

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2006-2-162 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 07-14/114-34
Karar Tarihi : 15.2.2007

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Murat ÇETİNKAYA, Ayşe Özlem UZUN, Remzi Özge ARITÜRK,
Şerife Demet KAYA

C. ŞİKAYET EDEN : Ada Medya Reklam ve Prd. Hiz. San. Ve Tic. Ltd. Şti.
Florya Cad. Ekşinar Sok. No:15/2 Florya/İstanbul
Temsilcisi: Av. Mehmet DEDEOĞLU
Büyükdere Cad. Emlak Kredi Blokları A-1 Blok Kat:6 D:24
80620 Levent/İstanbul

20 **D.HAKKINDA
ÖNARAŞTIRMA
YAPILANLAR**

- Ströer Kentvizyon Reklam Paz. Ltd. Şti.
Cumhuriyet Cad. K Han No:16/8 Elmadağ/İstanbul
- İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş.
Fulya Mah. Mevlüt Pehlivan Sok. No:23 Gayrettep/İstanbul
- İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Saraçhane/İstanbul

30 **E. DOSYA KONUSU** : Ströer Kentvizyon Reklam Paz. Ltd. Şti. (Ströer Kentvizyon), İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş. (Kültür A.Ş.) ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın, İstanbul billboard pazarında tekel oluşturmak, piyasaya girişi engellemek ve hakim durum yaratarak fiyatları artırmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası.

40 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikayetçi tarafından yapılan başvuruda;
- Türkiye'de açık hava reklam iletim pazarının ürün bazında "duyuru tahtası (billboard) reklam yeri", "kule (pisa) reklam yeri", "raket/otobüs durağı reklam yeri" ve "duvar reklam yeri" olmak üzere dört ana bölüme ayrıldığı; coğrafi olarak ise il temelli, bölge temelli ya da İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük şehirler ve diğer Anadolu şehirleri olarak iki küme bazında tanımlanabileceği,
- Ströer Kentvizyon Reklam Pazarlama Ltd. Şti (Ströer Kentvizyon)'nin İstanbul ve Ankara illerinde billboard reklam yeri pazarında tekel konumunda bulunduğu, Anadolu illerinde ise %80 pazar payına sahip olduğu; kule reklam yeri ve raket/otobüs durağı reklam yeri pazarlarının Türkiye genelinde dört firmanın ve duvar reklam yeri pazarının ise birçok firmanın denetimi altında olduğu,

07-14/114-34

- İstanbul ilinde billboard reklam yeri pazarının %80'inin İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), %20'sinin ise Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD)'nin hüküm ve tasarrufunda bulunduğu,

- 10 yıldan uzun bir süredir İstanbul'da faaliyette bulunan Ada Medya'nın TCDD'ye ait yerlerde kiraladığı billboardlara ilişkin en son 2004 yılında yenilene izinlerin Ocak 2005'te Belediye tarafından hiçbir yasal gerekçe gösterilmeksizin iptal edildiği ve İBB tarafından Ada Medya'dan billboardların kaldırılmasının talep edildiği,

50 - Bunun üzerine İBB aleyhine billboardlara ilişkin iznin yasal dayanaktan yoksun ve kasıtlı olarak iptal edildiğine dair İstanbul 3. İdare Mahkemesi (Mahkeme)'nde dava açıldığı ve Mahkeme'nin Aralık 2005'te yürütmeyi durdurma kararı verdiği,

- Mahkeme'nin yürütmeyi durdurma kararı almasından önce İBB'nin TCDD ile bir sözleşme yaparak iptal edilen söz konusu izinlerin kapsamı içerisinde yer alan yerlere kendisinin billboard koymak üzere anlaştığı ve böylece pazarın %100'üne sahip olduğu,

- Ocak 2006'da ise İBB'nin bir ihale yaparak İstanbul ili billboard pazarının %100'ünün işletilmesi işini İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş. (Kültür A.Ş.)'ye verdiği, Kültür A.Ş.'nin de söz konusu billboardların pazarlanması işini Ströer/Akademi Grubu'na devrettiği,

60 - Halihazırda Ströer/Akademi Grubu'nun İstanbul ve Ankara illerinde billboard reklam yeri iletim pazarında %100, Türkiye genelinde ise hem ciro hem sayı bakımından %90 pazar payına sahip olduğu ve yukarıda belirtilen devir işlemi akabinde pazardaki satış fiyatlarının %100 oranında artış gösterdiği ve pek yakında yeni bir %100 artışın yapılacağına konuşulduğu,

- Billboardların görsel olarak diğer tüm reklam ünitelerine baskın niteliği itibarıyla açık hava reklamcılığının alternatifi olmayan bir mecrası olduğu ve bu mecraya hakim olan bir firmanın diğer mecralara da ağırlığını koyma olanağına kavuştuğu,

- Bu nedenlerle İBB, Kültür A.Ş. ve Ströer/Akademi Grubu'nun 4054 sayılı Kanun'a aykırı eylem ve işlemlerle Ada Medya'yı pazarın dışına çıkardıkları

70 belirtilerek konunun incelenerek gereğinin yapılması talep edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: 1.12.2006 tarih ve 8166 sayı ile Rekabet Kurumu'na giriş yapan şikayet üzerine hazırlanan 1.2.2007 tarih ve 2006-2-162/BN-06-AOU sayılı Bilgi Notu, 22.12.2006 tarih ve REK. 0.06.00.00-110/213 sayılı Başkanlık Önergesi ile 06-95 sayılı Kurul Toplantısında görüşülmüş ve yapılan görüşmeler sonucunda dosya konusu iddialara yönelik olarak, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 55. maddesinin birinci fıkrası uyarınca İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş. ve Ströer/Akademi Grubu hakkında 28.12.2006 tarih ve 06-95/1200-M sayılı Kurul Kararı uyarınca önaraştırma açılmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine yapılan inceleme sonucunda hazırlanan 7.2.2007 tarih 2006-2-162/ ÖA-07-M.Ç. sayılı önaraştırma raporu, 13.2.2007 tarih ve REK.0.06.00.00-110/56 sayılı Başkanlık önergesi ile 07-14 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

80 **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;

- İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin açık hava reklam yerlerine yönelik izin yetkisini ve bu izinlerin belirli şartlarla iptali yetkisini, tabii olduğu kanunlardan ve ikincil düzenlemelerden alması nedeniyle, şikayetçinin sahip olduğu söz konusu izinlerin iptali ve pazar dışına çıkartılması ile ilgili iddialarının idari yargıda çözümlenmesi

07-14/114-34

gereken bir uyumsuzluk olduğu ve 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceği,

- 90
- Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında yapılan "Protokol"ün, bu kurumların tabi oldukları kanun ve ikincil düzenlemelerin doğrudan kendilerine verdiği yetkilere dayanılarak gerçekleştirilmiş olması nedeniyle, ilgili işleme yönelik 4054 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak bir işlem olmadığı,
 - İstanbul genelinde bulunan 50 adet afiş değiştiricili mega billboard, 1500 adet ışıklı billboard ve 300 adet TCDD'ye ait billboardun işletme imtiyazı devri işleminin 1998/5 sayılı Tebliğ ile değişik 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" kapsamında önbildirime tabi olduğu, ancak söz konusu işletme hakkının "Billboard Yapım-İşletme İhalesi" sonucunda bir belediye iktisadi teşebbüsü olan İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş.'ye verilmiş olması nedeniyle 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında nihai izin başvurusuna tabi olmadığı,
 - Belediyeler ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının açık hava reklam iletim yerlerine ilişkin "işletme imtiyazları" hakkında yürütülecek devir işlemlerinin 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamı içerisine girdiği, dolayısıyla bu işlemlerin söz konusu Tebliğ tarafından öngörülen usul ve esaslara uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla ilgili pazara yönelik birimlere ilişkin özelleştirmeyi gerçekleştirecek kurum ve kuruluşlara bir bilgilendirme yazısının gönderilmesinin uygun olacağı,
 - "Billboard Yapım-İşletim İhalesi" konusu billboardların işletilmesine ilişkin "işletme imtiyazının" İstanbul Büyükşehir Belediyesi kontrolü altındaki Kültür A.Ş.'den Ströer/Akademi Grubu'na devredilmesi işleminin 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında hem ön bildirim hem de nihai izin başvurusuna tabi olduğu, söz konusu işlemler hakkında 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında yapılması gereken başvuruların Rekabet Kurulu'na yapılmamış olması nedeniyle bu konuda 4054 sayılı Kanun'un 11. maddesinin birinci fıkrası uyarınca inceleme yapılmasının gerektiği,
 - Ströer/Akademi Grubu'nun İstanbul'da açık hava reklam yerlerinin pazarlanmasına yönelik uyguladığı fiyat politikalarının elde bulunan fiyat ve maliyet verileri çerçevesinde "aşırı fiyatlama" olarak nitelendirilemeyeceği, dolayısıyla şikayet konusu Grubun incelemeye konu eylemlerin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde kötüye kullanma olarak değerlendirilemeyeceği ve bu nedenle de Ströer/Akademi Grubu hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı

ifade edilmiştir.

