

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,**

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2014-4-75

**(Önaraştırma)**

**Karar Sayısı** : **15-03/36-20**

**Karar Tarihi** : 15.01.2015

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI

**Üyeler** : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR,  
Fevzi ÖZKAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

**B. RAPORTÖRLER:** Dr. Ali Fuat KOÇ, Abdurrahman TEPELİ

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : Av. Rıdvan YILDIZ

Telsizler Mah. Özdeniz Sok. No:11/1 Kâğıthane/İstanbul

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILAN** : - Metro Turizm Seyahat Organizasyon ve Ticaret A.Ş. (METRO)

Yalı Mevki İskele Cad. No:4/A D:11 Bartın

- Ulusoy Turizm ve Seyahat A.Ş. (ULUSOY)

Yeni Otobüs Terminali Bartın

- Özemniyet As74 Turizm Ltd. Şti. (ÖZEMNİYET)

Şehirlerarası Otobüs Terminali Bartın

- İstanbul Seyahat A.Ş. (İSTANBUL SEYAHAT)

Yeni Otobüs Terminali Bartın

- Kamil Koç Otobüsleri A.Ş. (KAMİL KOÇ)

Yeni Otobüs Terminali Bartın

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Bartın'da otobüs ile şehirlerarası yolcu taşımacılığı yapan teşebbüslerin, terminal ile Bartın şehir merkezi arasındaki servis hizmetlerini, aldıkları ortak karar çerçevesinde kaldırdıkları iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; Bartın'da şehirlerarası yolcu taşımacılığı yapan otobüs firmalarının terminal ile Bartın şehir merkezi arasındaki servis hizmetine 15.07.2014 tarihi itibarıyla son verdikleri ve bu hususta aldıkları ortak karar çerçevesinde hazırladıkları dilekçeyi Bartın Belediyesine sundukları; söz konusu uygulamanın 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiği iddia edilmektedir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 10.09.2014 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 09.10.2014 tarih ve 2014-4-075/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 22.10.2014 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

(4) Söz konusu karar uyarınca düzenlenen 06.01.2015 tarih ve 2014-4-75/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; dosya konusu iddialara yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

**I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

(6) Başvuru dilekçesinde, METRO, KAMİL KOÇ, ULUSOY, ÖZEMNİYET ve İSTANBUL SEYAHAT teşebbüslerinin şehir içi servis hizmetini birlikte kaldırarak, 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddia edilmiştir. 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacı 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" hükmüne yer verilmiş, aynı maddenin (c) bendinde ise; "Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi" ihlal örnekleri arasında sayılmıştır. Bu kapsamda, başvuru konusu iddia 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde incelenmiştir.

## 15-03/36-20

- (7) Öncelikle otobüs firmalarının terminal ile şehir merkezi arasında servis hizmeti vermeleri hususunda kanuni olarak herhangi bir düzenlemenin mevcut olup olmadığı önem arz etmektedir. Dosya mevcudu bilgilere göre, otobüs firmalarının şehir içi servis hizmeti sunmaları herhangi bir zorunluluktan kaynaklanmamaktadır.
- (8) Teşebbüslerin yetkililerine göre, otobüs firmalarının sundukları şehir içi servis hizmetlerini kaldırmalarının altındaki temel neden söz konusu servis hizmetlerinin maliyetleridir. Ayrıca anılan yetkililerce; trafik kazaları riskinin yüksek olduğu, Emniyet Müdürlüğü ve Bartın Belediyesinin bu hususlarda uyarılarda bulunduğu ve daha önce ölümlü bir kazanın gerçekleştiği, bunun yanı sıra şehir içinde yolcu indirme ve bindirme sırasında cadde trafiğinin kilitlendiği ve bu bağlamda şehir trafiğinin olumsuz etkilendiği ifade edilmiştir.
- (9) KAMİL KOÇ'ta raportörlerce yapılan yerinde inceleme sırasında elde kamuoyuna yönelik bir duyuruda kısaca, Bartın'da faaliyet gösteren otobüs firmalarının aldıkları ortak karar çerçevesinde şehir içi servis hizmetlerini kaldırdıkları belirtilmiş ve bunun nedeninin yüksek maliyetler olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Bartın Şehir İçi Otobüs İşletmeleri ile görüşme yapıldığı ve link hattı şeklinde terminal ile şehir içi arasında servis hizmeti verileceği belirtilmiştir. Duyuruda otobüs firmalarının ortak karar aldığı ifade edilmekle birlikte, yapılan yerinde incelemelerde hakkında inceleme yapılan teşebbüslerin şehir içi servisleri kaldırma konusunda anlaşma yaptıklarına dair başka bir bulguya rastlanılmamıştır.
- (10) Diğer taraftan yerinde incelemeler sırasında görüşülen tüm teşebbüsler, şehir içi servisleri kaldırma kararının ortak bir karar değil, her bir firmanın kendi kararı olduğunu, özellikle ilk kararı veren KAMİL KOÇ'un uygulamasının takip edildiğini ifade etmişlerdir. Esasen, bu tür sınırlı sayıda teşebbüsün faaliyette bulunduğu pazarlarda, büyük bir oyuncunun dosya konusu uygulama benzeri arz kısıtlaması veya kalite sınırlaması olarak değerlendirilebilecek uygulamasının, pazardaki diğer teşebbüsler tarafından da herhangi bir ortak karar olmaksızın takip edilmesi mümkündür.
- (11) Yapılan önaraştırma çerçevesinde gerçekleştirilen incelemelerde, önaraştırmaya konu teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden bir anlaşma ve/veya uyumlu eylem çerçevesinde şehir içi servisleri birlikte kaldırdıklarına işaret eden yeterli bilgi veya bulguya rastlanılmamıştır. Dolayısıyla yukarıda yer verilen bilgi ve değerlendirmeler doğrultusunda, dosya konusu iddialara yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

