



- Temyiz Eden (Davacılar)** : 1- ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu  
2- Reklamcılar Derneği  
3- Reklamverenler Derneği  
4- Doğan Dağıtım Satış ve Pazarlama A.Ş.  
(Yeni unvanı: Doğan Dağıtım Satış Pazarlama  
Ödeme Aracılık ve Tahsilat Sistemleri A. Ş.  
5- T Medya Yatırım ve Sanayi Ticaret A. Ş.  
6- Bağımsız Gazeteciler Yayıncılık A. Ş.
- Vekilileri** : Av. Dr. Kemal Erol, Av. Merve Kankatan  
Süleyman Seba Cad. 62/4 - Beşiktaş/İSTANBUL
- Diğer Davacı** : Merkez Dağıtım Pazarlama San. ve Tic. A. Ş.
- Vekilleri** : Av. Dr. Kemal Erol, Av. Hüsnü Babalık  
Süleyman Seba Cad. 62/4 - Beşiktaş/İSTANBUL
- Karşı Taraf (Davalı)** : Rekabet Kurumu  
Bilkent Plaza B-3 Blok - Bilkent/ANKARA
- Vekili** : Av. Dr. Negehan Özseyhan - aynı adrete
- Davalı Yanında Davaya Katılan** : Feza Gazetecilik A. Ş.
- Vekilleri** : Av. İ. Yılmaz Aslan, Av. Sibel Yılmaz  
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza 38/8 - Beşiktaş/İSTANBUL
- İstemin Özeti** : Danıştay Onüçüncü Dairesinin 24/11/2009 günü, E: 2007/10688, K: 2009/10295 sayılı kararının temyizden incelenerek bozulması, davacılar ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu, Reklamcılar Derneği, Reklamverenler Derneği, Doğan Dağıtım Satış ve Pazarlama A.Ş., T Medya Yatırım ve Sanayi Ticaret A. Ş. ve Bağımsız Gazeteciler Yayıncılık A. Ş. tarafından istenilmektedir.
- Savunmaların Özeti** : Danıştay Onüçüncü Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğu ve temyiz dilekçesinde öne sürülen nedenlerin, kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı belirtilerek temyiz isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.
- Danıştay Tetkik Hakimi** : Şehnaz Gençay Karabulut
- Düşüncesi** : Dosyanın incelenmesinden, ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun "Kuruluş Sözleşmesi"nde "tiraj" kavramının, süreli yayınların ideleri düşüldükten sonra kalan "net satış" rakamı olarak tanımlandığı; diğer yandan tirajın belirlenmesine ilişkin ölçütlerin ise, bedeli okur tarafından ödenen satışların "tiraj" olarak kabul edilmesi esasına göre düzenlendiği anlaşılmaktadır.
- Bu haliyle, süreli yayınların tirajının objektif ölçütlere dayalı olarak ve yansız bir şekilde saptanmasının en önemli etkisini "süreli yayın reklam yeri pazarı"nda gösterdiği de dikkate alındığında, ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun bir süreli yayının bedelinin okuyucu tarafından ödenmiş olmasını, bu yayının okuyucusunun özgür iradesiyle seçtiğinin en temel göstergesi olarak kabul ettiği ve "tiraj" kavramının anlamını ve kapsamını buna göre belirlediği sonucuna ulaşılmaktadır.
- Süreli yayının okuyucuya ulaştırılmasında kullanan yöntemlere göre bu yayınların tirajlarının belirlenmesinde kullanılan ölçütlerin farklı olacağına duraksama bulunmamaktadır. Dolayısıyla abonelik sistemiyle dağıtımı yapılan süreli yayınlar ile bayiler aracılığıyla satışı yapılan yayınların tirajının ölçümünde

T.C.