I. YAPILAN İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İLGİLİ PAZAR

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Ströer/Akademi Grubu açık hava reklam yerleri pazarlama faaliyetiyle iştigal etmektedir. Öte yandan Kültür A.Ş.'nin esas faaliyet alanı, reklam panoları pazarlamak olmasa bile dosya çerçevesinde incelenen şikayetler şirketin bu faaliyetine ilişkindir. Bu bakımdan, yukarıda yer verilen bilgiler de dikkate alınarak dosya konusu ilgili ürün pazarının en geniş çerçevede "açık hava reklam yerleri sağlama pazarı" olarak tespit edilmiştir.

07-14/114-34

Öte yandan, söz konusu ürün pazarında *billboard*, *megaboard* ve *otobüs durağı/raketlerin* hem talep hem de pazarlama stratejileri ve arzı bakımından diğer ürün kategorilerine göre ayrı bir yeri ve önemi olduğu dikkate alınması gereken bir noktadır. Bu ürünlerin network halinde pazarlanmaları, çoğunlukla belediye ihaleleri ile kiralınmaları, arz miktarını ihaleyle kiralanan miktarın belirlemesi, bu anlamda bu ünitelerin büyük çoğunluğunun belediyelerin elinde bulunması, sektörde daha kurumsal yapıda çalışan şirketlerce işletilmeleri, ürünlere yönelen talep yapılarının görece olarak farklı olması, bu üniteleri açık hava reklamcılığı içinde yer alan diğer ürünlerden ayırmaktadır. Bu ürünlerin pazarda sahip oldukları özel yere atfedilen önemle paralel olarak Türkiye’de belediye ihaleleri büyük önem taşımakta, pazardaki güç dengesini belirlemektedir. Nitekim, açık hava reklamcılığı pazarı gruplandırmasında pazardaki hem talep hem arz bakımından önemi sebebiyle ilk sırada billboardlar, ikinci sırada ise şehir mobilyaları kapsamı altında otobüs durakları/raketler, megaboardlar v.s. yer almaktadır. Bu sıralama, sektördeki oyuncuların verdikleri bilgilerle de örtüşmektedir. Pazardaki büyük oyuncular esas olarak durak/raket, billboard, megaboard ürünlerinin işletilmesi ile uğraşan firmalar olup sektörde ayrıca araç ve duvar giydirme gibi diğer açık hava mecralarını pazarlayan, pazar payı ve ciroları diğer büyük şirketlere göre daha küçük olan şirketler de bulunmaktadır. Ströer/Akademi Grubu da Türkiye çapında yoğun olarak bu üç ürünün pazarlamasını yapmaktadır. Şirketin duvar giydirme gibi faaliyetlerden elde ettiği ciro ve pazar payı görece olarak düşüktür. Bu bilgiler ışığında açık hava reklamcılığı pazarında billboard, durak/raket ve megaboardların ayrı bir yeri olduğu, bunların içerisinde de billboardların etkisinin daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

Önaraştırma konusu Ströer/Akademi Grubu’nun Kültür A.Ş.’nin elinde bulunan billboard ve megaboardların işletimini devralması işlemini değerlendirmek bakımından önem teşkil edecek pazar payı verilerinin hem genel anlamda *açık hava reklam yerleri sağlanması pazarı* içinde hem de daha dar anlamda *billboard, megaboard ve durak/raket sağlanması pazarı* içinde ele alınması, bu ürünler açısından herhangi bir yoğunlaşma veya rekabet ihlali olup olmadığının tespit edilmesi açısından önem arz etmektedir.

1.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Açık hava reklamcılığı, Türkiye’nin büyük bir kesiminde yapılabilmesine rağmen sektörde elde edilen gelirin büyük bir kısmı 18-20 büyük ilden kazanılmaktadır. Buradan elde edilen ciro ise esas olarak üç büyük şehirden elde edilmektedir. Sektörde ciro bakımından yaşanan bu yoğunlaşma, açık hava reklam ünitelerinin hitap ettiği nüfus sayısı ve toplam reklam yüzü gibi kriterler açısından da geçerlidir. Bu kriterler açısından büyükşehirler arasında yapılacak bir sıralamada, sektördeki cironun yarısından fazlasına tek başına sahip olması, Türkiye’nin sanayi ve ticaret merkezi olması ve bu anlamda hem şirket patronlarına hitap etme hem de büyük şirketlerin merkezlerine ev sahipliği yapması gibi sebeplerle İstanbul ilk sırada yer almakta, daha sonra Ankara, Adana, İzmir, Antep-Kayseri, Bursa-Antalya, Konya-Samsun-Mersin-Diyarbakır-İzmit, Denizli-Aydın, Trabzon gibi diğer iller gelmektedir.

İlgili ürün pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler, belediyelerin belli bir il veya belli bir ilçe için açtıkları ihalelere katılarak faaliyetlerini sürdürmektedir. İhaleye katılma safhasında Türkiye çapında rekabet koşulları birbirinden farklılık göstermemekte, ülkenin herhangi bir belediyesinde açılan ihaleye herkes katılabilmektedir.

Şirketler, ihaleyi kazandıkları takdirde belirli süre içinde o yerdeki reklam yerlerinin tamamının ya da bir kısmının pazarlanmasını/arzını genellikle münhasır olarak

07-14/114-34

180 gerçekleştirilmektedir. Ancak, münhasırlık unsuru ihalelere ve ihalenin yapıldığı bölgenin büyüklüğüne göre de değişebilmektedir. Büyükşehirlerde birden fazla şirket faaliyette bulunurken ve bu yerlerde rekabet daha fazla yaşanırken küçük bölgelerde ise genelde tek bir şirket pazarlama yapmaktadır. Bu nedenle, sektördeki şirketler ülke çapında değişik bölgelerde faaliyet gösterse de şirketlerin ve müşterilerin farklı bölgelerde farklı rekabet koşullarına tabi olduğu görülmektedir.

190 Reklamverenler ise söz konusu reklam yerlerini talep eden müşteri konumundadır. Reklamverenler, yerel ya da ulusal/uluslararası firma olmalarına göre (yerel ya da ulusal) farklı çapta alım yapabilmektedirler. Reklamverenler, genellikle medya planlama ajansı vasıtasıyla yürüttükleri kampanya ve reklam politikalarında hedeflenen amaçlar doğrultusunda nüfus yoğunluğu fazla olan büyükşehirler başta olmak üzere bir çok ili hatta tüm Türkiye Cumhuriyeti sınırlarını kapsayan toplu alımlar yapmaktadır. Bu nedenle, söz konusu dosya çerçevesinde ayrıntılı bir ilgili coğrafi pazar analizi ve tespiti yapılmasına gerek olmadığı için dosya kapsamında coğrafi pazarın en geniş tanımıyla "Türkiye Cumhuriyeti sınırları" olarak belirlenmiştir.

I.2. Şikayete Konu Şirketler Hakkında Genel Bilgi

I.2.1. Ströer Kentvizyon Reklam Paz. Ltd. Şti. (Ströer Kentvizyon) ve Ströer/Akademi Grubu

200 Ströer Kentvizyon Balıkesir, Çorlu, Kırıkkale, Çankırı, Samsun ve İzmir illerinde açık hava reklam panolarının alımı, satımı ve pazarlanması faaliyetleri ile uğraşmaktadır. Şirket, hissedarlık zincirinin en üstünde Ströer Out-of-Home Media AG ile Murat İLBAK ve Mustafa İLBAK'ın sahip olduğu Akademi Reklam Tan. Tur. Tek. San. ve Dış Tic. Ltd. Şti.'nin bulunduğu Ströer/Akademi Grubu bünyesinde yer almaktadır. Ströer Kentvizyon, Ströer/Akademi Grubunun ana şirketi konumundadır. Ströer Kentvizyon'un ortaklık yapısı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 1: Ströer Kentvizyon'un ortaklık yapısı

Hissedar	Payı (%)
Ströer Out of Home Media AG	49.98
Akademi Reklam Tan. Tur. Tek. San. ve Dış Tic. Ltd. Şti.	49.98
Alev AYHAN	0.04
TOPLAM	100

210 Ströer/Akademi Grubu 1994 yılında sektöre giren İnterpan ile 1998 yılında Ströer Out of Home Media AG'nin işbirliği sonucunda ortaya çıkmıştır. Grup içerisinde ayrıca, Objektif Kentvizyon Reklam Pazarlama Ticaret Limited Şirketi, Gündem Matbaacılık Organizasyon Gazetecilik Reklamcılık Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti., Ströer Akademi Reklam Pazarlama Ltd. Şti. İlbak Neon Kent Mobilyaları Reklam Pazarlama Ltd. Şti Dünya Tanıtım ve Turizm Hizmetleri Ltd. Şti., Medya Grup Tanıtım Halkla İlişkiler Org. Ltd. Şti, Konya İnter Tanıtım ve Reklam Hizmetleri A.Ş., City Lights Reklam Ltd. Şti. bulunmakta ve Ströer Kentvizyon da dahil söz konusu şirketler Türkiye'nin çeşitli bölgelerinde (Ankara, Balıkesir, Bursa, Çankırı, Trabzon, Şanlıurfa, Gaziantep, Konya, Sivas, vd. şehirlerinde) açık hava reklam yerlerinin pazarlanması işiyle uğraşmaktadırlar.

