

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2019-5-022 (Öneraştırma)
Karar Sayısı : 19-40/665-286
Karar Tarihi : 14.11.2019

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: İmren KOL, Furkan BAŞTÜRK, Tülay ŞİMŞEK SARI,
Aykut KARAGÖZ

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Antakya Ticaret ve Sanayi Odası
Temsilcisi: Av. Bekir ATAHAN
Akevler Mh. 75. Yıl Blv. İrfan Apt. No:73/1 Antakya HATAY

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - Antakya Organize Sanayi Bölgesi Yönetim Kurulu Başkanlığı
Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimi
Antakya Organize Sanayi Bölgesi 10 Nolu Yol No:1 Belen
HATAY

E. DOSYA KONUSU: Antakya Organize Sanayi Bölgesi içinde kurulu Ortak Sağlık ve Güvenlik Biriminin yıkıcı fiyat uygulaması yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiası.

- (1) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Antakya Organize Sanayi Bölgesi (AOSB) içinde kurulu Ortak Sağlık ve Güvenlik Biriminin (OSGB) yıkıcı fiyat uygulaması yoluyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesini ihlal ettiği iddiası.
- (2) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 22.03.2019 tarih ve 2083 sayı ile giren ve Antakya Ticaret ve Sanayi Odası (ATSO) tarafından yapılan, 12.07.2019 tarih, 4623 sayı ve 16.07.2019 tarih, 4685 sayı ile ek bilgilerin sunulduğu başvuru üzerine düzenlenen 22.03.2019 tarih ve 2019-5-022/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulunun (Kurul) 02.05.2019 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 19-17/246-M sayı ile 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca öneraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (3) Öneraştırma kapsamında, AOSB OSGB'den birtakım bilgi ve belgeler talep edilmiş, bunlara ilişkin cevabi yazılar 28.06.2019 tarih 4239 sayı, 03.07.2019 tarih 4354 sayı ve 17.07.2019 tarih 4703 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Bunun yanı sıra T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Yetkilendirme Daire Başkanlığından 21.06.2019 tarih, 7262 sayı ile, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Sigorta Pirimleri Genel Müdürlüğü Risk Yönetimi ve Proje Daire Başkanlığından ise 26.06.2019 tarih, 7455 sayı ile bilgi talebinde bulunulmuştur. Talep edilen bilgi ve belgeler T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Sigorta Pirimleri Genel Müdürlüğü Risk Yönetimi ve Proje Daire Başkanlığından 08.07.2019 tarih ve 4503 sayı ile, T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Yetkilendirme Daire Başkanlığından 12.07.2019 tarih ve 4624 sayı

ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Hazırlanan 18.07.2019 tarihli ve 2019-5-022/ÖA sayılı Öneri Raporu, 14.11.2019 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda AOSB OSGB hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı belirtilmiştir.

I. YAPILAN İNCELEME VE TESPİTLER

- (5) Kurum kayıtlarına 22.03.2019 tarih ve 2083 sayı ile intikal eden ATSO tarafından yapılan başvuruda özetle;
- Hatay ili Antakya ilçesinde bulunan AOSB tarafından iş sağlığı ve güvenliği hizmeti vermek üzere OSGB kurulduğu,
 - AOSB bünyesinde faaliyet gösteren 80 firmanın bulunduğu, bahsi geçen firmaların Antakya pazarının en büyük sanayi işletmeleri olduğu, istihdam ettikleri çalışan sayısının ve cirolarının çok yüksek olduğu ve söz konusu firmaların tamamının iş sağlığı ve güvenliği hizmetini AOSB bünyesinde kurulu OSGB'den aldıkları,
 - Hatay ilinde ve Antakya ilçesinde iş sağlığı ve güvenliği hizmeti veren diğer teşebbüslerin AOSB bünyesinde bulunan firmalara kendileri ile çalışmalarını için sundukları tekliflere firmalarca; AOSB Yönetim Kurulu'nca alınan karar gereği bu hizmeti AOSB bünyesinde kurulu OSGB'den almak zorunda oldukları şeklinde cevap verildiği,
 - AOSB bünyesinde kurulu OSGB tarafından verilen iş sağlığı ve güvenliği hizmet bedelinin AOSB Yönetimi tarafından toplanan aidatlardan karşılandığı, kesilen aidat faturalarında bu hizmete ilişkin herhangi bir fiyat bilgisinin bulunmadığı, söz konusu firmaların iş sağlığı ve güvenliği hizmetini dışarıdan almaları durumunda ek bir maliyetle karşılaşacakları ve fiyat karşılaştırması yapamadıkları için diğer firmalarca verilen teklifleri değerlendiremedikleri,
 - ATSO'nun diğer iş sağlığı ve güvenliği hizmeti veren teşebbüsler tarafından yapılan şikâyetler hakkında AOSB OSGB ile yaptığı yazışmalarda; iş sağlığı ve güvenliği hizmetinin AOSB bünyesinde çalışan firmalara ücretsiz olarak verildiğinin belirtildiği,
 - Bu durumun yıkıcı fiyat olarak değerlendirilebileceği

