

BU KARAR DANISTAY 13.DAIRESI'NCE IPTAL EDILMISTIR. REKABET KURULU'NUN AYNI KONUYA ILISKIN 22.06.2006 TARİH VE 06-45/572-156 NOLU KARARINA İNTERNET SAYFAMIZDAKI KARAR ARAMA BÖLÜMÜNDEN ERİŞEBİLİRSİNİZ.

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2002-4-170 (Soruşturma)
Karar Sayısı : 03-80/967-397
Karar Tarihi : 17.12.2003

Dosya Konusu: Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB) tarafından, Kasım 2001 tarihinde alınan Genel Kurul kararı ile yüksek giriş aidatı uygulanarak piyasaya girişlerin engellenmesi suretiyle 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin tespiti

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan: Tuncay SONGÖR (İkinci Başkan).

Üyeler: R.Müfit SONBAY, Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Rıfki ÜNAL,
Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI, Kublay ATASAYAR,
M.Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN.

B. SORUŞTURMA HEYETİ

Soruşturma Heyeti Başkanı: Rıfki ÜNAL

Raportörler:Kemal Tahir SU, Sezin ELÇİN, Hatice AKKAYA

C. ŞİKAYETÇİLER

Çağdaş SARAÇ

Rıhtım Cad. Derya İş Merkezi A Blok Kat:5 D:84
Kadıköy-İSTANBUL

Vekili:Av.Filiz SARAÇ

Rıhtım Cad. Derya İş Merkezi A Blok Kat:5 D:84
Kadıköy-İSTANBUL

Tuğrul Ali TUFAN

Kameraman Ali Uğur Cad. Dr. Fethi Oğuz Apt. 24/2 P.K. 48300
Fethiye-MUĞLA

Halil TURAN

Aytur Oto Kiralama Atatürk Cad. Duranoğlu Apt. No:15/C DENİZLİ

D. HAKKINDA SORUŞTURMA YAPILAN TARAF

Türkiye Seyahat Acentaları Birliği

Dikilitaş Mah. Aşık Kerem Sk. No:48-50 80690 Beşiktaş-İSTANBUL

Vekili: Av. Şükran TEZEL

Bahariye Caddesi Süleymanpaşa Sok. Aybek İşhanı No:30/30
Kadıköy-İSTANBUL

E. İDDİALARIN ÖZETİ

Rekabet Kurumu'na intikal eden Çağdaş SARAÇ imzalı dilekçede; Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB)'nin Kasım 2001 tarihinde alınan Genel Kurul kararı ile, seyahat acentesi kurmak isteyen turizm girişimcilerinden TÜRSAB Giriş Aidatı adı altında 35.000.000.000.-TL talep edilmesinin yeni seyahat acentelerinin kurulmasını engellediği ve Türk turizmini baltaladığı; TÜRSAB'ın bu uygulamasının, Türk turizminin 3-5 tane büyük tur operatörü firmanın eline geçmesine neden olduğu ve Kasım 2001 tarihinden önce acente açmış olanların bu uygulama ile büyük rantlar sağladığı ifade edilmiştir. Ayrıca, Kurum kayıtlarına intikal eden Tuğrul Ali TUFAN imzalı dilekçede, TÜRSAB'ın belirlediği 50.000.000.000.-TL'lik giriş aidatının piyasaya giriş engeli yarattığı, bu durumun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesine aykırılık teşkil ettiği; Halil TURAN imzalı dilekçede ise TÜRSAB Genel Kurulu'nca belirlenen 50.000.000.000.-TL tutarındaki üyelik ödentisinin bugünkü ülkemiz koşullarında oldukça yüksek olduğu, dolayısıyla rekabet koşullarını ortadan kaldırarak girişimciliği azalttığı, söz konusu giriş ücretinin ne amaçla alındığının ve yeni üyeye sunulacak hangi hizmetin karşılığı olduğunun açık olmadığı, yüksek giriş ücretinin yeni seyahat acentesi açılmasını engelleyerek, eski acentelerin devir bedelleri yoluyla haksız kazanç elde etmelerine neden olduğu ifade edilmiştir.

F. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ

Raportörler;

- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulaması bakımından "Seyahat Acenteliği Hizmetleri" pazarında faaliyet gösteren seyahat acentelerinin herbirinin teşebbüs olduğu,
- Seyahat acentelerinin ilgili mevzuat gereği üye olmak zorunda oldukları TÜRSAB'ın, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde bir teşebbüs birliği olduğu,
- TÜRSAB Genel Kurulu'nda alınan soruşturma konusu kararın 4054 sayılı Kanun'un uygulaması bakımından birer teşebbüs birliği kararı olduğu,
- TÜRSAB'ın 15. Genel Kurulu'nda belirlenen giriş ücretinin, ilgili pazara girişi engelleyici nitelikte olduğu,

söz konusu Genel Kurul Kararı'nın, 4054 sayılı Kanun'un "Rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar" başlıklı 4. maddesinin;

"Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır."

şeklindeki genel hükmünü ve özellikle de;

"Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkarılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,"

şeklindeki (d) bendini ihlal etmesi nedeniyle;

Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'nin 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca para cezası ile cezalandırılması gerektiği,

görüşünü ifade etmişlerdir.

G. DOSYA EVRELERİ

Şikayet dilekçesinin Rekabet Kurumu'na intikali üzerine, Kurul'un 28.11.2002 tarihli toplantısında 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca konuya ilişkin olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

Önaraştırma sonucunda Kurum raportörlerince düzenlenen 6.1.2003 tarih ve 2002-4-170/ÖA-03-KTS sayılı Önaraştırma Raporu, Rekabet Kurulu'nun 16.1.2003 tarihli toplantısında görüşülmüş ve önaraştırmanın derinleştirilmesi istenmiştir. Konu yeniden değerlendirilerek hazırlanan 31.1.2003 tarih ve 2002-4-170/ÖA-03-KTS sayılı önaraştırma raporu Rekabet Kurulu'nun 6.2.2003 tarihli toplantısında görüşülmüş ve şikayet edilen teşebbüs birliği TÜRSAB hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.

19.2.2003 tarihinde, Kanun'un 43/2. maddesi uyarınca TÜRSAB'a soruşturma açıldığına dair bildirimde bulunularak 30 gün içinde ilk yazılı savunmasını göndermesi istenmiştir.

TÜRSAB'ın ilk yazılı savunması yasal süre içerisinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

Soruşturma Heyeti'nce tamamlanan 25.7.2003 tarih ve S.R./03-8 sayılı Soruşturma Raporu, Kanun'un 45/1. maddesi uyarınca Başkanlıkça Kurul üyeleri ile ilgili taraflara tebliğ olunmuş ve aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince taraflardan 30 gün içinde yazılı savunmalarını göndermeleri istenmiştir.

Soruşturma Raporu'nun tebliğini takiben, hakkında soruşturma yürütülen teşebbüs birliğinin ikinci yazılı savunması da yasal süresi içinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

Soruşturma Heyeti'nin hazırladığı "Ek Yazılı Görüş", Kanun'un 45/2. maddesi uyarınca, 12.9.2003 tarihinde Kurul üyeleri ve taraflara tebliğ edilmiştir.

TÜRSAB'ın, Ek Yazılı Görüş'e karşı cevabı yasal süresi içinde Rekabet Kurumu'na intikal etmiştir.

Rekabet Kurulu'nun 30.10.2003 tarih ve 03-70 sayılı toplantısında, yürütülen soruşturma ile ilgili olarak 10.12.2003 tarihinde sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verilmiş ve sözlü savunma toplantısı anılan tarihte şikayetçilerden Çağdaş SARAÇ ve temsilcisi Av. Filiz SARAÇ ile TÜRSAB temsilcileri Başaran ULUSOY ve Av. Şükran TEZEL'in katılımları ile yapılmıştır.

Rekabet Kurulu'nun 17.12.2003 günlü toplantısında verilen 03-80/967-397 sayılı nihai karar, 25.12.2003 tarihli tefhim toplantısında TÜRSAB temsilcisi Av. Şükran TEZEL'in huzurunda okunarak tefhim edilmiştir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. İLGİLİ PAZAR

H.1.1.İlgili Ürün Pazarı

Seyahat acenteliği hizmetleri pazarı turizm sektörü içindeki dikey yapılanmanın bir halkasıdır ve bu sektörde faaliyet gösteren acentelerin sunduğu hizmetler, 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun verdiği yetkiyle Seyahat Acentaları Yönetmeliğinde tanımlanmıştır (Hukuki çerçeve ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak açıklanmıştır). Buna göre seyahat acenteleri, müşterilerine tur düzenlemek, transfer, rezervasyon, enformasyon, kongre-konferans organizasyonu, turistik gezi amaçlı münferit taşıma aracı kiralama, ulaştırma araçları biletleri satmak ve seyahat acentesi ürünü satmak olmak üzere 8 ana hizmet türü sunarlar. Bu çerçevede *İlgili Ürün Pazarı*, "Seyahat Acenteliği Hizmetleri Pazarı" olarak belirlenmiştir.

H.1.2.İlgili Coğrafi Pazar

Türkiye'de seyahat acenteliği hizmetleri verebilmek için, 1618 sayılı Kanun'un 32. maddesi gereği TÜRSAB'a üye olmak zorunluluğu bulunduğundan, *İlgili Coğrafi Pazar*, "Türkiye Cumhuriyeti Sınırları" olarak belirlenmiştir.

H.2. YAPILAN TESPİTLER VE DELİLLER

H.2.1. Hakkında Soruşturma Yapılan Teşebbüs Birliği

Seyahat acenteleri ve seyahat acenteliği mesleğinin yurt ekonomisi ve turizmüne uygun surette gelişmesini sağlayıcı tedbirleri almak ve meslek ahlak ve tesanüdünü korumak amacıyla Anayasa'nın 135. maddesi çerçevesinde kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiliği haiz bir birlik olan TÜRSAB, 1973 yılında bir meslek birliği olarak kurulmuş ve mesleki faaliyetlerin yerine getirilmesi bakımından kamu kurallarına tabi tutulmuştur. 1618 sayılı Kanun'un 32. maddesi uyarınca seyahat acentelerinin bu birliğe üye olmaları zorunludur. TÜRSAB'ın temel amacı, seyahat acenteliği mesleğinin ve faaliyet alanının temelini oluşturan turizm sektörünün gelişimine katkıda bulunmaktır.

TÜRSAB'ın, İstanbul'daki Genel Merkezinin yanı sıra Türkiye'nin çeşitli bölgelerinde faaliyet gösteren 20 tane "Bölgesel Yürütme Kurulu" ve Brüksel'de bir temsilciliği bulunmaktadır. TÜRSAB'ın 3359 üyesi bulunmaktadır¹ ve bu anlamda dünyanın en çok üyeye sahip beşinci birliğidir. TÜRSAB'ın kurum olarak Türkiye'yi temsil ettiği uluslararası kuruluşlar

¹TÜRSAB üyesi 3359 merkez seyahat acentesinin toplam 1093 şubesi bulunmaktadır. Rakamlar Haziran 2003 tarihi itibarıyla geçerlidir.

arasında Uluslararası Tur Operatörleri Federasyonu (IFTO), Dünya Turizm Örgütü (WTO) ve Dünya Seyahat Acenteleri Birlikleri Federasyonu (UFTAA) bulunmaktadır.

TÜRSAB 1972 yılından beri üçü olağanüstü olmak üzere, 16 Genel Kurul yapmıştır². TÜRSAB Genel Kurul toplantıları iki yılda bir, bütün üyelerin katılımıyla yapılmaktadır. Genel Kurul, 9 kişilik Yönetim Kurulu'nu seçmekte, Yönetim Kurulu daha sonra kendi içinde görev bölüşümü yaparak; Başkan, İkinci Başkan, Genel Sekreter ve Sayman Üye'yi belirlemektedir.

TÜRSAB'ın 2001-2003 dönemindeki Yönetim, Denetim ve Disiplin Kurulu Üyeleri aşağıdaki gibidir:

TÜRSAB Yönetim Kurulu Üyeleri

Başkan	<u>Başaran ULUSOY</u>
İl. Başkan	<u>Hülya ASLANTAŞ</u>
Genel Sekreter	<u>Rıza T. EPİKMEN</u>
Sayman	<u>Mustafa KUTLUOĞLU</u>
Üye	<u>Semih SELİMOĞLU</u>
Üye	<u>Mustafa ALTIPARMAK</u>
Üye	<u>Halit TEKİN</u>
Üye	<u>Talha GÖRGÜLÜ</u>
Üye	<u>İnci TAN</u>

TÜRSAB Denetim Kurulu Üyeleri

Başkan	<u>Cahit EROL</u>
Üye	<u>Demir ÜNSAL</u>
Üye	<u>Neşat DEMİR</u>

TÜRSAB Disiplin Kurulu Üyeleri

Başkan	<u>Halit CURA</u>
Üye	<u>Engin ÖZDEMİR</u>
Üye	<u>Lale ERGÜN</u>

H.2.2. İfade Tutanakları

Soruşturma safhasında, Raportörler tarafından TÜRSAB Genel Merkezi'nde yerinde inceleme yapılmış; İstanbul, Bursa ve Muğla'ya gidilerek nesnel kriterlere göre seçilen seyahat acentesi yetkilileriyle ve çeşitli meslek birliklerinin yetkilileriyle görüşmeler gerçekleştirilmiş ve tutanaklar tutulmuştur.

TÜRSAB Genel Merkezi'ndeki yerinde inceleme sırasında 15. Olağan TÜRSAB Genel Kurulu'nda giriş ücretleri ve yıllık aidatlara ilişkin hazırlanan önergeler temin edilmiştir. Bu önergelerin değerlendirilmesi sonucunda,

² 16. genel kurul toplantısı Aralık 2003'te yapılmıştır.

soruşturma sürecinde görüşme yapılacak üç grup seyahat acentesi belirlenmiştir. Bunlar;

- TÜRSAB giriş ücretinin 10.000.- ABD Dolarına endekslenip; birinci yıl 20.000.000.000.-TL, ikinci yıl ise 30.000.000.000.-TL ile sınırlandırılması yönündeki önergeye imza atan seyahat acenteleri (Birinci Önerge),
- Giriş ücretinin birinci yıl 100.000.000.000.-TL, ikinci yıl 150.000.000.000.-TL olması yönündeki önergeye imza atan seyahat acenteleri (İkinci Önerge),
- Giriş ücretinin birinci yıl 35.000.000.000.-TL, ikinci yıl 50.000.000.000.-TL olması yönündeki önergeye (Üçüncü Önerge) imza atan seyahat acenteleridir.

