilmekte ve BHUK'nın görev ve yetkileri de hüküm altına alınmaktadır.

- (32) BK KARARI'na istinaden DİB tarafından çıkarılan "Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Yönetmelik"te de seyahat acentelerinin hac ve umre organizasyonları kapsamındaki görevleri, yükümlülükleri ve bu yükümlülüklerle uymaması durumunda uygulanacak müeyyideler yer almaktadır.
- (33) BHUK kararlarında yer alan bilgilere göre, hac ve umre organizasyonu düzenleyecek acentelerin haiz olması gereken kriterler Kültür ve Turizm Bakanlığı ile DİB arasında müştereken belirlenmektedir. Bu doğrultuda, belirlenen kriterleri taşıyan acenteler DİB'in ilgili dönemdeki hac veya umre organizasyonu için hazırlamış olduğu acente şartnamesini satın almakta, akabinde DİB ile bir yıl geçerli olmak üzere sözleşme imzalamaktadır. BHUK kararları ekinde bulunan şartname hükümlerinden hac ve umre organizasyonu düzenleyecek seyahat acentelerinin A grubu işletme belgesine sahip olması, daha önce düzenlemiş olduğu organizasyonlardaki sorunlar nedeniyle ilgili yıl için BHUK tarafından hac veya umre organizasyonu düzenlemekten men edilmemiş olması ve son üç yıl içerisinde kendi adına sözleşme imzalayarak fiilen en az bir defa hac veya umre organizasyonu düzenlemiş olması şeklinde koşullar arandığı anlaşılmaktadır.
- (34) Ülkemizde hacca gitmek isteyen vatandaşların sayısı her yıl artmakta ancak hac kontenjanının sınırlı olması nedeniyle hacca gidecek vatandaşlar kura usulü ile belirlenmektedir. Seyahat acenteleri uygulanan kontenjan nedeniyle kura çekimi neticesinde hak kazanmış hacı adayları ile sözleşme imzalamak suretiyle bu faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Faaliyetin dini ibadete dair kısımları DİB tarafından organize edilirken seyahat, konaklama, yemek, transfer vb. hizmetler seyahat acenteliği faaliyeti olarak hacı adaylarına sunulmaktadır. Umre organizasyonu için hacdaki durumun aksine herhangi bir kota uygulaması bulunmamaktadır. Her iki organizasyon için de seyahat acenteleri BHUK kararları ile belirlenen kriterlere uygunluk sağlamak ve kararların gereğini yerine getirmek durumundadır.

I.5. Dosya Kapsamında Yapılan Görüşmeler

- (35) Dosya kapsamında TÜRSAB'ın hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda olduğu paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kılıp kılmadığına yönelik olarak sektördeki bazı sigorta şirketleri, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği (TSB) ve acenteler ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.
- (36) 19.09.2017 tarihinde (.....)'da yapılan görüşmede; 2014 yılında bazı acentelerin talebi üzerine söz konusu sigorta pazarına girdikleri, 2015-2016 yıllarında talep olmamasından dolayı poliçe kesmedikleri, 2017 yılında ise 63 acenteye poliçe kestikleri, hac ve umre seyahatlerindeki sigorta sektöründe riskin düşük düzeyde olduğu, riskin öncelikle teminat mektubundan karşılanmasından ötürü sigorta priminin de düşük olduğu, Hazine

Müsteşarlığı tarafından söz konusu sigorta türünün zorunlu tutulması gerekirken zorunlu tutulmadığı ifade edilmiştir.

- (37) 20.09.2017 tarihinde (.....) yetkilisi ile yapılan görüşmede; hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin sigorta yaptırmasının zorunlu olduğu, TÜRSAB'ın bu noktada fiyatını belirleyip sigortayı yaptırma konusunda herhangi bir zorlamasının olmadığı, bununla birlikte kendilerinin ilgili sigortayı TÜRSAB aracılığıyla yaptırmayı tercih ettiği ifade edilmiştir. Yine aynı tarihte (.....) yetkilisi ile yapılan görüşmede de kendilerinin TÜRSAB kanalıyla sigorta yaptırmayı tercih ettikleri belirtilmiştir.
- (38) 18.01.2018 tarihinde (.....) yetkilisi ile yapılan görüşmede; hac ve umre seyahatlerindeki sigorta için kendilerine teklif gelmediği ve buna yönelik ürünlerinin bulunmadığı, çalıştıkları birkaç büyük acente dışında teklif geldiğinde dahi istekli olmadıkları, turizm acentelerinin zorunlu seyahat sigortası yaptırmasının söz konusu olduğu ancak yaptırmayan acenteleri tespit etmenin güç olduğu, hac ve umre poliçeleri için ücretin çok ucuz olduğu ve bu pazara girmek için çok hevesli olmadıkları ifade edilmiştir.
- (39) 18.01.2018 tarihinde (.....) yetkilisi ile yapılan görüşmede; hac ve umre seyahatinde sigorta tekliflerinin bulunmadığı, riskin düşük olduğu, müşterilerin yaşlı kesimden olmasından dolayı kendileri de dâhil olmak üzere şirketlerin poliçe kesmekte isteksiz davrandıkları ifade edilmiştir.
- (40) 19.01.2018 tarihinde TSB yetkilisi ile yapılan görüşmede; TSB olarak hac ve umre seyahatlerinde denetleme fonksiyonlarının olmadığı, hac ve umre seyahatlerinde seyahat sağlık sigortası ve şirketin başarısızlığında hukuki sorumluluğu da kapsayacak şekilde sigorta yapıldığı, şirketin başarısızlığını teminat altına alan sigorta konusunda bir reasürans tarafı bulamadıklarından söz konusu ürüne sıcak bakılmadığı ifade edilmiştir.

I.6. Hac ve Umre Organizasyonları Kapsamındaki Sigorta Hizmetlerine Yönelik Tespitler

- (41) Seyahat acenteleri, 1618 sayılı Kanun'un 12. maddesi çerçevesinde düzenledikleri paket tur kapsamında; müşteriye taahhüt ettikleri hizmetlerin acentenin iflası da dâhil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmek zorundadır. İlgili hüküm doğrultusunda hac ve umre seyahatleri düzenleyen seyahat acenteleri de organizasyon öncesinde acentenin ticari başarısızlığını içerecek ve yolcuların ferdi kaza riskini teminat kapsamına alacak şekilde sigorta yaptırmak ve ilgili belgeleri DİB'e teslim etmek zorundadır.
- (42) Acentelerin taahhüt ettikleri hizmetleri karşılayamamaları riskine karşı yaptırmaları gerekli olan zorunlu sigorta haricinde BHUK kararı uyarınca hac organizasyonu için hac konaklama türüne göre kayıt edeceği her bir hacı adayına yönelik belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir. Acenteler umre organizasyonunda ise her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini⁴ DİB'e vermekle mükelleftirler. Dolayısıyla hac ve umre organizasyonuna katılacak yolcuların acentelerin ticari başarısızlığından kaynaklı olası mağduriyetlerinin önlenmesi adına sektörde ikili bir garanti mekanizmasının varlığından bahsetmek mümkündür.
- (43) Hac ve umre organizasyonlarında seyahat acentelerinin yaptırmak zorunda olduğu sigortaya ilişkin tespitler ilgili BHUK kararları, TÜRSAB'ın üyelerine yaptığı duyurular, TÜRSAB'tan ve sigorta şirketlerinden talep edilen bilgiler doğrultusunda ele alınmıştır.

⁴ İlgili teminat oranı 2015-2016 umre döneminde %25'e düşürülmüştür.