iddia edilerek 4054 sayılı Kanun kapsamında gereğinin yapılması talep edilmektedir.

I.1. Hakkında İnceleme Yapılan: Antakya Organize Sanayi Bölgesi Ortak Sağlık Güvenlik Birimi (AOSB OSGB)

- (6) 4562 Sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 3. maddesinin (h) fıkrasında Organize Sanayi Bölgesi (OSB) "*Sanayinin uygun görülen alanlarda yapılmasını sağlamak, çarpık sanayileşme ve çevre sorunlarını önlemek, kentleşmeyi yönlendirmek, kaynakları rasyonel kullanmak, bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak, sanayi türlerinin belirli bir plan dahilinde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla, sınırları tasdik edilmiş arazi parçalarının imar planlarındaki oranlar dahilinde gerekli ortak kullanım alanları, hizmet ve destek alanları ve teknoloji geliştirme bölgeleri ile donatılıp planlı bir şekilde ve belirli sistemler dahilinde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve bu Kanun hükümlerine göre kurulan, planlanan ve işletilen, kaynak kullanımında verimliliği hedefleyen mal ve hizmet üretim bölgeleri*" şeklinde tanımlanmıştır. OSB'lerin yönetimi ise Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 23. maddesinin birinci fıkrasında belirtildiği üzere "Müteşebbis Heyet"

tarafından yürütülmekte olup, bu heyet OSB'nin en üst karar organıdır. Müteşebbis Heyet, OSB'nin kuruluşuna katılan kurum ve kuruluşların karar organlarıncı, organlarında görevli olanlardan veya mensupları arasından tespit edilecek on beş asıl ve on beş yedek üyeden oluşmaktadır.