DANIŞTAY

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2010/1734

Karar No : 2014/693



kullanılan farklı ölçütlerin eşitsizliğe yol açtığından söz edilemez. Diğer yandan kullanılan ölçütlerin abonelik sistemiyle dağıtımı yapılan yayınların tirajının düşük gösterilmesine neden olduğundan, buna bağlı olarak söz konusu yayınların tiraj denetiminin dışında bırakılarak "sürelî yayın reklam yeri pazarı"ndaki rekabetin bunların aleyhine bozulduğundan söz edilebilmesi için de, sürelî yayının, öncelikle "Kuruluş Sözleşmesi"nde gösterilen yükümlülüklerini yerine getirdiği, diğer bir anlatımla tirajın denetlenebilir tüm verilerini bağımsız dış denetçiye sunduğu saptanmalı; daha sonra, bu veriler üzerinden ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun belirlediği ilke ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilen denetim sonunda, yine bu Kurulun kabul ettiği anlam ve kapsamına göre "tiraj"ın ölçülmüş olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, ABC Türkiye Denetim Kurulu'nun kabul ettiği anlamına ve kapsamına göre, abonelik sistemiyle dağıtımı yapılan sürelî yayınlar ile bayi aracılığıyla satışı yapılan yayınlar için farklı bir "tiraj" tanımı getirilmediği, tirajın ölçümünde kullanılan denetim standartlarının da sözü edilen anlamıyla tirajın belirlenmesine uygun olduğu sürece, sürelî yayın reklam yeri pazarındaki rekabetin abonelik sistemiyle çalışan yayınlar aleyhine bozulduğundan söz etmeye olanak yoktur.

Buna karşın dava konusu Rekabet Kurulu kararının dayanağı olan ön araştırma raporunda ortaya konulan veriler ve değerlendirmeler, abonelik sistemiyle dağıtımı yapılan sürelî yayınların tirajının belirlenmesinde kullanılan ölçütlerin, bu yayınların tirajının, bayi aracılığıyla satışı yapılanlara göre daha düşük ölçülmesine yol açtığına ilişkin ise de, kullanılan bu ölçütlerin ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun kabul ettiği anlam ve kapsamına göre tirajın belirlenmesini engellediği yolunda bir saptamayı içermemektedir.

Diğer yandan, dava konusu kararın, ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'na üye olmakla birlikte, "Kuruluş Sözleşmesi"nde gösterilen yükümlülükleri yerine getirmediği gibi, tirajının denetlenebilir verilerini bağımsız dış denetçiye sunmadığı tartışmasız olan bir sürelî yayın kuruluşunun şikayeti üzerine yapılan ön araştırmaya dayandığı; ön araştırma raporunda belirtilenlerin aksine, ABC Türkiye Tiraj Denetimi Kurulu'nun gerek Kuruluş Sözleşmesi'nde gerek belirlediği denetim standartlarında, özellikle bu Kurulun faaliyete geçtiği tarihten sonra esaslı ya da "Menfi Tespit Belgesi" verildiği tarihten farklı hukuki sonuçlar doğuran değişiklikler yapılmadığı da anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, davanın reddine ilişkin Daire kararının bozulması gerektiği düşünülmektedir.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca dosya incelendi, gereği görüldü:

Dava; "Kuruluş Sözleşmesi"ne Rekabet Kurulu'nun 11/03/2005 günlü, 05-14/160-57 sayılı kararıyla "Menfi Tespit Belgesi" verilen ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun aldığı kararlar ve gerçekleştirdiği eylemler ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Yasa'nın 4. ve 6. maddelerini ihlal ettiği yolundaki şikayet üzerine yapılan ön araştırma sonunda, Rekabet Kurulu'ca verilen ve "... 1.a) Zaman Gazetesi'nin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırıldığı hususunda, denetim standartlarının sıklıkla değişmesi ve Zaman Gazetesi'nden yeni taleplerde bulunulmasının ardındaki nedenin Zaman Gazetesi'ne ilişkin ön yargılı algılama veya güven eksikliği olduğu; ABC Türkiye'nin Zaman Gazetesi'ni bu oluşumun dışına iterek rekabeti kısıtlamaya yönelik kasıtlı bir faaliyet içinde olduğuna dair her hangi bir delille rastlanmamış olmakla birlikte, yapılan uygulamaların Zaman Gazetesi'nin veya sisteme dahil olan ve abonelik sistemiyle satış yapan başka bir yayıncının sürelî yayınlar reklam yeri piyasasındaki faaliyetlerini zorlaştırıcı etki doğurabilecek nitelikte olduğuna; ABC Türkiye'nin faaliyete geçmesinden bu yana kısa bir süre geçmiş