I.6.1. Sigorta Hizmetlerine İlişkin BHUK Kararları ve TÜRSAB Duyuruları

I.6.1.1. BHUK Kararları

- (44) BHUK'nın 07.02.2013 tarihli 2013/01 sayılı Hac kararının "VII-Hac Seyahati Düzenleyecek Acentalarla İlgili Hususlar" bölümünün 21. maddesinde;

"a) Haccın kendine mahsus özelliği sebebiyle, Diyanet İşleri Başkanlığı ile hac seyahati düzenlemek amacıyla sözleşme imzalayan seyahat acentalarının; Kurulumuz kararları, şartname ve sözleşme hükümleri gereğince hacı adaylarına yurt içinde ve yurt dışında vermeyi taahhüt ettikleri hizmetlerin kısmen veya tamamen yerine getirilmemesi halinde, meydana gelebilecek zararların karşılanması amacıyla, Diyanet İşleri Başkanlığı ile imzalayacağı sözleşme ile birlikte hac konaklama türüne göre kayıt edeceği her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu Diyanet İşleri Başkanlığına vermelerine,

b) Kesin kayıt tarihinden önce, 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 12'inci maddesi uyarınca, düzenlenecek hac organizasyonu kapsamında; "hacı adaylarına taahhüt edilen hizmetlerin, acentanın iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarının" sigorta ettirilmesine,

c) Acentaların sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine ve buna ilişkin belgelerini, sözleşmelerinin yapıldığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde Kültür ve Turizm Bakanlığı'na vermelerine,

ç) Acentaların, Diyanet İşleri Başkanlığı'ndan 5'li form almaları sırasında tasdikli listelerinde bulunan hacı adaylarının sigorta işlemlerinin yaptırıldığına dair belgeyi Diyanet İşleri Başkanlığına teslim etmelerine"

hükümleri bulunmaktadır.

- (45) BHUK'nın 2013 hac organizasyonuna ilişkin 12.03.2013 tarihli ve 2013/02 sayılı kararının ekinde bulunan "2013 yılı Acenta Hac Şartnamesi"nin "Teminat ve Sigorta ile İlgili İşlemler" başlıklı bölümünün 19. maddesinde "..c) Yolculara taahhüt edilen hizmetlerin, acentenin iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek zararlar sigorta kapsamından, sigorta kapsamından karşılanamaması halinde ise teminatlardan karşılanacaktır." hükmü bulunmaktadır.
- (46) BHUK'nın 2014, 2015, 2016 ve 2017 hac organizasyonlarına ilişkin kararlarının teminat ve sigorta ile ilgili işlemlere ilişkin hükümleri 2013 hac organizasyonuna ilişkin karardaki hükümlerle aynı ya da benzer niteliktedir. İşbu ek çalışma kapsamında BHUK'nın 2018 ve 2019 hac organizasyonlarına yönelik almış olduğu kararlar da incelenmiş olup ilgili kararlarda önceki yıllar ile aynı ya da benzer nitelikteki hükümlerin yer aldığı görülmüştür.
- (47) BHUK'nın umre organizasyonlarına yönelik olarak almış olduğu kararlarda da sigorta işlemlerine yönelik benzer hükümler bulunmakta olup aşağıda hac organizasyonlarından farklılaşan hükümlere yer verilmektedir.
- (48) BHUK'nın 2014-2015 umre organizasyonuna ilişkin 11.11.2014 tarihli ve 2014/06 sayılı kararının "II-2014-2015 Yılında Umre Seyahati Düzenleyecek Seyahat Acentalarıyla İlgili Hususların Görüşülmesinde" başlıklı bölümünün 3. maddesinde "...b) Paket tura katılan umre yolcularının sayısını, Suudi Arabistan'a gidiş – dönüş tarihlerini, umre konaklama türünü, kişi başı umre bedeli ile umre yolcularının sigorta ettirildiğine dair belgelerini Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'nden alıp, her umre turunun başlangıcından 7 gün

önce Diyanet İşleri Başkanlığına teslim etmelerine”, “..f) Diyanet İşleri Başkanlığı ile umre turu düzenlemek amacıyla sözleşme imzalayan seyahat acentalarının, gerek sözleşme hükümlerini yerine getirmemesi gerekse umre yolcularıyla yaptığı sözleşmeye uymaması halinde, umre yolcularına karşı yükümlü olduğu hizmetlerde meydana gelebilecek zararların karşılanması amacıyla götürecekleri her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini Diyanet İşleri Başkanlığına teminat olarak yatırmalarına” düzenlemeleri yer almaktadır.

- (49) BHUK'nın 2015-2016 umre organizasyonuna ilişkin 27.10.2015 tarihli ve 2015/05 sayılı kararının “II-2015-2016 Yılında Umre Seyahati Düzenleyecek Seyahat Acentalarıyla İlgili Hususların Görüşülmesinde” başlıklı bölümünün 3. maddesinde yolcuların sigorta işlemlerine ilişkin madde aynı kalmış ancak teminat bölümü “..d) Diyanet İşleri Başkanlığı ile umre turu düzenlemek amacıyla sözleşme imzalayan seyahat acentalarının, gerek sözleşme hükümlerini yerine getirmemesi gerekse umre yolcularıyla yaptığı sözleşmeye uymaması halinde, umre yolcularına karşı yükümlü olduğu hizmetlerde meydana gelebilecek zararların karşılanması amacıyla götürecekleri her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %25'ini Diyanet İşleri Başkanlığına teminat olarak yatırmalarına, Umre yolcularının mağduriyetleri, Başkanlığa yatırılan %25 teminattan karşılanmaması halinde kalan kısmın TÜRSAB tarafından taahhüt ve tekeffülü ile tazmin edilmesine” şeklinde değişmiştir. Söz konusu hususa ilişkin TÜRSAB'ın üyelerine yaptığı 28.10.2015 tarihli ve UMRE 2015-2016/03 sayılı duyuruda; umre seyahatlerinde yapılan sigorta poliçelerinin iflas ve ayıplı hizmet dâhil olarak sigorta altına alınması nedeni ile acentelere ilave maliyet getiren teminat mektubu alımının kaldırılması, acentelerin TÜRSAB kefaletinde olduğu yönündeki bilgilendirme doğrultusunda yapılan görüşmeler neticesinde teminat oranının %25'e düşürüldüğü iletilmektedir.
- (50) BHUK'nın 2016-2017 umre organizasyonuna ilişkin 20.10.2016 tarihli ve 06 sayılı kararında yolcuların sigorta işlemlerine yönelik hususlar aynı kalmış ancak DİB ile umre turu düzenlemek amacıyla sözleşme imzalayan seyahat acentelerinin gerek sözleşme hükümlerini yerine getirmemesi gerekse umre yolcularıyla yaptığı sözleşmeye uymaması halinde umrecilere karşı yükümlü olduğu hizmetlerde meydana gelebilecek zararların karşılanması amacıyla her bir umreci için almış oldukları ücretten DİB'e yatırmaları gereken teminat tutarı tekrar %50'ye yükseltilmiştir.

I.6.1.2. TÜRSAB Duyuruları

- (51) TÜRSAB tarafından üyelere yapılan 15.05.2013 tarihli ve HAC 2013/06 sayılı duyuruda “Paket Tur Seyahat Sigortası” bedelinin kişi başı (.....) TL olduğu belirtilerek tutarın TURSER'in banka hesabına ödenebileceği ifade edilmektedir.
- (52) TÜRSAB'ın 23.12.2013 tarihli ve UMRE 2014/06 sayılı duyurusunda aşağıdaki ifadeler bulunmaktadır.

“Sayın Üyemiz,

Bilindiği üzere yürürlükte bulunan yasalar gereği Paket Tur satın alan her bireyin (çocuk ve bebekler de dâhil) sigorta ettirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu bağlamda Birliğimiz, siz değerli üyeleri için yasanın çıkmasından bile yıllar önce ülkemizin belli başlı sigorta firmaları ile ortak çalışmalar yürüterek her dönemde acenteler açısından en kapsamlı paketlerin en avantajlı fiyatlarla sunulmasını sağlamıştır.

2014 Umre Dönemi için de çalışmalarını başlatmış bulunan Birliğimiz, güncel piyasa ve döviz koşulları göz önüne alınarak sigorta firmaları ile tekrar masaya

oturmuş ve sizlerden aldığı güçle bu çalışmalar sonucunda Umre Sigorta Paketi ücretlerini (.....)-Euro'dan (.....)-Euro'ya kadar düşürmeyi başarmıştır.