Soruşturma sürecinde Raportörler tarafından yukarıda bahsedilen üç grup seyahat acentesinden bir örneklem seçilerek bu acentelerin yetkilileri ile, şikayetçi Çağdaş SARAÇ ile ve turizm sektöründe faaliyet gösteren TÜRSAB dışındaki meslek birliklerinin yetkilileri ile görüşmeler yapılmış; yapılan görüşmeler tutanağa bağlanmıştır.

Yapılan bütün bu görüşmelerden, turizm sektörünün mevcut sisteminde çeşitli aksaklıklar olduğu kanaatine ulaşılmıştır. Yapılan görüşmelerin hepsi birlikte değerlendirildiğinde ulaşılan sonuçlar şu şekilde özetlenebilir:

- Sektörde ciddi bir denetim sorunu vardır. Ne TÜRSAB, ne de Turizm Bakanlığı üzerlerine düşen görevi tam anlamıyla yerine getirememektedir. Örneğin, sektördeki kaçak acentacılık sorununa henüz çözüm getirilememiştir. Sektörde TÜRSAB ve Turizm Bakanlığı tarafından sağlanamayan denetim ve kalite, giriş ücretinin yüksek tutularak girişin engellenmesi veya azaltılması suretiyle sağlanmaya çalışılmaktadır.
- 1618 sayılı Kanun, sektörün güncel ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır.
- Genel Kurul'da giriş ücretlerine ilişkin bilinçsiz seçimler yapılmaktadır. Giriş ücretlerinin her yıl artırılması, enflasyon oranı, döviz paritesi, TÜFE gibi herhangi bir kritere bağlı değildir. Hatta, Genel Kurul'da giriş ücretinin belirlenmesi, çoğu kez bazı acentelerin eldeki işletme belgelerine değer kazandıracakları bir mekanizma işlevini görmektedir.
- TÜRSAB, seyahat acentelerine, üye olurken ödenen ücret nispetinde bir fayda sağlayamamaktadır. Bu ücret sadece sektöre girişin parasal bedelidir.
- Sektörde kalitenin artırılmasının yolu, giriş ücretinin yükseltilmesi değil, yeni giriş yapacaklar için eğitim kriterleri, ofis standartları, sektörel tecrübe şartı gibi uygulamalar olmalıdır.

H.2.3. Sektöre İlişkin Sayısal Veriler

Soruşturma sürecinde sektöre ilişkin yapılan incelemelerde; 1989 yılından itibaren TÜRSAB giriş ücretleri ve yıllık aidat miktarları, bu miktarların yıllar itibariyle ABD Doları karşılıkları, 1963 yılı itibariyle turizm gelirleri ve yıllara göre sektöre yeni giriş yapan acente sayılarına ulaşılmıştır.

1995 yılından bu güne, TÜRSAB giriş ücretleri ve yıllık aidatları Tablo-1'de gösterilmiştir:

Tablo-1: 1995'ten bu güne TÜRSAB Giriş Ücretleri ve Yıllık Aidatları(*)

Yıllar	Giriş Ücreti (TL)	Yıllık Aidatlar (TL)		
		A Grubu	B Grubu	C Grubu
1995	500,000,000	3,000,000	2,000,000	1,000,000
1996	500,000,000	3,000,000	2,000,000	1,000,000
1997	2,000,000,000	20,000,000	17,500,000	15,000,000
1998	3,000,000,000	20,000,000	17,500,000	15,000,000
1999	8,500,000,000	30,000,000	25,000,000	20,000,000
2000	12,000,000,000	30,000,000	25,000,000	20,000,000
2001	35,000,000,000	100,000,000	70,000,000	50,000,000
2002	50,000,000,000	100,000,000	70,000,000	50,000,000

(*) Rakamlar bir önceki yılın Kasım ayından itibaren geçerlidir.

TÜRSAB'ın iki yılda bir yapılan genel kurul toplantılarında giriş ücreti ve yıllık aidatlar iki yıl için belirlenirken, 1997 yılındaki genel kurul toplantısından itibaren giriş ücreti için her yıl artış yapıldığı, yıllık aidatlar içinse iki yılda bir artış yapıldığı belirlenmiştir. Bunun yanısıra, giriş ücretleri 1995 seviyesinin 1997 yılında 4 katına, 1998 yılında 6 katına, 1999 yılında 17 katına, 2000 yılında 70 katına ve 2002 yılında 100 katına çıkmıştır. Aynı dönemde yıllık aidat miktarı (A) grubu seyahat acenteleri için 33.3 katına, (B) Grubu seyahat acenteleri için 35 katına, (C) grubu seyahat acenteleri için 50 katına çıkmıştır.

Tablo-1'de belirtilen TÜRSAB giriş ücreti ve yıllık aidatlarının ABD Doları karşılıkları Tablo-2'de gösterilmiştir:

Tablo-2: TÜRSAB Giriş Ücreti ve Yıllık Aidatlarının ABD Doları Karşılığı (*)

Yıllar	Giriş Ücreti (ABD Doları)	Yıllık Aidatlar (ABD Doları)		
		A Grubu	B Grubu	C Grubu
1995	10,881	65	44	22
1996	6,113	37	24	12
1997	13,089	131	115	98
1998	11,440	76	67	57
1999	20,135	71	59	47
2000	19,148	48	40	32
2001	28,425	81	57	41
2002	33,045	66	46	33

(*) ABD Doları, o yılın ortalama kuru baz alınarak hesaplanmıştır.

Yıllık aidat miktarları ABD doları bazında dalgalı bir seyir izleyip, (A), (B) ve (C) grupları için sırasıyla 1995'te yaklaşık 65, 44 ve 22 ABD Doları iken, 2002'de yaklaşık 66, 46, 33 ABD Doları olarak belirlenmiştir. Buna karşın giriş ücreti, 1995'teki 10881 ABD Doları seviyesinden, 1999 yılında 20135, 2002 yılında 33045 ABD Doları seviyesine yükselmiştir.

ABD Dolarının ve giriş ücretinin 1995'teki seviyesi baz alınarak artış miktarları hesaplandığında, 1 ABD Doları'nın 2002'de, 1995'teki Türk Lirası karşılığının yaklaşık 33 katı olduğu; ancak, TÜRSAB giriş ücretinin 2002'de, 1995'teki seviyesinin 100 katı olarak belirlendiği görülmektedir.

Ülkemizin turizm sektöründen yıllar itibariyle sağladığı gelirlere bakıldığında, Türkiye'nin turizm gelirinin 1963 yılında 7.659.000.- ABD Doları seviyesinden, 2002 yılında 11.900.900.000.- ABD doları seviyesine çıktığı görülmektedir. 1995 yılından itibaren turizm geliri rakamları aşağıda Tablo:3'te verilmiştir:

Tablo:3: Yıllar itibariyle turizm gelirleri

Yıllar	Turizm Geliri (ABD Doları)	Yıllar	Turizm Geliri (ABD Doları)
1995	4,957,000,000	1999	5,203,000,000
1996	5,962,100,000	2000	7,636,000,000
1997	8,088,549,000	2001	10,066,500,000
1998	7,808,940,000	2002	11,900,900,000

1995 yılından itibaren TÜRSAB'a yeni üye olan acente sayıları ise; 1995'te 357, 1996'da 476, 1997'de 636, 1998'de 128, 1999'da 75, 1999'da 75, 2000'de 52, 2001'de 48 ve 2002'de 23 olarak gerçekleşmiştir.

Elde edilen verilerden, turizm gelirlerinin 1963 yılından günümüze artış eğiliminde olduğu, bilhassa 80'li yılların ortalarından itibaren hemen hemen her yıl arttığı anlaşılmaktadır. 1990-2000 yılları arasında dünya turizm geliri artışı ortalama %6.8 iken, aynı dönemde ülkemizin turizm gelirleri ortalama %11.1 artmıştır. 2000-2001 arasında dünya turizmi %0.5 küçülmüş, ama ülkemizin turizm gelirleri %11.4 oranında artmıştır³. Turizm açısından çok büyük sorunlarla (terör olayları, depremler, ekonomik krizler, vb.) karşılaşıldığı bu yıllarda dahi Türkiye turizmi hem kendi içinde reel olarak, hem dünya ölçeğinde nisbi olarak artış göstermiştir. Bu eğilimle doğru orantılı olarak, seyahat acenteleri hizmetleri pazarına giriş yapan teşebbüs sayısının artması ekonomik rasyonalitenin gereğidir. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi, TÜRSAB'a yeni üye olan acente sayısı 1997 yılından beri sürekli düşmektedir. Turizm gelirlerinde yaşanan reel artışa rağmen, TÜRSAB'a yeni üye olan seyahat acentesi sayısı 1997 yılında 636 iken, 2002 yılında 23'e düşmüştür.

TÜRSAB'a yeni üye olan acente sayısı ile giriş ücreti arasındaki ilişki, giriş ücretinin reel olarak artmasının mantıksal bir sonucu olarak, TÜRSAB'a üye olan acente sayısının azalması şeklindedir.

³Rakamlar Dünya Turizm Örgütü ve TC Kültür ve Turizm Bakanlığı'ndan temin edilmiştir.

Bununla birlikte, sektöre girişler, sadece yeni işletme belgesi alınması suretiyle değil, söz konusu belgenin devri suretiyle de gerçekleşmektedir⁴. Şöyle ki, 2003 yılının ilk altı aylık döneminde, bu şekilde 240 işletme belgesinin devri için başvuru yapıldığı bilgisi, Turizm Bakanlığı'ndan edinilmiştir. Sadece altı aylık döneme ait olan bu sayı, 1999 yılından bu güne geçen 4 yıllık dönemde TÜRSAB'a üye olmak kaydıyla açılan acente sayısının toplamından (183) bile fazladır.

TÜRSAB'ın giriş ücretlerinden elde ettiği gelirin yıllara göre ABD Doları karşılığı hesaplandığında, TÜRSAB'ın yeni üyelerden 1995 yılında 3.884.488.- ABD Doları, 1996 yılında 2.909.678.- ABD Doları, 1997 yılında 8.324.335.- ABD Doları, 1998 yılında 1.464.347.- ABD Doları, 1999 yılında 1.510.120.- ABD Doları, 2000 yılında 995.673.- ABD Doları, 2001 yılında 1.364.387.- ABD Doları ve 2002 yılında yaklaşık 760.029.- ABD Doları gelir elde ettiği görülmektedir^{5, 6}. Bu rakamlar, yıllar itibariyle TÜRSAB'a üye olan seyahat acentası sayısı ile birlikte değerlendirildiğinde, TÜRSAB giriş ücretinin yükselmesiyle, yeni üye sayısının azaldığı, TÜRSAB'ın yeni üyelerden sağladığı toplam gelirin reel olarak düştüğü görülmektedir.

H.2.4. Benzer Nitelikli Diğer Meslek Birlikleri ile Karşılaştırma

Soruşturma sürecinde, ülkemizdeki bazı kamu kurumu niteliğindeki meslek birliklerinden (Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Eczacıları Birliği, İstanbul Barosu, Ankara Barosu, Ankara Ticaret Odası ve Ankara Sanayi Odası, Ankara Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Ankara Bakkallar ve Bayiler Odası, Ankara Berberler Odası, Ankara Umum Otomobilciler ve Şoförler Odası) aşağıdaki bilgiler talep edilmiştir:

- Son beş yıl itibariyle Birliğe üye olmak isteyenlerden talep edilen giriş ücreti miktarları,
- Son beş yıl itibariyle üyelerden talep edilen yıllık aidat miktarları,
- Bu aidatların belirlenme usulleri,
- Giriş ücreti veya üyelik aidatlarının yeniden belirlenmesinde göz önünde bulundurulmuş kriterler.

Bu sorulara meslek birliklerinden gelen cevaplar neticesinde, incelenen 33 meslek birliğinin giriş ücretlerinin 5.000.000.-TL ile 490.000.000.-TL arasında olduğu belirlenmiştir. Ayrıca, giriş ücretinin miktarı, ilgili mevzuat hükümleri uyarınca; enflasyon oranları (TÜFE ve TEFE), memur maaş katsayısı artışı, üyelerin sermaye ve özvarlıkları, yıllık ciroları v.b. kriterlere göre belirlenmektedir.

⁴ Seyahat Acentesi İşletme Belgesi, devredilebilen bir değerdir. Bu değer, TÜRSAB giriş ücretinin seviyesiyle bağlantılıdır. Şöyle ki, TÜRSAB giriş ücretindeki artış, fiili olarak belgenin ikinci el piyasasını oluşturan devir piyasasında da belgenin değerini artırmaktadır. Böylece, işletme belgesi kimi zaman girişimciler tarafından bir çeşit yatırım aracı olarak görülmektedir. Yapılan görüşmelerde, sektörle ilgisi dahi olmayan bazı kişilerin, bu belgenin ticaretini yapmak suretiyle kazanç sağladıkları sık sık ifade edilen bir husus olmuştur.

⁵ Gelir rakamları, her yıl için bir önceki yılın Kasım ayından itibaren 12 ay geçerlidir.

⁶ ABD Doları değeri, o yılın ortalama kuru baz alınarak hesaplanmıştır.

Buna karşın, TÜRSAB giriş ücreti 50.000.000.000.-TL olup, bu miktarın belirlenmesine yönelik ilgili mevzuatta herhangi bir kriter bulunmamaktadır. 1618 sayılı Kanun'un 34. maddesinin (f) bendine göre üye kayıt ücreti ve aidatını tespit etmek Genel Kurul'a verilen yetkiler arasındadır. Ayrıca Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliği'nin 20. maddesinin (a) bendinde "kayıt ücreti A grubunda yer alan bütün seyahat acentaları için 2000-TL, B grubunda yer alan seyahat acentaları için 1000-TL ve C grubunda yer alan seyahat acentaları için 500-TL'den aşağı olmamak üzere, bir miktar nakden ve bir defada tahsil edilir. Kayıt ücretinin tavanı, ödeme şart ve şekilleri ilk Genel Kurul toplantısında tespit edilir." hükmü yer almaktadır. Bu hükümden kayıt ücretinin tavanı, ödeme şart ve şekillerinin genel kurul iradesine bırakıldığı anlaşılrsa da, belirlenen miktarın 'nakden ve bir defada tahsil' edileceğine ilişkin hüküm nedeniyle, Genel Kurul iradesine bırakılan tek hususun kayıt ücreti tavanı olduğu anlaşılmaktadır. Dosya mevcudu bilgilerden, genel kurullarda, "kayıt ücreti" nin herhangi bir kriter olmaksızın oylanarak belirlendiği, daha sonraki genel kurullarda giriş ücretine ilişkin olarak grup bazında bir ayırım yapılmadığı anlaşılmıştır.