- (7) Anılan Kanun kapsamında AOSB 1995 yılında %50 Hatay İl Özel İdaresi; %50 ATSO ortaklığı ile kurulmuştur. AOSB'nin Mart 2019 tarihi itibari ile 100 adet sanayi parseli bulunmaktadır. Faaliyet gösteren firmalarda fiili istihdam sayısı 2200 kişi civarındadır.
- (8) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından 02.02.2019 tarih 30674 sayı ile Resmi Gazete'de yayımlanan Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 23. maddesi çerçevesinde OSB'lerin yönetim organı olan Müteşebbis Heyet'in görev ve yetkileri belirlenmiştir. Söz konusu yönetmelik maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde "*Organize Sanayi Bölgesi'nin ihtiyacı olan elektrik, su, kanalizasyon, doğalgaz, arıtma tesisi, yol, haberleşme, spor tesisleri gibi altyapı ve genel hizmet tesislerini kurma ve işletme, kamu ve özel kuruluşlardan satın alarak dağıtım ve satışını yapma; bu çerçevede üretim tesislerini, ortak sağlık ve güvenlik birimlerini kurma ve işletme konularında gerekli kararları almak*" şeklinde hüküm yer almaktadır. Ayrıca OSB'lerin görev ve yetkileri kapsamında sayılan OSGB kurabilme yetkisi, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 3. maddesinin (m) fıkrasında "*Ortak sağlık ve güvenlik birimi; kamu kurum ve kuruluşları, organize sanayi bölgeleri ile Türk Ticaret Kanunu'na göre faaliyet gösteren şirketler tarafından, işyerlerine iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini sunmak üzere kurulan gerekli donanım ve personele sahip olan ve Bakanlıkça yetkilendirilen birim*" şeklinde belirtildiği üzere kanunla da verilmiş bir yetki niteliğindedir. Söz konusu hüküm kapsamında AOSB'nin 15.03.2012 tarihinde yapılan 2. Olağan Kurul toplantısında OSGB kurulmasına karar verilmiştir. Alınan bu kararın ardından AOSB OSGB 2013 yılında hizmet vermeye başlamıştır. AOSB OSGB kuruluşundan günümüze kadar olmak üzere sadece kurulu bulunduğu AOSB bölgesinde yer alan firmalara hizmet vermekte olup hâlihazırda AOSB'de yer alan (.....) firma arasında hizmet verdiği firma sayısı (.....)'tür.
- (9) Dosya kapsamında AOSB'de yer alıp AOSB OSGB'den iş sağlığı ve güvenliği hizmeti almayan (.....) firmanın bulunduğu tespit edilmiştir. AOSB OSGB'den gelen verilere göre yasal mevzuat gereği bu firmaların iş sağlığı ve güvenliği hizmeti alma zorunluluğu bulunmaktadır. Söz konusu (.....) firmadan (.....) ile telefon vasıtası ile görüşülmüş, bu firmalardan (.....) bir rakip firmadan hizmet aldığı, (.....) kendi firmaları bünyesinde bu hizmete mahsus personelleri istihdam ettiği, (.....) az tehlikeli sınıf kategorisinde yer alıp 50'den az çalışan olduğu için hizmet alma zorunluluğunun bulunmadığı, (.....) ise hâlihazırda iş sağlığı ve güvenliği hizmeti almadığı öğrenilmiştir.
- (10) AOSB bünyesinde yer alan firmaların AOSB OSGB'den iş sağlığı ve güvenliği hizmeti alma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak ne AOSB yönetimi ne de AOSB OSGB yönetimi hizmet verdiği firmalardan, iş sağlığı ve güvenliği hizmetine mahsus bir bedel talep etmektedir. AOSB OSGB'den 03.07.2019 tarih ve 4354 sayı ile gelen cevabi yazıda, iş sağlığı ve güvenliği hizmetine ilişkin bedelin AOSB yönetiminin üyelerden topladığı aidat içinden tahsil edildiği ancak bunun ne kadarının iş sağlığı ve güvenliği hizmetine mahsus olduğuna ilişkin herhangi bir muhasebe çalışmalarının olmadığı belirtilmiştir. Tablo 1'de AOSB yönetiminin yıllara göre üyelerinden aldığı aidat miktarları yer almaktadır.

Tablo 1: AOSB Aidat Bilgileri

Yıl	Aidat Miktarı (TL/m ²)
2011	(.....)
2012	(.....)
2013	(.....)
2014	(.....)
2015	(.....)
2016	(.....)
2017	(.....)
2018	(.....)
2019	(.....)

Kaynak: AOSB OSGB'den gelen cevabi yazı

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. Sektöre İlişkin Genel Bilgiler