olması, ABC ölçütlerinin ve denetiminin henüz bir endüstri standardı haline gelmemiş olması ve Zaman Gazetesi'nin faaliyetlerini zorlaştırdığına dair bir bulguya da rastlanmaması nedeniyle bu aşamada ABC Türkiye hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddeleri kapsamında soruşturma açılmasına gerek olmadığına; b) Ancak, ABC Türkiye'nin Türkiye'deki toplam tirajın %70'ini denetliyor olması ve sektörde belirleyici rol üstlenme yönündeki çalışmaları da dikkate alındığında, abonelik sistemi ile çalışan gazeteleri dışlama ihtimali olan uygulamaların etkilerinin yakın bir zaman diliminde ortaya çıkabilecek nitelikte olması nedeniyle, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ABC Türkiye'nin, denetim standartlarını bu Kararın değerlendirme kısmında yer verilen ilkeler doğrultusunda katılımcı bir şekilde belirleyip, objektif, kapsamlı, karşılaştırılabilir ve istikrarlı bir hale getirerek 90 gün içinde Kurul'a tevsik etmesine; 2.a) ABC Türkiye'nin öngördüğü denetim bedelinin yüksekliğinin küçük teşebbüsleri dışlama amacından kaynaklanmadığı, iki büyük medya kuruluşunun aynı zamanda dağıtım şirketlerine sahip olmasından kaynaklandığı ve belirli bir tirajın altında kalan gazeteler için daha düşük bir bedel talep edilmesi hususunda çalışmalar yaptıkları dikkate alındığında, bu aşamada konuya ilişkin soruşturma açılmasına gerek olmadığına; b) Ancak 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ABC Türkiye'ye, Rekabet Kurulu kararının kendilerine tebliğinden itibaren 90 (doksan) gün içinde Denetim Standartlarında gerekli değişiklikleri yapması ve üye olan yayıncıların birden fazla denetim şirketi ile çalışmasına ve denetim bedelinin rekabetçi bir düzeyde belirlenerek aşağı çekilmesine olanak sağlayacak bir akreditasyon sistemi oluşturması ve bu durumu Kurul'a tevsik etmesine; 3.a) Menfi tespit kararının verildiği günden bu tarafa ABC Türkiye Kuruluş Sözleşmesi'nde ve Denetim Standartları'nda yapılan değişikliklerin, ABC'nin mevcut yapısının ve uygulamalarının Rekabet Kurulu'nun ABC oluşumuna menfi tespit belgesi vermesi aşamasında ısrarla vurguladığı çoğulculuk, şeffaflık ve objektiflik ilkelerinin gereklerini karşılamaktan uzak olduğu ve şu anki yapısı ile iki büyük medya kuruluşu dışındaki medya kuruluşlarının katılımını sağlamada yetersiz kaldığı, sürekli değişen denetim standartları nedeniyle belirli bir piyasa gücüne sahip olmayan kuruluşların denetim dışı kalma ve dolayısıyla olası reklam gelirlerinden mahrum kalma riskinin bulunduğu ve bu durumun yayıncılık piyasasındaki rekabeti kısıtlayacağı dikkate alındığında, Rekabet Kurulu tarafından ABC Kuruluş Sözleşmesi'ne verilmiş olan menfi tespit belgesinin, 4054 sayılı Kanun'un 13. maddesinin (a) bendi gereğince, 1.5.2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geri alınmasına; b) Ancak, 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesinin son fıkrası uyarınca taraflara herhangi bir cezai müeyyide uygulanmasına yer olmadığına; 4) Tirajların doğru ve objektif bir şekilde ölçümünün gerek gazete ve dergiler gerekse reklam verenler açısından önemli ve gerekli olduğu dikkate alındığında, ABC'nin, bu Kararın değerlendirmeler kısmında belirtilen önerileri dikkate alacak şekilde, medya kuruluşlarının ABC yönetiminde tiraj vb. kıstaslara bağlı olmaksızın eşit bir şekilde temsilini sağlayacak, yönetime ilişkin ilkelerin, kararların ve görüşlerin oluşturulması ve değerlendirilmesine ilişkin kayıt standartları ve kuralları oluşturularak bunlara bağlı kalınmasını sağlayacak, katılımcılık konusundaki olası tereddütleri giderecek, bölgesel yayınların denetimine olanak verecek bir maliyet yapısının ortaya koyacak, birden fazla denetim firması ile çalışmasına olanak sağlayacak, denetim standartlarını kapsamlı ve istikrarlı bir şekilde belirleyerek abonelik sistemi ile çalışan gazeteler açısından ayrımcılık yaratmayacak şekilde uygulayabilecek, denetim standartları ve üyeliklerini okuyuculara bedelsiz olarak sunulan ve sadece reklâm gelirlerine bağlı olarak varlığını sürdüren gazeteleri de kapsayacak şekilde oluşturulan bir yapılanmaya gittiği ve bunu 90 (doksan) gün içinde Rekabet Kurulu'na tevsik ettiği takdirde yeni yapılanmanın 4054 sayılı Kanun çerçevesinde yeniden değerlendirilebileceğine; 5) Yukarıda sayılan hususları karşılayacak ve tereddütleri giderecek düzenlemelerin belirtilen süre içinde yapılarak Rekabet Kurulu'na bildirilmemesi