## J. SONUÇ

- (12) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

**15.01.2015 tarihli ve 15-03/36-20 sayılı Kurul Kararı'na  
KARŞI OY GEREKÇESİ**

Rekabet Kurumu kayıtlarına 10.09.2014 tarihinde giren başvuruda Bartın şehir merkezinde METRO, KAMİL KOÇ, ULUSOY, ÖZEMNİYET ve İSTANBUL SEYAHAT teşebbüslerinin şehir içi servis hizmetini birlikte anlaşarak kaldırdıkları ve böylece 4054 Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettikleri iddia edilerek anılan Kanun kapsamında gereğinin yapılması talep edilmiş, söz konusu başvuru üzerine hazırlanan İlk İnceleme Raporunun sonucunda önaraştırma yapılmış, Kurulumuz mezkur kararıyla bu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41.maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına karar vermiş olup, biz bu karara aşağıda belirteceğimiz nedenlerle karşıyız. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 1.maddesinde Kanunun amacının, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak olduğu belirtilmiş; 40.maddesinin 1.fıkrasında, Kurul re'sen veya kendisine intikal eden başvurular üzerine doğrudan doğruya soruşturma açabileceği gibi, soruşturma açılıp açılmayacağına saptanması bağlamında önaraştırma yaptırabileceği; aynı Kanun'un 41.maddesinde de, yapılan önaraştırma sonucunda düzenlenen rapor değerlendirilerek soruşturma açılmasına veya açılmamasına karar vereceği hükme bağlanmıştır. Kanununun 40. ve 41.maddelerinin gerekçeleri incelendiğinde de; Kurul'un kendisine yapılan her türlü ihbar, şikayet ve başvuruyu mutlaka değerlendirmeye alarak, ihbar ve şikayetlerin ciddi bir şekilde ele alınmasının amaçlandığı, yaptırılacak önaraştırmadan sonra ciddi bulunan iddiaların derinleştirilerek soruşturma aşamasının yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, önaraştırma sonucunda rekabet kurallarını ihlal eden eylem, karar ve anlaşmaların varlığının bulunmadığı hususunda Kurulun tam bir kanaate sahip olması halinde soruşturma açılmamasına karar verileceği, ancak önaraştırma sonucu elde edilen belge ve bilgiler bu kaniya ulaşılmamasını sağlamıyorsa, bir başka deyişle bilgi ve belgelerin yetersizliği nedeniyle böyle bir kanaate varılamıyorsa veya ihlallerle ilgili olarak daha detaylı inceleme yapılması sonucunda yeni belge ve bilgilere ulaşılabileceğinin öngörülmesi hallerinde soruşturma açılması gerektiği açıktır. 4054 sayılı Kanunun yukarıda açıklanan amacına hizmet etmek adına, soruşturma açılmamasına karar verilebilmesi için önaraştırma sonucu elde edilen bilgi ve belgelerin, olayda rekabet ihlali olmadığını açık olarak ortaya koyması gerekir. Danıştay'ın yerleşmiş içtihatları<sup>(1)</sup> da bu yöndedir. Danıştay kararlarında, soruşturma açılmaması kararı verilebilmesi için rekabet ihlaline ilişkin ciddi bulguların olmamasından çok, öncelikle önaraştırmada elde edilen belge ve bilgilerin değerlendirilmesi sonucu, iddia konusu ihlallerin olmadığı yolunda Kurul'a tam bir kanaat gelmesi hususunun varlığı aranmaktadır.