Ayrıca, yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarih olan 15.6.1973 tarihi itibarıyla, grup bazında belirlenen giriş ücretlerinin, ABD Doları karşılığı⁷ değeri (A), (B) ve (C) grupları için sırasıyla yaklaşık 115, 58 ve 29 ABD Dolarıdır. Buna karşılık, TÜRSAB giriş ücretinin ABD Doları karşılığı her üç grup acente için 2002 Kasım ayı itibarıyla yaklaşık 33.000.-ABD Dolarıdır.

İncelenen 33 meslek birliğinin yıllık aidatları ise, 2003 yılı için 12.000.000.-TL ile 200.000.000.-TL arasında değişmektedir. TÜRSAB'ın 2003 yılı yıllık aidatları (A), (B) ve (C) grubu seyahat acenteleri için sırasıyla 100, 70 ve 50 milyon TL'dir. Bu rakamlar, giriş ücretindeki durumun aksine, diğer meslek birliklerinin belirlediği yıllık aidatlarla yakın seviyelerdedir. TÜRSAB'ın, yıllık aidatlarında ilgili mevzuatta öngörülenin aksine grup ayırımı yapılmasına rağmen, giriş ücretleri konusunda mevzuatta öngörülmüş olan bu ayırım gözardı edilmiştir.

H.3. İLGİLİ MEVZUATA İLİŞKİN BİLGİLER

H.3.1. 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu

1618 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, seyahat acenteleri, "kar amacıyla turistlere ulaştırma, konaklama, gezi, spor ve eğlence imkanları sağlayan, onlara turizmle ilgili bilgiler veren, bu konuya ilişkin tüm hizmetleri gören ve turizm ekonomisine ve genellikle, ödemeler dengesine katkıda bulunan ticari kuruluşlardır." şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un 3. maddesinde seyahat acenteleri gördükleri hizmetlere göre üç grupta toplanmıştır. (A) grubu seyahat acenteleri, 1. maddede söz konusu olan tüm seyahat acenteliği hizmetlerini görürler. (B) grubu seyahat acenteleri, uluslararası kara, deniz ve hava ulaştırma araçlarının ve (A) grubu seyahat

⁷ Haziran 1973 ayı için TC Merkez Bankası döviz satış kuru olan 1 ABD Doları=14.28 TL kullanılmıştır.

acentelerinin düzenleyecekleri turların biletlerini satarlar. (C) grubu seyahat acenteleri ise yalnız Türk vatandaşları için yurt içi turlar düzenlerler. (B) ve (C) grubu seyahat acenteleri kendi hizmetleri dışında kalan diğer seyahat acenteliği hizmetlerini göremezler. Ancak kendilerine (A) grubu seyahat acentelerince verilen hizmeti yerine getirir ve bu acentelerin ürünlerini pazarlarlar. (A) grubu seyahat acenteleri, tertipledikleri turistik gezilerle bir önceki yıl yurtdışından getirdikleri dövizin %25'ini geçmemek üzere, yurtdışına turlar düzenleyebilirler. Söz konusu %25'in hesabına, ulaştırma aracı ücreti, yemek, ikamet ve sair masraflar adı altında müşteriden alınan her türlü paralar katılır. Yabancı uyruklu seyahat acenteleri yurtdışına tur tertip edemezler.

(A) grubu seyahat acenteleri Turizm Bakanlığı'ndan geçici işletme belgesi, (B) ve (C) grubu seyahat acenteleri ise işletme belgesi aldıktan sonra faaliyete geçerler. (A) grubu seyahat acentelerine verilen geçici işletme belgelerinin süresi iki yıldır. Bu süre içinde, yurtdışından tertipleyecekleri turistik turlarla ilgili olarak toplam 80.000.- ABD Doları tutarında döviz geliri temin eden (A) grubu seyahat acentesinin geçici işletme belgesi, işletme belgesine çevrilir. Söz konusu miktarlarda döviz iki yıl içinde yurtdışından getiremeyen (A) grubu seyahat acentelerinin geçici işletme belgeleri Bakanlıkça geri alınır. İşletme belgesi alan (A) grubu seyahat acentelerinin her iki senede bir, aynı miktarda döviz yurtdışından getirdiklerini belgelendirmeleri şarttır. (B) ve (C) grubu seyahat acentelerine asgari döviz transferi mecburiyeti aranmaksızın işletme belgesi verilir. Belgeler kişiseldir ve bir işletmeye mahsus olmak üzere verilir. İşletme belgeleri Bakanlığın izni olmadan devredilemez. Seyahat acenteliği geçici işletme belgesi veya işletme belgesini alan gerçek ve tüzel kişiler, seyahat acentesi sahibi sayılır.

Kanun'un 12-16. maddelerinde ise kuruluş teminatına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. 12. maddede, seyahat acenteleri ve şubelerinin müşterileri ile biletlerini satacakları ulaştırma müesseselerine sunacakları hizmetler ve tüm seyahat acenteliği işlemlerinden doğacak yükümlülüklerine karşılık teşkil etmek üzere bir kuruluş teminatı vermek zorunda oldukları ve kuruluş teminatının, Bakanlık emrine kayıtsız şartsız kesin olarak para, Devlet istikraz tahvilleri, kati ve süresiz banka teminat mektubu olarak verileceği hükmü yer almaktadır. 13. maddede, teminat miktarının (A) grubu seyahat acenteleri için asgari 50.000 TL., (B) grubu seyahat acenteleri için asgari 30.000 TL ve (C) grubu seyahat acenteleri için asgari 15.000 TL olmak üzere Bakanlıkça tespit edileceği⁸; yurtdışına tur tertipleyen seyahat acentelerinin, turun bitişinden 2 ay sonra iade edilmek üzere tur masraflarının %25'ine tekabül eden bir teminatı, Bakanlık emrine önceden vermek zorunda oldukları düzenlenmektedir. Seyahat acentelerinin işletme belgelerinin geri alınması halinde kuruluş teminatı bir yıl süreyle Bakanlık'ta aynı gayeler için alıkonulur. 16. maddeye göre, seyahat acentelerinin gerçek ve tüzel kişilere teminat konusu ile ilgili olarak 12. maddede açıklanan borçlarından ötürü alacaklı, Bakanlığa başvurduğu takdirde, Bakanlık, borçlu seyahat acentesine borcunu ödemesi için tebligat yapar. Bu tebligatı alan seyahat acentesi tebellüğ tarihinden itibaren 30 gün içinde borcunu ödemek zorundadır. Seyahat

⁸ Bu miktarlar 2003 yılı itibariyle; A Grubu için 50.000.000 (elli milyon) TL, B Grubu için 12.500.000 (oniki milyon beşyüzbin) TL, C Grubu için 25.000.000 (yirmibeş milyon) TL olarak belirlenmiştir.

acentesi, borcunu bu süre içinde ödemediği veya ödememiş sebebi Bakanlık'ça haklı bulunmadığı takdirde, Bakanlık, borcu emrinde bulunan teminat akçesinden ödeyebilir ve durumu derhal ilgili seyahat acentesine bildirir. Her ne suretle olursa olsun teminat akçeleri eksilen seyahat acenteleri, eksilen miktarı 30 gün içinde tamamlarlar.

Aynı Kanun'un 32. maddesine göre seyahat acenteleri, seyahat acenteliği mesleğinin yurt ekonomisi ve turizmüne uygun surette gelişmesini sağlayıcı tedbirleri almak ve meslek ahlak ve tesanüdünü korumak amacıyla Seyahat Acentaları Birliği adı altında kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiliği haiz bir Birlik kurarlar ve seyahat acentelerinin bu birliğe üye olmaları zorunludur. Birliğin temel amacı, seyahat acenteliği mesleğinin ve faaliyet alanının temelini oluşturan turizm sektörünün gelişimine katkıda bulunmaktır.

Kanun'un 34. maddesinde Genel Kurul'un, her seyahat acentesinin temsilci olarak göndereceği birer sahip veya birer sorumlu müdürden oluştuğu, Genel Kurul'un 2 yılda bir Kasım ayında toplandığı, ayrıca Genel Kurul'un Yönetim Kurulu tarafından veya Bakanlık'ça re'sen olağanüstü toplantıya çağrılabilirdiği, adi ve olağanüstü toplantılara temsilcilerin çoğunluğunun katılmasının şart olduğu, ilk toplantıda bu çoğunluk elde edilemediği takdirde toplantının en çok bir hafta içinde çoğunluk aranmaksızın yapıldığı, toplantılarda kararların mevcut temsilcilerin çoğunluğu ile alındığı hükümleri yer almaktadır ve (f) bendinde *Üye kayıt ücreti ve aidat miktarını tespit etmek*, Genel Kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

1618 sayılı Kanun'un 35. maddesinde Birliğin gelirlerinin, üyelerin Birliğe kayıt ücreti ve aidatı, seyahat acenteleri personelinin yetiştirilmesi için düzenlenecek kurs ve seminerlerden elde edilecek gelirler ile bağış ve yardımlardan oluşacağı hükmü yer almaktadır.

H.3.2. Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliği

15.6.1973 tarihli ve 14565 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliği'nin 4. maddesinde Birliğin görevleri; pazar araştırmaları ve seyahat acenteliği konusunda incelemeler yapmak, Birlik üyeleri arasındaki haksız rekabetin önlenmesi hususunda gerekli tedbirleri almak, seyahat acenteleri personelinin yetiştirilmesi için Bakanlık ile işbirliği yapmak, kurs ve seminerler düzenlemek, 1618 sayılı Kanun'un 29. ve 30. maddelerinde belirtilen hallerde yasak olarak seyahat acenteliği faaliyetinde bulunan yerli/yabancı özel ve tüzel kişiler hakkında gerekli işlemlerin yapılması ve yasak faaliyetlerin durdurulması için mülki amirler ve Cumhuriyet Savcıları nezdinde gerekli teşebbüslerde bulunmak ve bu konuda açılmış davalara müdahil olarak iştirak etmek, uluslararası kuruluşlarda Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'ni temsil etmek, Bakanlıktan belge almadan seyahat acenteliği faaliyetinde bulunan işletmeleri ve şahısları gerekli kanuni işlemler yapılmak üzere Bakanlığa bildirmek, belge almış olan seyahat acentelerinden ait olduğu grubun hizmetleri dışında seyahat acenteliği hizmetlerinde bulunanlar hakkında gerekli işlemler yapılmak üzere Bakanlığa bilgi vermek, seyahat acenteliği konusunda bilirkişilik yapmak olarak sıralanmaktadır.

Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliği'nin 8. maddesi gereği, Genel Kurul çağırısı Bakanlığa ve mülki amire bildirilmekte ve aynı Yönetmeliğin 10. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince de Bakanlıkça gerekli görüldüğü takdirde, en az bir yetkili temsilci bu toplantılara müşahit sıfatıyla katılmaktadır. Yapılan Genel Kurul Toplantısını müteakip, ilgili tutanaklar Bakanlığa ve ilgili resmi makamlara sunulmak üzere Genel Kurul'da hazır bulunan Hükümet Komiserine ibraz edilmektedir. TÜRSAB Yönetim Kurulu, bu tutanaklarla birlikte, yıllık faaliyetlerini ve acentelerin durumunu içeren bir raporu Bakanlığa ayrıca sunmaktadır.

Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliği'nin 20. maddesinde, TÜRSAB'ın gelir kaynakları ayrıntılı olarak belirtilmektedir; (a) bendinde üyelerin Birliğe verecekleri kayıt ücreti şu şekilde düzenlenmektedir:

“Kayıt ücreti A grubunda yer alan bütün seyahat acenteleri için 2.000 TL., B grubunda yer alan seyahat acenteleri için 1.000 TL ve C grubu seyahat acentelerinden ise 500 TL'ndan aşağı olmamak üzere bir miktar nakten ve bir defada tahsil edilir. Kayıt ücretinin tavanı, ödeme şart ve şekilleri, ilk Genel Kurul toplantısında tespit edilir. Belirtilen asgari miktarlar acentelerin merkez kuruluşlarını kapsar. Hangi gruptan olursa olsun, merkeze bağlı her şube için bu miktarların dörtte biri oranında ayrıca kayıt ücreti alınır. Üyelik aidatı da Merkez ve şubeler için ayrı ayrı ayda 100'er TL'dan aşağı olamaz. Üyeler üyelik aidatını yıllık ve peşin olarak öderler.”

H.3.3. Seyahat Acentaları Yönetmeliği

4.9.1996 tarih ve 22747 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Seyahat Acentaları Yönetmeliği'nin 4. maddesinde seyahat acentelerine münhasır hizmetler şöyle sıralanmıştır: tur düzenlemek, transfer, rezervasyon, enformasyon, kongre-konferans organizasyonu, turistik gezi amaçlı münferit taşıma aracı kiralama (rent-a-car hizmetleri), ulaştırma araçları biletleri satmak, seyahat acentesi ürünü satmak. Yönetmeliğin seyahat acenteliği gruplarının düzenlendiği 7. maddesinde ise, (A) Grubu seyahat acentesinin (B) veya (C) grubu seyahat acentesine gerçekleştirmeleri için vereceği görevin bir yazı ya da sözleşme ile belgelenmesi gerektiği ve bu görevin (A) grubu seyahat acentesi hizmetine giren bir turun tamamının (B) veya (C) grubu seyahat acentesince düzenlenmesi şeklinde olamayacağı hükmü yer almaktadır.

Seyahat Acentaları Yönetmeliği'nin 9. maddesinde seyahat acentesi sıfatının Bakanlıkça verilecek işletme belgesine hak kazanan işletmenin TÜRSAB'a üye olması ile kazanılacağı belirtilmiştir. 13. maddede ise, TÜRSAB'ın yapacağı inceleme sonucunda, Kanun'da belirtilen şartları havi olarak değerlendirilen seyahat acentesi adayı işletmenin Kanun'a uygun olarak belirlenmiş giriş aidatının ödenmesi ile TÜRSAB üyesi olarak kaydedilebileceği hükmü yer almaktadır.

Yönetmeliğin 17-19. maddelerinde; seyahat acentesi sahibi, sorumlu müdürü ve personelinin sahip olması gereken nitelikler düzenlenmektedir. Sorumlu

müdür⁹ ve personelin turizm konusunda mesleki yeterliliğe sahip kişiler olması gerekmektedir. Seyahat acenteleri, Yönetmeliğin 21. maddesine göre, TÜRSAB ve Turizm Bakanlığı tarafından kuruluştta yerinde denetime tabidirler.