Ayrıca, Birliğimiz bünyesinde bulunan Turser-Tursav Servis Sigorta Ltd. Şti ve yine Birliğimiz bünyesinde kurulan Turins Sigorta A.Ş.'nin katkılarıyla acentelerimize daha da avantajlı hizmetler ve fiyatlar için çalışmalarımız sürmektedir.”

- (53) TÜRSAB'ın 02.06.2014 tarihli ve HAC 2014/11 sayılı duyurusunda “Paket Tur Seyahat Sigortası” bedelinin kişi başı (.....) TL olduğu belirtilerek, tutarın TURSER'in banka hesabına ödenebileceği ifade edilmektedir.
- (54) TÜRSAB'ın 04.08.2014 tarihli ve HAC 2014/24 sayılı duyurusunda TÜRSAB'a sunulan bazı sigorta sözleşmelerinde “acentanın iflası da dahil” hükmünün yer almadığı, söz konusu durumun olası bir aksamada hacı adaylarının mağduriyetine yol açacağı, bu nedenle T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı ve DİB'e ilgili hükmün sigorta poliçelerinde özellikle aranması konusunda bilgi verildiği, acentelerin de bu hususa dikkat etmesi gerektiği ifade edilmektedir.
- (55) TÜRSAB'ın 04.05.2015 tarihli ve HAC 2015/05 sayılı duyurusunda “Paket Tur Seyahat Sigortası” bedelinin kişi başı (.....) TL olduğu belirtilerek tutarın TURSER'in banka hesabına ödenebileceği ifade edilmektedir.
- (56) TÜRSAB'ın 21.10.2015 tarihli ve UMRE 2015-2016/01 sayılı duyurusunda acentelerin umre yolcularını TÜRSAB iştiraki TURİNS'ten yaptırmaları durumunda sigorta bedelinin alınan hizmet bedeli içerisinde sayılarak ayrıca bir ücret tahakkuk ettirilmeyeceği belirtilmektedir.
- (57) TÜRSAB'ın 09.04.2016 tarihli, HAC 2016/10 sayılı; 11.07.2016 tarihli, HAC 2016/23 sayılı ve 02.06.2017 tarihli, HAC 2017/06 sayılı duyurularında “Paket Tur Seyahat Sigortası” bedelinin kişi başı (.....) TL olduğu belirtilerek tutarın TURSER'in banka hesabına ödenebileceği ifade edilmektedir.
- (58) Ek çalışma sürecinde TÜRSAB'ın 2018 ve 2019 yıllarında da üyelerine yaptığı duyurular incelenmiş olup ilgili duyurularda TÜRSAB'ın sigorta konusunda üyelerine sadece BHUK kararlarını ilettiği görülmektedir. Bunun yanı sıra önceki yıllarda üyelerine yaptığı duyurularında TURSER'in sigorta fiyatının ne kadar olduğuna ve sigorta yaptırmak isteyen acentelerin sigorta bedelini TURSER'in hesabına aktarabileceğine yönelik ifadelerin de 2018-2019 dönemindeki duyurulardan kaldırıldığı anlaşılmaktadır.
- (59) Yukarıda yer verilen BHUK kararları ve TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan duyurular doğrultusunda, hac ve umre seyahatlerinde verilen sigorta hizmetine ilişkin işleyişi yıllar itibarıyla aşağıdaki tabloda özetlemek mümkündür.

Tablo 1: Yıllar İtibarıyla Hac ve Umre Seyahatlerindeki Zorunlu Sigortaya İlişkin İşleyiş

UMRE		HAC	
Dönem	Açıklama	Dönem	Açıklama
2012-2013	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.</p>	2013	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir.</p> <p>-TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur sigortası bedeli (.....) TL'dir.</p>
2013-2014	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.</p> <p>-TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu umre sigorta paketi ücreti (.....) Euro'dur.</p>	2014	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir.</p> <p>-TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur sigortası bedeli (.....) TL'dir.</p>
2014-2015	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.</p>	2015	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir.</p> <p>-TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur sigortası bedeli (.....) TL'dir.</p>
2015-2016	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %25'ini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.</p>	2016	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir.</p> <p>-TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur sigortası bedeli (.....) TL'dir.</p>
2016-2017	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.</p>	2017	<p>-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır.</p> <p>-Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir.</p> <p>-TÜRSAB'ın belirlemiş olduğu paket tur sigortası bedeli (.....) TL'dir.</p>

Tablo 1'in devamı			
UMRE		HAC	
Dönem	Açıklama	Dönem	Açıklama
2017-2018	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.	2018	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir.
2018-2019	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir umre yolcusu için almış oldukları ücretin %50'sini DİB'e teminat olarak yatırmaları gerekmektedir.	2019	-BHUK kararında acentelerin sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine dair hüküm bulunmaktadır. -Acentelerin her bir hacı adayı için belirlenen ücretin tamamı kadar teminat mektubunu DİB'e vermeleri gerekmektedir.

Kaynak: BHUK Kararları ve TÜRSAB Duyuruları

I.6.2. GULF SİGORTA ve TURSER'in Pazardaki Konumuna İlişkin Tespitler

- (60) Ek çalışma sürecinde TURSER'in ve GULF SİGORTA'nın pazardaki konumunun tespit edilebilmesi amacıyla gerek 17-27/444-M sayı ile yürütülen soruşturmanın taraflarından gerekse sigorta şirketlerinden çeşitli bilgiler talep edilmiş ve bu kapsamda analizler gerçekleştirilmiştir.
- (61) Analizlere yer verilmeden önce TÜRSAB, GULF SİGORTA, TURİNS ve TURSER arasındaki ilişki hakkında bilgi verilmesi faydalı olacaktır. TURSER, TÜRSAB tarafından kurulmuş olup hisselerinin % (.....)'u Turizm ve Seyahat Acentaları Vakfı, % (.....)'i Tur-Pres Turizm Tanıtım Destek ve Ürünleri Ltd. Şti.'ye aittir. TURSER 2013 yılından 2016 yılına kadar TÜRSAB tarafından kurulmuş olan TURİNS'in acentesi olarak faaliyet göstermiştir. 2016 yılında TURİNS'in GULF SİGORTA tarafından devralınmasıyla birlikte GULF SİGORTA'nın acentesi olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. TURSER hâlihazırda GULF SİGORTA'nın yetkili acentesi olarak mühendislik sigortası, yangın (işyeri-konut) sigortası, vize, kasko, DASK, emtia nakliyat, sorumluluk sigortaları, zorunlu seyahat sigortaları alanında faaliyet göstermektedir.
- (62) Analizler kapsamında ilk olarak, seyahat acenteleri kanalıyla hac/umreye giden yolcuların ne kadarının TÜRSAB'ın iştiraki olan TURSER kanalıyla sigortalandığını tespit etmek faydalı olacaktır. Aşağıdaki tabloda 2013-2019 döneminde seyahat acenteleri kanalı ile hac/umreye giden yolcu sayılarını ve bunların ne kadarının TURSER kanalıyla sigortalandığını gösteren veriler bulunmaktadır.