220 Ströer/Akademi Grup şirketleri arasında, Ströer Kentvizyon haricinde başvuru konusu kapsamında özellikle belirtilmesi gereken bir diğer şirket ise İnter Tanıtım Hizmetleri ve Ticaret A.Ş. (İnter Tanıtım)'dir. Her ne kadar Grubun yönetimden sorumlu olan ana şirketi Ströer Kentvizyon ise de ileriki bölümlerde ayrıntısına değinileceği üzere, Kültür A.Ş.'nin ihale yolu ile İBB'den devraldığı açık hava reklam yerlerini işletme hakkını

07-14/114-34

devrettiği şirket doğrudan İnter Tanıtım'dır. İnter Tanıtım, Ankara ve İstanbul'da billboard ve Erzurum'da da hem şehir mobilyası hem de billboard pazarlama işini yürütmektedir. Şirketin ortaklık yapısı aşağıda sunulmaktadır:

Tablo 2: İnter Tanıtım'ın ortaklık yapısı

Hissedar	Payı (%)
Ströer Out of Home Media AG	50
Mustafa İLBAK	24.88
Murat İLBAK	25.04
Yusuf İLBAK	0.04
Ali İLBAK	0.04
TOPLAM	100

I.2.2. İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş. (Kültür A.Ş.)

230 Kültür A.Ş. 2.10.1989 tarihinde, İBB bünyesinde kültür, sanat ve turizm hizmetleri sunmak üzere kurulmuş ticari amaçlı bir anonim şirkettir. Şirketin ana sözleşmesinde, her türlü kültür, sanat ve hizmetlerini yerine getirmek için gerekli çalışmaları yapmak ve tesis kurmak ve kurdukmak, işletmek, işlettirmek amacıyla kurulmuş olduğu ve amacını ve konusunu gerçekleştirebilmek için aracılık yapmamak kaydıyla gerekli olan her türlü taşınır ve taşınmaz malları, kıymetleri satın alabileceği, kiralayabileceği, kiraya verebileceği belirtilmektedir. Şirketin merkezi İstanbul'dur. Kültür A.Ş.'nin ortaklık yapısı aşağıdaki tabloda belirtildiği gibidir.

Tablo 3: Kültür A.Ş. ortaklık yapısı

Hissedar	Payı
İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı	%95
İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda San. ve Tic. A.Ş.	%2
Karatay Yöresi Un ve Unlu Mamüller Gıda San. ve Tic. A.Ş.	%1
İstanbul Belediyeler Bakım San. ve Tic. A.Ş.	%1
İstanbul Asfalt Fabrikaları San. ve Tic. A.Ş.	%1
Toplam	%100

Kültür A.Ş.'nin ortaklık yapısı incelendiğinde, şirketin tamamına yakın bir bölümünün doğrudan İBB'ye ait olduğu, geri kalan kısmının ise İBB'nin 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun çerçevesinde kurduğu ya da ortak olduğu iştiraklerine ait olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Kültür A.Ş., İBB tarafından kontrol edilmekte olan bir belediye iktisadi teşebbüsüdür.

240 I.3. DEĞERLENDİRME

I.3.1. İlgili pazarda İBB'ye tanınan yetki ve imtiyazlar

250 Şikayet konusuna ilişkin olarak değinilmesi gereken ilk husus, İBB'nin hiçbir yasal gerekçe göstermeden şikayetçinin izinlerini iptal ettiğine yönelik öne sürülen iddidir. İstanbul ili idari sınırları içerisinde, her türlü reklam, tanıtım ve ilan elemanlarının yerleştirilmesine izin vermek, söz konusu araçlara standart getirmek gibi konularda ilgili kanunlar ve bu kanunlara yönelik çıkartılan düzenlemelerle İBB yetkili kılınmıştır. Nitekim, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/g maddesinde "*Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek.*", 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15/n maddesinde "*Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek*" şeklinde yer alan ifadeler İBB'ye ilgili konuda verilen yetki ve imtiyazların genel çerçevesini çizmektedir. Ayrıca, yukarıda anılan kanunlara ve ilgili diğer kanunlara

07-14/114-34

260 dayanarak İBB tarafından çıkartılan Reklam, İlan ve Tanıtım Yönetmeliği'nde ise *reklam, tabela ve ilan elemanlarına yönelik bunları kullanan teşebbüslerin uyması gereken genel kurallar* belirlenmiş, *tüm bu araçların kullanımında gerekli izinlerin İBB Başkanlığı tarafından verileceği* hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde, *söz konusu izin ve onay alınmış olsa dahi hukuki platformda oluşan haklı gerekçeler göz önünde bulundurularak daha önce verilmiş onayın iptaline gidilebileceği* yine aynı yönetmelikte belirlenmiştir.

İlgili izinler İBB bünyesinde bulunan Kentsel Tasarım Müdürlüğü'nden alınmaktadır. Yukarıda yer verilen kanun ve konuya ilişkin izin ve iptal işlemine yönelik yönetmelik maddeleri göz önüne alındığında, İBB ile şikayetçi arasındaki uyuşmazlık konusunun idari yargının kapsamında olduğu ve bu hususa yönelik 4054 sayılı Kanun kapsamında bir işlem tesis edilmesine gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.

1.3.2. Şikayet konusu kapsamında TCDD - İBB ilişkisi

270 TCDD ve İBB arasında konuya ilişkin tesis edilen işlemle ilgili olarak, 19.1.2007 tarihinde İBB Emlak Müdürlüğü ile görüşme yapılmıştır. Görüşmede, TCDD'nin daha önceden başka bir şahıs tarafından pazarlanan ve kendi yetki alanındaki yerlerini, İBB'nin yapacağı ihaleye katabilmek için İBB'ye başvurduğu ve bu doğrultuda TCDD ile İBB arasında konuya ilişkin bir protokol imzalandığı ifade edilmiştir. Müdürlükten alınan belgeler arasında ise, tutanakta yer verilen bilgilere paralel olarak, 17.6.2005 tarihinde, TCDD Genel Müdürlüğü'nün mülkiyetindeki yerlerde açık hava reklamcılığı konusunda işbirliği protokolü yapılmasının kararlaştırıldığına dair Meclis kararı yer almaktadır. Söz konusu karar uyarınca, TCDD Genel Müdürlüğü ve İBB arasında "İstanbul ili dahilinde TCDD özel mülkiyetindeki banliyö ve üst geçit alınlıkları ile ihatalarda bulunan mevcut ya da yeni oluşturulacak 300 adet billboard panosunun gelir paylaşımı esasına göre pazarlanması"nu konu alan "Protokol" imzalanmıştır. Dolayısıyla şikayette yer alan İBB ile TCDD arasında yapılan anlaşmanın yukarıda bahsi geçen "Protokol" olduğu görülmektedir.

280 "Protokol"ün maddeleri incelendiğinde TCDD'nin, mülkiyeti altındaki daha önceden kendi tarafından başka bir şahsa (şikayetçiye) pazarlama hakkını verdiği açık hava reklam yerlerinin tekrar pazarlanmasına yönelik kendinin doğrudan bir işlem gerçekleştirmeyi tercih etmediği, bu yerlerin pazarlanmasını İBB'nin mülkiyeti altında bulunan reklam yerleri ile birleştirilip aynı anda ihaleye çıkılmasını İBB ile birlikte karara bağladığı görülmektedir.