Yönetmeliğin 43. maddesinde (A) grubu ve geçici (A) grubu seyahat acentelerinin yurtdışına düzenleyecekleri turlarda doğabilecek tüketici haklarına karşılık olmak üzere, tur masraflarının %25'i tutarında bir teminatın Bakanlığa verileceği, turun bitişinden itibaren iki ay sonra paraya çevrilmesi herhangi biri tarafından talep edilmeyen teminatın Bakanlık tarafından seyahat acentesine iade edileceği hükme bağlanmıştır.

H.4. AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMALARI

H.4.1. AB Üyesi Ülkelerde TÜRSAB Muadili Kuruluşlar

Avrupa Birliği ülkelerinde bulunan seyahat acenteleri ve tur operatörleri, kısa adı ECTAA olan Avrupa Seyahat Acentaları ve Tur Operatörleri Birliği bünyesinde toplanmışlardır. Belçika kanunlarına göre kurulmuş ve merkezi Brüksel'de bulunan, kar amacı gütmeyen uluslararası bir kuruluş olan ECTAA, 1961 yılında Ortak Pazar'a öncülük eden 6 devlet -Almanya, Belçika, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda- tarafından kurulmuştur. Birlik, 1973 yılında Danimarka, İrlanda ve İngiltere; 1981'de Yunanistan; 1986'da İspanya ve Portekiz; son olarak 1995'te Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in de katılımıyla 15 ülke seyahat acenteleri ve tur operatörleri birliklerinin üye olduğu bir örgüt haline gelmiştir. Bunun yanı sıra, ECTAA'nın son yıllardaki uygulamaları, Birliğe 5 tane bağlı üye (Kıbrıs, Macaristan, Romanya, Türkiye, Estonya) ve 3 tane gözlemci üyenin (Hırvatistan, Norveç, İsviçre) katılmasını sağlamıştır. ECTAA, yıllık cirosu yaklaşık 50.000.000.000.-Euro olan, Avrupa çapında irili ufaklı 80.000'den fazla seyahat acentesi ve tur operatörünü temsil etmektedir. ECTAA'ya gerek tam üyelik gerekse bağlı veya gözlemci üyelik başvuruları her iki yılda bir toplanan genel kurul tarafından karara bağlanmaktadır. Bir seyahat acentesi ve tur operatörü birliğinin, birtakım yasal prosedürleri gerçekleştirmesinden sonra üyelik başvurusunun genel kurul tarafından olumlu bulunması halinde, ECTAA'ya bir üyelik ücreti ödemesi gerekmektedir. Söz konusu bu ücret, birliğin bulunduğu ülkenin büyüklüğü ve zenginliği; ülkenin Avrupa Birliği bütçesine katkısı ve birliğin üye sayısı gibi birtakım somut kriterlere göre belirlenmektedir. Bağlı üyeler ve gözlemci üyelerin ECTAA'ya maddi katkısı ise, üyeye ilgili olarak yapılan idari masraflara (örneğin; toplantı giderleri, posta ve telefon masrafları vb.) bağlı olarak belirlenmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerindeki TÜRSAB benzeri kuruluşlar incelendiğinde, Almanya, İngiltere, Fransa, İspanya, İrlanda, Belçika gibi ülkelerin hiçbirinde üyeliğin yasal bir zorunluluk olmadığı görülmektedir.

⁹ Seyahat Acentaları Yönetmeliği'ne göre, sektörde 2 yıllık tecrübeye sahip, enformasyon memurluğu sınavında başarı göstermiş, turist rehberi kokartı olan ve yabancı dil bilen kişiler sorumlu müdür olabilmektedirler.

H.4.2. Sektöre Giriş İlişkin Mevzuat

H.4.2.1. AT Anlaşmasının 14. Maddesi

Avrupa Topluluğu Anlaşması'nın 14. maddesi iç sınırların olmadığı, malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının var olan anlaşma hükümlerince temin edildiği bir alandan oluşan iç piyasanın varlığını düzenlemektedir.

İç sınırların olmadığı bir alanda hizmetlerin serbest dolaşımı, Birliğin herhangi bir ülkesinde sahip olunan mesleki lisansın, Birliğin diğer bir üye ülkesinde de tam bir serbesti içinde kullanılabilmesi halinde sağlanmış olur. Fakat turizm sektörüne uygulanabilir karşılıklı niteliklerin tanınmasına ilişkin AB mevzuatı¹⁰, seyahat acentelerinin iç piyasadan tamamen istifade etmelerini sağlamamaktadır. Ancak, kendi ülkesinde faaliyet gösteren bir seyahat acentesinin, Birliğin başka bir üye ülkesinde de mesleğini icra etmesini kolaylaştırmakta; buna karşın, seyahat acentesini diğer ülkede lisans alma zorunluluğundan muaf kılmamaktadır.

H.4.2.2. Kuruluş Özgürlüğü

Avrupa Ekonomik Birliği Anlaşması'nın 43. maddesinde getirilen kuruluş serbestisinin etkili biçimde gerçekleşmesi için, uyum sistemi ve niteliklerin karşılıklı tanınması üzerine düzenlemeler yapılmıştır. Öncelikle, belirli sektörlerde Yönergeler kabul edilmiştir. Bu durum, sektörel yönergelerin kapsamadığı genel bir sistemle takviye edilmiştir. Düzenlemelerin birleştirilmesi ihtiyacından dolayı Konsey, 35 sektörel yönergeyi iptal ederek genel sistemi takviye eden yeni bir yönerge yayınlamıştır.

H.4.2.3. Genel Sistem

Sektörel yönergelerin içermediği ve en az üç yıllık üniversite düzeyinde eğitimin gerekli olduğu tüm düzenlenmiş mesleklere¹¹, 89/48 sayılı Yönerge¹² uygulanır. Temel prensip olarak, bir üye ülke, diğer bir üye ülkenin bir meslek için aranan niteliklere sahip olan vatandaşının ülkesinde düzenlenmiş o mesleğe giriş talebini geri çeviremez. Aynı şekilde, üye ülkenin yetkili otoriteleri, söz konusu kişi yönergede belirtilen profesyonel ve akademik eğitim şartlarını yerine getirmişse, kişinin niteliklerinin yeterli olmadığını ileri sürerek girişi reddedemez.

H.4.2.4. Genel Sistemi Takviye Eden 1999/42/EC sayılı Yönerge

Yönergenin amacı, bir üye ülkenin teşebbüsleri ve kişileri tarafından diğer bir üye ülkede hizmetlerin kurulmasında kolaylık sağlamaktır. Yönerge, diğer bir üye ülkede yönergenin ekinde listelenen faaliyetlerden birini sürdürmek

¹⁰85/368/EEC sayılı ve 16.7.1985 tarihli Konsey Kararı. (Council Decision [85/368/EEC](#) of 16 July 1985 on the comparability of vocational training qualifications [Official Journal L 199 of 31.7.1985])

¹¹ Seyahat Acenteliği Hizmetleri mesleği de bu kapsamda değerlendirilmektedir.

¹²89/48 sayılı en az üç yıllık profesyonel stajın tamamlandığını belirten yüksek okul diplomalarının tanınması için genel sistem üzerine Yönerge.

isteyen üye ülke vatandaşlarına uygulanır. Seyahat acenteliği ve tur operatörlüğü faaliyetleri de söz konusu ekte sayılmıştır.

H.4.2.5. Seyahat Acentesi veya Tur Operatörü Kuruluşu İçin Gereken Şartlar¹³

Üye ülkelerde, seyahat acentesi veya tur operatörü olmak için bazı asgari şartların yerine getirilmesi gerekmektedir. Ancak, bu konuda ülkelerin uygulamaları arasında bir paralellik bulunmamaktadır. Örneğin, Almanya, Danimarka, İsveç ve Norveç, seyahat acentesi kuruluşu için herhangi bir lisans alınmasını veya mesleki yeterlilik şartını zorunlu kılmaz iken, Avusturya, Fransa, İrlanda, İtalya, Kıbrıs, Macaristan ve Romanya, her iki şartı da zorunlu tutmaktadır. Belçika, İspanya, Finlandiya, Yunanistan, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz ve İngiltere ise, bu iki şarttan yalnızca bir tanesini zorunlu kılmıştır. Asgari sermaye şartına bakıldığında da, ülkeler arasında yeknesak bir uygulama görülmemektedir. Bu bağlamda, Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, İtalya ve Norveç'te herhangi bir asgari sermaye şartı aranmazken, diğer ülkelerde 70.000.000.-TL ile 300.000.000.000.-TL arasında değişen miktarlarda asgari sermaye şartı aranmaktadır. Bununla birlikte, tüm üye ülkelerde yapılacak turlar için önceden teminat getirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

Ülkemizde ise, seyahat acentelerinin faaliyet gösterebilmeleri için Bakanlık¹⁴ tarafından verilen "seyahat acentesi işletme belgesi" sahibi olmaları gerekmektedir. Bu belgeyi almak için yapılan başvuru sırasında Bakanlık, yasa gereği TÜRSAB üyeliğini zorunlu tutmaktadır. TÜRSAB giriş ücreti olarak Kasım 2002 - Kasım 2003 dönemi için belirlenen 50.000.000.000.-TL, yukarıdaki gibi asgari sermaye koşulu veya finansal teminat ya da sigorta niteliğinde olmayıp, sadece işletme belgesi sahibi olabilmenin ön koşulu niteliğinde, geri dönüşü olmayan bir ödemedir. Bunun dışında asgari sermaye koşulu bulunmamakta, Bakanlık tarafından alınan finansal teminatlar ise gruplara göre 12.500.000-50.000.000 TL arasında değişmektedir.

H.5. SAVUNMALAR

Soruşturma konusu ile ilgili olarak TÜRSAB'ın birinci ve ikinci yazılı savunmaları ile sözlü savunma toplantısında yapmış olduğu savunma ve ileri sürdüğü hususlar aşağıda aktarılmaktadır.

H.5.1.Usule İlişkin Savunmalar

TÜRSAB vekili tarafından gönderilen ilk yazılı savunmada,

1. 4054 sayılı Kanun'un 44. maddesi doğrultusunda, soruşturma açılmasına oy çokluğu ile karar verilmiş olduğundan, karara olumsuz oy kullananların muhalefet şerhleri için, 18.3.2003 tarihinde Kuruma yapılan başvuruda karşı oy yazılarının olmadığından şifahi olarak kendilerine beyan edildiği;

¹³Bu bölümün hazırlanmasında TÜRSAB tarafından yayınlanan 'Avrupa Birliği ve Turizm' adlı kitaptan da yararlanılmıştır.

¹⁴1618 sayılı Kanun'da Bakanlık, Turizm ve Tanıtma Bakanlığı olarak tanımlanmıştır. Bakanlığın bugünkü ismi Kültür ve Turizm Bakanlığı'dır.

4054 sayılı Kanun'un 52 (k) maddesine göre 'varsa karşı oy yazılarının' kararda bulunması gerektiği,

2. 4054 sayılı Kanun'un 53. maddesi ve Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 24. maddesi ifadesi ile de, alınan kararın üyeler tarafından imzalanması ve karşı oy yazısını tutanağa yazdırması ve altını imzalaması yükümlülüğü getirildiği, Birliğe tebliğ edilen Soruşturma Kararı'nın üyeler tarafından imzalanmadığı, bu nedenle işbu soruşturma kararının Kanun ve yönetmeliğe aykırı olduğu,

öne sürülmüştür.

H.5.2.Esasa İlişkin Savunmalar

TÜRSAB vekili tarafından, esasa ilişkin olarak;

Yazılı savunmalarda,

1. Genel Kurul'a, kayıt ücreti ve aidat miktarını tespit etme yetkisinin, 1618 sayılı Kanun'la ve bu kanundan dayanağını alan Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliği ile verilmesi dolayısıyla, soruşturma açılmasına karar verilmesinin haksız ve Anayasa'ya aykırı olduğu,
2. İşletme gücü yeterli olmayan acentenin düzenlenen organizasyonlardaki başarısızlığının tüketicinin de maddi ve manevi mağduriyetlerine yol açtığı, Rekabet Kanunu'nun 5. maddesine göre "Tüketicinin bundan yarar sağlaması" halinde teşebbüs birliklerinin kararlarına 4. madde hükümlerinin uygulanmasından muaf tutulabileceği için, seyahat acentelerinin sunduğu hizmetin tüketiciye sunulması nedeniyle tüketicinin ve kamu menfaatinin korunması amacıyla soruşturma açılmasına gerek olmadığı,
3. TÜRSAB'ın 1618 sayılı Kanun'la pazar araştırmaları ve seyahat acenteliği konusunda incelemeler yapmak, birlik üyeleri arasında haksız rekabeti önlemek, seyahat acenteleri personelinin yetiştirilmesi için kurslar ve seminerler düzenlemek, Bakanlıkça istendiğinde görüş bildirmek, uluslararası kuruluşlarda seyahat acentalarını temsil etmekle görevlendirildiği,
4. Genel Kurul kararlarının, üye kayıt ücreti ve yıllık aidata ilişkin kararların usule uygun olduğu ve bugüne kadar Genel Kurul kararının iptaline yönelik bir dava açılmadığı,
5. Şube açılışında da giriş aidatının ¼'ünün ödendiği, dolayısıyla giriş ücretinin yalnızca sektöre giriş yapacakları değil, birlik üyesi seyahat acentelerini de ilgilendirdiği,
6. Soruşturma açılmasına esas teşkil ettirilen 2001 Genel Kurulu'nda, 2001-2002 yılında 103 kişinin imzası ile ilk yıl için 100.000.000.000.-TL, ikinci yıl için 150.000.000.000.-TL önerilmiş olmasına rağmen, 43 imza ile birinci yıl 35.000.000.000.-TL, ikinci yıl 50.000.000.000.-TL önerilen makul artış oranını haiz önerenin Genel Kurul'da kabul edildiği,
7. 2328 merkez, 1008 şube olmak üzere toplam 3336 (A) grubu; 466 merkez, 47 şube olmak üzere toplam 513 (A) geçici; 225 merkez, 20 şube olmak

üzere 245 (B) grubu; 343 merkez, 61 şube olmak üzere toplam 404 (C) grubu işletme belgesine haiz, toplam 4498 acente mevcut olduğundan, sektörde faaliyetin sınırlandırılmadığı ve acente sayısının da artış gösterdiği,

8. Genel Kurul kararının alınmasında rekabeti engelleyici, sınırlayıcı bir amaç taşınmadığı, kasıt ve suinayet olmadığı; TÜRSAB tarafından rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacıyla bir karar alınmadığı,
9. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un, bir genel kanun olduğunun doktrinde kabul edildiği; Rekabet Kurulu tarafından verilen Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu, Elektrik Mühendisleri Odası Kararı ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası kararlarında özel yasaları doğrultusunda faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının bu hakkı yasadan alması nedeniyle Kurul'un kendisinin yetkili olmayacağına karar verdiği; düzenlemenin yasadan doğması halinde Rekabet Kurulu'nun kendisini yetkili görmediği belirtilmiştir.

