

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2015-4-44
Karar Sayısı : 15-45/754-276
Karar Tarihi : 24.12.2015

(Önaraştırma)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Fevzi ÖZKAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ, Kenan TÜRK

B. RAPORTÖRLER: Kerem TOMUR, Süleyman DAĞDEVİREN

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - A-Kent Ödeme Teknolojileri A.Ş.
Çağlayan Mah. Barınaklar Blv. No:56/A Muratpaşa/Antalya
- Bilgi Çiftliği Yazılım ve Teknoloji A.Ş.
Aynı adreste

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** A-Kent Ödeme Teknolojileri A.Ş. ve Bilgi Çiftliği Yazılım ve Teknoloji A.Ş.'nin Antalya'da toplu taşıma araçları biletlerinin satışı alanında tekel olduğu ve diğer teşebbüslere bayilik vermeyerek rekabeti ihlal ettiği iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle, A-Kent Ödeme Teknolojileri A.Ş. (A-KENT) ve Bilgi Çiftliği Yazılım ve Teknoloji A.Ş. (BİLGİ ÇİFTLİĞİ) unvanlı teşebbüslerin, Antalya il merkezindeki toplu taşıma araçları doldurulabilir kart işlemleri pazarında tekel oldukları belirtilerek; bu iki teşebbüsün;
 - gerekli koşullar sağlansa dahi hiçbir sebep belirtmeksizin bayilik vermediği,
 - pazardaki konumlarını kötüye kullanmak suretiyle, doldurulabilir kartları kendi belirlediği ücrete sattığı,
 - hizmet kalitesinin çok kötü olmasına rağmen, pazara diğer teşebbüslerin girmesini engellediğiiddia edilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 19.08.2015 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 10.09.2015 tarih ve 2015-4-44/İİ sayılı ilk inceleme raporu 06.10.2015 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Söz konusu karar uyarınca düzenlenen 11.12.2015 tarih ve 2015-4-44/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; başvuru konusu hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

- (6) Mevcut dosya bakımından yapılacak değerlendirmeye bir etkisi olmayacağından, herhangi bir ilgili ürün pazarı belirlenmemiştir. Öte yandan, ilgili coğrafi pazar "Antalya ili" olarak tespit edilmiştir.

I.2. Değerlendirme

- (7) Başvuruda yer verilen iddialara ilişkin olarak, Kurumumuz yazısına Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığınca gönderilen cevabi yazıda özetle aşağıdaki hususlar ifade edilmiştir:
- Antalya ilinde toplu taşıma araçlarında kullanılmak üzere, (özel halk otobüsü ve minibüsler) "Toplu Taşıma İş Otomasyonu"nun, "Kent Kart Fonksiyonları" (otopark, müze ve vb. kullanımlar) ile birlikte sağlanması için, Antalya Büyükşehir Belediye Meclisinin 30.07.2009 tarih ve 419 sayılı kararı uyarınca, 24.09.2009 tarihinde "Toplu Taşıma Otomasyonu ve Araç Takip Sistemi" ihalesi yapılmış ve 30.10.2009 tarihinde A-KENT ile 10 yıl süreli bir sözleşme imzalanmıştır.
 - Antalya 1. İdare Mahkemesinin 02.06.2011 tarih, 2010/184 E. ve 2011/725 K. sayılı kararı ile söz konusu ihalenin iptaline karar verilmiştir. Mahkeme tarafından verilen iptal kararı üzerine idarece kararın temyizine gidilmiş olup, aynı zamanda 22.06.2011 tarihi itibarıyla sözleşmenin feshedildiği yüklenici firmaya bildirilmiş ve kesin teminat yükleniciye iade edilmiştir. Ancak işin tasfiyesine yönelik bir işlem yapılmamış, firma vekâletsiz iş görme niteliğinde fiili olarak çalışmaya devam etmiştir.
 - (**.....TİCARİ SIR.....**).
 - Buna göre, hâlihazırda Antalya Büyükşehir Belediyesi ile A-KENT arasında toplu taşıma araçlarında kullanılan doldurulabilir kart sistemlerinin üretim ve dağıtımı ile ilgili herhangi bir ilişki bulunmamaktadır.
 - Antalya Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.10.2014 tarih ve 532 sayılı kararı çerçevesinde, toplu taşıma araçlarında kullanılan doldurulabilir kart sistemlerinin üretim ve dağıtımı ile ilgili olarak Belediye şirketi Antalya Ulaşım A.Ş. 10 yıl süre ile yetkilendirilmiştir.
- (8) Bu noktada dikkat çekilmek istenen husus, BİLGİ ÇİFTLİĞİ adlı teşebbüsün dosya kapsamındaki konumudur. BİLGİ ÇİFTLİĞİ'nden edinilen ve Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından da teyit edilen bilgilere göre, BİLGİ ÇİFTLİĞİ, Antalya'da faaliyet gösteren bir market zinciri bünyesindeki lokasyonlarda kullanılan kasa-POS ve "Birkart" adlı kartın hizmetini ve "portalkart" ödeme sistemini yürütmektedir. Ayrıca Akdeniz Üniversitesinde öğrenci kantinlerinde kullanılan kasa-POS ve "LikyaPAY" kart sistemini işletmektedir. BİLGİ ÇİFTLİĞİ, A-KENT'in Antalya'da dağıttığı kartlara dolmuş yapan alt bayilerinden biri olup, bu işlem bahsi geçen market zincirine ait şubelerde ve üniversitedeki noktalarda yapılabilmektedir. Bu şekilde kart dolmuş yapılabilen birçok farklı nokta (diğer market zincirleri, banka şubeleri, Belediye'ye ait noktalar vb.) bulunmaktadır. Özetle BİLGİ ÇİFTLİĞİ'nin, önaraştırmaya konu Antalya ili toplu taşıma araçlarında kullanılan doldurulabilir kartların üretimi ve/veya dağıtımı pazarlarında faaliyet göstermediği tespit edilmiş olup, dosya konusu 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği iddiasıyla herhangi bir ilgisinin bulunmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla anılan şirkete ilişkin olarak dosya kapsamında herhangi bir işlem yapılmamış, sadece A-KENT'in faaliyetlerinin anılan Kanun kapsamında ihlal oluşturup oluşturmadığı incelenmiştir.

