

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2012-4-108 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 12-41/1186-396
Karar Tarihi : 09.08.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Prof. Dr. Metin TOPRAK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖR : Recep GÜNDÜZ, Bahar ERSOY

C. BAŞVURAN : Oran Güvenlik ve Eğitim Danışmanlık Hizmetleri A.Ş.
Temsilcisi: Av. Çağdaş EKER
Keklikpınarı Mah. 867. Sok. Park Manzara Evleri No:10
Dikmen/Ankara

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - T.C. Ziraat Bankası A.Ş.
Doğanbey Mah. Atatürk Blv. No:8 06107 Ulus/Ankara
- Başkent Güvenlik Hizmetleri Ltd. Şti.
Varlık Mah. Yıldızeli Sok. No:4 Yenimahalle/Ankara
- Ekol Grup Güvenlik Koruma ve Eğitim Hizmetleri Ltd. Şti.
Armağanevler Mah. Mithatpaşa Cad. No:138 K:2
Ümraniye/İstanbul
- Temag Güvenlik Koruma ve Eğitim Hiz. Ltd. Şti.
Evliya Çelebi Mah. Elif Sok. No: 7/99-100-101 İskitler/Ankara
- KRL Özel Güvenlik Koruma ve Eğitim Hizmetleri Ltd. Şti.
Kültür Mah. Mithatpaşa Cad. No:45/2 Kızılay/Ankara
- Kuzey Rüzgarı Güvenlik Hizmetleri Ltd. Şti.
Kültür Mah. Ataç 2 Sk. No:72/3 Kızılay/Ankara

(1) **E. DOSYA KONUSU:** T.C. Ziraat Bankası A.Ş. tarafından özel güvenlik hizmetlerine ilişkin düzenlenen ihalede bölgelerin bazı özel güvenlik şirketleri arasında paylaştırıldığı ve söz konusu ihalenin sektörde faaliyet gösteren diğer şirketlerden saklandığı iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda öncelikle, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. (Ziraat Bankası/Banka)'nin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2. maddesinin (e) bendi gereğince anılan Kanunu'na tabi olmadığı, kamu bankalarınınca yapılan ihalelere ilişkin olarak diğer kanunlarda herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, dolayısıyla söz konusu hukuki boşluğun Ziraat Bankası'nın keyfi, şeffaflığı zedeleyici ve rekabeti engelleyici tasarruflarda bulunmasına zemin hazırladığı iddia edilerek; (.....) yıldan fazla süredir Ziraat Bankası'na özel güvenlik hizmet veren Oran Güvenlik ve Eğitim Danışmanlık Hizmetleri A.Ş. (Oran Güvenlik) ile Ziraat Bankası arasında (.....) tarihinde akdedilen ek protokol ve Banka Yönetim Kurulu kararına göre, söz konusu sözleşmenin sona erme tarihinin (.....) olarak belirlendiği; ancak, Ziraat Bankası tarafından, 2012 yılının Şubat ayı içerisinde sözleşme

12-41/1186-396

süresinin kalan (.....) yılına ilişkin fiyat güncellemesi ve son ek protokolü yapılması gerekirken, (.....) sözleşmenin, yazılı bir ihtar veya ihbar olmaksızın Ziraat Bankası tarafından sona erdirildiği; bu nedenle, taraflarca akdedilen sözleşmenin (.....) tarihine kadar geçerli olduğunun tespiti için Oran Güvenlik tarafından (.....) tespit davası açıldığı belirtilmiş; dava tebligatının Ziraat Bankası'na ulaşması üzerine ise, Ziraat Bankası tarafından (.....) tarihinde özel güvenlik hizmeti alımına yönelik bir ihale düzenlendiğinin düşünüldüğü ifade edilmiştir.

- (3) Başvuruda ayrıca, söz konusu ihale ve diğer ihaleler ile ilgili olarak Ziraat Bankası yönetimince bazı hukuka aykırı işlemler yapıldığı; ihalelerin usulen açılmış olduğu; en düşük teklifi veren şirketin aşağıda belirtilen bölümlerinin her birinde farklılık gösterdiği ve her şirketin bir ihaleyi uhdesinde bırakmayı başardığı iddiasına yer verilmiştir. Bu iddiaya göre, ihalede (.....)'ye Ankara, İstanbul illeri ile İç Anadolu Bölgesi'ndeki; (.....)'ye Akdeniz ve Ege bölgelerindeki; (.....)'ye Karadeniz Bölgesi'ndeki; (.....)'ye Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki; (.....)'ye ise Marmara Bölgesi'ndeki şubeler verilmiştir.
- (4) Öte yandan, ihale sürecinin Oran Güvenlik ve sektörde faaliyet gösteren diğer şirketlerden saklandığı, yalnızca ihaleyi kazanan firmalara davetiye gönderildiği, bununla birlikte rekabetin oluştuğunu ispatlamak adına (.....)'ye davetiye gönderilse de bahsi geçen şirketin ihalenin hiçbir bölümünde ihaleyi kazanmaya yetecek nitelikte bir teklif vermediği belirtilmiştir.
- (5) Bu doğrultuda başvuruda, Ziraat Bankası ve özel güvenlik şirketlerinin söz konusu tasarruflarının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi uyarınca rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği iddia edilmiş ve gereğinin yapılması talep edilmiştir.
- (6) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 15.03.2012 tarih ve 2242 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 29.03.2012 tarih ve 2012-4-108/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu 12.04.2012 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Söz konusu karar uyarınca düzenlenen 19.07.2012 tarih ve 2012-4-108/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (7) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, önaraştırmaya konu teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı görüşüne yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