290 Söz konusu protokolün hukuki dayanağı incelendiğinde ise protokolün, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 9.11.2006 tarihli ve 26341 sayılı Resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğüne Ait Taşınmazların Satışı ve Değerlendirilmesi Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde gerçekleştirildiği görülmektedir. Nitekim anılan yönetmeliğin:

– 5/2. maddesinde "TCDD'nin, bu Yönetmelik kapsamında yapacağı taşınmazların satışı, intifa veya irtifak hakkı tesisi, arsa veya arsa payı karşılığı inşaat yaptırılması veya kiralama modelleriyle değerlendirilmesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa tabi olmadığı,

– 7/1 maddesinde "Taşınmazların satışı ve değerlendirilmesine yönelik; İntifa veya irtifak hakkı tesisi ile kiralama ve protokol yapılması işlemlerinde Genel Müdür'ün yirmi yıla kadar (yirmi yıl dâhil), Yönetim Kurulu'nun ise kırk dokuz yıla kadar yetkili olduğu";

300 – 8/1. maddesinde, "bu Yönetmelik kapsamında yapılacak taşınmazların satışı, intifa veya irtifak hakkı tesisi, arsa veya arsa payı karşılığı inşaat ve kiralama ihalelerinde

07-14/114-34

Kapalı teklif usulü, Açık teklif usulü, Pazarlık usulü, Belli istekliler arasında ihale usulü uygulanacağı”

belirtmiştir. Ancak İstisnalar başlıklı 14. maddesinde ise “*Taşınmazların değerlendirilmesine yönelik düzenlemelerle, gelir getirici yönde değerlendirilmesi kapsamında kentsel dönüşüm projeleriyle yapılacak düzenlemeler için belediye, kamu kurum ve kuruluşları ile akdedilecek sözleşme ve protokollerle satış, devir, intifa veya irtifak hakkı tesisi, trampa ve benzeri konularda, bu Yönetmelikte belirtilen ihale yöntemleri uygulanmayarak, ihalesiz doğrudan verilebilir ve onayda bu hususlar gerekçeleriyle belirtilir.*” hükmü yer almaktadır.

310 Söz konusu maddelerde, TCDD'nin taşınmazların değerlendirilmesine yönelik işlemlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olmadığı, işlemleri ihale usulüyle de yapabileceği, ancak belediye ile akdedilecek sözleşme ve protokollerle ihalesiz de gerçekleştirebileceği ve bununla da Genel Müdür'ün 20 yıla kadar yetkili olduğu açıkça hükme bağlanmıştır.

Yukarıda değinilen Kanun ve yönetmelik maddeleri değerlendirildiğinde, İBB ile TCDD arasında akdedilen protokolün, ilgili Kanun ve yönetmeliklerin kendilerine tanıdığı yetkiler çerçevesinde imzalandığı ve işleme konulduğu görülmektedir.

320 Burada belirtilmesi gereken son husus ise şikayetçinin söz konusu izinlerinin iptal edilmesine ilişkin idari yargıya başvurmasına, ilgili mahkemenin de başvuru konusu işleme yönelik yürütmeyi durdurma kararı vermesine rağmen, TCDD ile İBB arasında imzalanan protokolün yürütmeyi durdurma kararından önce yapılmış olması konusunun yine idari yargı bünyesinde çözümlenmesi gerektiğidir.

I.3.3. Dosya Konusu Kapsamında İBB-Kültür A.Ş. İlişkisi

I.3.3.1. Billboard Yapım-İşletme İhalesi Süreci

330 İBB Emlak Müdürlüğü (Emlak Müdürlüğü'nün, İBB mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufunda bulunan ve kendi taraflarınca tespit edilecek yerlere konulacak “afiş değiştiricili billboardlar” ile “ışıklı billboardlar”ın azami 10 yıl süreyle işletmeye verilmesi hususunda 5393 sayılı Belediye Kanunu (mülga 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin (e) bendi uyarınca karar alınmak üzere İBB Meclisi'ne sunduğu öneri, “İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufunda bulunan ve tespit edilecek yerlere konulacak “afiş değiştiricili billboardlar” ile “ışıklı billboardlar”ın 5 yıl süreyle işletmeye verilmesi 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (e) bendi uyarınca komisyonumuzca uygun görülmüştür.” şeklindeki Hukuk Komisyonu Görüşü doğrultusunda 11.5.2005 tarih ve 855 sayılı BB Meclisi Meclis Kararı ile kabul edilmiştir.

Daha sonra 17.6.2005 tarih ve 1243 No'lu Meclis Kararı ile de İBB ile TCDD Genel Müdürlüğü arasında, TCDD mülkiyetindeki yerlerde açık hava reklamcılığı konusunda işbirliği protokolü yapmak üzere Belediye Başkanlığı Makamına yetki verilmiş ve TCDD ile İBB arasında yukarıda ayrıntısına yer verilen “Protokol” imzalanmıştır.

340 Anılan Meclis Kararları ve “Protokol”e dayanarak İstanbul genelinde bulunan 50 adet afiş değiştiricili mega billboard, 1500 adet ışıklı billboard ve 300 adet TCDD'ye ait billboardun işletilmesi ihalesine ilişkin 19.9.2005 tarihli Başkanlık Onayı'nın alınmasının ardından 5.1.2006 tarihi itibarıyla ihale ilanına çıkmış, yeterlik için son başvuru tarihi olarak 25.1.2006 tarihi belirlenmiştir.

07-14/114-34

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun (2886 sayılı Kanun) 51 (g) maddesi uyarınca "İstanbul genelinde bulunan 50 adet afiş değiştiricili mega billboard, 1500 adet ışıklı billboard ve 300 adet TCDD'ye ait billboardun işletme gelirinun %15'i (aylık asgari 250.000 YTL + KDV) muhammen bedel üzerinden 5 yıl süre ile işletilmesi işinin pazarlık usulu ile 31.1.2006 tarihinde ihalesi yapılmış, ihaleyi 2886 sayılı Kanun'un 28. maddesine istinaden uygun bedel olarak değerlendirilen aylık asgari (.....) YTL'den az olmamak üzere işletme brüt cirosundan %(...) (yüzde + KDV payın Belediye'ye ödenmesi kaydıyla en yüksek teklifi veren Kültür A.Ş. kazanmıştır.

1.3.3.2. İşletme Sözleşmesi ve İşletme Hakkının Devrinin Değerlendirilmesi

4054 sayılı Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrası ile "bir ya da birden fazla teşebbüsün hâkim durum yaratmaya veya hâkim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün mal varlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları devralması hukuka aykırı ve yasak" kabul edilmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrası ise, "Hangi tür birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kurul'a bildirilerek izin alınması gerektiğini Kurul, çıkaracağı tebliğlerle ilan eder" şeklindedir. İlgili hükme istinaden Rekabet Kurulu, 1997/1 sayılı "Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ" (1997/1 sayılı Tebliğ)'i ve 1998/5 sayılı Tebliğ ile değişik 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkındaki Tebliğ" (1998/4 sayılı Tebliğ)'i yayımlamıştır.

1998/4 sayılı Tebliğ'in 2. maddesinde, yine aynı maddede sayılan durumlar hariç olmak üzere, "bir teşebbüsün ortaklık paylarının ya da diğer hak ve araçların tümünün veya bir kısmının teşebbüsün üzerindeki kontrolü değiştirecek ya da karar organlarını etkileyecek şekilde yahut mal veya hizmet üretimine yönelik birimlerin özelleştirme yolu ile her türlü devri"nin Tebliğ hükümlerine tabi olduğu düzenlenmiştir.

"Billboard Yapım-İşletme İhalesi"nin konusundan ve İhale Özel Şartnamesi'nin, "Billboardların işletmeye ve hizmete uygun hale getirilmesi, bakım-onarım ve temizliği işleticiye aittir. İşletmeci 1500+300 adet ışıklı billboardların tamamını 18 ay sonunda tamamen yenileyerek, montajını tamamlamış ve işletmeye almış olacaktır. Bunlar yapıldıktan sonra işletme süresi sonunda Belediye'ye (300 adet TCDD'ye) ait olmakla birlikte billboardların, amacı doğrultusunda kullanılması, işletme süresince işleticinin tasarruf ve sorumluluğundadır." şeklindeki 1. maddesi göz önünde bulundurulduğunda, değerlendirme konusu işlem, açık hava reklam yeri pazarlamasına yönelik açık hava reklam iletim yerlerine ilişkin işletme hakkının, ilgili mevzuat uyarınca pazarlık usulü ile yapılan ihale sonucu en uygun teklifi veren teşebbüse 5 yıl süre için devrine ilişkindir ve bu bakımdan 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamı içerisinde yer almaktadır.