Sözlü savunma toplantısında TÜRSAB Başkanı Başaran ULUSOY ve TÜRSAB temsilcisi Şükran TEZEL gizli oturum talebinde bulunmuşlar, ancak bu talepleri, 4054 sayılı Kanun'un 47. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen "genel ahlakın ve ticari sırların korunması" niteliğinde olmadığından Kurul tarafından oybirliğiyle reddedilmiştir. Sözlü savunmada, yazılı savunmada belirtilen hususlara ek olarak, 1999 yılındaki depremin, arkasından PKK terörünün, 1996 yılındaki Orta Asya ve Rusya'daki ticarî, ekonomik krizin ve dalgalı kur uygulamasının sektöre girişi engellediği; sektöre girişi engelleyen TÜRSAB'ın Genel Kurulu olmadığını, dolayısıyla, sektöre girişi engellemeyi sadece ve sadece üye kayıt ücretinin yüksekliğine bağlamanın yanlış olduğu ifade edilmiştir.

H.6. SAVUNMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

H.6.1. Usule İlişkin Savunmaların Değerlendirilmesi

H.6.1.1. Soruşturma açılması kararında karşı oy yazılarının bulunmadığı savunması

4054 sayılı Kanun'un 52. maddesinde kararlarda bulunması gereken hususlar sıralanmıştır ve (k) bendinde 'varsa karşı oy yazıları' kararların ihtiva edeceği hususlar arasında belirtilmiştir. Ancak söz konusu madde, Rekabet Kurulu tarafından verilen nihai kararları düzenler. Rekabet Kurulunun verdiği soruşturmaya başlama kararı, bu anlamda nihai karar olmayıp, Kanun'un 43/son maddesi uyarınca kesindir. Dolayısıyla, karşı oy yazılarının kararda olmaması, karar yeter sayısının olduğu ve kesin nitelikte olan soruşturmayı başlama kararını sakatlayıcı nitelikte sayılamaz.

H.6.1.2. Soruşturma açılması kararının üyelerce imzalanmadığı savunması

Kararda toplantıya katılan üyelerin imzaları bulunmaktadır ve bu karar Kurum'da karar kartonunda muhafaza edilmektedir. Ancak, tebligat aşamasında ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde, yazı ekinde bulunan belgelerdeki imzalar çıkarılmıştır. Bu nedenle yapılan usuli itiraz yerinde değildir.

H.6.2. Esasa İlişkin Savunmaların Değerlendirilmesi

h.6.2.1. Genel kurul'un üye kayıt ücreti ve aidat miktarını belirleme yetkisinin dayanağını 1618 sayılı yasa'dan aldığı savunması

Genel Kurul'un yasadan ve yönetmelikten aldığı yetkiye dayanarak giriş ücreti ve aidat miktarını tespit etmesi, soruşturma açılmamasını gerektiren bir unsur olarak kabul edilemez. Aksine, Genel Kurul'un yasal yetkisini 4054 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil edecek surette, bir piyasadaki rekabeti kısıtlayıcı şekilde kullanmaması gerekmektedir. Yasanın verdiği yetki, Genel Kurul tarafından bir başka yasal düzenlemeyi ihlal edecek şekilde kullanılmamalıdır. Yetkinin yasa ile tanınmış olması, 4054 sayılı Kanun'a aykırılık hususunu ortadan kaldırmamaktadır; çünkü giriş ücretinin belirlenme kriterleri ve sınırları yasal çerçevede belirlenmemiştir. Bu nedenle 1618 sayılı Kanun'un 34/f maddesi uyarınca giriş ücretini tespit etmek, TÜRSAB genel kurulunun görevidir, ancak tespit edilen miktar 4054 sayılı Kanun'u ihlal edecek biçimde yüksek olmamalıdır.

H.6.2.2. İşletme gücü yeterli olmayan acentenin düzenlenen organizasyonlardaki başarısızlığının tüketicinin de maddi ve manevi mağduriyetlerine yol açtığı, bu nedenle soruşturma açılmasına gerek olmadığı savunması

Seyahat acenteleri, kendilerinin veya tur operatörlerinin düzenlediği paket turları satan perakendeci teşebbüsler olarak tanımlanabilirler. İşletme gücü yeterli olmayan acentenin düzenlediği organizasyondaki başarısızlığın tüketici mağduriyetine yol açmasının önüne geçmek için başka türlü mekanizmalar kurulabilir. Esasen soruşturma konusu giriş ücreti de bu iş için kullanılmamaktadır. Ayrıca her ölçekteki seyahat acentesi çok yüksek bir işletme gücüne ihtiyaç duymaz. Bu tür mağduriyetlerin önüne geçmek için dünyada kullanılan (fonlar, sigortalar, vb.) araçlar mevcutken, giriş ücretinin yüksek tutulup sektöre girişi sınırlamak gibi bir araç kullanmak sağlıklı değildir. Zira tüketici mağduriyeti, büyük ölçekli işletmelerde de söz konusu olabilmektedir.

H.6.2.3. TÜRSAB'ın 1618 sayılı Kanun'la sektöre ilişkin konularda faaliyet göstermekle görevlendirildiği, görevlerini yerine getirebilmek için gelire ihtiyacı olduğu savunması

Turizm gibi hassas bir sektörün önde gelen mesleki birliği konumundaki TÜRSAB'ın kendisine yasa ile verilen görevleri yerine getirebilmek için ciddi gelir kaynaklarına ihtiyacı olduğu açıktır; ancak bu durum, giriş ücretinin Genel Kurul'da yüksek belirlenmesini mazur gösteremez. Çünkü, TÜRSAB'ın gelirleri arasında yer alan diğer bir kalem olan yıllık aidatlar düşük tutulmaya

çalışılmaktadır. Sektöre ilişkin konularda faaliyet gösterme giderlerinin öncelikle sektörde faal olan teşebbüslerden yani acentelerden karşılanması mümkündür, ki bunun yolu da yıllık aidatları artırmaktır. Hal böyle iken, giriş aidatları yoluyla Birliğe gelir sağlanmaya çalışıldığı savunması kabul edilemez. Bunun yanı sıra, bu savunma çerçevesinde hiç girişin olmaması durumunda TÜRSAB'ın faaliyetlerini durdurması gerekir ki, bu da kabul edilebilir bir gerekçe değildir.

Ayrıca geçmiş döneme ilişkin rakamlar, giriş ücreti arttıkça TÜRSAB'ın bu kalemden elde ettiği gelirin reel olarak azaldığını göstermektedir.

H.6.2.4. Genel Kurul kararlarını, üye kayıt ücreti ve yıllık aidata ilişkin kararların usule uygun olduğu ve bugüne kadar Genel Kurul kararının iptaline yönelik bir dava açılmadığı savunması

Soruşturma konusu, Genel Kurul kararlarının, giriş ücreti ve yıllık aidatların 1618 sayılı Kanun'a uygunluğu veya aykırılığı değil, giriş ücretine ilişkin kararın 4054 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil edip etmediğidir. Bugüne kadar, Genel Kurul kararına yönelik iptal davası açılmamış olması, 4054 sayılı Kanun'a göre soruşturma açılmamasını gerektiren bir husus olarak değerlendirilemez. Genel Kurul'da alınan karar, 4054 sayılı Kanun açısından bir teşebbüs birliği kararı olduğundan, bu Kanun uyarınca sorgulanabilir niteliktedir.

H.6.2.5. Şube açılışında da giriş aidatının ¼'ünün ödendiği; dolayısıyla giriş ücretinin yalnızca sektöre giriş yapacakları değil, birlik üyesi seyahat acentalarını da ilgilendirdiği savunması

Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliği'nin 20. maddesinde, merkeze bağlı her şube için giriş aidatının dörtte biri oranında ayrıca kayıt ücreti alınacağı düzenlenmesi yer almaktadır. Ancak, giriş ücretinin yüksek seviyelerde belirlenmesi, birlik üyesi seyahat acentelerinin sahip oldukları belgenin değerini artırdığı için, şube açılması durumunda dahi, seyahat acentesi toplamda kazançlı çıkmaktadır. Esasen bu savunma giriş engeli yaratan kararın makuliyetine gerekçe olamaz.

H.6.2.6. Soruşturmaya esas teşkil ettirilen 2001 Genel Kurulu'nda makul artış oranını haiz önerenin Genel Kurul'da kabul edildiği savunması

Kayıt ücretine ilişkin önergelerin, yalnızca yasadan alınan yetkiyi kullanmak amacıyla değil; mevcut belgelere değer kazandırmak, seyahat acenteliği hizmetleri pazarına girişi engellemek gibi başka amaçlar göz önünde bulundurularak belirlendiği ifade tutanaklarında sabittir. Ayrıca, verilen önergeler arasından "makul artış oranını haiz" olduğu iddia edilen önerenin kabul edilmiş olmasının, bu miktarda belirlenen kayıt ücretinin piyasaya girişi engellemediğinin göstergesi olarak kabul edilemeyeceği kanaatine varılmıştır. Diğer yandan daha yüksek miktardaki artış önerilerinin olması da, mevcut belgelerin değerlerinin artırılması yönündeki çabaların bir göstergesi niteliğindedir.

H.6.2.7. Sektörde şubelerle birlikte toplam 4498 acenta mevcut olduğundan, sektörde faaliyetin sınırlandırılmadığı ve acenta sayısının artış gösterdiği savunması

Mevcut acente sayısının yüksek oluşu, giriş ücretinin rekabeti kısıtlayıcı, sektöre girişleri engelleyici olmadığını göstermez. Önemli olan, giriş ücretinin yeni girişleri engelleyici niteliğinin olup olmadığıdır. Ayrıca, tam rekabet şartlarının geçerli olduğu bir pazarda, pazara giriş serbest olduğundan, teşebbüsler giriş yapmaya kendi iradeleriyle karar verirler. Pazardaki teşebbüs sayısı doyma noktasına geldiğinde, pazara giriş yapmak ekonomik açıdan rasyonel değildir; dolayısıyla, böyle bir durumda teşebbüsler pazara girmemeyi tercih ederler. Ancak, TÜRSAB giriş ücretinin, bütün bunlardan farklı olarak ilgili pazarda yapay bir giriş engeli teşkil ettiği kanaatine varılmıştır.

H.6.2.8. TÜRSAB Genel Kurul kararının alınmasında rekabeti engelleyici, sınırlayıcı bir amaç taşınmadığı, kasıt ve suiniet olmadığı savunması

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır." hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla yalnızca, rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararları değil; aynı zamanda bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararları da hukuka aykırı ve yasaktır.

H.6.2.9. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un genel kanun olduğunu ve Rekabet Kurulu'nun çeşitli kararlarında düzenlemenin yasadan doğması halinde kendisini yetkili görmediği savunması

Yazılı savunmada Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu kararı, Elektrik Mühendisleri Odası kararı ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası kararlarına atıfta bulunulmuş, incelenen kararlarda düzenlemenin yasadan doğması halinde Rekabet Kurulu'nun kendisini yetkili görmediği belirtilmiştir. İlk yazılı savunmada özel kanun-genel kanun uyumsuzluğu ile ilgili olarak, İ.Yılmaz Aslan'ın "Eğer belirli bir konuda rekabetin bozulmasına yol açan bir yasa hükmü varsa ya da yasayla devlete ya da herhangi bir devlet kuruluşuna böyle bir yetki tanınmışsa burada hüküm çatışmasından söz ederiz. Burada aşağı yukarı daima ikinci kural, daha bir özel hüküm olduğu için önce uygulanır. Birlik kararının uyulması zorunlu olan bir kamusal karardan kaynaklanıyor olması halinde dahi kamusal tasarrufun iptal edilmediği sürece geçerli olduğunu ve aksi halin devletin koyduğu ve uyulması zorunlu olan kurallara uyduğu için kişilere yaptırım uygulanması doğru değildir." görüşlerine yer verilmiştir. Ancak burada kastedilen, yasadaki bulunan rekabeti sınırlayıcı bir hükmün varlığıdır. 1618 sayılı yasadaki Genel Kurul'a tanınan giriş ücreti belirleme yetkisi, rekabeti sınırlayıcı bir hüküm değildir; ancak bu yetki, rekabeti sınırlayıcı biçimde kullanılabilecek bir yetkidir. Dolayısıyla, giriş ücretine ilişkin Genel Kurul kararının dayanağını 1618 sayılı özel kanundan almasının, alınan kararın 4054 sayılı Kanun'a aykırılık göstermesine gerekçe olarak gösterilemeyeceği kanaatine varılmıştır. 4054 sayılı Kanun'a aykırılık

teşkil eden husus, Genel Kurul'a yasa ile böyle bir yetki tanınmış olması değil; Genel Kurul'un bu yetkiyi kullanış biçimidir.

H.6.2.10. Sektöre girişi engelleyen giriş ücreti değil, terör, ekonomik kriz, dalgalı kur uygulaması vb. faktörler olduğu savunması

Bu sayılanların sektöre girişi asıl engelleyen faktörler olmaları için, bu dönemde sektörün küçülmüş olması gerekir. Halbuki ülkemiz turizm gelirleri, 1995 yılında 4.957.000.000.-ABD Doları iken, 2002 yılında 11.900.900.000.-ABD Dolarına yükselmiştir. Aynı dönemde ülkemizin dünya turizm pastasından aldığı pay da sürekli artmıştır. Bu artışlara karşın, turizm sektörünün en büyük alt pazarlarından biri olan seyahat acentalığı hizmetleri pazarına girişin terör, ekonomik kriz vb. nedenlerle azaldığı savunmasının kabul edilemeyeceği kanaatine varılmıştır.

İ. GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

I.1. TÜRSAB'IN TEŞEBBÜS BİRLİĞİ NİTELİĞİ

4054 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde teşebbüs, "piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek veya tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler" olarak tanımlanmıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, bir teşebbüsün mal veya hizmet üreten ya da pazarlayan, gerçek veya tüzel, kamu ya da özel tüm birimler için bağımsız karar verebilmesi ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil etmesi gerekir. Bu çerçevede, TÜRSAB'a üye olan ve hizmet üretilip satan seyahat acenteleri, 4054 sayılı Kanun'a göre teşebbüs olarak nitelendirilmektedir.