- (11) Sağlık hakkı, bireylerin temel insani hakkı olup doğuştan gelen haklar arasında yer almaktadır. İş sağlığı ve güvenliği düzenlemeleri de, yaşam ve sağlık hakkının hayata geçirilmesinde önemli bir adım teşkil eder.
- (12) Geniş olarak iş sağlığı; *“tüm mesleklerde çalışanların bedensel, ruhsal, sosyal iyilik durumlarını sürdürmek, çalışanların çalışma koşullarından kaynaklanan risklerden korunmasını sağlamak, sağlıklarının bozulmasını önlemek, kendilerine uygun işlere yerleştirmek ve işin insana ve insanın işe uyumunu sağlamak”* olarak tanımlanmaktadır¹. İş güvenliği çalışmalarının amacının ise; çalışanları korumak, rahat ve güvenli bir ortamda çalışmalarını sağlamak, işletme güvenliğini sağlayarak tehlikeli durumları ortadan kaldırmak olduğu söylenebilecektir.
- (13) 2012 yılında Resmi Gazete’de yayımlanan 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’ndan (İSG Kanunu), faaliyet alanı veya çalışan sayısına bakılmaksızın hem kamu sektöründeki hem de özel sektördeki tüm iş ve işyerlerine ilişkin düzenlemeler içermekte; çalışanlar, stajyerler, işverenler ve vekillerini kapsamaktadır.
- (14) İSG Kanunu, işyerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik koşullarının iyileştirilmesi amacıyla işverenlerin ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenler. İSG Kanunu’nun nihai amacı, iş kazaları ve meslek hastalıkları ile çalışanların işe ve iş ortamına bağlı gelişen diğer fiziksel ve ruhsal sağlık sorunlarını önlemektir. İSG Kanunu çalışanlar, işverenler ve devletten oluşan ana paydaşlarının iş hayatındaki görevlerini ve sorumluluklarını tanımlar.
- (15) İSG Kanunu’na göre, işveren risk değerlendirmesi yapmalı ve iş sağlığı ve güvenliğini tesis etmek için gereken tüm tedbirleri almalıdır. Dolayısıyla işveren, risklerden kaçınma, kaçınılmaz riskleri değerlendirme, risklerle kaynağında mücadele etme, işi ve çalışma koşullarını bireye uygun hale getirme, teknik ilerlemelere uyum sağlama, tehlikeli madde veya prosedürleri, tehlikeli olmayan veya daha az tehlikeli madde ve prosedürlerle ikame etme, çalışanlara uygun eğitim ve talimat verme ve benzeri sorumlulukları yerine getirir.
- (16) İSG Kanunu kapsamında işverene yüklenen sorumluluklar uzmanlık ve deneyim gerektiren iş ve işlemlerdir. İşveren, yasal hükümler uyarınca, bu hizmetleri işyeri bünyesinde bir iş sağlığı ve güvenliği birimi kurarak ya da OSGB aracılığıyla sunabilmektedir. Kanununun 6. maddesine göre; işveren, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini sunmak amacıyla iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve diğer sağlık

¹ Nüvit Gerek, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, Eskişehir, Anadolu Üniv. Yayını, 2000, s. 3.

personeli olarak çalışanları görevlendirir, görevlendirilen kişi veya kuruluşların görevlerini yerine getirmelerine yardımcı olmak için mekan ve zaman ihtiyacını karşılar, iş sağlığı ve güvenliği personeli arasında işbirliği ve eşgüdüm kurulmasını sağlar.

- (17) 28512 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği'nde OSGB; "*kamu kurum ve kuruluşları, organize sanayi bölgeleri ile 13.01.2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre faaliyet gösteren şirketler tarafından, iş yerlerinde iş sağlığı ve güvenliği hizmeti sunmak üzere kurulan gerekli personele sahip olan ve Bakanlıkça yetkilendirilen birim*" olarak ifade edilmiştir. Anılan yönetmelik gereğince OSGB kurulabilmesi ve hizmet sunabilmesi için tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan en az birer işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı, diğer sağlık personeli istihdamı zorunludur. OSGB'ler, sözleşme yaptıkları işyerlerine sunulacak iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre belirlenen sürelerden az olmamak kaydı ile yürütmekle sorumludur.
- (18) 27320 sayılı İşyeri Sağlık Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelikte ise OSGB: "*Bir veya birden fazla işyerine iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini vermek üzere işyeri dışında kurulan, gerekli donanım ve personele sahip olan ve Genel Müdürlük tarafından yetkilendirilen kamu kurum ve kuruluşlarını ve özel hukuk tüzel kişilerini kapsar*" şeklinde tanımlanmıştır.
- (19) OSGB'lerden iş sağlığı ve güvenliği hizmeti alınması durumunda OSGB ile işveren arasında bir sözleşme imzalanmaktadır. İmzalanacak bu sözleşmeler, iş sağlığı ve güvenliği hizmetleri ile ilgili iş ve işlemlerin İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünce kayıt, takip ve izleme programı olarak kurulan İSG-KATİP sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. OSGB'ler verdikleri bu hizmetler karşılığında fatura kesmektedir.
- (20) 28512 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği'nin 12. maddesinin 5. fıkrası uyarınca OSGB'ler kuruldukları il ve sınır komşusu illerde hizmet sunmaya yetkilidir. Sınır illerin dışında hizmet vermek istemeleri durumunda ise, mevzuatta belirtilen şartları sağlayarak söz konusu illerde şube açmaları zorunlu tutulmuştur.