- (9) Yukarıda da yer verildiği üzere, mevcut durumda Antalya Büyükşehir Belediyesi ile A-KENT arasında 16.09.2015 tarihinde bir "tahkim protokolü" imzalanarak, toplu taşıma araçlarında kullanılan doldurulabilir kart sistemlerinin üretim ve dağıtımına yönelik olarak taraflar arasında önce sözleşmeye dayalı olarak daha sonra fiilen devam eden ilişki sonlandırılmıştır. Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile de toplu taşıma araçlarında kullanılan doldurulabilir kart sistemlerinin üretim ve dağıtımını ile ilgili olarak Belediye şirketi Antalya Ulaşım A.Ş. 10 yıl süre ile yetkilendirilmiştir. Dolayısıyla şikâyete konu teşebbüsün toplu taşıma araçlarında kullanılan doldurulabilir kart sistemlerinin üretim ve dağıtımını faaliyetini sürdürme ihtimali bulunmamaktadır. Ancak Antalya Büyükşehir Belediyesi ile A-KENT arasında sözleşmenin bulunduğu veya fiili olarak ilgili pazardaki faaliyetin bu teşebbüs tarafından yürütüldüğü döneme ilişkin 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirme yapılması gerekmektedir.
- (10) Dosya mevcudu bilgilere göre, 30.10.2009 tarihinde Antalya Büyükşehir Belediyesi ile A-KENT arasında sözleşme imzalanmış ve bu tarihten 16.09.2015 tarihine kadar söz konusu teşebbüs gerek sözleşme gerekse de fiili durum olarak Antalya ilinde toplu taşıma araçlarında kullanılan doldurulabilir kartların üretim ve dağıtımında münhasır hak sahibi olmuştur. Bu noktada, ilgili mevzuata ve A-KENT ile Antalya Büyükşehir Belediyesi arasında imzalanan sözleşmeye değinilmesi gereklidir.
- (11) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin (f) bendinde; *"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksit sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."* büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.
- (12) Buna göre Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları ile mücavir alanları dâhilinde, toplu taşıma otomasyonu ve araç takip sisteminin kurulması ve işletilmesi faaliyeti ilgili Belediye'nin görev, yetki ve sorumlulukları arasındadır. 5216 sayılı Kanun'un 9. maddesinde ise büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yürütülen her türlü taşımacılık hizmetlerinin uyumlu biçimde sürdürülmesi amacıyla "ulaştırma koordinasyon merkezi (UKOME)" kurulacağı belirtildikten sonra, aynı maddenin ikinci fıkrasında Kanun ile ilgili Belediye'ye verilen trafik hizmetlerini planlama, koordinasyon ve güzergâh belirleme görevleri ile bunlarla bağlantılı konularda UKOME yetkili kılınmıştır.
- (13) Öte yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18. maddesinin (e) ve (j) bentlerinde sırasıyla; *"Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek."* ve *"Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek"* ifadeleri yer almaktadır.