1618 sayılı 'Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 32. maddesine göre; seyahat acenteleri, seyahat acenteliği mesleğinin yurt ekonomisi ve turizmüne uygun surette gelişmesini sağlayıcı tedbirleri almak ve meslek ahlak ve tesanüdünü korumak amacıyla Seyahat Acentaları Birliği adı altında kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiliği haiz bir Birlik kurarlar ve seyahat acentelerinin bu birliğe üye olmaları zorunludur. 4054 sayılı Kanun çerçevesinde, teşebbüs konumunda bulunan seyahat acentelerinin TÜRSAB'a üye olmaları ve üyeliklerini devam ettirmeleri yasal bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. TÜRSAB, 1618 sayılı Kanun uyarınca kurulmuş, tüzel kişiliği haiz bir meslek birliğidir. Meslek mensuplarının uymaları zorunlu yasal düzenlemelere uymamaları durumunda disiplin cezası uygulama ve Turizm Bakanlığı'na meslekten çıkarılmaları ve yetki belgelerinin alınması konularında bildirimde bulunma yetkisi bulunmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde "Teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlik" teşebbüs birliği olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla, seyahat acenteliği hizmetleri sunan tüm seyahat acentelerinin üye olmak zorunda oldukları TÜRSAB, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde teşebbüs birliği konumundadır.

Nitekim, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) tarafından kendi birliklerine bağlı meslek odalarının asgari ücret tarifelerinin ve TMMOB üyesi

olan Şehir Plancıları Odası'nca şehir plancılarının asgari ücret tarifelerinin belirlenmesi suretiyle adı geçen Birlik ve Odanın 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettikleri iddiasıyla açılan soruşturmaya ilişkin olarak Rekabet Kurulu'nun 22.1.2002 tarih ve 02-04/40-21 sayılı Kararında da; meslek odalarına üye olan ve mühendislik, mimarlık ve şehir plancılığı gibi alanlarda hizmet üretilip satan serbest meslek mensuplarının her biri 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesi anlamında "teşebbüs", ve haklarında soruşturma yürütülen TMMOB ile TMMOB Şehir Plancıları Odası, ihlal konusu eylemler bakımından 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesi anlamında birer "teşebbüs birliği" olarak değerlendirilmiştir.

1.2. TÜRSAB GENEL KURULU'NUN YETKİLERİ VE GENEL KURUL KARARI'NIN TEŞEBBÜS BİRLİĞİ KARARI NİTELİĞİ

1618 sayılı yasa gereği 15.6.1973 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliğinin 12. maddesinin (i) bendi uyarınca hazırlanan TÜRSAB İç Tüzüğü'nün 7-39. maddeleri arasında Genel Kurul'un yetki ve çalışma şekilleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre, Genel Kurul, Birliğin en üst organıdır. Genel Kurul, her seyahat acentesinin temsilci olarak göndereceği birer sahip veya birer sorumlu müdüründen oluşur. Her seyahat acentesinin bir oy hakkı vardır, şubelerin temsil ve oy hakkı yoktur. Genel Kurul yasa gereği iki yılda bir Kasım ayında olağan olarak toplanır. Ayrıca Genel Kurul, Yönetim Kurulu tarafından veya Bakanlık'ça re'sen olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Toplantı nisabı, birlik üye sayısının yarısından bir fazlasıdır. Ancak, ilk toplantıda bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde, müteakip toplantı, çoğunluk aranmaksızın yapılır. İç Tüzüğü'nün 31. maddesi uyarınca Genel Kurulda kararlar Genel Kurula katılanların oy çokluğu ile alınır.

Gündemi düzenleyen 15. maddeye göre, gündem, yönetim kurulu tarafından belirlenir ve genel kurulda yalnızca gündemde yer alan maddeler görüşülür. İç Tüzük'te olağan bir Genel Kurul gündeminde bulunması zorunlu hususlar da belirtilmiştir. Bunlar; a) Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu raporlarının okunması ve görüşülmesi, b) bilanço ve gelir-gider hesabının okunması ve görüşülmesi, c) yeni dönem tahmini bütçesinin okunması ve görüşülmesi, d) Yönetim Kurulunun ibrası, e) Birlik Yönetim Kurulu, Denetleme Kurulu ve Disiplin Kurulu asil ve yedek üyelerinin seçimi ve f) dilekler.

Seyahat Acenteleri Birliği Yönetmeliği'nin 12. maddesinde Genel Kurulun görevleri şu şekilde sıralanmıştır; a) Birliğin hesaplarını incelemek, Yönetim Kurulu raporlarını görüşüp karara bağlamak, Yönetim Kurulunu ibra etmek, b) Birliğin çalışma programı ve bütçesini görüşüp karara bağlamak, idarecilere ve temsilcilere verilecek ücretler ile bunlara ilişkin her türlü ödenek ve yollukları tespit etmek, c) Genel Kurul üyelerinin yirmide biri tarafından görüşülmesi veya gündemden çıkarılması istenen konuları görüşmek ve gündeme alınan maddeleri karara bağlamak, d) Yönetim Kurulu tarafından Genel Kurula arz olunan hususları görüşüp karara bağlamak, e) Yönetim, Denetim ve Disiplin Kurulu üyelerini seçmek, f) *Üye kayıt ücreti ve aidat miktarını tespit etmek*, g) Birliğe lüzumlu taşınmaz malların satın alınması veya mevcut taşınmaz malların satılması hususunda Yönetim Kurulu'na yetki

vermek, h) Seyahat Acentaları Birliği'nin şubelerinin açılmasına veya kapatılmasına, Birliğe kayıtlı üye sayısının en az salt çoğunluğu ile karar vermek i) Birlik Yönetim Kurulunca hazırlanacak İç Tüzük'ü incelemek ve kabul etmek, İç Tüzük değişikliklerini kabul veya reddetmek.

TÜRSAB üyesi olan acenteler, Genel Kurul'da oy hakkına sahiptirler ve yasa gereği acente giriş ücretlerine ilişkin karar alma yetkisine sahip olan Genel Kurul tarafından verilen ve üyeleri ile üye olacakların uymaları gereken ve bağlayıcı nitelikteki düzenlemeyi içeren her türlü karar, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde teşebbüs birliği kararı niteliğindedir. Zira, "Teşebbüs birlikleri tarafından gerçekleştirilen her türlü sözlü veya yazılı mahiyetteki düzenleme, üyelerinin kabul etmesi ve uyması şartıyla karar niteliğinde kabul edilebilecektir. Kararın birlik tarafından alınmış olması şart değildir. Birlik mevzuatına göre karar alma yetkisine sahip bir kurul veya yönetimin aldığı karar da aynı kapsamda bir karar niteliğindedir¹⁵. Ayrıca, bir teşebbüs birliği kararının varlığı için, birliğin statüsünden kaynaklanması ve organlarının iradesini yansımasıyla, üyelerin statüsü kabulü ile tavsiyenin bu statüye dayanılarak çıkarılması yeterli olacaktır¹⁶." Bu nedenle TÜRSAB Genel Kurulu'nda, yeni üye olacaklardan alınacak giriş ücretinin miktarına yönelik olarak alınan karar, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde bir teşebbüs birliği kararı olup, bu Kanun'a aykırı olmaması gerekir.

1.3. TÜRSAB GENEL KURUL KARARI'NIN 4054 SAYILI KANUN'UN 4. MADDESİNE AYKIRILIK TEŞKİL ETTİĞİNE DAİR DEĞERLENDİRME

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri" yasaklanmıştır. Maddenin devamında, bu haller tahdidi olmamak üzere sıralanmış, maddenin (d) bendinde "...piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi" de 'rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar' arasında sayılmıştır. Söz konusu maddenin gerekçesinde de, teşebbüslerin ortak sorunlarıyla ilgilenmek üzere oluşturdukları birliklerin zaman zaman üyeleri arasında rekabeti önleyerek üyelerinin daha fazla kazançlar elde etmelerine hizmet edici kararlar alabilecekleri, bu gibi kararların da rekabet sistemine aykırı ve yasak olduğu ifade edilmektedir.

1.3.1. Giriş Engeli Kavramı

Kanun'da yer alan 'Piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi' ifadesi, ekonomi literatüründe 'giriş engeli' kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Giriş engelinin herkesçe kabul edilen tek bir tanımı bulunmamaktadır. Stigler¹⁷, giriş engelini "bir pazara yeni giriş yapanların katlandığı, ama pazarda faaliyet gösterenlerin katlanmadığı üretim maliyeti" olarak tanımlamıştır. Benzer

¹⁵GREEN, N. ve A. ROBERTSON (1997), *Commercial Agreements and Competition Law*, London.

¹⁶Güzel, Oğuzkan; *Rekabet Hukukunda Teşebbüs ve Teşebbüs Birlikleri*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Eylül 2001, Ankara.

¹⁷STIGLER, G. (1983), *The Organization of Industry*, The University of Chicago Press, Chicago.

olarak, Baumol ve Willig¹⁸, “yeni giriş yapan için harcama gerektiren, ama pazarda faal olan bir firmaya dengi bir maliyeti bulunmayan herhangi bir kalem” şeklinde tanımlamışlardır. Von Weizsäcker, Stigler’in tanımına “sosyal bakımdan kaynak dağılımının çarpıtılması” şartını eklemiştir¹⁹.

Pazara giriş engeli niteliğini taşıyan unsurlar, genel ekonomiden, pazarın yapısından veya pazardaki firmaların davranışlarından kaynaklanabilir. Söz konusu unsurların başlıcaları; sermaye gereksinimi, ölçek ekonomisi, ürün farklılaştırmaları veya çeşitlendirmeleri, batık maliyetler, pazardan çıkış engelleri, dikey bütünleşme, misilleyici ve önleyici firma davranışları, mutlak maliyet avantajları, atıl kapasite, satış maliyetleri, patentler ve/veya lisanslar, dağıtım ağına giriş ve hükümet politikalarıdır.

Avrupa Birliği Hukuku uygulamasında, Komisyon ve Adalet Divanı, giriş engeli kavramını açık bir şekilde tanımlamamakla birlikte, kararlarında bu kavramı geniş yorumlamakta ve bu bağlamda, dikey bütünlük, fazla kapasite, finansal güç, ürün farklılaşması ve hukuken korunan sınai mülkiyet hakları gibi, çok farklı faktörleri somut olay kapsamında giriş engeli olarak nitelendirmektedir. Bu geniş yorumlamaya bağlı olarak, giriş engeli doktrinde “ilgili piyasaya yeni girecek olan teşebbüslerin karşılaştıkları her türlü zorluk” olarak tanımlanmaktadır. Giriş engelini daha geniş olan bir diğer tanımına göre, “giriş engeli, bir endüstriye girmek isteyen teşebbüslerin katlanmak zorunda olup da, halen o piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin katlanmakla yükümlü olmadıkları üretim maliyetidir”. Piyasaya yeni giriş yapacak teşebbüs için giriş engeli olarak nitelendirilebilecek pek çok durum olmakla birlikte, AB Hukuku uygulamasında hakim durumda olmanın diğer göstergesi olarak kabul edilen temel birtakım giriş engeli görünümünü ifade etmekte fayda vardır. Sınırlayıcı sayılması mümkün olmayan giriş engeli görünümüleri, somut olayda birbirinden bağımsız olarak bulunabileceği gibi, birarada da bulunabilirler²⁰.

Bir pazarda yüksek kar oranlarının olması, yeni girişi teşvik eder. Yeni girişler ise rekabetin artmasına neden olur. Bu nedenle, sektörde faaliyet gösteren firmalar açısından yeni girişi engellemek, mevcut kar marjlarını korumak için zaman zaman başvurulan bir yöntemdir. Ancak, pazara yeni girişi engellemek isteyen teşebbüslerin, belirli miktarda pazar gücünü ellerinde bulundurmaları gerekir. Şikayet konusu özelinde ise bu güç, TÜRSAB Genel Kurulu’na 1618 sayılı Kanun’la verilmiştir.

TÜRSAB’a üye olmak için ödenen giriş ücreti, pazara yeni giriş yapılırken katlanılan bir maliyet kalemidir. Yukarıdaki tanımlar ışığında, ‘pazara giriş engeli’ işlevi gören TÜRSAB giriş ücreti şu nitelikleri taşımaktadır:

¹⁸BAUMOL, W; R.WILLIG (1986), “Contestability: Development since the Book” J.S.VICKERS vd. (Ed.) *Strategic Behavior and Industrial Competition*, Clarendon Press, Oxford.

¹⁹(1994) Barriers to Entry and Exit in UK Competition Policy, Office of Fair Trading Research Paper, No:2, London.

²⁰SANLI, K.C.; ‘Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği’, Ekim 2000, Rekabet Kurumu, Ankara; s. 253.

Sermaye Gereksinimi: En temel giriş engeli olan sermaye gereksinimi, pazara yeni giriş yapan firmanın katlanmak durumunda olduğu başlangıç maliyetleri için ihtiyaç duyulan sermayeyi ifade etmektedir. Seyahat acenteleri hizmetleri pazarına giriş yapmak için ofis kurulması, reklam harcamaları, gerekli donanımın sağlanması gibi başlangıç maliyetlerine katlanmak gerekmektedir. Bunlara ek olarak, TÜRSAB'a nakit olarak ödenmesi gereken giriş aidatı ayrıca, bir maliyet kalemi oluşturmaktadır.

Batık Maliyet: Pazara giriş yapmak için yapılan bazı harcamalar, kısa veya uzun vadede likiditeye dönüştürülemeyebilir. Örneğin, promosyon harcamaları, başka bir amaç için kullanılmayacak ekipman, pazarlama ağı için yapılan yatırımlar, vb. batık maliyet kalemi teşkil edebilirler. TÜRSAB giriş aidatı, sadece sektöre giriş yapmak için ödenen, bunun karşılığında temin edilen belge de çoğu zaman likit olmayan veya bütünüyle geri döndürülemeyen bir maliyet kalemi niteliğindedir.

Pazardan Çıkış Engeli: Pazara giriş yapmak için üstlenilen maliyetler, işlerin iyi gitmemesi durumunda pazardan çıkmayı rasyonel olmaktan çıkarabilir. Bu nedenle, çıkış engellerinin yüksek olduğu bir pazar, yeni giriş yapmayı alıkoyucu bir etki yapabilir. TÜRSAB giriş ücreti, anında likiditeye dönüştürülemediği veya yatırılan nakit para bütünüyle geri alınamadığı durumlarda pazardan çıkış engeli niteliğini taşımaktadır²¹.