Tablo 2: Seyahat Acenteleri Kanalıyla Hac/Umreye Giden Yolcu Sayısı ve TURSER Kanalıyla Sigortalanan Yolcu Sayısı⁵

Dönem	Acente Kanalıyla Giden Yolcu Sayısı	TURSER Kanalıyla Sigortalanan Yolcu Sayısı	Oran (%)
2012-2013 Umre	272.981	(.....)	(.....)
2013 Hac	22.080	(.....)	(.....)
2013-2014 Umre	289.612	(.....)	(.....)
2014 Hac	22.057	(.....)	(.....)
2014-2015 Umre	326.926	(.....)	(.....)
2015 Hac	22.208	(.....)	(.....)
2015-2016 Umre	339.668	(.....)	(.....)
2016 Hac	22.014	(.....)	(.....)
2016-2017 Umre	325.182	(.....)	(.....)
2017 Hac	30.392	(.....)	(.....)
2017-2018 Umre	380.371	(.....)	(.....)
2018 Hac	30.300	(.....)	(.....)
2018-2019 Umre	274.732	(.....)	(.....)
2019 Hac	30.320	(.....)	(.....)
Kaynak: TÜRSAB'tan ve DİB'ten Elde Edilen Bilgiler			

- (63) Yukarıdaki tabloda, 2013-2017 döneminde gerek hac gerek umre organizasyonuna katılan yolculardan TURSER kanalıyla sigortalananların oranının %(.....)-%(.....) aralığında seyrettiği görülmektedir. İlgili dönemde yalnızca 2014 ve 2017 hac döneminde TURSER kanalıyla sigortalanan yolcu sayısında belirgin bir düşüş gözlenmektedir. Söz konusu düşüşün sebebi ise 2014 hac döneminde bazı acentelerin zorunlu paket tur sigortasını HALK SİGORTA'dan, 2017 hac döneminde ise HALK SİGORTA ve DUBAI STARR'dan yaptırmış olmalarından kaynaklanmaktadır.
- (64) Ek çalışma sürecinde incelenen 2018-2019 dönemine bakıldığında ise 2013-2017 döneminden oldukça farklı bir durumun göze çarptığı görülmektedir. Zira 2017-2018 umre döneminde seyahat acenteleri kanalıyla umreye giden yolcuların %50'sinin TURSER'den sigortalandığı, ancak bu dönem akabinde bu oranın %(.....) ila %(.....) aralığına düştüğü gözlenmektedir. Söz konusu durumun bir sebebi Kurulun 17.10.2018 tarihli ve 18-39/631-306 sayılı kararı sonrasında GULF SİGORTA'nın farklı acenteler aracılığıyla da hac ve umreye yönelik olarak düzenlenen zorunlu paket tur sigortası ürününü sunmaya başlamasıdır. Aşağıdaki tabloda TURSER'in ve GULF SİGORTA'nın 2018 ve 2019 yıllarında hac ve umreye yönelik olarak zorunlu paket tur sigortası sunan diğer araçlarının prim üretimlerine⁶ yer verilmektedir.

⁵ Bazı dönemlerde TURSER kanalıyla sigortalanan yolcu sayısı acente kanalıyla giden yolcu sayısından fazladır. Söz konusu farklılık hastalık, vefat, kaza vs. sebeplerle sigortasını yaptıran hac/umreye gidemeyen yolculardan kaynaklanmaktadır.

⁶ Prim üretimi, sigorta sözleşmesi kapsamında sigortalanan tarafından ödenmesi taahhüt edilen miktar anlamında kullanılmıştır.

Tablo 3: TURSER'in ve GULF SİGORTA'nın Diğer Aracılarının 2018-2019 Döneminde Hac ve Umreye Yönelik Düzenlenen Zorunlu Paket Tur Sigortası Prim Üretimleri

Unvan	2018 Prim Üretimi (TL)	Oran (%)	2019 Prim Üretimi (TL)	Oran (%)
TURSER	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Han Reasürans ve Sig. Brok. A.Ş. (HAN REASÜRANS)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Neova Sigorta A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Hisar Sig. Ara. Hizm. A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Mos Sig. Ara. Hizm. Ltd. Şti.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TS Net Hayat Sig. Ara. Hizm. Ltd. Şti.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Cez Global Sig. Ara. Hiz. A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: GULF SİGORTA'dan Elde Edilen Bilgiler

- (65) Yukarıdaki tabloda, Tablo 2'ye paralel şekilde, GULF SİGORTA'nın 2018 yılında hac ve umreye yönelik düzenlenen zorunlu paket tur sigortasından elde ettiği toplam prim üretimi içerisinde TURSER'in payının %(.....) olduğu, 2019 yılında bu oranın %(.....)'e düştüğü ve GULF SİGORTA'nın toplam prim üretiminin neredeyse (.....) HAN REASÜRANS aracılığı ile elde ettiği görülmektedir. GULF SİGORTA'nın 2018-2019 döneminde TURSER ve HAN REASÜRANS dışındaki acenteleri aracılığıyla elde ettiği prim üretimlerinin ise kayda değer düzeyde olmadığı anlaşılmaktadır.

2014 ve 2017 hac dönemlerinde TURSER'in pazar payındaki belirgin düşüş hac ve umre organizasyonu düzenleyen bazı acentelerin zorunlu paket tur sigortalarını HALK SİGORTA ve DUBAI STARR'dan yaptırmış olmalarından kaynaklanmaktadır. Ek çalışma sürecinde 2018-2019 döneminde de sektördeki durumun ne yönde değiştiğinin tespit edilebilmesi adına sigorta şirketlerinden bilgi talep edilmiştir. Aşağıdaki tabloda hac ve umreye yönelik sigorta poliçesi düzenleyen teşebbüslerin 2013-2019 dönemindeki prim üretimlerine ve buna bağlı olarak oluşan pazar paylarına yer verilmektedir.

Tablo 4: Hac ve Umreye Yönelik Sigorta Poliçesi Düzenleyen Sigorta Şirketlerinin Prim Üretimleri (TL)

Sigorta Şirketi	Prim Üretimleri (TL)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GULF SİGORTA ⁷	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HALK SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DUBAI STARR	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
RAY SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SOMPO SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Sigorta Şirketlerinden Elde Edilen Bilgiler

⁷ GULF SİGORTA'nın 2013, 2014 ve 2015 yıllarına ilişkin prim üretimleri TURİNS'in prim üretimlerini kapsamaktadır.

Tablo 5: Hac ve Umreye Yönelik Sigorta Poliçesi Düzenleyen Sigorta Şirketlerinin Pazar Payları (%)

Sigorta Şirketi	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GULF SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HALK SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DUBAI STARR	-	-	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
RAY SİGORTA	-	-	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SOMPO SİGORTA	-	-	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Sigorta Şirketlerinden Elde Edilen Bilgiler

- (66) Tablo 5'ten devralma işlemi öncesinde TURİNS'in 2013 ve 2015 yıllarında pazar payının %(.....) olduğu, yalnızca 2014 yılında HALK SİGORTA'nın TURİNS'ten %(.....)'lik cüzi bir pazar payı aldığı anlaşılmaktadır. TURİNS'in GULF SİGORTA tarafından devralınması sonrasında ise GULF SİGORTA'nın 2016 yılında (.....) ele geçirdiği, ancak 2017 yılında pazarın yapısının biraz daha değişerek HALK SİGORTA ve DUBAI STARR'ın pazara giriş yaptığı anlaşılmaktadır. 2017 yılında HALK SİGORTA'nın %(.....), DUBAI STARR'ın ise %(.....) bir pazar payı elde ettiği, 2018-2019 döneminde ise pazarın yapısının oldukça değiştiği görülmektedir. 2017 yılında pazara giriş yapan DUBAI STARR'ın 2018 yılında %(.....)'lük pazar payı ile neredeyse GULF SİGORTA kadar pazar payı elde ettiği, 2019 yılında ise prim üretiminin GULF SİGORTA'yı geçerek %(.....)'lik bir pazar payına ulaştığı anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra 2018 yılında RAY SİGORTA ve SOMPO SİGORTA da sektöre giriş yapmıştır. RAY SİGORTA 2019 yılında 2018 yılına kıyasla prim üretimini yaklaşık (.....) kat artırarak %(.....)'luk bir pazar payı elde etmiştir. Dolayısıyla TURSER kanalıyla sigortalanan yolcu sayısının 2018-2019 döneminde keskin bir düşüş göstermesinin diğer sebebinin de sektöre farklı oyuncuların girmesi ve/veya sektörde faaliyet gösteren oyuncuların pazar paylarını belirgin bir şekilde artırması olduğunu söylemek mümkündür.
- (67) Hac ve umre organizasyonları birer paket tur niteliği taşımaktadır. 1618 sayılı Kanun uyarınca seyahat acenteleri düzenledikleri paket tur kapsamında müşteriye taahhüt ettikleri hizmetlerin acentenin iflası da dâhil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmek zorundadır. Dolayısıyla hac ve umre organizasyonlarına yönelik olarak düzenlenen zorunlu paket tur sigortasının yurt içi veya yurt dışı için düzenlenen herhangi bir paket tur sigortasından temel olarak farkı bulunmamaktadır. Bu nedenle, GULF SİGORTA'nın pazardaki konumunun sadece hac ve umreye yönelik düzenlenen sigorta özelinde değil tüm paket turlar için düzenlenen zorunlu paket tur sigortası dikkate alınarak tespit edilmesi gerekmektedir.
- (68) Zorunlu paket tur sigortası genel sorumluluk sigortasının alt branşı niteliğindedir. Soruşturma ve ek çalışma sürecinde genel sorumluluk sigortasında prim üretimi olan ilk 20 sigorta şirketinden⁸ zorunlu paket tur sigortası alanında poliçe üretimi gerçekleştirip gerçekleştirmediğine, poliçe düzenliyorsa prim üretimlerine yönelik bilgiler talep edilmiştir. Söz konusu sigorta şirketlerinden sekiz adedi seyahat acentesinin ticari başarısızlığını içerecek şekilde zorunlu paket tur sigortası düzenlediklerini belirtmiş olup