1998/4 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinde yer alan "Özelleştirme yoluyla devirlerin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı dışında diğer kamu kurum veya kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi halinde de bu Tebliğ hükümleri uygulanır. Bu takdirde, bu Tebliğde Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yerine getirilmesi öngörülen yükümlülükler, devri gerçekleştirecek kamu kurum veya kuruluşlarınca yerine getirilir." hükmünden anlaşıldığı

07-14/114-34

390 üzere, değerlendirme konusu devir işlemi ile ilgili olarak Tebliğ tarafından takip edilmesi öngörülen usul ve esasların İBB tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

1998/4 sayılı Tebliğ'in 3. maddesi birinci fıkrası ile; *"Tebliğ kapsamındaki özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde; özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin ilgili ürün piyasasındaki pazar payının %20' yi veya cirosunun 20 trilyon Türk Lirasını aşması ya da bu eşikler aşılmaya bile özelleştirilecek teşebbüsün hukuki veya fiili imtiyazlara sahip olması halinde, ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce, Rekabet Kurumuna ön bildirimde bulunularak ilgili pazarda böyle bir özelleştirmenin ne gibi sonuçlar doğuracağı, özelleştirilecek teşebbüsün varsa sahip olduğu hukuki veya fiili imtiyazların özelleştirme sonrası durumunun ne olacağı*
400 *hususlarının değerlendirileceği ve bu konularda ihale şartları belgesinin hazırlığına esas olacak Rekabet Kurulu'nun görüşünün alınması"* gerektiği düzenlenmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında, *"Bu Tebliğ anlamında hukuki ya da fiili imtiyaz; ... bir kanun veya sair hukuki düzenlemeye dayanan ya da fiilen oluşmuş, ilgili ürün piyasasında faaliyet gösteren diğer teşebbüslerin sahip olmadığı veya olamayacağı beklenen tekel hakkı da dahil tüm ayrıcalıkları ifade eder."* şeklinde yer alan ifade göz önünde bulundurulduğunda, değerlendirme konusu işlemin bir *"işletme imtiyazı devri"* işlemi olduğu anlaşılmaktadır. Zira 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 7 (g) maddesinde, *"İlân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek"*
410 Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmış, söz konusu billboardların işletilmesi işi, "Billboard Yapım-İşletme İhalesi sonucu, İhale Özel Şartnamesinin 15. maddesinde yer alan *"İleride ihtiyaç duyulduğu takdirde işletmeci aynı şartlarda belediyenin muvafakati ile ilave tesisler yapabilecektir."* hükmünden de bir kez daha anlaşıldığı üzere münhasıran bir teşebbüse verilmiştir. Bu bakımdan değerlendirme konusu işlemin, işletme devrinin konusunu oluşturan billboardların 2005 yılı cirosu ve pazar payı dikkate alınmaksızın, hukuki bir imtiyazın devri anlamına gelen bir *"işletme imtiyazı devri"* olması nedeniyle ön bildirim tabi olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak söz konusu "işletme imtiyazı devri"ne ilişkin ihale öncesinde İBB tarafından Rekabet Kurumu'na bir ön bildirim yapılmamıştır.

Bununla birlikte söz konusu "işletme imtiyazı devri"ne ilişkin nihai izin başvurusu ise, "Billboard Yapım-İşletme İhalesi"ni Kültür A.Ş.'nin kazanması nedeniyle 1998/4 sayılı Tebliğ'in kapsamı dışında yer almaktadır. Zira Kültür A.Ş., daha önce de belirtildiği üzere, sermaye yapısı itibarıyla bir Belediye İktisadi Teşebbüsüdür ve İBB'nin kontrolü altındadır. Dolayısıyla, söz konusu "işletme imtiyazı"nın Kültür A.Ş.'ye devir işlemi, 1997/1 sayılı Tebliğ'in 2. maddesi bağlamında bir kontrol devrine yol açmaması ve 1998/4 sayılı Tebliğ'in 2. maddesinde Tebliğ kapsamı dışında kalan haller arasında sayılması nedeniyle nihai izin başvurusuna tabi değildir.

Dosya kapsamında ele alınan açık hava reklam iletim pazarı ilgili pazarına yönelik belediye veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarının özel mülkiyeti veya hüküm ve tasarrufu altındaki açık hava reklam iletim yerlerine ilişkin "işletme imtiyazları" hakkında
430 yürütülecek devir işlemlerinin 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamı içerisine girdiği ve Tebliğ tarafından öngörülen usul ve esaslara tabidir. Dolayısıyla, ilgili pazarda doğrudan pazar payı yaratmanın ilk yolu olan ve bu bakımdan piyasalara ciddi etki yapabilecek nitelikteki "işletme imtiyazı devri" işlemlerinin, sağlıklı bir şekilde yürütülerek 4054 sayılı Kanun açısından sorunsuz bir şekilde sonuçlanmasını sağlamak amacıyla dosya kapsamı içerisindeki ilgili pazara yönelik birimlere ilişkin özelleştirmeyi gerçekleştirecek başta belediyeler olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarına, söz konusu devir işlemleri

07-14/114-34

hakkında 1998/4 sayılı Tebliğ tarafından kendileri için ön görülen usul ve esasları izlemeleri gerektiğine dair bir bilgilendirme yazısının gönderilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

440 I.3.4. Kültür A.Ş. - Ströer/Akademi Grubu İlişkisi

I.3.4.1. Kültür A.Ş.- Ströer/Akademi Grubu İşletme Sözleşmesi

2001-2005 yılları arasındaki dönem içerisinde İBB özel mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki İstanbul genelinde bulunan afiş değiştiricili mega billboard ve ışıklı billboardları işletme hakkını devralan ve bunları işleten Kültür A.Ş. ayrıca, İstanbul genelinde bulunan 50 adet afiş değiştiricili mega billboard, 1500 adet ışıklı billboard ve 300 adet TCDD'ye ait billboardların 5 yıl süre ile işletilmesine ilişkin "işletme imtiyazı"nı, 31.1.2006 tarihli İBB tarafından gerçekleştirilen aynı konulu ihalede en yüksek teklifi vererek devralmıştır. Kültür A.Ş. söz konusu billboardları işletme işini, "İşletme Sözleşmesi"nde "işletme bedeli başlangıcı" olarak belirtilen 10.2.2006 tarihinden, bu işletme işini Ströer/Akademi Grubu içerisinde yer alan İnter Tanıtım'a devrettiği 1.7.2006 tarihine kadar yürütmüştür.

Kültür A.Ş., yapılan görüşmelerde elde edilen bilgiler arasında da yer aldığı üzere, kazanılan "Billboard Yapım-İşletme İhalesi" konusu billboardların İhale Teknik ve Özel Şartnameleri uyarınca yapımının çok ciddi düzeyde bir maliyet gerektirmesi ve söz konusu işin şirketin asıl faaliyet alanının dışında yer alması dolayısıyla gerekli finansmanın sağlanması ve gelir elde edilebilmesi amacıyla, ihale konusu billboard-yapım-işletim işini 1.7.2006 tarihinde imzalanan "İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sınırları Dahilinde Bulunan Billboard ve Işıklı Afiş Değiştiricili Mega Billboard Panolarının İşletme Sözleşmesi" (Kültür A.Ş. – Ströer/Akademi Grubu İşletme Sözleşmesi) ile Kültür A.Ş. ile İBB arasında imzalanan sözleşmenin bitiş tarihi ile aynı olacak şekilde 10.2.2011 tarihine kadar İnter Tanıtım'a devretmiştir.

460

I.3.4.2. İşletme Sözleşmesi ve İşletme Hakkının Devrinin Değerlendirilmesi

Yukarıda da belirtildiği üzere 1998/4 sayılı Tebliğ'in 2. maddesinde, yine aynı maddede sayılan durumlar hariç olmak üzere, *".. .bir teşebbüsün ortaklık paylarının ya da diğer hak ve araçların tümünün veya bir kısmının teşebbüsün üzerindeki kontrolü değiştirecek ya da karar organlarını etkileyecek şekilde yahut mal veya hizmet üretimine yönelik birimlerin özelleştirme yolu ile her türlü devri"*nin Tebliğ hükümlerine tabi olduğu düzenlenmiştir.

470 Kültür A.Ş. - Ströer/Akademi Grubu İşletme Sözleşmesi'nin "Sözleşmenin Konusu" başlıklı 3. maddesi, *"İstanbul Büyükşehir Belediyesi özel mülkiyetindeki / hüküm ve tasarrufu altındaki ... yerlere konulacak 50 adet afiş değiştiricili ışıklı mega billboard, 1500 adet ışıklı billboard ile TCDD hüküm ve tasarrufu altında ve ... yerlere konulacak 300 adet ışıklı billboard'un yapımı ve işletilmesi hakkındadır."* ve 6. maddesi ise, *"Kültür A.Ş. sözleşme imza tarihinde ve iş bu sözleşmenin eki niteliğindeki 50 adet afiş değiştiricili ışıklı mega billboard, 1500 adet ışıklı billboard ile TCDD hüküm ve tasarrufu altındaki 300 adet ışıklı billboard afişinin yer listesi ile birlikte işleticiye işletme hakkını teslim edecektir."* şeklindedir. Bu bağlamda Kültür A.Ş. - Ströer/Akademi Grubu İşletme Sözleşmesi, Kültür A.Ş.'nin İBB'den devraldığı söz konusu "işletme imtiyazı"na dayanan aynı zamanda "Billboard Yapım-İşletme İhalesi" konusu billboardları işletme hakkının, 1.7.2006-10.2.2011 tarihleri arasındaki dönem için Ströer/Akademi Grubu içerisinde yer alan İnter Tanıtım'a devrine ilişkindir ve bu bakımdan 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamı içerisinde yer almaktadır.