I.2.2. İlgili Ürün Pazarı

- (21) Ülkemizde faaliyet gösteren firmalar, iş sağlığı ve güvenliği yönüyle 26.12.2012 tarih ve 28509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İş Sağlığı Ve Güvenliğine İlişkin İşyeri Tehlike Sınıfları Tebliği ile faaliyet konularına göre üçe ayrılmıştır. Bunlar; az tehlikeli sınıf, tehlikeli sınıf ve çok tehlikeli sınıftır. Tehlike sınıfı; iş sağlığı ve güvenliği açısından, yapılan işin özelliği, işin her safhasında kullanılan veya ortaya çıkan maddeler, iş ekipmanı, üretim yöntem ve şekilleri, çalışma ortam ve şartları ile ilgili diğer hususlar dikkate alınarak işyeri için belirlenen tehlike grubunu ifade etmektedir². Söz konusu sınıflandırma 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 83. maddesine göre belirlenen kısa vadeli sigorta kolları prim tarifesi de dikkate alınarak İş Sağlığı ve Güvenliği Müdürünün başkanlığında ilgili taraflarca oluşturulan komisyonun görüşleri doğrultusunda, Bakanlıkça çıkarılacak tebliğ ile tespit edilmektedir.
- (22) 15.05.2013 tarih ve 28648 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca işverenin çalışanlarına sağlaması gereken iş sağlığı ve güvenliği eğitimi için tehlike sınıflarına göre eğitim süreleri aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

² ISG Kanunu.

- Az tehlikeli sınıftaki işyerlerinde en az üç yılda bir olmak üzere; ayda en az sekiz saat,
- Tehlikeli sınıftaki işyerlerinde en az iki yılda bir olmak üzere; ayda en az 12 saat,
- Çok tehlikeli sınıftaki işyerlerinde en az üç yılda bir olmak üzere; ayda en az 16 saattir.

- (23) İSG hizmetine ilişkin ücretlendirmelerde iki belirleyici unsur bulunmaktadır. Bu unsurlardan ilki işyerinin tehlike sınıfı iken diğer unsur işyerinde bulunan çalışan sayısıdır. İşyeri tehlike sınıfı az tehlikeliden çok tehlikeli sınıfa doğru ilerledikçe verilen hizmetin ücreti artmaktadır. Diğer bir deyişle, verilen hizmette katlanılması gereken risk arttıkça talep edilen ücret de artmaktadır. Verilen hizmetin kendine has özellikler içerip içermediği, hizmet verilecek birime mesafesi de ücretlendirmeyi etkileyecek hususlardandır. Keza, iş yerinde bulunan çalışan sayısı arttıkça çalışan sayısı ile orantılı olarak hizmetin ücreti de artmaktadır.
- (24) Mevcut mevzuata göre çalışan sayısı 50'yi geçmeyen az tehlikeli işletmeler iş sağlığı ve güvenliği hizmeti almak zorunda değildir. Ancak bu kapsamda yer alan teşebbüsler kendileri isterse iş sağlığı ve güvenliği hizmeti alabileceklerinden potansiyel müşteri olarak değerlendirilmişlerdir. İşbu dosya özelinde incelenen AOSB OSGB'nin, hizmet verdiği (.....) adet az tehlikeli sınıfta yer alan teşebbüs bulunmaktadır. Bu teşebbüslerin, çalışan sayıları 50'nin altında olmasına rağmen AOSB OSGB'den hizmet aldıkları tespit edilmiştir.
- (25) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında dosya kapsamında incelenen taraf olan AOSB OSGB biriminin verdiği hizmetin niteliğinin diğer OSGB'lerden ayrılmaması dikkate alındığında ilgili ürün pazarı "iş sağlığı ve güvenliği hizmetleri" olarak tanımlanmıştır. "İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri" pazarının çerçevesi ilgili düzenlemede az tehlikeli sınıf, tehlikeli sınıf ve çok tehlikeli sınıf şeklinde alt kategorileri ayrılmış olsa da sonuca etki etmeyecek olması nedeniyle bu kategoriler bazında bir pazar tanımlaması yapılmamıştır. Öte yandan tehlike sınıfları özelinde sunulan hizmete ilişkin tanımlanabilecek ilgili ürün pazarları çerçevesinde de pazar payı hesaplamaları ve değerlendirmeler yapılmıştır.