⁸ Genel sorumluluk sigortasında ilk 20 şirketin 2017 itibarıyla toplam prim üretimi pazarın %95,73'ünü oluşturmaktadır. Kaynak <https://www.tsb.org.tr/resmi-istatistikler.aspx?pageID=909>.

20-46/620-272

İlgili sigorta şirketlerinin prim üretimlerine ve pazar paylarına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 6: Zorunlu Paket Tur Sigorta Poliçesi Düzenleyen Sigorta Şirketlerinin Prim Üretimleri (TL)

SİGORTA ŞİRKETİ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GULF SİGORTA ⁹	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ERGO SİGORTA A.Ş. (ERGO SİGORTA) ¹⁰	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HALK SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SOMPO SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ALLIANZ SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DUBAI STARR	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ANADOLU SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HDI SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
RAY SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Sigorta Şirketlerinden Gelen Cevaplar

⁹ GULF SİGORTA'nın 2013, 2014 ve 2015 yıllarına ilişkin prim üretimleri TURİNS'in prim üretimlerini kapsamaktadır.

¹⁰ HDI SİGORTA'dan gelen cevap yazısında ERGO SİGORTA'nın tüm aktif ve pasifler ile birlikte HDI SİGORTA bünyesine geçtiği ve birleşme işleminin İstanbul Ticaret Sicil Müdürlüğü tarafından 02.12.2019 tarihinde tescil edildiği bilgisi verilmiştir. Ancak devir işleminin 2019 yılı sonunda gerçekleşmesinden ötürü tabloda HDI SİGORTA ve ERGO SİGORTA'nın verilerine ayrı ayrı yer verilmiştir.

Tablo 7: Zorunlu Paket Tur Sigorta Poliçesi Düzenleyen Sigorta Şirketlerinin Pazar Payları (%)¹¹

SİGORTA ŞİRKETİ	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GULF SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ERGO SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HALK SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SOMPO SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ALLIANZ SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DUBAI STARR	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ANADOLU SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
HDI SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
RAY SİGORTA	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Sigorta Şirketlerinden Gelen Cevaplar

- (69) Zorunlu paket tur sigortası pazarı esas alındığında, TURİNS'in 2014 ve 2015 yıllarına ilişkin pazar payının sırasıyla %(.....) ve %(.....) olduğu görülmektedir. Devralma sonrasında ise GULF SİGORTA'nın 2016 yılında %(.....), 2017 yılında %(.....) pazar payına sahip olduğu anlaşılmaktadır. 2013-2017 döneminde TURİNS ve GULF SİGORTA'yı takip eden şirketlerin ise ERGO SİGORTA, HALK SİGORTA ve RAY SİGORTA olduğu görülmektedir. 2018 ve 2019 yıllarına bakıldığında, GULF SİGORTA'nın hac ve umre özelinde düzenlemiş olduğu sigorta ürünündeki düşüşe paralel olarak toplam zorunlu paket tur sigortası pazarında da pazar paylarının belirgin bir düşüş gösterdiği, yine Tablo 5'te yer alan verilere paralel olarak DUBAI STARR'ın 2018 ve 2019 yıllarındaki pazar payında kayda değer bir sıçrama elde ettiği anlaşılmaktadır. GULF SİGORTA ve DUBAI STARR'dan sonra ise ERGO SİGORTA ve HALK SİGORTA'nın ilgili yıllarda %(.....) bandında pazar payı sahibi olduğu gözlemlenmektedir.

I.6.3. TURSER'in Hac ve Umre Dışındaki Sigorta Hizmetlerine Yönelik Tespitler

- (70) Yukarıda yer verilen mahkeme kararlarında, Kurulun 17.10.2018 tarihli ve 18-39/631-306 sayılı kararının 1. ve 2. maddelerinin iptal gerekçesi olarak "sigorta hizmet sektörüne yönelik bir inceleme ve soruşturma yapılmaksızın hac ve umre seyahati sunan hizmet sektörü üzerinden soruşturma yapılması" gösterilmiştir. Bu nedenle, işbu ek çalışma kapsamında TÜRSAB'ın hac ve umre organizasyonu düzenleyen seyahat acenteleri haricindeki seyahat acentelerini zorunlu paket tur sigortası ürünü için kendi iştiraki TURSER'e yönlendirip yönlendirmediği hususu üzerinde de durulmuştur. Aşağıdaki tabloda ilk etapta TURSER'in 2013-2019 dönemindeki prim üretimlerinin ne kadarını hac

¹¹Hac ve umreye yönelik düzenlenen sigorta poliçesinde esasında yolcunun ferdi kaza riski ve acentenin mesleki sorumluluğu teminat altına alınmaktadır. Tabloda belirtilen pazar payları ise sigorta şirketlerinin yalnızca acentenin mesleki sorumluluğu kapsamında vermiş oldukları teminata ilişkin prim üretimlerini ve pazar paylarını içermektedir. Dolayısıyla sigorta şirketlerinin seyahat kapsamında vermiş oldukları ferdi kaza teminatı da eklenince GULF SİGORTA'nın pazar payının düşeceği öngörülmektedir. Soruşturma sürecinde sigorta şirketlerinden ferdi kaza prim üretimleri talep edilmiş, ancak söz konusu primlerin tamamının eklenerek pazar payı hesaplanmasının pazarı oldukça genişleteceği kanaatine varılmıştır. Zira ferdi kaza sigortası oldukça yaygın bir şekilde bilinen ve kullanılan bir sigorta çeşididir. Bu nedenle, pazarın en dar anlamda "zorunlu paket tur sigortası prim üretimi" esas alınarak değerlendirilmesinin daha doğru olacağı kanaatine varılmıştır.

ve umre organizasyonlarına yönelik ürününden ne kadarını diğer sigorta ürünlerinden elde ettiği bilgisine yer verilmektedir.