480

07-14/114-34

490 “Billboard Yapım-İşletim İhalesi” konusu billboardların işletilmesine ilişkin “işletme imtiyazının” İBB tarafından Kültür A.Ş.’ye devredilmesi işleminin 1998/4 sayılı Tebliğ’in 3. maddesi bakımından değerlendirilmesi sonucunda ulaşılan sonuçlar, Kültür A.Ş. ile İBB arasında imzalanan “İşletme Sözleşmesi” ile Kültür A.Ş. - Ströer/Akademi Grubu İşletme Sözleşmesi konularının birebir örtüşmesi nedeniyle Kültür A.Ş. – Ströer/Akademi Grubu İşletme Sözleşmesi için de bütünüyle geçerlidir. Bu bakımdan söz konusu işlemin, işletme devrinin konusunu oluşturan billboardların 2005 yılı cirosu ve pazar payı dikkate alınmaksızın, hukuki bir imtiyazın devri anlamına gelen bir “işletme imtiyazı devri” olması nedeniyle ön bildirimde tabidir.

Ancak söz konusu “işletme hakkı devri”ne ilişkin işlem öncesinde 1998/4 sayılı Tebliğ’in 7. maddesi uyarınca, Kültür A.Ş.’nin kontrolünü elinde bulunduran İBB tarafından Rekabet Kurumu’na bir ön bildirim yapılmamıştır.

500 Ayrıca “Kültür A.Ş. - Ströer/Akademi Grubu İşletme Sözleşmesi”ne ilişkin olarak Rekabet Kurumu’na nihai izin başvurusunda da bulunulmamıştır. Bununla birlikte anılan sözleşme ile söz konusu billboardlara yönelik olarak Kültür A.Ş. tarafından İnter Tanıtım’a yapılan “işletme hakkı devri” işleminin, söz konusu işletme hakkı üzerindeki kontrolün İBB’nin denetimindeki Kültür A.Ş.’den özel bir teşebbüs niteliğindeki Ströer/Akademi Grubu içerisinde yer alan İnter Tanıtım’a geçmesine bağlı olarak 1997/1 sayılı Tebliğ’in 2. maddesi bağlamında bir kontrol devrine yol açtığı ve ayrıca ön bildirimde bulunulması zorunlu olan söz konusu işlemin 1998/4 sayılı Tebliğ’in 5. maddesinde “*Bu Tebliğ uyarınca Rekabet Kurumuna ön bildirimde bulunulması zorunlu olan özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde ...; devralma işlemlerinin hukuki geçerlilik kazanabilmeleri için Rekabet Kurulundan izin alınması zorunludur.*” biçiminde yer alan hüküm uyarınca nihai izin başvurusuna tabi olduğu sonucuna varılmıştır. Bu nedenlerle, 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında hem ön bildirim hem de nihai izin başvurusuna tabi olup da bu başvuruları Rekabet Kurulu’na yapılmamış olan söz konusu işlem hakkında 4054 sayılı Kanun’un 11. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 510 inceleme başlatılması gerektiği kanaatine varılmıştır.

1.3.5. İstanbul’daki Billboardların İşletilmesinin Kültür A.Ş.’den Ströer/Akademi Grubu’na Devri Ertesinde Billboard Fiyatlarının %100 Artış Gösterdiği İddiasına İlişkin Değerlendirme

Kültür A.Ş.’nin elinde bulunan billboard ve megaboardların Ströer/Akademi Grubu’na devri işlemi öncesinde Kültür A.Ş. tarafından uygulanmakta olan son üç yıllık liste fiyatları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: Kültür A.Ş. İstanbul ili billboard ve megaboard fiyat listesi*

Yılı/Türü	Klasik Billboardlar	Işıklı Billboardlar	Megaboardlar
2006	(...) ABD Doları (...adet/... hafta)	(...) ABD Doları (...adet/... hafta)	(...) ABD Doları (... yüz/... ay)
2005	(...) ABD Doları (...adet/... hafta)	(...) ABD Doları (...adet/... hafta)	(...) ABD Doları (... yüz/... ay)
2004	(...) ABD Doları (...adet/... hafta)	(...) ABD Doları (...adet/... hafta)	(...) ABD Doları (... yüz/... ay)

* Söz konusu fiyatlar KDV hariç fiyatlardır.

520 Yukarıda yer alan liste fiyatlarının içinde yapıştırma bedelleri dahil değildir. Bu fiyatlara (...) YTL (..... ABD Doları¹) yapıştırma bedeli eklendiğinde klasik billboardlar 2006 yılı için 191 ABD Doları, ışıklı billboardlar ise yaklaşık (.....) ABD Doları olmaktadır.

¹ 30 Ocak 2007 tarihli TCMB efektif dolar kuru ile hesaplanmıştır. 1\$ = 1.43 YTL. Bu ve bundan sonraki tüm hesaplamalarda ayrıca belirtilmedikçe dolar kuru 30.1.2007 tarihli TCMB efektif dolar kuru üzerinden hesaplanmıştır.

07-14/114-34

İstanbul Kültür A.Ş.'nin pazarlamakta olduğu billboard ve megaboardların 1.7.2006 itibarıyla Ströer/Akademi Grubu'na geçmesi ertesinde Ströer/Akademi bu ürünlere ilişkin olarak ajanslara duyurduğu liste fiyatları aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Bu fiyatlara da (...) YTL yapıştırma bedeli dahil değildir.

Tablo 5: Ströer/Akademi Grubu İstanbul ili billboard ve megaboard fiyat listesi

Türü / Yılı	2006	2007 (1 Ocak -30 Haziran)
Klasik Billboardlar	(...) ABD Doları (... adet/... hafta)	(...) ABD Doları (...YTL, ... adet/... hafta)
Işıklı Billboardlar	(...) ABD Doları (... adet/... hafta)	(...) ABD Doları (...YTL, ... adet/... hafta)
Megalight (SuperBoard)	(...) ABD Doları (... yüz/... ay)	(...) ABD Doları (... YTL, ... yüz/... ay)

530 Kültür A.Ş. ile Ströer/Akademi Grubu'nun billboard ve megaboard fiyatlarının karşılaştırılması durumunda klasik billboardların fiyatlarının (...) ABD Doları'ndan önce (...) ABD Doları'na, daha sonra ise (...) ABD Doları'na çıktığı görülmektedir. İhalenin yapılmasından sonra geçen bir buçuk yıllık zaman zarfında klasik billboardların fiyatlarının Kültür A.Ş. fiyatlarına göre toplamda (...) \$ artmış olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum fiyatlarda ABD Doları bazında %56'lık bir artışa denk gelmektedir. YTL bazında (...) YTL²'den (...) YTL'ye (...) YTL'lik bir artış gerçekleşmiş ve YTL bazında %41 fiyat artışı yaşanmıştır. Ströer Grubu'nun ajanslara göndermiş olduğu bu fiyatlar, 1 Ocak-30 Haziran 2007 dönemi içindir.

Işıklı billboardlar açısından fiyatlar, (...) ABD Doları'ndan (...) ABD Doları'na yükselmiş, fiyatlarda %48 oranında (...) ABD Dolar'lık bir artış yaşanmıştır. YTL bazında ise (...) YTL³'den (...) YTL'ye %35 oranında (...) YTL'lik bir artış gerçekleşmiştir.

540 Megaboardlar bakımından fiyatlar, bir yüz için (...) \$ seviyesinden (...) \$'a ve daha sonra (...) ABD Doları'na yükseltilmiştir. Dolar bazında %133'e denk gelen (...) \$'lık artış yaşandığı görülmektedir. YTL bazında %123 oranında (...) YTL'lik artış gerçekleşmiştir.

Firmaların fiyatlandırma politikalarında ürünlerin üretim maliyetleri, ürünün teknik özelliklerinden kaynaklanan ürüne yönelik spesifik talep ve mecranın yer aldığı "lokasyon" önemli unsurları oluşturmaktadır. Bu doğrultuda açık hava mecralarının talep yapıları farklılık gösterirken fiyatları da bu durumdan etkilenmektedir. Fiyatlar üzerindeki bir diğer etken olan lokasyon unsuru ise bir reklam ünitesinin şehrin hangi semtinde, semtin hangi bölgesinde, sokağında, sokağın hangi yönünde yer aldığı ile ilgili bir husustur.