I.2.3. İlgili Coğrafi Pazar

- (26) OSGB'ler kuruldukları il ve sınır komşusu illerde hizmet sunmaya yetkilidir. Bu alanı düzenleyen mevzuatın çizdiği sınırlar dahilinde hem dosyada şikayetçi konumunda yer alan ATSO'ya şikayetlerini ileten rakip OSGB'lerin hem de inceleme konusu AOSB OSGB'nin Hatay, Adana, Osmaniye ve Gaziantep İllerinde hizmet verebileceği tespit edilmiştir. Bu nedenle ilgili coğrafi pazar "Hatay, Adana, Osmaniye ve Gaziantep illeri" olarak belirlenmiştir. Öte yandan dosya kapsamında, il özelinde tanımlanabilecek ilgili coğrafi pazarlar çerçevesinde de pazar payı hesaplamaları ve değerlendirmeler yapılmıştır.

I.3. Değerlendirme

- (27) 4054 sayılı Kanun'un bir eyleme uygulanabilirliği, aynı Kanun'un 2. maddesi uyarınca, eylemi gerçekleştiren tarafın teşebbüs niteliğine bağlıdır. Teşebbüs kavramının belirleyici unsurları ekonomik faaliyette bulunma ve ekonomik bağımsızlık olarak ortaya çıkmaktadır. Bir teşebbüsün ekonomik faaliyette bulunuyor olması için ise, faaliyetinde gelir elde etme potansiyeli, faaliyetin normal şartlar altında bir bedel karşılığı yapılması, anılan faaliyetin bir başka teşebbüs tarafından da kâr elde etme amaçlı olarak yerine getirilebiliyor olması gerekmektedir.
- (28) Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 23. maddesi çerçevesinde

OSB'lerin yönetim organı olan Müteşebbis Heyet'in görev ve yetkileri arasında "ortak sağlık ve güvenlik birimlerini kurma ve işletme konularında gerekli kararları almak" sayılmaktadır. Şikâyete konu AOSB OSGB de bu hüküm çerçevesinde kurulmuştur ve faaliyet göstermektedir. AOSB OSGB, hâlihazırda AOSB bünyesinde faaliyet gösteren firmalara hizmet vermekte olup yalnızca bu amaçla kurulduğu ve hedef müşteri kitlesinin AOSB'de kurulu firmalarla sınırlı olduğu ifade edilmiştir. Öte yandan AOSB OSGB'nin, AOSB dışına hizmet vermesinde yasal ve fiili olarak bir engel bulunmadığı ve verdiği iş sağlığı ve güvenliği hizmetinin ilgili coğrafi pazarda faaliyet gösteren diğer (.....) teşebbüs tarafından kâr elde etme amaçlı olarak yerine getirildiği dikkate alındığında, teşebbüs olma niteliğini sağlama adına ilk şart olan "ekonomik faaliyette bulunma" şartını sağladığı anlaşılmaktadır. AOSB OSGB'nin ayrı bir yönetim organı, çalışanları ve AOSB'den ayrı bir şekilde vergi kimlik numarasının bulunması, "ekonomik bağımsızlık" şartını da yerine getirmesini sağlamaktadır. Bu çerçevede AOSB OSGB'nin faaliyetlerine yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un uygulanabileceği anlaşılmıştır.