T.C.

**DANIŞTAY**  
**İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU**

Esas No : 2010/1734

Karar Nö : 2014/693

durumunda ise, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem başlatılacağına ilişkin taraflara bildirilmesine ..." ilişkin bulunan 24/04/2007 günlü, 07/34/347-127 sayılı kararın, davacıların aleyhlerine olan kısımlarının iptali istemiyle açılmıştır.



Danıştay Onüçüncü Dairesinin 24/11/2009 günlü, E: 2007/10688, K: 2009/10295 sayılı kararıyla; Rekabet Kurulu'nun dava konusu işlemde öngörülen doksan günlük süre dolmadan ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun faaliyetlerini 23/08/2007 tarihi itibarıyla sona erdirdiği, daha sonra da bu sözleşmenin tarafı olan davacılar tarafından sözleşmenin feshedilmesine ve ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun lağvedilmesine karar verildiği, taraflarca fesih sözleşmesi imzalandığı, sözleşmenin feshi ile davanın konusuz kaldığı, dolayısıyla dava hakkında bir karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar alınarak yargısal sürecin sonlandırılması gerektiği davacılar tarafından ileri sürülmüş ise de, dava konusu işlemin davalı idarece geri alınmadığı ve davacılar tarafından da davadan feragat edilmediği anlaşıldığından, dava konusu işlemin tesis edildiği tarih itibarıyla 4054 sayılı Kanun kapsamında esastan denetiminin yapılması gerektiği sonucuna varıldığı; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 27. maddesinin (b) ve (c) bentleri, 8. maddesi ile 13. maddesinin (a) bendine yer verildikten sonra, Rekabet Kurulu tarafından, menfi tespit belgesi taleplerinin değerlendirilerek menfi tespit belgesi verilmesi ve verilen menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasalar takip edilerek, bu piyasalarda veya tarafların durumlarında menfi tespit kararının alınmasına esas teşkil eden olayda değişiklik olması halinde, ilgililerin durumlarının yeniden değerlendirilerek, menfi tespit kararının geri alınabileceği ya da tarafların belirli davranışlarının yasaklanabileceği; uyuşmazlık konusu olayda, Kurum kayıtlarına 30/09/2004 tarihinde giren başvuru ile menfi tespit talebinde bulunulması üzerine Kurul'un 11/03/2005 günlü, 05-14/160-57 sayılı kararı ile ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu (ABC Türkiye) Sözleşmesi'ne, 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi gereğince menfi tespit belgesi verilmesinin uygun görüldüğü, ABC Türkiye Kuruluş Sözleşmesinin 6. maddesinin (a) bendinde, ABC'nin Yönetim Kurulu'nun kimlerden oluşacağını belirtildiği; menfi tespit belgesi alınmasından sonra, 09/09/2005 tarihinde Kuruluş Sözleşmesinde yapılan değişiklik sonrasında Yönetim Kurulu'nun Reklamcılar Derneği'nin üç, Reklamverenler Derneği'nin üç, Doğan Dağıtım'ın üç, Merkez Dağıtım'ın üç, üye yayınlar arasından yıllık ortalama tirajı en yüksek olarak belirlenen iki gazete ve bir dergi yayıncısının ayrı ayrı belirleyecekleri birer üye olmak üzere toplam onbeş üyeden oluştuğu; ABC Türkiye'nin denetim standartlarının, Kuruluş Sözleşmesi'nin 11. maddesinin (c) bendinde açıkça belirtildiği üzere, menfi tespit belgesi verilen ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu Sözleşmesi'nin "ayrılmaz bir parçası"nı oluşturduğu; Rekabet Kurulu'nun menfi tespit kararında, denetim standartlarının Kuruluş Sözleşmesi'nin bir parçası olduğunun teyit edildiği; ABC Kuruluş Sözleşmesi'nin yanısıra denetim standartlarının da ilgili pazardaki rekabeti etkileme potansiyeli bulunduğu ve Kuruluş Sözleşmesi'nin ayrılmaz bir parçasını oluşturduğu dikkate alındığında, bu standartlarda yapılan değişikliklerin veya değişiklik yapılmasa bile bu standartların ne şekilde uygulandığının açıklığa kavuşturulmasının verilen menfi tespit değerlendirilmesi açısından gerekli olduğu; denetim standartlarının Temmuz 2004, Mayıs 2005, Haziran 2005, Ekim 2005 ve Ocak 2007 tarihlerinde yayımlanmış beş farklı versiyonunun bulunduğu; bu çerçevede denetim standartlarına ilişkin olarak yapılan değişikliklerin öncelikle, genel nitelikte olan değişiklikler ve abonelik sistemine ilişkin olarak yapılan değişiklikler olmak üzere iki grupta incelenebileceği; bireysel abonelik sistemine ilişkin değişikliklerin Kurul tarafından İngiltere örneği ile karşılaştırıldığı; bunun nedeninin Tiraj Denetim Çalışma Programı'nın geliştirilmesi sırasında denetçi firma Ernst&Young'ın İngiltere örneğini incelemesi olduğu; abonelik bedelinin bizzat abone tarafından ödenmesi yönündeki düzenlemeye ilişkin olarak denetçi firmanın, bu maddenin uygulamasının, ödemenin bizzat abone tarafından yapılması mı yoksa yalnızca ödemenin yapılmış