1.3.2. TÜRSAB Giriş Ücretinin İlgili Pazara Girişi Engelleyici Niteliği

Giriş ücretinin reel olarak giderek yükselmesi, pazara daha sonra giriş yapanın daha fazla giriş maliyetine katlanmasına neden olmaktadır. Bu miktara, halen faal olan acenteler karar verdiklerinden dolayı, TÜRSAB Genel Kuruluna ait olan bu tasarruf, aynı zamanda Krattenmaker ve Salop'un²² ifadesiyle "rakiplerin maliyetini yükseltici bir davranış" niteliğindedir.

Daha önceki bölümlerde ifade edildiği gibi, konu ile ilgili bütün faktörler TÜRSAB Genel Kurul üyelerinin giriş ücretini yüksek belirlemeleri yönünde teşvik edici niteliktedir. Şöyle ki, yüksek giriş ücreti, hem sektöre daha az giriş olmasına, hem de mevcut işletme belgeleri devredilebildiğinden, eldeki belgelerin değer kazanmasına neden olmaktadır. Giriş ücreti herhangi bir nesnel kritere bağlı olarak belirlenmemektedir. Bunun yanı sıra, soruşturma sürecinde görüşülen sektör mensuplarının ifadeleri ve TÜRSAB'ın yazılı savunması da bu hususu doğrulamaktadır.

Giriş ücreti, seyahat acenteleri gruplarından ve bölgesel ayırımından bağımsız olarak, bütün yeni giriş yapan acenteler için aynıdır. İlgili pazar, turizm faaliyetlerine bağlı olarak ülkemizin her yerinde homojen bir yapıya sahip

²¹ Seyahat acentesi işletme belgesi iptal edildiğinde, giriş ücreti iade edilmemektedir. Devir sözü konusu olduğunda ise, işletme belgesinin değeri bölgeden bölgeye değişmektedir; örneğin, giriş ücretinin 50 milyar TL seviyesinde olduğu sırada İstanbul'da bu miktar 35-40 milyar TL, Bursa ve Marmaris'te 25-30 milyar TL arasında değişmekte olduğu, soruşturma sırasında görüşülen sektör çalışanları tarafından ifade edilmiştir.

²² Krattenmaker, G.T., S.C. Salop (1986), Anticompetitive Exclusion: Raising Rivals' Cost to Achieve Power over Price, The Yale Law Journal, Vol. 96, No: 2, s. 246-247.

değildir. Bunun bir sonucu olarak, örneğin, İstanbul'da 1514 acente (merkez ve şube toplam) mevcut iken, Burdur, Çankırı, Gümüşhane ve Bayburt illerinde hiç acente bulunmamakta; 47 ilde ise, 10'dan az sayıda acente bulunmaktadır. Buna rağmen, giriş ücretinin her bölge ve ilde aynı miktarda olması ülke gerçekleriyle bağdaşmamakta, özellikle ilgili pazarın canlı olmadığı az gelişmiş bölgelerde yerleşik teşebbüsler aleyhine de bir durum ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, her grup seyahat acentesi için aynı miktar giriş ücreti talep edilmesi de, göreceli olarak daha küçük ekonomik güce sahip teşebbüsler aleyhine girişimciliği caydırabilecek nitelikte, piyasaya giriş engeli olarak daha bariz bir rekabet kısıtı yaratmaktadır.

Ayrıca benzer nitelikteki diğer meslek birliklerinin giriş ücretlerinin incelenmesi sonucunda, bu birliklerin 33 tanesinde giriş ücretinin 5 milyon TL ile 490 milyon TL arasında değiştiği tespit edilmiştir. Bu çerçevede TÜRSAB'ın aldığı giriş ücretinin makul olmaktan çok uzak olduğu açıkça görülmektedir.

Yukarıda yer verilen bilgi, tespit ve açıklamalar çerçevesinde, TÜRSAB Genel Kurulu'nca belirlenen üyelik giriş ücretinin, ilgili pazara girişi engelleyici nitelikte, dolayısıyla ilgili pazarda "rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı" bir etki doğuran bir teşebbüs birliği kararı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

1.4. BİLDİRİM YÜKÜMLÜLÜĞÜNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

4054 Sayılı Kanun'un "Anlaşma, Birleşme ve Devralmaların Kurula Bildirilmesi" başlıklı 10. maddesi uyarınca, 4. madde kapsamına giren anlaşma, uyumlu eylem ve kararların yapıldıkları tarihten itibaren bir ay içinde Kurul'a bildirilmesi gerekmektedir.

1997/6 No'lu "Rekabet Kurumu Teşkilatının Oluşturulmasından Sonra Teşebbüslerin ve Teşebbüs Birliklerinin 4054 sayılı Kanun'dan Doğan Hak ve Yükümlülüklerine İlişkin Tebliğ" in 'Yeni Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararların Bildirimi' başlıklı 2. maddesinde ise "05.11.1997 tarihinden itibaren teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına giren anlaşma ve uyumlu eylemleriyle teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri, alındıkları veya yapıldıkları tarihten itibaren en geç bir ay içinde Kurulumuza bildirilecektir." hükmü yer almaktadır.

Ancak; ilgili teşebbüs birliğince alınan teşebbüs birliği kararı 4054 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca Kurul'a süresinde bildirilmemiştir. TÜRSAB tarafından süresinde bu bildirim yükümlülüğü yerine getirilmemiş olmakla birlikte, soruşturma raporunun mahiyetinde veya sonuç bölümünde bu eyleme yer verilmemiş olması, teşebbüsün bu eylemden dolayı savunmasının alınmamasına neden olmuştur. 4054 sayılı Kanun'un 44. maddesinin son fıkrası uyarınca;

"Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamaz."

Bu fıkranın açıklığı karşısında teşebbüs veya teşebbüs birlikleri hakkında isnat edilen eylem açıkça soruşturma raporunun içeriğinde veya sonuç bölümünde yer almamışsa ve bu nedenle o konuda teşebbüs veya teşebbüs birliğinin savunmasının alınması imkanı ortadan kaldırılmışsa, ceza tertibine de gidilemeyecektir.

Bunun yanında; ilgili Genel Kurul kararının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi anlamında rekabet hukukunu ilgilendiren bir karar olmadığı, dolayısıyla bildirim yükümlülüğünün doğmamış olması nedeniyle de ceza tertibine gidilemeyecektir.

Yukarıda açıklanan gerekçeler çerçevesinde 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının c bendi uyarınca TÜRSAB'a bildirimde bulunulmaması nedeniyle ceza uygulanmaması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

J. İHLALE SON VERME

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrası hükümleri gereği, soruşturmaya konu TÜRSAB 15. Genel Kurul kararı, 'hukuka aykırı ve yasaktır'.

4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasında "Kurul ihbar, şikayet veya Bakanlığın talebi üzerine veya resen bu Kanun'un 4, 6 ve 7. Maddelerinin ihlal edildiğini tespit ederse ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine bu Kanun'un 4. kısmında belirtilen hükümler çerçevesinde rekabetin tesisi ve ihlalden önceki durumun korunması için yerine getirilmesi yada kaçınılması gereken davranışları kapsayan bir kararı bildirir." Hükmüne yer verilmiştir. Bu çerçevede soruşturmaya konu TÜRSAB 15. Genel Kurulu'nda giriş ücretlerine ilişkin alınan kararın uygulamasının durdurulması gerekmektedir.

K. SONUÇ

Düzenlenen rapora, toplanan delillere, sözlü savunma toplantısındaki açıklamalara ve incelenen dosya kapsamına göre konunun değerlendirilmesi ile 15.12.2003 tarihinde yapılan ilk oylamaları içeren 03-79/966-M sayılı Rekabet Kurulu kararında da belirtildiği üzere, 4054 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca yapılan ikinci oylamalar sonucunda;

1- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulanması bakımından:

a) "Seyahat Acenteliği Hizmetleri" pazarında faaliyet gösteren seyahat acentelerinin birer "teşebbüs" olduğuna OYBİRLİĞİ ile;

b) Seyahat acentelerinin ilgili mevzuat gereği üye olmak zorunda buldukları Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB)'nin bir "teşebbüs birliği" olduğuna OYBİRLİĞİ ile;

c) TÜRSAB Genel Kurulu'nda alınan soruşturma konusu kararın bir "teşebbüs birliği kararı" niteliğinde olduğuna OYÇOKLUĞU²³ ile;

2- a) TÜRSAB'ın Kasım 2001 tarihinde yapılan 15. genel kurulunda alınan karar ile piyasaya yeni girişleri engelleyici nitelikte yüksek giriş ücreti belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğine OYÇOKLUĞU²⁴ ile;

b) Bu ihlalden dolayı TÜRSAB'a, 2002 yılı sonunda oluşan gelirlerinin % 3'ü oranında olmak üzere takdiren 193.764.290.070.- (Yüz doksan üç milyar yedi yüz altmış dört milyon iki yüz doksan bin yetmiş) TL para cezası verilmesine²⁵ OYÇOKLUĞU²⁶ ile;

3-a) Söz konusu genel kurul kararının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir teşebbüs birliği kararı olması nedeniyle, aynı kanunun 10. maddesi ve 1997/6 sayılı Tebliğ'in 2. maddesi ile öngörülmüş olan bir aylık süre içerisinde bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmediğine OYÇOKLUĞU²⁶ ile;

b) Bununla beraber, İkinci Başkan Tuncay SONGÖR'ün ilgili teşebbüs birliğince alınan teşebbüs birliği kararı 4054 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca süresinde bildirilmemiş ise de soruşturma raporunun mahiyetinde ve sonuç bölümünde bu eyleme yer verilmemiş olması ve bu nedenle ilgili teşebbüs birliğine bu konuda savunma hakkı tanınmamış olması nedeniyle para cezası verilemeyeceği görüşü ve Kurul Üyeleri Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI, Kublay ATASAYAR ve Sıraç ASLAN'ın bildirim yükümlülüğünün doğmamış olması nedeniyle cezaya yer olmadığı yönündeki oyları ile 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının c bendi uyarınca TÜRSAB'a bildirimde bulunulmaması nedeniyle ceza uygulanamayacağına, Kanun'un 51. maddesi ikinci fıkrasına göre OYÇOKLUĞU²⁶ ile;

4-a) Rekabet Kurulu tarafından tespit edilen bu ihlale nasıl son verileceğine ilişkin olarak, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesi birinci fıkrası doğrultusunda; TÜRSAB 15. Genel Kurulu'nda alınan ve piyasaya giriş engeli teşkil ettiği tespit edilen giriş ücreti ile ilgili kararın uygulamasının durdurulması ve bu yönde işlem yapıldığı konusunda Rekabet Kurumu'na bilgi verilmesi gerektiğinin TÜRSAB'a bildirilmesine OYÇOKLUĞU²⁶ ile;

b) Soruşturmaya konu genel kurul kararının uygulamasının durdurulması ve bununla ilgili işlemlerin tekemmül ettirilmesi için adigeçen teşebbüs birliğine 45 gün süre verilmesine, aksi takdirde 4054 sayılı

²³4054 sayılı Kanun'un 51. maddesi birinci fıkrasına göre oylanmıştır.

²⁴4054 sayılı Kanun'un 51. maddesi ikinci fıkrasına göre, 28. madde hükümleri çerçevesinde oylanmıştır.

²⁵4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde, tespit edilen ihlale ilişkin olarak verilecek para cezasında, TÜRSAB'ın 15. Dönem faaliyet raporunda belirtilen 2002 yılına ait gelir rakamları esas alınmıştır. Buna göre, TÜRSAB'ın 2002 yılı gelirleri toplamı, 6.458.809.668.995-TL'dir.

²⁶4054 sayılı Kanun'un 51. maddesi ikinci fıkrasına göre, 28. madde hükümleri çerçevesinde oylanmıştır.

Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca hergün için süreli para cezası ile cezalandırılacaklarının hatırlatılmasına OYÇOKLUĞU²⁶ ile;

Danıştay yolu açık olmak üzere karar verilmiştir.

Başkan

(mazeretli)
Mustafa PARLAK

İkinci Başkan

Tuncay SONGÖR

(mazeretli)
A. Ersan GÖKMEN

R. Müfit SONBAY
3/b md.sine karşı oy

(raporlu)
Murat GENÇER

Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ
3/b md.sine karşı oy

Rıfki ÜNAL
3/b md.sine karşı oy

Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
2., 3/a ve 4. md.ye karşı oy

Kublay ATASAYAR
1/c, 2., 3/a ve 4. md.ye karşı oy

M. Sıraç ASLAN
2., 3/a ve 4. md.ye karşı oy

Süreyya ÇAKIN
3/b md.sine karşı oy

KARŞI OY GEREKÇESİ

(17.12.2003 tarihli ve 03-80/967-397 sayılı Kurul Kararı 3/b Bendi)

Kurul kararında, TÜRSAB Genel Kurulu tarafından Kasım 2001'de alınan soruşturma konusu kararın bir teşebbüs birliği kararı niteliğinde olduğu sonucuna varılmıştır. 4054 Sayılı Kanun'un 10 uncu maddesinin birinci fıkrası hükmüne göre, adı geçen kararın alındığı tarihten itibaren bir ay içinde Kurul'a bildirilmesi gerekmekte, süresi içinde bildirimde bulunulmaması halinde yine Kanun'un 16 ncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca idari para cezası verileceği hükme bağlanmaktadır. Dolayısıyla, 4 üncü maddeye aykırı bir teşebbüs birliği kararının süresinde Kurul'a bildirilmemesi halinde, bildirmeme cezasının doğrudan uygulanması gerekir. Bir başka ifadeyle, bildirmeme cezası, ihlalin tespiti halinde takdir hakkına bağlı olmaksızın teşebbüse verilecek bir ceza niteliğindedir. Nitekim, bildirim esaslarını düzenleyen 1997/6 sayılı tebliğ'in 5 inci maddesinde de; "Bildirimde Bulunulmamasının Müeyyidesi" başlığı altında, "..... gibi, ilgili teşebbüslere Kanun'un 16 ncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde öngörülen para cezası tatbik edilecektir." hükmü yer almaktadır.