- (14) Yukarıda yer verilen kanun hükümlerinin değerlendirilmesinden, toplu taşıma araçlarında kullanılan doldurulabilir kart sistemlerinin üretim ve dağıtım faaliyetine ilişkin görev ve yetkinin Antalya Büyükşehir Belediyesi Ulaştırma Koordinasyon Merkezinde olduğu, bu konuda Belediye adına imtiyaz verilmesinde ise Büyükşehir Belediye Meclisinin yetkili kılındığı anlaşılmaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesi yukarıdaki hükümler çerçevesinde toplu taşıma araçlarında kullanılan doldurulabilir kartların üretimi, dağıtım ve buna ilişkin altyapı oluşturulması faaliyetinde sahip olduğu imtiyazını geçmiş dönemde A-KENT'e devretmiştir.¹
- (15) Antalya Büyükşehir Belediyesi ile A-KENT arasında 30.10.2009 tarihinde imzalanan sözleşmenin bazı hükümleri özetle aşağıdaki gibidir:

“Madde 7: İşin Yapılma Yeri, İşyeri Teslim ve İşe Başlama Tarihi

İşin yapılma yeri: Antalya Büyükşehir Belediyesi Mücavir alanları ve sınırları içerisindeki otobüs durakları, tramvay durakları, Belediyece Gösterilecek Mahal (komuta kontrol odası ve çağrı merkezi) Belediye tarafından onaylanacak mahalleler (kart dolum noktaları), ileride genişleyen Belediye sınırları işin yapılma yeridir.

...

Madde 9.9: Sistem çalışmaya başladıktan sonra toplu taşımacılıkla ilgili her tür kampanya, indirim ya da ücretsiz seyahat edecek kişi veya grupları belirleme yetkisi ile gerekli gördüğü kişilere ücretsiz ulaşım kartı verme yetkisi idareye aittir. Ulaşım hatları ve güzergâhları ile çalışma saatleri ve usullerini belirleme yetkisi münhasıran idareye aittir.

...

Madde 9.14: Kullan-at biletlerin biniş ücreti akıllı kartı özendirmek için doldurulabilir kartların ücretinden daha yüksek olacaktır. Bu ücretin takdiri idarenin uhdesindedir. İdare, sistem devreye girdikten en geç 1 yıl içinde nakit para kullanımını kaldıracaktır.

...

Madde 10.6: Sistemin, komuta kontrol odasının, ödeme enstrümanlarının, duraklarının, otomatlarının, araç toplama merkezlerinin yerini idare belirler ve yüklenici bu merkezleri idarece gösterilen yere kuracaktır.

...

Madde 10.8: Her türlü taşıma ücretlerini belirlemeye yetkisi mevzuatlar çerçevesinde münhasıran idareye aittir.”

¹ Antalya 1. İdare Mahkemesi'nin 2010/184 E. ve 2011/725 K. sayılı kararı ile toplu taşıma otomasyonu ve araç takip sisteminin kurulması ve işletilmesi, ayrıca şehir kart olarak 10 yıl süreyle kullanılması işinin; (...) “uygun bedel ilkesine uyarlık bulunmadığı” gerekçesiyle iptal edilse de, işin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde kapalı teklif suretiyle ihaleye çıkarılmasına ve ihalenin 24.09.2009 tarihinde yapılmasına ilişkin kısım hukuka uygun görülmüştür. Dolayısıyla, idarenin mahkeme kararında yer verilen şekilde bir ihale usulüyle imtiyaz tanınmasında herhangi bir hukuka aykırılık görülmemiştir.

15-45/754-276

- (16) A-KENT tarafından Kurumumuza gönderilen konuya ilişkin cevap yazısında ise özetle;
- A-KENT'in sözleşme hükümleri gereğince kartların basımı, dağıtımı ve dolumu işlemlerini münhasıran yürüttüğü,
 - Tüm bu hizmetlerin A-KENT'e ait 14 gişeden, Denizbank'a ait tüm ATM'lerden, web sitesinden ve 187 adet bayi aracılığı ile gerçekleştirildiği,
 - Olabildiğince daha çok noktada dolum hizmeti yapmak ve mesai saatleri dışında da hizmet verenlere öncelik tanımak dışında bayi sayısını azaltacak özel bir kısıtlama getirilmediği,
 - A-KENT'in dağıtımı yapılmış kartlara dolum yapmak dışında herhangi bir yetkisinin olmadığı

belirtilmiştir.

- (17) Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmelerden de anlaşıldığı üzere, Antalya Büyükşehir Belediyesi; kart dolum noktalarının hangi noktalarda kurulacağı, hangi tür kampanyaların uygulanacağı, durak noktalarının nerede olacağı ve doldurulabilir kartların ücret takdiri gibi daha pek çok konuda yetkilidir. Her ne kadar sözleşme ile A-KENT'e birtakım haklar tanınsa da "hiçbir sebep belirtmeksizin bayilik verilmediği iddiası" ile "bilet fiyatlarının kendi belirlediği fiyatlara satıldığı" iddialarının yukarıda yer verilen mevzuat ve sözleşme hükümleri ile birlikte değerlendirilmesinden, 4054 sayılı Kanun bakımından ihlal oluşturabilecek herhangi bir uygulamanın gerçekleşmediği kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

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