Anılan 4054 sayılı Kanununun 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." şeklinde hüküm yer almış, aynı maddenin (c) bendinde ise; "Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi" ihlal örnekleri arasında sayılmıştır. Başvuru bu madde kapsamına giren bir iddiadır.

Başkanlık makamınca önaraştırma kapsamında görevlendirilen uzmanlarca yapılan yerinde

(1) Danıştay 13.Dairesinin 07.02.2011 gün ve E.2010-4155,K.2011-492 sayılı kararı

**15-03/36-20**

incelemede Kamil Koç Otobüs İşletmesinin İşletme Müdürünün elektronik posta hesabında bulunan elektronik postada;

***“Kamil Koç Otobüs İşletmesi Bartın İşletmesi'nden kamuoyuna duyurulur. Bartın'da faaliyet gösteren Şehirlerarası Terminalimizde 15 Temmuz 2014 tarihinden itibaren şehir içi servis uygulamamız otobüs firmalarının ortak kararı ile sonlandırılacaktır. Başta firmamız ve diğer işletmeler aylık yüksek maliyeti olan servis uygulamasını uzun yıllar devam ettirmiş ve müşterilerimize hizmet verilmiştir. Artan yüksek maliyetler ve terminalimizin şehir merkezine olan uzaklığı nedeniyle şehir içi servis uygulamasını kaldırmak zorunda kaldık....”*** ifadesi yer almıştır.

Bunun dışında Bartın Belediye Başkanlığından alınan bilgi ve haklarında önaraştırma açılan Otobüs İşletmelerinin dosya içerisinde bulunan ve adı geçen Belediye Başkanlığına 8-9 Temmuz 2014 tarihlerinde ayrı ayrı verdikleri ancak birlikte alınan bir kararın yansıması olarak düşünülen dilekçelerinde şehir içi servisleri ile ilgili olarak aldıkları, Şehir İçi Yetki Belgelerinin iptal edilmesini talep etmişlerdir.

Mevcut önaraştırma bakımından, Bartın ilinde bulunan adı geçen otobüs işletmelerinin gerek yerinde incelemede elde edilen ve içerikleri yukarıda açıklanan mail ve Bartın Belediye Başkanlığı'na verdikleri dilekçelerinin birlikte değerlendirilmesi sonucu anlaşılan 4054 sayılı yasanın 4.maddesine aykırı rekabeti bozucu, engelleyici ve kısıtlayıcı birtakım eylem ve işlemler içerisinde buldukları yönünde ciddi şüphelerin bulunduğu, etkilerin hangi ölçüde olduğu, uygulama alanının ne aşamada kaldığı konularının bu aşamada açıklığa, kavuşmaması nedenleriyle, anılan hususların aydınlatılması bakımından anılan otobüs firmaları hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılması gerektiği görüşünderiz.

Kaldı ki, son zamanlarda, genellikle Anadolu'da faaliyette bulunan; Fırın, Dershane, Sürücü Kursu ve Otobüs işletmesi gibi teşebbüslere, bu dosyada bulunan eşdeğer deliller olduğunda soruşturma açan ve sonucunda idari para cezası veren Kurulumuzun, Bartın'da bulunan Otobüs İşletmeleri hakkında soruşturma açmaması izahtan varestedir.

4054 Sayılı Yasanın 05.07.2012 gün ve 6352 sayılı yasanın 63.maddesi ile değişik 55.maddesinde; “İdari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır.” hükmü bulunmaktadır. Bu hükme ve 2577 sayılı İ.Y.U.K 'nun ilgili hükümlerine göre; şikayetçi veya bu kararın sonucu ile ilgili meşru ve aktüel menfaati olan 3.kişilerin, şikayetçinin kararın tebliğinden itibaren, 3.kişilerin ise kararın Rekabet Kurumu web sitesinde yayımlandığı tarihten itibaren 60 (altmış) gün içerisinde, dava açması halinde, Kurulumuz kararının hukuka aykırı bir işlem olması nedeniyle iptal edilmesi gerektiği inancını taşıyorum.