550 Bu bakımdan Ströer/Akademi Grubu'nun İstanbul'un ana arterlerinde yer alan billboard veya megaboardları ile rakip bir teşebbüsün ara arterlerde yer alan aynı üniteleri arasında fiyat farkının bulunması sektörün talep ve fiyatlandırma yapısının bir gereği olmaktadır.

Ströer/Akademi Grubu'nun liste fiyatları ile özellikle rakiplerinin İstanbul için liste fiyatları arasındaki farkı değerlendirebilmek açısından pazardaki teşebbüslerin sahip oldukları ürünler için birim üretim maliyetlerini karşılaştırmak da gerekmektedir. Zira üretim maliyetlerindeki farklılıkların fiyatlara yansması kaçınılmazdır. Dolayısıyla lokasyon ve talep benzeri etkenler gibi üretim maliyetlerinin de satış fiyatı üzerinde belirleyici bir unsur olduğu düşünülmektedir.

560 Sektördeki genel maliyet kalemlerini belediyelere ödenen ihale bedelleri (belediyelere yapılan sabit ve aylık ödemeler), ilk yatırım maliyetleri (üretim maliyetleri), montaj,

² 3.7.2006 tarihli TCMB efektif dolar kuru ile hesaplanmıştır. 1 \$ = 1.57 YTL

³ 3.7.2006 tarihli TCMB efektif dolar kuru ile hesaplanmıştır. 1 \$ = 1.57 YTL

07-14/114-34

elektrifikasyon, nakliye maliyetleri, ürünlerin kurulmasından sonra rutin olarak yapılan bakım, onarım, sigorta ve temizlik giderleri oluşturmaktadır.

Sektördeki oyuncular tarafından beyan edilen birim üretim maliyetleri ile kıyaslandığında Ströer/Akademi Grubu'nun birim maliyetlerinin yüksek olmadığı gözlenmektedir. Klasik billboardlar için elektrik bağlatmak gibi ek maliyet kalemleri söz konusu olmadığı için bu ürünler daha ucuza imal edilmektedir.

570 İstanbul billboard ve megaboardlarına yapılacak yatırımlara ilişkin olarak Stroer/Akademi Grubu temsilcisi tarafından gönderilen maliyet ve kar oranına ilişkin çalışmada kiralanan ürünler için her ay Kültür A.Ş.'ye sabit bir kira ve İBB'ye de gelir üzerinden belli bir pay ödeneceği belirtilmektedir. Söz konusu çalışmada, billboard ve megaboardların Temmuz 2006-Şubat 2011 dönemlerini kapsayacak şekilde diğer maliyet kalemleri, yapıştırma ücreti, bakım ve onarım maliyeti, vergi, ve demirbaş maliyeti (overhead) olarak sıralanmakta, bunun dışında proje süresi içinde billboard ve megaboardlar için yapılacak imalat, montaj ve ilk elektrik bağlatma maliyetleri belirtilmektedir.

580 Bu veriler çerçevesinde Temmuz 2006-Şubat 2011 döneminde, Ströer/Akademi Grubu'nun %100 doluluk oranı ile çalıştığı, ürünlerin en yüksek liste fiyatları ile satıldığı, ancak ürün fiyatlarında 4.5 yıl içinde herhangi bir değişiklik yapılmadığı ve kira maliyetleri dahil tüm maliyet kalemlerinde proje boyunca herhangi bir artış yaşanmadığı varsayımları altında elde edeceği kar haddi %(...) olarak hesaplanmaktadır. Bu oran, Ströer/Akademi Grubu'nun kendisi için beyan ettiği %(...) kar haddinin ve sektörün kar haddi olarak iddia ettiği %20 oranının oldukça üzerindedir. Ancak bu durumda bile aşırı bir kar haddi ortaya çıkmamaktadır. Dolayısıyla, bu veriler çerçevesinde aşırı fiyatlamaların yapıldığından bahsedilememektedir.

590 Ströer/Akademi Grubu'nun fiyatlarındaki farklılığı değerlendirmek açısından dikkate alınması gereken bir diğer husus, şirketin pazardaki uygulamaları ve liste fiyatları ile piyasada uyguladığı reel fiyatlar arasındaki farklılıktır. Gerek Ströer/Akademi Grubu'nda yapılan incelemeler sırasında ulaşılan belgelerden gerekse şirket yetkilileri tarafından Kurum'a gönderilen açıklamalardan şirketin liste fiyatları üzerinden hem billboardlar hem de megaboardlar için çeşitli indirimler uyguladıkları ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında, farklı paketler altında satışa sunulan billboardlar için birim fiyatların liste fiyatlarının altına düştüğü de tespit edilmiştir.

600 Ströer/Akademi Grubu'nun medya satınalma ajanslarına gönderdiği 2007 yılı fiyat listelerinde billboardların fiyatlarının üzerinden %(...) ajans komisyonu, %(...) ikinci network kullanımı, %(...) yıllık anlaşma indirimi, %(...) mevsimsellik indirimi ve belirli sayıda haftanın üzerinde kiralamalarda %(...) ile %(...) arasında değişen oranlarda ek indirimler yapılacağı duyurulmaktadır. Benzer şekilde megalightlar için de %(...) ajans komisyonu, yıllık anlaşılması durumunda %(...) ek indirim ve %(...), %(...) ve %(...) oranında 3 aylık, 6 aylık ve 12 aylık kullanım indirimi yapıldığı belirtilmektedir. Dolayısıyla, liste fiyatları ile piyasada uygulanan reel fiyatlar arasında büyük farklılıklar söz konusu olabildiği görülmektedir.

Öte yandan, liste fiyatlarından belli oranlarda indirim pazardaki her firmanın yapacağı, pazarda esas olarak baz alınan fiyatların liste fiyatları olduğu ve aksi takdirde yıllık liste fiyatları yayınlamanın anlam taşımayacağı da dikkate alınmalıdır.

Ströer/Akademi Grubu'nun liste fiyatlarının yüksek olmasında etken olabilecek bir husus da esas faaliyeti reklamcılık olmayan Kültür A.Ş.'nin bu ünitelere gerekli yatırım, bakım onarımları yapmaması gibi sebeplerle Ströer/Akademi Grubu'nun yapmak zorunda

07-14/114-34

olduğu yenileme yatırımlarını 5 yıl gibi belediye ihaleleri açısından rakip firmalara kıyasla görece olarak daha kısa bir dönemde ve yüksek birim maliyetleri ile tamamlama zorunluluğudur.

610 Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde Ströer/Akademi Grubu'nun İstanbul billboard piyasasında fiyatları ortalama %45 civarında ve megaboard piyasasında ise yaklaşık %128 oranında yükselttiği, Ströer/Akademi Grubu fiyatlarının pazar ortalamasının oldukça üzerinde olduğu ve Ströer/Akademi Grubu'nun İstanbul pazarında 4,5 yıl için öngördüğü kar haddinin %100 doluluk oranı ve liste fiyatlarıyla %(...) olacağı, bu durumda bile Ströer/Akademi Grubu'nun aşırı kara sahip olduğundan ve dolayısıyla aşırı fiyat uyguladığından bahsedilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır. Aşırı fiyat tespitine ulaşılamaması sebebiyle bu noktada hakim durum analizi yapılmasına gerek görülmemiştir.

J. SONUÇ

620 Düzenlenen rapora, toplanan delillere ve incelenen dosya kapsamına göre;

1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin açık hava reklam yerlerine yönelik izin yetkisini ve bu izinlerin belirli şartlarla iptali yetkisini, tabii olduğu kanunlardan ve ikincil düzenlemelerden alması nedeniyle, şikayetçinin sahip olduğu söz konusu izinlerin iptali ve pazar dışına çıkartılması ile ilgili iddialarının idari yargıda çözümlenmesi gereken bir uyuşmazlık olduğu ve 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceğine OYBİRLİĞİ ile,
2. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında yapılan "Protokol" ile ilgili olarak adı geçen kurumların tabii oldukları kanun ve ikincil düzenlemelerin doğrudan kendilerine verdiği yetkilere dayanılarak gerçekleştirilmiş olması nedeniyle, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığına OYÇOKLUĞU ile,
3. İstanbul genelinde bulunan 50 adet afiş değiştiricili mega billboard, 1500 adet ışıklı billboard ve 300 adet TCDD'ye ait billboardun işletme imtiyazı devri işleminin 1998/5 sayılı Tebliğ ile değişik 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" kapsamında ön bildirim tabii olduğuna, ancak söz konusu işletme hakkının "Billboard Yapım-İşletme İhalesi" sonucunda bir belediye iktisadi teşebbüsü olan İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş.'ye verilmiş olması nedeniyle 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında nihai izin başvurusuna tabii olmadığına OYÇOKLUĞU ile,
4. Billboard Yapım-İşletim İhalesi" konusu billboardların işletilmesine ilişkin "işletme imtiyazının" İstanbul Büyükşehir Belediyesi kontrolü altındaki Kültür A.Ş.'den Ströer/Akademi Grubu'na devredilmesi işleminin 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında hem ön bildirim hem de nihai izin başvurusuna tabii olduğuna, söz konusu işlemler hakkında 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında yapılması gereken başvuruların Rekabet Kurulu'na yapılmamış olması nedeniyle bu konuda 4054 sayılı Kanun'un 11. maddesinin birinci fıkrası uyarınca inceleme yapılmasına ve bu incelemenin 30.11.2006 tarih ve 06-86/1106-M sayılı Karar ile nihai incelemeye alınan, 28.12.2006 tarih ve 06-95/1218-M sayılı Karar ile kapsamı genişletilen dosya kapsamında yürütülmesine OYÇOKLUĞU ile,