- (29) 4054 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde hâkim durum, "belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü" şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı Kanunun "Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması" başlıklı 6. maddesinde ise bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanmasının hukuka aykırı ve yasak olduğu düzenlenmiştir.
- (30) AOSB OSGB'nin verdiği hizmet karşılığı müşterilerden doğrudan hizmet bedeli almadığı göz önünde bulundurulduğunda, teşebbüsün yıkıcı fiyatlandırma yaptığı şeklindeki başvuru konusu iddiaların 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirilebileceği görülmektedir.
- (31) Bir eylemin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal olarak değerlendirilebilmesi için iki unsurun bir arada varlığı aranmaktadır. Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'un (Kılavuz) 7. paragrafında, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında incelenen bir davranışın ihlal teşkil edebilmesi için davranışı gerçekleştiren teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda olması ve davranışın bir kötüye kullanma niteliği taşıması gerektiği, Kurulun bu iki temel unsurdan birinin bulunmadığını açıkça gösterebildiği durumlarda³ diğer unsura ilişkin analize yer vermeyebileceği ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, bir ihlalin varlığı için gerekli her iki koşuldan herhangi birinin noksan olması, analize konu olay bakımından 6. madde ihlalinin bulunmayacağı anlamını taşımaktadır. Bu çerçevede dosya kapsamında öncelikle AOSB OSGB'nin iş sağlığı ve güvenliği pazarında hâkim durumda olup olmadığı analiz edilecektir.
- (32) Yukarıda da belirtildiği üzere OSGB'ler kuruldukları il ve sınır komşusu illerde hizmet sunmaya yetkilidir. Komşu illerin dışında hizmet verilebilmesi için, o illerde şube açılması zorunludur. Ancak niteliği gereği birden fazla ilde yürütülmesi gereken raylı sistem, yol ve nakil hattı inşası veya bakımı ve onarımı gibi işler yürüten teşebbüslerin hizmet alacakları OSGB'nin işin yapıldığı illerden herhangi birisinde yetkilendirilmiş olması yeterlidir. Bu çerçevede öncelikle dosya kapsamında incelenen AOSB

³ Kurul'un 19.12.2013 tarih 13-71/974-420 sayılı kararı, 03.01.2019 tarih 19-02/2-1 sayılı kararı, 26.02.2015 tarih 15-09/122-57 sayılı kararı

OSGB'nin Hatay ilinde bulunması nedeniyle, Hatay ve komşu illeri olan Adana, Gaziantep, Osmaniye'de hizmet veren OSGB firması sayısına Tablo 2'de yer verilmektedir.

Tablo 2: İlgili Pazarda Hizmet Veren OSGB Sayıları

İl	OSGB Sayısı
Adana	(.....)
Gaziantep	(.....)
Hatay	(.....)
Osmaniye	(.....)
Toplam	(.....)

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verileri.

- (33) Tablo 2'de görüldüğü üzere Adana'da (.....), Gaziantep'te (.....), Hatay'da (.....), Osmaniye'de (.....) adet olmak üzere dosya kapsamında belirlenen coğrafi pazarda iş sağlığı ve güvenliği hizmeti veren toplam (.....) OSGB firması bulunmaktadır. Söz konusu (.....) OSGB'nin hizmet verdiği toplam firma sayısı ise (.....)'tür.
- (34) AOSB OSGB'nin iş sağlığı ve güvenliği hizmeti pazarındaki ve tehlike sınıflarına göre olası alt pazarlardaki konumunu görmek adına Tablo 3, Tablo 4 ve Tablo 5 hazırlanmıştır. Bu tablolarda ilgili illerdeki iş sağlığı ve güvenliği hizmeti alan müşteri firmaların sayısı ve bu firmaların hizmet aldıkları ölçeği görebilmek bakımından çalışan sayıları yer almaktadır. Bu çerçevede AOSB OSGB'nin her bir il özelinde hizmet sunduğu firma sayısı ve ölçeği bakımından pazar payı hesaplanmıştır.

Tablo 3: İlgili Pazarda Hizmet Alan Firma⁴ ve Firmaların Çalışan Sayıları

Tehlike Sınıfı	Az Tehlikeli		Tehlikeli		Çok Tehlikeli	
	Firma Sayısı	Çalışan Sayısı	Firma Sayısı	Çalışan Sayısı	Firma Sayısı	Çalışan Sayısı
Adana	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Gaziantep	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Hatay	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Osmaniye	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Tüm illerdeki Toplam Firma Sayısı		(.....)				
Tüm illerdeki Toplam Çalışan Sayısı		(.....)				

Kaynak: SGK verileri.

⁴ Tablo 3'te az tehlikeli sınıf firma sayısı hesaplamasına, 50'den az çalışanı olan müşteri firma (hizmet alma zorunluluğu bulunmayan firmalar) verileri de dahil edilmiştir.

Tablo 4: İlgili Pazarda Hizmet Alan Firma⁵ ve Firmaların Çalışan Sayıları-2

Tehlike Sınıfı	Az Tehlikeli		Tehlikeli		Çok Tehlikeli	
İl	Firma Sayısı	Çalışan Sayısı	Firma Sayısı	Çalışan Sayısı	Firma Sayısı	Çalışan Sayısı
Adana	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Gaziantep	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Hatay	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Osmaniye	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Tüm illerdeki Toplam Firma Sayısı		(.....)				
Tüm illerdeki Toplam Çalışan Sayısı		(.....)				