Yukarıda açıkladığımız nedenlerle şikayetçi iddialarının, dosya içeriği belge ve bilgiler karşısında; önaraştırmaya konu edilen olayın soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı yönünde kesin bir kanaate ulaşmaya yetecek ölçüde aydınlatılmadığı anlaşıldığından, şikayet konusunun derinlemesine incelenmesi için şikayet edilen otobüs firmaları hakkında soruşturma açılması gerekirken, soruşturma açılmasına gerek olmadığına ilişkin Kurulumuzun çoğunluk kararına katılmıyorum.

**Reşit GÜRPINAR**

**Kurul Üyesi**

## KARŞI OY GEREKÇESİ

(15.03.2015 tarihli ve 15-03/36-20 sayılı Kurul Kararı)

Kurulun 15/03/2015 Tarih ve 15-03 Sayılı Toplantısında görüşülen *Bartın'da otobüs ile şehirlerarası yolcu taşımacılığı yapan teşebbüslerin, terminal ile Bartın şehir merkezi arasındaki servis hizmetlerini, aldıkları ortak karar çerçevesinde kaldırdıkları iddiasına yönelik olarak düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre 4054 sayılı Kanunun 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmaması* kararına aşağıdaki gerekçelerim nedeniyle karşıyım.

- Şikayet konusunu oluşturan başvuru Bartın Tüketici Sorunları Derneği'nden alınan dilekçede Bartın'da şehirlerarası yolcu taşımacılığı yapan teşebbüslerin terminal ile Bartın şehir merkezi arasındaki servisleri 15 Temmuz 2014 tarihi itibarıyla aldıkları ortak karar çerçevesinde kaldırdıkları ve bu amaçla hazırladıkları dilekçeyi belediyeye verdikleri iddia edilmektedir.
- Bartın'da ki yerel basına yansıyan haberler ile yerinde incelemeler sırasında raportörlerce bulunan Kamil Koç'a ait kamu oyuna yapılan duyuruda Bartın'da yolcu taşımacılığı yapan teşebbüslerin ortak kararı ile 15 Temmuz 2014 tarihinden itibaren şehir içi servisleri kaldırdıkları duyurulmuştur.
- Keza Bartın Belediye Başkanlığı'ndan alınan 19.12.2014 tarihli yazıda da; Bartın Belediye Başkanlığı'nca verilen şehir içi yolcu taşıma yetki belgelerinin iptal edilmesi hususunda ilgili teşebbüslerce 08-09 Temmuz 2014 tarihlerinde başvurulduğu ve bu başvuru üzerine anılan belgelerin iptal edildiği, diğer bir ifadeyle belediyeden aldıkları yolcu taşıma yetkilerini birlikte iptal ettirdikleri anlaşılmaktadır.
- Bilindiği üzere 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinde "*Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacı 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*" hükmüne yer verilmiş, aynı maddenin (c) bendinde ise; "*Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi*" ihlal örnekleri arasında sayılmıştır.
- Karara konu Raporda; yolcu taşıyan teşebbüslerin terminal ile şehir merkezi arasında servis hizmeti vermelerine yönelik yasal bir mecburiyet olmaması, bu hizmetin teşebbüslere maliyet getirmesi ve şehir trafiğini de olumsuz etkilemesine yönelik taraflarca dile getirilen beyanlara itibar edildiği ve yerinde incelemeler sırasında ortak karara ilişkin bir belge bulunmaması da dikkate alınarak herhangi bir işlem yapılmaması kanaatine ulaşılmış, Kurul'da bu kanaati benimsemiştir.
- Oysa ki rakipler arasında rekabetin bir unsuru olan bir uygulamanın birlikte alınan bir kararla kaldırılmasının bir rekabet ihlali olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır. Kaldı ki rekabete konu uygulamanın yasal düzenlemeye dayanması gibi bir mecburiyet de bulunmamaktadır.

Anılan nedenlerle rakipler arasında rekabet unsuru olan ve tüketici refahına da olumlu yansıdığı tartışmasız olan bir uygulamanın teşebbüslerce birlikte kaldırılmasının rekabet ihlali olduğunun açık olması ve mevcut haliyle bile yeterli olan bilgi ve belgelerden hareketle anılan teşebbüsler hakkında soruşturma açılması mümkün iken bunun yapılmaması karara karşı olmamızı gerektirmiştir.

**Fevzi ÖZKAN**  
Kurul Üyesi