- (8) İnceleme konusu iddialar çerçevesinde, ilgili ürün pazarı "özel güvenlik hizmetleri pazarı", ilgili coğrafi pazar ise "Türkiye" olarak tespit edilmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler ve Değerlendirme

I.2.1. 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesi Kapsamında Yapılan İnceleme ve Değerlendirme

- (9) Şikâyet kapsamında dile getirilen başlıca husus, Ziraat Bankası tarafından gerçekleştirilen ihalede, Banka ve katılımcı güvenlik firmaları arasındaki işbirliği ve uyumlu eylemin neticesinde bazı güvenlik firmalarının piyasa dışına itildiğidir.

12-41/1186-396

- (10) Esasen Ziraat Bankası, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndan ve mal ve hizmet alımları bakımından ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan muaftır. Dolayısıyla kendi özel kanununa göre faaliyet gösteren Banka'nın, güvenlik hizmeti alımına ilişkin gerçekleştirdiği tasarruf, kamu bankası niteliğini haiz olmayan özel bir bankanın bahse konu hizmeti herhangi bir ihale düzenlemeden satın almasından farksızdır.
- (11) İnceleme konusu bu bilgilerin ışığında değerlendirildiğinde, ihale alanındaki kanunlara tabi olmayan, ancak ihale düzenleyen bir teşebbüsün, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında yasaklanan bir eylem ile bazı teşebbüsleri pazar dışına itmek ya da kendi zararına yol açacak fiyat birlikteliği tesis etmek amacıyla, ihaleye katılan teşebbüsler ile bir araya gelmesi, hayatın olağan akışına aykırı bir durumdur. Bununla birlikte, ihaleye katılan teşebbüslerin alıcı konumunda olan Ziraat Bankası'nın zararına yol açacak ve 4054 sayılı Kanun'un mezkur maddesi çerçevesinde ihlal olarak nitelendirilecek bir davranış içinde olup olmadıkları incelenmiştir.
- (12) Dosya mevcudu bilgiler arasında yer alan, ihale sürecinde gerek ilk teklif aşamasında gerekse sonraki turlarda verilen fiyatlar incelendiğinde, bir firmanın en düşük teklifleri verdiği, ancak Banka'nın tek firma ile çalışmanın yol açabileceği risklerden kaçınarak tüm bölgeleri söz konusu firmaya vermediği, diğer firmalardan farklı bölgeler için teklifler aldığı görülmüş ve verilen tekliflerde de fiyat birlikteliğine ya da bölge paylaşımına işaret edebilecek unsurların olmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca, görevli raportörlerce yapılan yerinde incelemelerde bunun aksini gösterecek bilgi ve belgelere ulaşılamadığı ve gerçekleştirilen ihalenin Banka'nın Yönetim Kurulu Kararı uyarınca iptal edildiği, dolayısıyla şikâyet konusu işlemin geçerliliğini yitirdiği de göz önüne alındığında, şikâyet konusu iddiaya yönelik 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığı neticesine varılmıştır.

1.2.2. 4054 Sayılı Kanun'un 6. Maddesi Kapsamında Yapılan İnceleme ve Değerlendirme

Ziraat Bankası'nın bazı güvenlik firmalarını pazar dışına ittiği iddiasının gerçekleşmesi, Banka'nın ilgili hizmet pazarında hâkim durumda olması ile mümkün olacaktır. Dolayısıyla bu iddia değerlendirilirken, Banka'nın ilgili pazarda konumuna bakılmıştır.

- (13) Bir eylemin hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilebilmesi için ilgili teşebbüsün hâkim durumda bulunması ve eyleminin kötüye kullanma olarak kabul edilebilecek nitelikte olması gerekmektedir. Sözü edilen iki kriterden herhangi birisinin bulunmaması durumunda 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlalinden bahsedilemez. Bu çerçevede, Ziraat Bankası'nın hakim durumda olup olmadığı incelenmiştir.
- (14) Buna göre, özel güvenlik izni alan yer sayısı ve mevcut özel güvenlik görevlisi sayısına yönelik resmi istatistiki bilgiler dikkate alındığında, Ziraat Bankası'nın 1. Bölgede (.....), 2. Bölgede (.....), 3. Bölgede (.....), 4. Bölgede (.....), 5. Bölgede (.....) olmak üzere toplam (.....) özel güvenlik görevlisi alımı gerçekleştirmesinin, özel güvenlik hizmetleri pazarında faaliyet gösteren firmaların dışlanması kabiliyetine yol açacak bir pazar gücü ya da hâkim durum endişesi yaratmayacağı, dolayısıyla şikâyet konusu iddia çerçevesinde 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde de herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

12-41/1186-396

J. SONUÇ

- (15) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.