Kaynak: SGK verileri.

Tablo 5: AOSB OSGB'nin İlgili Pazardaki Konumu⁶

İl	Tehlike Sınıfı	Firma Sayısı	Çalışan Sayısı	Firma Sayısı Bazında Pazar Payı (%)	Çalışan Sayısı Bazında Pazar Payı (%)
Adana	Az Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Çok Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Gaziantep	Az Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Çok Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Hatay	Az Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Çok Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Osmaniye	Az Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Çok Tehlikeli	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
	Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Genel Toplam		(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: SGK ve AOSB OSGB verileri.

- (35) Tablo 5'te de görüleceği üzere AOSB OSGB'nin Hatay ili özelinde iş sağlığı ve güvenliği hizmeti ürün pazarında, müşteri firma bazında ve az tehlikeli sınıf kategorisindeki pazar payı (.....), tehlikeli sınıf kategorisindeki pazar payı (.....), çok tehlikeli sınıf kategorisindeki pazar payı (.....), toplamdaki pazar payı ise (.....). Müşteri firmaların çalışan sayıları çerçevesinde hesaplanan pazar payları ise az tehlikeli sınıf kategorisinde (.....), tehlikeli sınıf kategorisinde (.....), çok tehlikeli sınıf kategorisinde (.....), toplamda ise (.....) şeklindedir. AOSB OSGB'nin Hatay ili dışında faaliyeti bulunmadığından diğer iller özelinde pazar payı bulunmamaktadır. AOSB OSGB'nin dosya kapsamında belirlenen coğrafi pazar olan Hatay ve komşu illeri Adana, Gaziantep, Osmaniye'de müşteri sayısı bazında pazar payı (.....); müşterilerin çalışan sayıları bazında pazar payı ise (.....)'dir.

⁵ "Tablo 4'teki az tehlikeli sınıf firma sayısı hesaplamasına 50'den az çalışanı olan müşteri firma (hizmet alma zorunluluğu bulunmayan firmalar) verileri dahil edilmemiştir.

⁶ Şikayete konu AOSB OSGB'nin az tehlikeli sınıfa ilişkin pazar payı hesaplamasında 50'den az çalışanı olan müşteri firma verileri de dâhil edilmiştir.

- (36) Yukarıdaki veriler çerçevesinde, AOSB OSGB'nin hem dosya kapsamında belirlenen coğrafi pazar olan Hatay ve komşu illeri olan Adana, Gaziantep, Osmaniye illeri pazarındaki hem de AOSB OSGB'nin ve şikayet dilekçesinde adları geçen rakip firmaların bulunduğu il dikkate alınarak dar anlamda coğrafi pazar olarak tanımlanabilecek Hatay ilindeki pazar payının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Dolayısıyla AOSB OSGB'nin ilgili pazarda hâkim durumda bulunmadığı anlaşılmaktadır.
- (37) Bunların yanında, dosya kapsamında AOSB'de yer alıp AOSB OSGB'den iş sağlığı ve güvenliği hizmeti almayan firmaların bulunduğu da tespit edilmiştir. Söz konusu (.....) firmanın yasal mevzuat gereği iş sağlığı ve güvenliği hizmeti alma zorunluluğu bulunmasına rağmen bu hizmeti AOSB OSGB'den almadığı anlaşılmıştır. Bunlardan (.....) ile telefonda görüşülmüş, (.....) bir rakip firmadan hizmet aldığı, (.....) kendi firmaları bünyesinde bu hizmete mahsus personel istihdam ettiği, (.....) ise hâlihazırda iş sağlığı ve güvenliği hizmeti almadığı öğrenilmiştir.
- (38) Sonuç olarak, şikayete konu AOSB OSGB'nin ilgili pazarda hâkim durumda bulunmadığı ve AOSB bünyesinde faaliyet gösteren firmalara AOSB OSGB'den hizmet alma zorunluluğu getirilmediği görüldüğünden, dosya kapsamında AOSB OSGB'nin iş sağlığı ve güvenliği hizmeti pazarında hâkim durumunu kötüye kullandığı sonucuna ulaşmamaktadır.

J. SONUÇ

- (39) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.