Tablo 8: TURSER'in Hac ve Umreye Yönelik Sigorta Ürünü ile Diğer Ürünlerden Elde Ettiği Prim Üretimleri

Prim Üretimleri	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hac ve Umreye Yönelik Sigorta Ürününden Elde Edilen Prim (TL)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Oran (%)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Diğer Ürünlerden Elde Edilen Prim (TL)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Oran (%)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Prim Üretimi	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: TURSER'den Gelen Cevaplar

- (71) Yukarıda yer alan tablodan TURSER'in hac ve umreye yönelik sigorta ürününden elde ettiği prim üretiminin yıllar itibarıyla arttığı, ancak 2018 ve 2019 döneminde belirgin bir düşüş gösterdiği görülmektedir. Daha önce de açıklandığı üzere, 2018 ve 2019 yılında GULF SİGORTA'nın farklı acenteleri bu alanda poliçe kesmeye başlamasının yanı sıra sektördeki diğer sigorta şirketleri pazara giriş yapmış ve/veya pazardaki paylarında sıçrama gerçekleştirmiştir. Bunun dışında TURSER'in hac ve umre dışındaki ürünlerden elde ettiği prim üretimi zaman zaman hac ve umreye yönelik prim üretiminin altında kalsa da genel itibarıyla hac ve umreye yönelik prim üretiminin üzerinde seyretmektedir.
- (72) Hac ve umreye yönelik sigorta ürünü esasında bir zorunlu paket tur sigortası niteliğindedir. Buraya kadar TURSER'in prim üretimleri içerisinde yalnızca hac ve umre organizasyonlarına ilişkin düzenlemiş olduğu zorunlu paket tur sigortaları bakımından bir değerlendirme yapılmıştır. Bununla birlikte, TURSER'in hac ve umre dışında düzenlemiş olduğu zorunlu paket tur sigorta büyüklüğünün de ortaya konulması önem taşımaktadır. Aşağıdaki tabloda yıllar itibarıyla hac ve umre organizasyonu düzenleyen acenteler dışındaki seyahat acentelerinin kaç tanesinin TURSER kanalıyla zorunlu paket tur sigortası yaptırdığı, kaç yolcu için söz konusu sigortanın yapıldığı, TURSER'in bu kapsamda elde ettiği prim üretimi ve bu primlerin hac ve umre dışındaki ürünlerden elde edilen prim üretiminin ne kadarlık bölümünü oluşturduğu bilgisine yer verilmektedir.

Tablo 9: TURSER'in Hac ve Umre Dışında Düzenlediği Zorunlu Paket Tur Sigortasına İlişkin Bilgiler

Yıl	Hac ve Umre Dışında TURSER'den Zorunlu Paket Tur Sigortası Yaptıran Acente Sayısı	Sigorta Yapılan Yolcu Sayısı	TURSER'in Elde Ettiği Prim (TL) (A)	TURSER'in Hac ve Umre Dışında Elde Ettiği Prim (B)	A/B (%)
2013	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2014	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2015	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2016	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2017	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2018	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2019	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: TÜRSAB ve GULF SİGORTA'dan Elde Edilen Bilgiler

- (73) Tablodan, hac ve umre organizasyonu dışında paket tur düzenleyen seyahat acentelerinin kayda değer bir bölümünün zorunlu paket tur sigortası için TURSER'i tercih

ettiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, söz konusu acenteler içerisinde prim üretimi yüksek olan acentelerden zorunlu paket tur sigortası için TURSER'i tercih etme gerekçeleri ve bu konuda TÜRSAB'ın herhangi bir yönlendirmesi/zorlaması olup olmadığı hususunda bilgi talep edilmiştir. Teşebbüslerden gelen cevaplara aşağıda yer verilmektedir;

- (.....) tarafından genellikle Meksika, Tayland, Malezya, Ürdün, Maldivler, Mısır ülkelerine paket tur düzenlendiği, TURSER'in sunduğu ürünün Bakanlığın zorunlu paket tur kriterlerini karşılaması ve TURSER'in işyerlerine yakın olması sebebiyle tercih edildiği, sigortanın TURSER'den yapılmasının tamamen kendi tercihleri olduğu, TÜRSAB tarafından herhangi bir yönlendirme/zorlama yapılmadığı,
- (.....) tarafından genellikle Suudi Arabistan, İsrail, İspanya, Özbekistan, Bosna-Hersek, Makedonya, Kosova ve Bulgaristan'a paket tur düzenlendiği, TURSER'in bağlı buldukları meslek kuruluşunun bir iştiraki olması ve sigorta bedeli olarak daha avantajlı seçenekler sunması sebebiyle tercih edildiği, bu konuda TÜRSAB tarafından herhangi bir yönlendirme/zorlamanın söz konusu olmadığı,
- (.....) tarafından ağırlıklı olarak Güneydoğu Anadolu, Karadeniz ve Kapadokya bölgelerine paket tur düzenlendiği, bir dönem daha uygun fiyatlı teklifler sunması nedeniyle TURSER'in tercih edildiği, ancak şu anda daha uygun fiyatlı alternatifler olması nedeniyle TURSER ile çalışmadıkları, sigortanın TURSER'den yapılması için TÜRSAB tarafından herhangi bir zorlama yapılmadığı,
- (.....) tarafından Tayland ve Fas başta olmak üzere İspanya, İngiltere, Balkanlar, Vietnam'a turlar düzenlendiği, TURSER'in hem maliyet hem de içerik anlamında ihtiyaca cevap vermesinden ötürü tamamen özgür iradeleri ile tercih edildiği, bu konuda TÜRSAB'ın herhangi bir yönlendirmesi/zorlaması olmadığı,
- (.....) tarafından iç pazar olarak Karadeniz, Güneydoğu Anadolu; dış pazar olarak Balkanlar ve Yunan Adaları'na paket turların düzenlendiği, 2013 döneminde Kuşadası bölgesindeki sigorta şirketlerinin paket tur sigortasını pek fazla sunmadığı, bu nedenle de maliyetlerin çok yüksek çıktığı, o dönemde TURSER'in hem TÜRSAB bünyesinde olması hem de 1618 sayılı Kanun'un öngördüğü tüm kriterleri karşılaması nedeniyle tercih edildiği, ancak 2016-2017 yılından itibaren TURSER dışındaki şirketler ile de çalıştıkları, 2013-2016 döneminde TURSER'den yapılan sigortalar için TÜRSAB tarafından herhangi bir yönlendirme/zorlama yapılmadığı,
- (.....) tarafından düzenledikleri paket turların yaklaşık %70'ini yurt içi, %30'unu yurt dışı turların oluşturduğu, TURSER'in bağlı buldukları meslek birliğine destek olunması, düzenlenen poliçenin yasa ve yönetmeliklere uygun olduğu konusunda tereddüt yaşanmaması, olası sorunlarda muhataplarının meslek birliği olabileceği konusunda güvende hissedilmesi ve poliçe bedellerinin piyasa koşullarında olması hususlarından ötürü tercih edildiği, TURSER'den hizmet alınması konusunda TÜRSAB'ın herhangi bir yönlendirmesi olmadığı, zira yaklaşık bir yıldır farklı bir sigorta şirketi ile çalıştıkları,
- (.....) tarafından Orta Avrupa, İtalya, Benelüks, İspanya, Yunanistan, Dubai ve Uzakdoğu ülkelerine paket turlar düzenlendiği, TURSER'i tercih etmelerinin özel bir sebebi olmadığı, aynı dönemde farklı sigorta şirketleri ile de çalıştıkları, TURSER ile çalışma konusunda TÜRSAB'ın veya başka kurumların herhangi bir yönlendirmesinin olmadığı

ifade edilmiştir.