07-14/114-34

5. Ströer/Akademi Grubu'nun İstanbul'da açık hava reklam yerlerinin pazarlanmasına yönelik uyguladığı fiyat politikalarının elde bulunan fiyat ve maliyet verileri çerçevesinde "aşırı fiyatlama" olarak nitelendirilemeyeceğine, dolayısıyla şikayet konusu Grubun incelemeye konu eylemlerin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde kötüye kullanma olarak değerlendirilemeyeceğine ve bu nedenle de Ströer/Akademi Grubu hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına OYÇOKLUĞU ile,

660 6. Belediyeler ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının açık hava reklam iletim yerlerine ilişkin "işletme imtiyazları" hakkında yürütülecek devir işlemlerinin 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında olduğuna, dolayısıyla bu işlemlerin söz konusu Tebliğ tarafından öngörülen usul ve esaslara uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından bütün belediyelere yazılı görüş gönderilmesi konusunda Başkanlığa yetki verilmesine OYÇOKLUĞU ile

karar verilmiştir.

07-14/114-34

(Rekabet Kurulu'nun 15.02.2007 tarih ve 07-14/114-34 sayılı Kararı)

KARŞI OY GEREKÇESİ

Ströer Kentvizyon Reklam Paz. Ltd. Şti., İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş. ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın, İstanbul billboard pazarında tekel oluşturmak, piyasaya girişi engellemek ve hakim durum yaratarak fiyatları artırmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiasına dair alınan Kurul Kararı'na;

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında yapılan protokol ile İstanbul genelinde bulunan 50 adet afiş değiştiricili mega billboard, 1500 adet ışıklı billboard ve 300 adet TCDD'ye ait billboardun işletme imtiyazı devri işleminin 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" kapsamında olması sebebiyle, Tebliğ kapsamında yapılması gereken Rekabet Kurumu'na başvurunun yapılmamış olması prosedürel bir eksikliklerdir. Bir imtiyazın devrinin söz konusu olduğu işlemde, Tebliğ kapsamında yapılması gerekli başvuruların Rekabet Kurulu'na yapılmamış olması eksikliği, konunun diğer nedenlerle incelemeye alınan dosyası kapsamında değerlendirilmelidir.

Ayrıca, Ströer / Akademi Grubu'nun İstanbul'da açık hava reklam yerlerinin pazarlanmasına yönelik uyguladığı fiyat politikalarının, "aşırı fiyatlandırma" olarak değerlendirilmediği ve Ströer / Akademi Grubunun bahse konu eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde, kötüye kullanma olarak değerlendirilmemesi yönündeki Kurul Kararına, bu sonuca dosya muhtevasında; ilgili pazar kavramının özellikle, ilgili coğrafi pazar tespitinin, en geniş tanımdan hareketle "Türkiye Cumhuriyeti sınırları" olarak belirlenmiş olması sebebiyle varılmış olduğunu düşünmekteyiz. Halbuki, gerçek durumda olduğu gibi, ilgili coğrafi pazar tanımının "İstanbul ili sınırları" olarak yapılması durumunda, incelenecek fiyat politikalarının aşırı fiyatlandırma bakımından anlamlı olacağını dolayısıyla, teşebbüsün eylemlerinin, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal eden hususlar içermesi ihtimalinin, açılacak soruşturma çerçevesinde araştırılmasının uygun olacağı kanaatini taşıyoruz.

Prof.Dr. Zühtü AYTAÇ
Kurul Üyesi

Rıfkı ÜNAL
Kurul Üyesi

Rekabet Kurulu'nun 15.02.2007 günlü ve 07-14/114-34 Sayılı Kararına;

KARŞI OY GEREKÇESİ

Ströer/Akademi Grubunun İstanbul'da açık hava reklam yerlerinin pazarlanmasına yönelik uyguladığı fiyat politikalarının, aşırı fiyatlama olarak değerlendirilemeyeceği ve Ströer / Akademi Grubunun bahse konu eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 6.maddesi kapsamında kötüye kullanma olarak değerlendirilmemesi yönündeki Kurul Kararının 5.maddesine; ilgili coğrafi pazarın "İstanbul ili sınırları" olarak tanımlanması gerektiği ve bu durumda incelenecek fiyat politikalarının aşırı fiyatlama bakımından değerlendirilmesi durumunda farklı sonuçlara varılabileceği, dolayısıyla teşebbüsün eylemlerinin, 4054 sayılı Kanunun 6.maddesini ihlal eden hususlar içerip içermediğinin, soruşturma açılarak araştırılması gerektiği görüşüyle katılmıyorum.

Süreyya ÇAKIN

Kurul Üyesi

(15.2.2007 tarihli, 07-14/114-34 sayılı Kurul Kararı'na)

KARŞI OY GEREKÇESİ

Ströer Kentvizyon reklam Paz. Ltd. Şti., İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş. ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığının İstanbul billboard pazarında tekel oluşturmak, piyasaya girişleri engellemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddiası üzerine yapılan önaraştırma sonucunda alınan Kurul Kararının 3, 4 ve 6 ncı maddelerine aşağıda yer verilen nedenlerden dolayı iştirak edilememiştir.

Kararda İstanbul Büyükşehir Belediyesinin "Billboard Yapım-İşletme İhalesi" bir *işletme imtiyazı devri* olarak değerlendirilmektedir. Oysa, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bu tasarrufunun bir imtiyaz devri olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Zira, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'unun konuyla ilgili 7(g) maddesi aynen şu şekildedir:

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; **ilân ve reklâm asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek**; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

Bu hüküm dikkatli bir şekilde incelendiğinde, Büyükşehir Belediyesinin *sadece ilan ve reklâm asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirleme* görev ve sorumluluğu bulunmaktadır. Bu hükümden Belediyenin *ilan ve reklâm yerlerini pazarlama hakkı* olduğu sonucu çıkarılamaz. Ancak, Belediye ilan ve reklâm yerlerini belirleme görevini, bu yerlerin kiraya verilerek pazarlanması ve dolayısıyla bir gelir elde edilmesi şeklinde -bize göre- pek de yasal dayanağı olmayan bir şekilde kullanmaktadır.

Öte yandan, Belediye "Billboard Yapım-İşletme İhalesi" ile *ilan ve reklâm yerlerini belirleme yetkisini* herhangi birisine devretmemektedir. Yapılan ihale sonrasında da şehrin hangi mekanlarında ilan ve reklam yapılabileceği, bunların şekil ve ebatlarını belirleme yetkisi Belediyenin uhdesindedir. "İmtiyaz" olarak nitelendirilebilecek olan şey de esas itibarıyla bu yetkidir. Dolayısıyla, "Billboard Yapım-İşletme İhalesi" ile yapılan bir *işletme imtiyazı devri* değil, alelade bir kiralama işlemidir.

1998/4 ve 1998/5 sayılı Tebliğlerde yer alan hükümleri o tebliğlerin konuluş amacını aşacak şekilde geniş yorumlamak, özelleştirme işlemleri sırasında piyasaların yeniden yapılandırılırken rekabetçi bir perspektifin tüm işlemlere hâkim olması temel yaklaşımını da sulandırmak anlamına gelir.

Bu itibarla, teoride özelleştirme işlemlerinde "*birleşme/devralma enstrümanının*" kullanılıp kullanılmayacağına dahi tartışıldığı bir ortamda, Belediyenin işlem özelinde kısa süreli sayılabilecek bir kiralama işlemini 1998/4 sayılı Tebliğ kapsamında değerlendirmek mümkün değildir.

07-14/114-34

Bu açıklamalar çerçevesinde Kararın 3, 4 ve 6 ncı maddelerindeki çoğunluk görüşüne iştirak imkânı bulunamamıştır.

Mehmet Akif ERSİN
Kurul Üyesi