Kanun'un 44 üncü maddesinin son fıkrası hükmü ve 25.07.2003 tarihli Soruşturma Heyeti raporunun sonuç kısmında, bildirmeme cezasının önerilmemesi gerekçesiyle, ceza uygulanmaması şeklindeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz. 26.12.2003

Müfit SONBAY
Kurul Üyesi

Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ
Kurul Üyesi

Süreyya ÇAKIN
Kurul Üyesi

KARŞI OY GEREKÇESİ

(17.12.2003 tarih ve 03-80/967-397 sayılı Kurul Kararı)

TÜRSAB'ın Kasım 2001 tarihli Genel Kurulunda aldığı kararla, yüksek giriş ücreti belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4.maddesini ihlal ettiği ve bu gerekçeyle ilgili kanundaki müeyyidelere tabi tutulması gerektiği şeklindeki Kurul kararına;

a) Söz konusu giriş ücretlerinin piyasaya girişleri engellediğine dair iddianın bilimsel verilerle yeterince desteklenmediği,

(Ülkemizin turizm gelirlerinin gittikçe artmasına rağmen,son yıllarda giriş ücreti yatıran seyahat acentesi sayısının geçmiş yıllara göre düşük kaldığı, bunun da sebebinin özellikle TÜRSAB tarafından alınan giriş ücretlerinin yüksek belirlenmesi olduğu gibi bir düşünce bilimsel açıdan zafiyetinin yanı sıra hem ülkemizdeki gerçeklere hem de uluslararası alandaki eğilimlere ters düşmektedir. Son yıllarda, resmen piyasaya giren seyahat acentası sayısındaki düşüşten daha fazlası, eğer geçmiş yıllarla kıyaslanırsa, başka ekonomik ve sosyal göstergeler için de doğrudur. Son üç beş yıl içinde bütün toplumsal olgularda çarpıcı olumsuzlukların yaşandığı, ayrıca gittikçe artan sayıdaki aktörün piyasaya girmesinin zaten mümkün olmadığı, belli bir noktadan sonra, ölçek ekonomileri ve rekabet gereği hem ulusal hem de uluslararası alanda birleşme ve devralmaların yaşandığı dikkate alınırsa, piyasaya girişin yüksek ücret uygulaması nedeniyle engellendiği tezi savunulmayacak ölçüde zayıftır.)

b) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinin çağdaş yönetim ve işletmecilik yaklaşımları çerçevesinde yönetilememesinden kaynaklanan bazı problemlerinin, haklı eleştiri ve şikayetlere sebep olduğu ve zaman zaman kendi üyeleri veya ilgili kamuoyu tarafından gündeme getirildiği, TÜRSAB soruşturmasına esas teşkil eden şikayetin de bu neviden telakki edilebileceği ve başka yollarla çözülebileceği, bu nedenle de rekabet politikası kapsamında ele alınmaması gerektiği düşüncesiyle katılmıyorum. 06.01.2004

Prof.Dr.Nurettin KALDIRIMCI
Kurul Üyesi

Rekabet Kurulu'nun 17.12.2003 tarih ve 03-80/967-397 sayılı Kararı'na

KARŞI OY GEREKÇESİ

Kasım 2001 tarihinde alınan Genel Kurul Kararı ile yüksek giriş aidatı uygulayarak piyasaya yeni firma girişleri engellenmek suretiyle Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB) nin 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu ihlal ettiği iddiasıyla soruşturma açılmıştır.

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

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

1973 Yılında bir meslek birliği olarak kurulmuş olan TÜRSAB 3359 üyeli, dünyanın en çok üyeye sahip 5. Birliğidir. TÜRSAB'ın temel amacı, seyahat acentalığı mesleğinin ve faaliyet alanının temelini oluşturan turizm sektörünün gelişimine katkıda bulunmaktır. 1618 Sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanununun 1. maddesinde, Seyahat Acentaları; "**Kar amacıyla** turistlere ulaştırma, konaklama, gezi, spor ve eğlence imkanları sağlayan, onlara turizmle ilgili bilgiler veren, bu konuya ilişkin tüm hizmetleri gören ve turizm ekonomisine ve genellikle ödemeler dengesine katkıda bulunan **TİCARİ KURULUŞLAR** dır" şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı Kanunun 35. maddesinde Birliğin **gelirlerinin**, üyelerin Birliğe ödedikleri **kayıt ücreti** ve **aidatı**, seyahat acentaları personelinin yetiştirilmesi için düzenlenecek kurs ve seminerlerden elde edilecek gelirler ile bağış ve yardımlardan oluşacağı hükmü yer almaktadır. 1618 sayılı Kanun'un 34. maddesi Seyahat Acentaları Birliğinin orgalarının Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetleme Kurulu ve Disiplin Kurulundan oluşacağını, her seyahat acentasının bir temsilcisinden oluşan Genel Kurul'un iki yılda bir Kasım ayında toplanacağını, görevlerinden birinin de üye kayıt ücreti ve aidat miktarlarının belirlenmesi olduğunu öngörmektedir. Keza Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliğinin 20. maddesinde de, Birliğin önemli gelir kaynaklarından biri olarak belirlenen birliğe kayıt ücretinin tavanı, ödeme şartları ve şekillerinin Genel Kurul Toplantısında Karara bağlanacağı kabul edilmektedir.

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

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

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

1- TÜRSAB, Yasasının 1. maddesinde vurgulandığı üzere, diğer meslek birliklerinden (Türk Tabipler Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türkiye Barolar Birliği vs. gibi) farklı olarak **KAR AMACIYLA** turistlere ulaştırma, konaklama, gezi, spor ve eğlence imkanı sağlayan onlara turizmle ilgili bilgiler veren, turizm ekonomisine ve genellikle ödemeler dengesine katkıda bulunan **TİCARİ KURULUŞ** tur. Yasa bu kuruluşu önemli görevler yüklemiştir. Bunları yerine getirebilmek için parasal kaynağa, hem de yeterli kaynağa ihtiyacı vardır. **Birliğin gelir kaynakları yasa ile ve sınırlı bir şekilde belirlenmiştir.** Bunlardan biri de yeni üyelerden alınan "**giriş ücreti**"dir. Her ticari kuruluş gibi TÜRSAB adlı ticari kuruluş da, müddetli bir tacir gibi görevlerini yerine getirmek için yapacağı harcamaların karşılığını, yasal zeminde sağlamak amacıyla Birliğin birinci sırada gelir kaynağı olan "giriş ücretini" 35-50 milyar olarak saptamıştır. Bu ücret de giriş engeli yaratabilecek bir ücret değildir. Avrupa'da Seyahat Acentalığı için yeterli (belli seviyede) bir kuruluş sermayesi aranırken, Türkiye'de bunun aranmadığı nazara alındığında "giriş ücretinin" çok düşük tutulması, Türkiye'nin ekonomisinde, bütçesinde, nihayet kalkınmasında çok önemli bir yer tutan turizm sektöründe, önemli olan bu sektörde; 10m² lik bir oda, bir masa iki sandalyeden oluşan acentaların piyasaya girmesine ve bunların sayısının çoğalmasıyla sektörün çökmesine neden olunulur.

2- TÜRSAB, sektöre yeni acentelerin girişini engellemeyi amaçlasaydı, bir kez alınan "giriş ücretini" yüksek tutma yerine ve belki de bunun yanına, her yıl alınan ve süreklilik arz eden "yıllık üye aidatlarını" da yüksek belirlerdi.

Genel Kurulda kabul edilen “yıllık üye aidatları” diğer birliklerdeki aidatlarla aynı seviyededir, bazısından daha da düşüktür.

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

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

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

c- Kurul, yüksek belirlenen “giriş ücreti”nin geriye dönüşü olmayan bir harcama kalemi ve bir “batık maliyet” olduğunu kabul ederek yeni müteşebbislerin sektöre girmeye cesaret edemediği, dolayısıyla engellendiği görüşündedir. Bu kabulün bir başka kabulü yani “giriş ücretleri” bu belgeye sahip olanlarca, belgelere “devir piyasasında değer kazandırmak için yüksek belirlenmektedir” kabulüyle çelişmektedir. Belgeler, ikinci el piyasasında değer ifade etmekte, talep görmekte ve kolaylıkla devir edilebilmektedir. Bu nedenle belge için yatırılan “giriş ücreti” batık bir maliyet değildir.

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

03-80/967-397

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

Çünkü bunu hiç hak etmiyor TÜRSAB.

M.Sıraç ASLAN
Kurul Üyesi

(Rekabet Kurulu'nun 17.12.2003 tarih ve 03-80/967-397 sayılı
Kararı)

KARŞI OY GEREKÇESİ

Soruşturma konusu teşebbüs birliği kararına ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 16 ncı maddesinin birinci fıkrasının c bendi uyarınca, söz konusu teşebbüs birliğine bildirimde bulunmaması nedeniyle ceza uygulanamayacağı, bunun bir sonucu olarak aynı maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ceza verilmemesi karara bağlanmış ise de, sayın çoğunluğun görüşüne aşağıdaki nedenlerle katılmam mümkün olmamıştır.

- 1- 4054 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesinde "4 üncü madde kapsamına giren anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar yapıldıkları tarihten itibaren bir ay içinde Kurul'a bildirilir." hükmü yer almaktadır. Soruşturma konusu teşebbüs birliği kararı, 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi kapsamındadır ve bildirim yükümlülüğüne tabi olup Kurul'a bildirilmemesi halinde, takdir hakkı olmaksızın, bildirmeme cezasının doğrudan uygulanması gerekir. Söz konusu kararın bildirim yükümlülüğü yerine getirilmediği için, Kanun'un 16 ncı maddesi birinci fıkrası c bendi uyarınca ceza uygulanması gerekir.
- 2- Kanun'un 16 ncı maddesi birinci fıkrasında sayılan para cezaları maktu nitelikte idari para cezalarıdır. Bu cezaların uygulanması için Kurum tarafından savunma istenmesi gerekli değildir, bu nedenle savunma hakkının engellenmesi gibi bir durum söz konusu olamaz.
- 3- Ayrıca, sözlü savunma toplantısında hakkında soruşturma açılan tarafa, soruşturma konusu teşebbüs birliği kararına ilişkin bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesinin nedeni sorulmak suretiyle savunma hakkı verilmiştir.
- 4- Kanun'un 16 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "...birinci fıkrada belirtilen para cezalarına çarptırılmaları halinde bu tüzel kişiliğin yönetim organlarında görev alan gerçek kişilere de şahsen verilen cezanın yüzde onuna kadar ayrıca para cezası uygulanır." hükmü uyarınca, 15 inci dönemde Yönetim Kurulu'nda görev alanlara idari para cezası verilmesi gerekir. Ancak ilgili teşebbüs birliğine 16 ncı maddenin birinci fıkrası hükümlerine göre ceza verilmediği için, üçüncü fıkrada öngörülen cezanın verilmesi de mümkün olmamıştır.

Rıfki ÜNAL
Kurul Üyesi

KARŞI OY AÇIKLAMASI

TÜRSAB ile ilgili karara aşağıdaki nedenlerle katılmıyorum.

Herşeyden önce, Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB)'in üyelerinden aldığı giriş ve üyelik aidatını belirleme yetkisi, 1618 sayılı kuruluş yasasına dayanmaktadır. Yasa, bu yetkiyi TÜRSAB'ın Genel Kuruluna bırakmıştır ve başkaca bir sınırlama da getirmemiştir.

Giriş aidatı olarak Genel Kurul'un aldığı karar, 4054 sayılı yasanın 4.maddesi kapsamında bir karar değildir.Diğer bir deyişle, Teşebbüs Birliklerinin aldığı kararların 4054/4 kapsamında olması için "belirli bir hizmet piyasasını" ilgilendirmesi ve "rakip teşebbüslerin" faaliyetlerini zorlaştırması veya engellemesi şartı (4054/4-d) bulunmaktadır.TÜRSAB, hiç bir seyahat acentasının rakibi değildir. Alınan karar, mesleki bir karar olup, rekabet yönü bulunmayan bir özellik göstermektedir.

Diğer taraftan, 50 Milyar TL. olarak belirlenen giriş aidatının, pazara girişi engellediği hakkındaki sonuç, tamamen subjektif ve kişiye bağlı bir sonuç olup, genellik taşımaz.Şikayetçinin zorunlu olan en az sermaye ile kurulmuş bir şirket olduğu gözönünde bulundurulursa, ona çok gelen bir miktarın, diğer pazara giriş şartlarını yerine getirmiş (sermayesi yüksek, ölçek ekonomisine uygun, ürününü farklılaştırmış ve diğer rekabet üstünlüklerini sağlamış) şirketler için yüksek görülmemesi mümkündür. Böyle bir ölçü de, Seyahat Acentalığı hizmetleri pazarında, kaliteyi ve tüketici güvenini sağlamak için zorunlu olabilir. Bu nedenle, diğer ülkelerde, giriş aidatı düşük tutulmakla beraber, asgari sermaye, Finansal teminat ve Seyahat Sigortası gibi temel şartlar öngörülmüştür. Mevzuatımızda bu gibi sınırlamalar olmadığı için, pazarı düzenlemek açısından giriş aidatının yüksek tutulması tüketici yararına sonuç doğuracak mesleki bir karardır.

Bir aidatın "yüksek" ve "rekabeti sınırlayıcı" ölçüde olduğunu söyleyebilmek için, "sınırlayıcı olmayan ölçünün" de belirtilmesi gereklidir.Oysa, Rekabet Kurulu'nun böyle bir tesbite ne hakkı ne de yetkisi vardır. Böyle bir karar,giriş ve üyelik aidatını kararlaştıran Kamu Kurum niteliğindeki mesleki kuruluşların tamamı için söz konusu olabileceğinden, Rekabet Kurulu, giderek tarife belirleme gibi bir görevi yerine getirir hale gelebilir.

Kurulun bu kararı, daha önceki bazı kararları ile de uyumlu değildir. 13.11.2003 tarih ve 2003-4-145/BN.03/M dosya sayılı Türkiye Barolar Birliği, Türk Diş Hekimleri Birliği, Türk Tabipler Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği kararlarında, yasaya dayanan düzenleme yetkisinin "4054 e aykırı olmakla beraber" Yasanın düzeltilmesi ve değiştirilmesi ile düzeltilebileceği görüşü ile 4054/27-g ve 30/f gereğince görüş bildirilmesi kararı verilmiştir. Görüşüme göre TÜRSAB kararının niteliği ile hukuki dayanağı da bu emsal kararlarla aynıdır.

03-80/967-397

TÜRSAB Genel Kurulunda alınan karardan zarar gören veya görecek olanların, İdari Dava yoluna gitmeleri mümkün olduğu için TÜRSAB tarafından alınan kararın ihlal teşkil etmediği, bu nedenle para cezası verilemeyeceği görüşündeyim.

Kubilay ATASAYAR
Kurul Üyesi