I.7. Değerlendirme

- (74) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde; *"Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır."* hükmü yer almaktadır. Söz konusu maddenin gerekçesinde ise, *"Çoğu zaman teşebbüsler ortak sorunlarıyla ilgilenmek üzere aralarında tüzel kişiliği olan veya tüzel kişiliği olmayan birlikler oluştururlar. Bu birlikler zaman zaman üyeleri arasında rekabeti önleyerek üyelerinin daha fazla kazançlar elde etmelerine hizmet edici kararlar alabilirler. Bu gibi kararlar da rekabet sistemine aykırıdır ve yasaklanmıştır."* denilmektedir. Bahse konu maddede yer alan hüküm ve maddenin gerekçesinden teşebbüs birliği karar ve eylemlerinin rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıması veya bu etkiyi meydana getirmesi durumunda Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır. Yer verilen hüküm uyarınca, bir eylemin 4054 sayılı Kanun kapsamında ele alınabilmesi için öncelikle eylemi gerçekleştirenin Kanun'un 3. maddesinde tanımlanan teşebbüs veya teşebbüs birliği olması gerekmektedir.
- (75) 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde *"Teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlik"* teşebbüs birliği olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla, seyahat acenteliği hizmetleri sunan ve birer teşebbüs olan tüm seyahat acentelerinin üye olmak zorunda oldukları TÜRSAB, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde teşebbüs birliği konumundadır.
- (76) Ek çalışma kapsamında incelenen husus, TÜRSAB tarafından hac ve umre seyahati düzenleyen acentelere, yolculara yaptırılması gereken sigortanın kendi iştiraki olan TURSER'den alma zorunluluğu getirilmesi ve TÜRSAB'ın acentelerin başka sigorta şirketlerinden sigorta yaptırmalarına engel olmasına ilişkin iddialardır. Bu çerçevede TÜRSAB'ın teşebbüs birliği niteliğini haiz olması, iddialarda belirtilen hususların rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıması veya bu etkiyi meydana getirmesi olasılığının bulunması nedeniyle TÜRSAB'ın iddia konusu eylemleri 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilmiştir.
- (77) Hac ve umre seyahatlerinde yolculara sunulan sigorta hizmetlerine ilişkin hususlar BHUK kararları doğrultusunda belirlenmekte ve bu kararlar TÜRSAB tarafından üyelerine iletilmektedir. Bu bakımdan dosya konusuna ilişkin değerlendirme BHUK kararları, TÜRSAB'ın üyelerine yaptığı duyurular, seyahat acenteleri ve sigorta şirketlerinin ifadeleri ve sigorta şirketlerinden elde edilen bilgiler doğrultusunda yapılmıştır.
- (78) 1618 sayılı Kanun'un 12. maddesi uyarınca seyahat acenteleri, düzenledikleri paket tur kapsamında yolculara taahhüt ettikleri hizmetlerin acentenin iflası da dahil olmak üzere herhangi bir nedenle verilmemesi veya taahhüt edilen şekilde verilmemesinden kaynaklanabilecek sorumluluklarını sigorta ettirmek zorundadır. Hac ve umre seyahatleri de paket tur kapsamına benzer nitelik taşıdığından, söz konusu Kanun maddesindeki hükümler BHUK kararlarında da dikkate alınmış ve acentelerin hac ve umre organizasyonlarında sigorta yaptırmaları zorunlu tutulmuştur.
- (79) BHUK kararları incelendiğinde, *"Acentaların sigorta işlemlerini istedikleri sigorta şirketlerine yaptırabilmelerine..."* hükmünün istisnasız tüm kararlarda bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla BHUK kararlarında acentelere hac ve umre organizasyonlarında istedikleri sigorta şirketi ile sözleşme yaparak yolcularını sigortalatabilme imkânı sunulduğu anlaşılmaktadır.
- (80) Bunun yanı sıra acenteler yolcularını sigortalatmak haricinde hac ve umre seyahati düzenleyebilmek için DİB'e teminat mektubu vermektedir. Söz konusu teminat

mektubunun BHUK kararları doğrultusunda hac seyahatlerinde hac için belirlenen ücretin tamamı kadar olmasının kararlaştırıldığı görülmektedir. Umre seyahatlerinde ise 2015-2016 umre dönemi dışındaki dönemlerde umre için belirlenen ücretin %50'si olarak belirlendiği anlaşılmaktadır. Yalnızca 2015-2016 döneminde bu oran %25'e düşürülmüştür.

- (81) Sigorta hizmetlerine ilişkin TÜRSAB duyuruları ele alındığında, BHUK kararlarında sigorta işlemlerine ilişkin yer alan hususların üyelere ilettiği; 2013 hac döneminde acentelerden sigorta işlemi için (.....) TL; 2014, 2016, 2017 hac döneminde (.....) TL, 2015 hac döneminde ise (.....) TL; 2013-2014 umre döneminde (.....) Euro sigorta bedeli talep edildiği anlaşılmaktadır. Yine UMRE 2014/06 sayılı duyurudan; üyelere yasalar gereği sigorta yaptırma zorunluluğu hatırlatılarak TÜRSAB tarafından üyelerine avantajlı sigorta paketi sunabilmek amacıyla sigorta şirketleri ile sözleşme yapılmaya çalışıldığı ve yapılan çalışma sonucunda sigorta paket ücretinin (.....) Euro'dan (.....) Euro'ya düşürüldüğü, ayrıca birlik bünyesinde bulunan TURSER ve TURINS aracılığı ile daha avantajlı sigorta paketi sunulması yönünde çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır. Ek çalışma sürecinde TÜRSAB'ın 2018 ve 2019 yıllarında da üyelerine yaptığı duyurular incelenmiş olup ilgili duyurularda TÜRSAB'ın sigorta konusunda üyelerine sadece BHUK kararlarını ilettiği görülmüştür. Bunun yanı sıra önceki yıllarda üyelerine yaptığı duyurularında TURSER'in sigorta fiyatının ne kadar olduğuna ve sigorta yaptırmak isteyen acentelerin sigorta bedelini TURSER'in hesabına aktarabileceğine yönelik ifadelerin de 2018-2019 dönemindeki duyurulardan kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Ek çalışma sürecinde GULF SİGORTA'dan elde edilen bilgilerden, 2017-2018 Umre dönemi için sigorta bedelinin (.....) TL olduğu, ancak 2018 Haziran ayında (.....) TL'ye düşürüldüğü bilgisi verilmiştir. 2018 hac, 2018-2019 umre ve 2019 hac döneminde de sigorta bedelinin (.....) TL olarak devam ettiği, ancak 2018-2019 umre döneminde ilgili sigortayı yapan acentelerden HAN REASÜRANS'ın 2019 yılının Eylül ayında sigorta bedelini (.....) TL'ye düşürdüğü belirtilmiştir.
- (82) BHUK kararları ve TÜRSAB duyuruları birlikte ele alındığında; hac ve umre seyahatlerinde acentelerin yolculara yaptırmak zorunda olduğu sigortanın 1618 sayılı Kanun hükmü ve BHUK kararları uyarınca zorunlu tutulduğu, TÜRSAB'ın da birlik görev ve yetkileri doğrultusunda üyesi olan acentelere avantaj sağlamak amacıyla söz konusu hizmeti sunmaya çalıştığı anlaşılmaktadır. Bu noktada TÜRSAB'ın görev ve yetkilerini 4054 sayılı Kanuna aykırı olacak şekilde kullanıp kullanmadığı, üyesi olan acenteleri kendisi tarafından belirlenen sigorta şirketine yönlendirip yönlendirmediği veya belirli bir sigorta şirketinden hizmet alınmasını zorunlu tutup tutmadığı önem kazanmaktadır.
- (83) Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde, TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan UMRE 2015-2016/01 sayılı duyuru önem taşımaktadır. İlgili duyuruda TÜRSAB tarafından acentelerin yolcularını TÜRSAB'ın iştiraki TURINS'ten sigortalatmaları durumunda sigorta bedelinin hizmet bedeli içinde sayılarak ayrıca bir ücret tahakkuk ettirilmeyeceği bildirilmiştir. Hizmet bedeli; TÜRSAB'ın hac ve umre seyahatlerinde Mekke ve Medine'de yolculara yardımcı olabilmek adına irtibat bürolarının açılması ve buralarda görevli bulundurulması, acente organizasyonu ile giden yolcuların havalimanlarında karşılanıp uğurlanması, yolculara verilecek toplu yemek hizmetlerinin hazırlanması ve sağlık açısından kontrolünü yapmak üzere görevlendirilen diyetisyenlerin harcırahlarının karşılanması gibi üstlendiği birtakım görevlerin karşılığında acentelerden talep ettiği bir bedeldir. TÜRSAB'ın üyelerine yaptığı duyurular incelendiğinde 2013-2017 döneminde umre organizasyonları için bu bedelin (.....) Euro ile (.....) Euro arasında gerçekleştiği, hac organizasyonlarında ise (.....) ABD Doları olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, TÜRSAB'ın ilgili duyurusu göz önünde bulundurulduğunda, bir acentenin TURSER haricinde bir sigorta şirketinden sigorta yaptırmak istemesi halinde acentenin hem sigorta