T.C.

**DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU**

Esas No : 2010/1734

Karar No : 2014/693



olmasının yeterli olduğu şeklinde mi yorumlanacağı konusunda açıklama istediği; denetçi firmanın bu konuda ödemenin yapılmış olmasını yeterli gördüğü, ödemenin bizzat abone tarafından yapılması koşulunu aramadığı; denetim standartlarına ve mevcut uygulamaya göre bayilerden yapılan bütün satışların doğrudan tüketiciye yapıldığının kabul edildiği ve bayiden alımlarda yayını alan ile parasını ödeyenin aynı kişi olup olmadığına ilişkin bir sorgulamanın yapılmadığı; bayi satışlarında uygulama bu yönde iken abonelik satışlarında abone ile ödemeyi yapan kişinin mutlak suretle aynı olması gerektiği yönündeki mevcut uygulamanın ağırlıklı olarak abonelik sistemi ile satış yapan yayıncılar ile bayi üzerinden satış yapan yayıncılar arasındaki rekabeti bozabilecek nitelikte olduğu; bir adrese birden fazla yapılan aboneliklerin tiraj olarak sayılmayacağı yönündeki kuralın bütün adresler için geçerli kılındığı; insanların topluca bulunduğu veya çalıştığı (işyerleri, kamu kuruluşları v.b) adreslerde bulunan farklı kişilere ait bireysel aboneliklerin yalnızca birinin tiraj olarak kabul edilmesinin objektiflik ve eşitlik kriterlerine aykırı ve bayi satışları ile abonelik satışları arasında ayrımcılık oluşturabilecek bir uygulama olduğu; asgari abonelik süresi yönünden, altı aylık bedeli peşin ödenmiş abonelikler dışında, gazetelerde bir, dergilerde üç ayı tamamlamayan aboneliklerin tirajdan sayılmayacağı yönündeki düzenlemenin adil olmadığı; bayilerden bedeli ödenerek alınan yayınlar hiçbir ayırım gözetmeksizin tirajdan sayılırken, zaten bedeli ödenmiş bir aboneliğin tirajdan sayılabilmesi için bir de belirli bir süre beklemenin bayi satışları ile abonelik satışları arasındaki eşitliği ve rekabeti bozabilecek bir duruma neden olacağı; kurumlara yapılan toplu satışlara ilişkin getirilen, yayıncılar tarafından beyan edilecek kurumlara toplu satış adedinin ilgili beyanda yer alan toplam net satış adedinin %5'ini aşmayacağı, toplam net satış adedinin %5'i aşan kısmının tirajdan sayılmayacağı yönündeki düzenlemedeki eşliğin İngiltere örneği ile karşılaştırıldığında çok düşük kaldığı; bu durumun ağırlıklı olarak abonelik yoluyla satış yapan yayıncıların