maliyetine katlanması hem de düzenlediği organizasyona göre TÜRSAB'a ilgili yılda belirlenen hizmet bedelini ödemesi söz konusu olacaktır. Oysa ki acentenin yolcularını TURİNS kanalıyla sigortalatması halinde acente hizmet bedeli ödemeyecektir. Bu nedenle, TÜRSAB'ın ilgili duyurusu ile yolcularını iştiraki TURİNS'ten sigortalatan acentelere avantaj sağlayarak kendi iştirakine yönlendirme yaptığı anlaşılmaktadır. Nitekim Tablo 5 incelendiğinde; hac ve umreye yönelik sigorta poliçesi düzenleyen sigorta şirketlerinden TURİNS'i devralan GULF SİGORTA'nın 2015 ve 2016 yılındaki pazar payının %(.....), 2017 yılındaki pazar payının %(.....) olarak gerçekleştiği görülmektedir. Tüm zorunlu paket tur sigortası ele alındığında ise; Tablo 7'den TURİNS'in zorunlu paket tur sigortası kapsamında 2014 yılında %(.....), 2015 yılında %(.....); TURİNS'in devralınması sonrasında GULF SİGORTA'nın zorunlu paket tur sigortası kapsamında 2016 yılı için %(.....), 2017 yılı için %(.....) pazar payı elde ettiği ve söz konusu şirketlerin pazar payının yıllar itibarıyla arttığı görülmektedir. Elde edilen bu bilgilerden yola çıkarak TÜRSAB'ın, bünyesinde bulunan acentelerini iştiraki TURİNS'e yönlendirdiğini, söz konusu uygulamanın sigorta şirketlerinin pazar paylarına da yansıtıldığını belirtmek mümkündür.

- (84) Bunun yanında, devralma öncesinde TURİNS'in, devralma sonrasında ise GULF SİGORTA'nın pazardaki konumunun sadece TÜRSAB'ın yönlendirmesinden kaynaklanıp kaynaklanmadığı incelenmesi gereken bir diğer husustur. Bu nedenle, dosya kapsamında sigorta şirketlerinden hac ve umreye yönelik sigorta pazarına girmek isteyip istemedikleri konusunda bilgi talep edilmiş ve görüşme yapılmıştır. Bunun yanı sıra sigorta uygulamalarına ilişkin bazı seyahat acentelerinin görüşleri alınmıştır.
- (85) Hac ve umre seyahatlerindeki sigorta işlemlerine ilişkin olarak seyahat acenteleri ile yapılan görüşmelerde genel itibarıyla, TÜRSAB'ın zorunlu paket tur sigortasına ilişkin herhangi bir zorlamasının bulunmadığı, buna karşılık acentelerin kendi istekleriyle TÜRSAB kanalıyla sigorta poliçesini düzenletmeyi tercih ettikleri bildirilmiştir. Sigorta şirketleriyle yapılan görüşmeler sonucunda ise genel olarak sigorta şirketlerinin çeşitli sebeplerden, hac ve umreye ilişkin zorunlu paket tur sigortası pazarına girmekte istekli olmadıkları ifade edilmiştir. Buna karşılık, SOMPO SİGORTA tarafından, TÜRSAB ile turizm şirketlerinin çalışma şekillerinden dolayı hac ve umreye ilişkin seyahat sigortası ürünü hakkında teklif sunmaya fırsat bulamadıkları belirtilmiştir.
- (86) Yapılan görüşmeler ve gelen cevaplarda dile getirilen bu ifadelerden; devralma öncesinde TURİNS, devralma sonrasında ise GULF SİGORTA'nın pazardaki konumlarının sadece TÜRSAB'ın yönlendirmesinden kaynaklanmadığı, yolcuların yaşının yüksek olması ve sigorta konusunda bir reasürans tarafı bulunamaması gibi çeşitli nedenlerden dolayı diğer sigorta şirketlerinin hac ve umreye yönelik sigorta pazarına girmeye istekli olmadıkları, sigorta şirketlerinin isteksizliği nedeniyle seyahat acentelerinin devralma işlemi öncesinde TÜRSAB'ın iştiraki TURİNS'e, devralma işlemi sonrasında GULF SİGORTA'ya yöneldiği anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra acentelerin sigortalarını TURSER'den yapmaları konusunda zorunlu tutulmadığı, nitekim 2014 ve 2017 yıllarında acentelerden talep gelmesi durumunda diğer sigorta şirketlerinin de sigorta poliçesi düzenleyebildiği ve TÜRSAB'ın bu işlem karşısında acentelere herhangi bir yaptırım uygulamadığı değerlendirilmektedir.
- (87) Benzer şekilde, hac ve umre organizasyonları dışında paket tur düzenleyen seyahat acenteleri tarafından da TURSER'in TÜRSAB'ın iştiraki olması, düzenlenen poliçenin 1618 sayılı Kanun'a uygun olması, gerektiğinde muhatap bulmanın kolay olması, poliçe bedellerinin piyasa koşullarında makul bulunması, daha eski dönemlerde ilgili poliçeyi düzenleyen az sayıda sigorta şirketi olması ve TÜRSAB'a destek olmak istenmesi nedenlerinden ötürü tercih edildiği belirtilmektedir. Buna ilaveten, ek çalışma sürecinde

bilgi talep edilen acentelerin tümü poliçenin TURSER'den yapılması konusunda herhangi bir yönlendirme/zorlama yapılmadığını ifade etmektedir.

- (88) Öte yandan hac ve umre organizasyonlarına yönelik olarak sunulan ürün için sigorta şirketleri bakımından pazarda oluşan durumun her ne kadar sadece TÜRSAB'ın yönlendirmesinden kaynaklanmadığı, acentelerin sigortalarının TURSER'den yaptırılması noktasında zorunlu tutulmadığı ve sigorta şirketlerinin bu pazara girmekte isteksiz davrandıkları anlaşılrsa da; TÜRSAB tarafından üyelerine yapılan, yolcularını TURSER'den sigortalatan acentelere avantaj sağlanması suretiyle acentelerin TURSER'den sigorta yapılmasını teşvik edici/yönlendirici 21.10.2015 tarih ve UMRE 2015-2016/01 sayılı duyurusu ve bunun TÜRSAB'ın acenteler birliği konumu nedeniyle pazardaki etkisi dikkate alındığında, TÜRSAB'ın söz konusu eyleminin pazarda rekabet açısından olumsuz etki yaratabileceği değerlendirilmektedir. Nitekim 2013-2017 döneminde acenteler, yolcularına sigorta yaptırmak için çoğunlukla TÜRSAB'ın iştiraki ve GULF SİGORTA'nın acentesi konumunda olan TURSER'e yönelmişlerdir. Buna karşılık TÜRSAB'ın anılan davranışlarının sistematik bir şekilde uygulanmadığı ve zorlayıcı bir niteliğinin de bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu çerçevede, TÜRSAB'ın duyurusunun 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali olarak değerlendirilemeyeceği, bununla birlikte anılan Kanun maddesi kapsamında rekabeti bozucu uygulamalardan kaçınılması gerektiği yönünde görüş gönderilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

(89) Ankara 17. İdare Mahkemesinin 26.02.2020 tarih ve E: 2019/991, K: 2020/409 sayılı kararına, 16.04.2020 tarih ve 20-20/272-M sayılı Kurul kararı ile yürütülen ek çalışma kapsamında düzenlenen rapora, toplanan bilgi ve belgelere ve incelenen dosya kapsamına göre;

1. Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin, Hac ve Umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda oldukları paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kıldığı iddiasına ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmediğine, dolayısıyla adı geçen teşebbüs birliğine 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde idari para cezası uygulanmasına yer olmadığına OYBİRLİĞİ ile,
2. Bununla birlikte, Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'ne 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti bozucu uygulamalardan kaçınılması gerektiği yönünde görüş gönderilmesi için Başkanlığa yetki verilmesine OYBİRLİĞİ ile,

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere karar verilmiştir.