aleyhine bir durum teşkil edeceği görüşünün Reklamcılar Derneği danışmanı tarafından da kabul edildiği; abonelik sistemiyle ilgili değişikliklere genel olarak bakıldığında, değişikliklerin Ernst&Young'ın Zaman Gazetesi'nde yaptığı incelemelerin hemen ardından geldiğinin gözlemlendiği; ABC Türkiye'nin abonelik sistemine ilişkin yukarıda yer verilen karar ve uygulamalarının ağırlıklı olarak abonelik sistemiyle çalışan yayıncılar ile ağırlıklı olarak bayi üzerinden satış yapan yayıncılar arasındaki rekabeti bozucu etki yapabilecek nitelikte olduğu; Rekabet Kurulu tarafından daha önceden ABC Tiraj Denetim Kurulu'nun oluşması yararlı görüldüğünden, söz konusu oluşuma menfi tespit verildiği; ancak yapılan inceleme ve tespitler neticesinde, gerek denetim standartları, gerekse bu standartların oluşturulması ve yorumlanmasına ilişkin olarak elde edilen bulgular, ABC Türkiye'nin hâlihazırdaki yapısının henüz kurumsallaşmaktan, çoğulculuktan ve arzu edilen objektifliği sağlamaktan uzak olduğunu gösterdiğinden, Rekabet Kurulu tarafından ABC Kuruluş Sözleşmesi'ne verilmiş olan menfi tespit belgesinin 4054 sayılı Kanun'un 13.maddesinin (a) bendi gereğince geri alınması gerektiği kanaatine varılarak, bu tespit ve değerlendirmeler sonucunda Rekabet Kurulu tarafından dava konusu kararın alındığı; Reklamcılar Derneği verilerine göre reklâm pastasında televizyon yayınlarının %38'le en büyük paya sahip olduğu, bunu %29,7'lik bir payla süreli yayınların izlediği; reklâm mecrası niteliğindeki gazete ve dergiler başta olmak üzere reklâm mecrası niteliğindeki süreli yayınların tiraj rakamlarının ortaya konulmasındaki temel amacın, tiraj rakamlarından iadeler veya başka sebeplerden oluşan yanıltıcı unsurların ayıklanması ve dolayısıyla doğru ve güvenilir tiraj bilgilerine ulaşılması olduğu; tirajların ölçülmesiyle, süreli yayın mecrasını kullanacak olan reklâmverenlerin bu mecradaki kullanım tercihleri yapmalarındaki en önemli analiz ve planlama unsurlarından biri olan tiraj rakamlarının doğru ve tarafsız biçimde ortaya konması ile sağlanacağı ve böylelikle, hem reklâmverenlerin hem de yayıncı teşebbüslerin, gerek reklâm bütçeleri gerekse yayınladıkları mevkute hakkında sağlıklı değerlendirmeler yapabilecekleri; reklâm gelirlerinin gazeteler için

T.C.

**DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU**

Esas No : 2010/1734

Karar No : 2014/693



önemi ortadayken ve reklâmverenlerin mecra içi tercihlerinde denetlenmiş tiraj rakamlarının tarafsız bir rekabet zemini oluşturduğu bilinirken, herhangi bir gazetenin reklâmverenleri gazetesine reklâm vermeye ikna etmek için yaptığı rekabette tiraj denetiminin dışına çıkarılmasının o gazetenin önemli bir gelir kaynağını oluşturan reklâm gelirlerinin olumsuz etkilenmesi sonucunu doğuracağı; bu piyasanın sağlıklı ve denetlenebilir rekabet ortamına kavuşabilmesi açısından, bu esaslar çerçevesinde hukukî denetimin yapılması gerektiği; anılan Kurul kararının yürütmesinin durdurulması isteminin reddine ilişkin karara yapılan itiraz sonucunda, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 28/02/2008 günlü, YD. İtiraz No:2007/807 sayılı kararıyla; Rekabet Kurulu'nun dava konusu edilen kararının hukuka uygunluğunun denetiminin yapılabilmesinin, öncelikle reklâm mecrası niteliğindeki süreli yayınların "tiraj"ının anlam ve kapsamının ortaya konulmasına; diğer yandan ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun belirlediği denetim standartlarının ve bağımsız dış denetim firmasının uygulamalarının "tiraj" kavramının anlamına ve kapsamına uygun biçimde güvenilir, doğru ve objektif tiraj ölçümü yapılmasına olanak sağlayacak nitelikte olup olmadığının, ayrıca söz konusu denetim standartlarının abonelik sistemiyle dağıtımını yapan süreli yayınlar ile bayiler aracılığıyla dağıtımını yapan süreli yayınların "tiraj"larının ölçümünde abonelik sistemini kullanarak dağıtımını yapılan süreli yayınlar aleyhine sonuçlar doğurup doğurmayacağını belirlenmesine bağlı olduğu; bu hususların saptanması özel ve teknik bilgiyi, uzmanlığı gerektirdiğinden, dava konusu işlemin dayanağını oluşturan tüm bilgi ve belgeler getirilerek, yukarıda belirtilen hususlara münhasır olmak üzere bilirkişi incelemesi yaptırıldıktan sonra karar verilmesi gerektiği gerekçeleriyle davacıların itirazının kabulüne karar verilmesi üzerine Dairelerinin 25/04/2008 günlü, E:2007/10688 sayılı kararıyla bilirkişi incelemesi yaptırılmasına karar verildiği; dava dosyasına sunulan 30/01/2009 tarihli bilirkişi raporunda özetle; reklâm mecrasını etkilemeye yönelik olarak tirajın, süreli yayının bayii, abone, posta, dağıtıcılar ve diğer yollar aracılığı ile (ücretli satılıyorsa bedeli ödenerek) ulaştığı insan sayısı olduğu; bu kapsamda, süreli yayın organının hedef kitesine/okuyucusuna ulaşması ilkesinin esas olduğu; belirli bir bedel karşılığı satılan süreli yayınlarda, yayının okuyucuya ulaşip ulaşmadığının denetimi yanında, ücretinin ödenip ödenmediğinin denetiminin de yapılabileceği; ancak esas olanın, yayın organının okuyucuya ulaşması olduğu; tirajla ilgili yapılacak denetimlerde amacın, salt olarak tiraja ilişkin verilerin denetlenmesi olmadığı; ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun belirlediği denetim standartlarının tiraj denetimi açısından ağır hükümler içerdiği; tiraj denetimi dışında ilgili yayın organının özel bilgi ve verilerine ulaşılması ve bunların denetlenmesini de kapsadığı; ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun belirlediği denetim standartlarının, abonelik sistemi ile dağıtımını yapılan süreli yayınlar aleyhine sonuçlar doğurma potansiyeline sahip olduğu; bu konuda getirilen ilkelerin tirajın anlam ve kapsamı açısından uygun ilkeler olmadığı; getirilen standartların bayiler aracılığıyla dağıtım yapılan yayınlar lehine sonuç ortaya koyduğu yönünde değerlendirmeler yapıldığı; bilirkişi raporunun taraflara tebliği üzerine, davacılar tarafından, bilirkişilere sorulan soruların uyumsuzluğunun çözümü için gerekli ve yeterli olmadığı; bilirkişilerin, bu soruların yanıtlarını vermeye yetkin, yeterli ve doğru isimler olmadığı; bilirkişilerce verilen cevapların bilimsel açıdan doğruyu yansıtmadığı belirtilerek itirazda bulunulmuş ise de, bilirkişilerin isimlerinin bildirilmesi aşamasında mesleki alanlarına ve yetkinliklerine yönelik herhangi bir itirazda bulunulmaması ve bilirkişi raporunun sorulan hususları yeterli açıklıkla yanıtlamış olması karşısında, bilirkişilere ve bilirkişi raporuna yönelik itirazlar yerinde görülmediği; bu durumda; bilirkişi raporunda yer alan tespit ve değerlendirmelerle Rekabet Kurulu kararıyla varılan sonuç da birbiriyle örtüştüğünden, ABC Türkiye'nin, Türkiye'deki toplam tirajın %70'ini denetliyor olması ve sektörde belirleyici rol üstlenme yönündeki çalışmaları da dikkate alındığında, abonelik sistemi ile çalışan gazeteleri dışlama ihtimali olan uygulamaların etkilerinin yakın bir zaman diliminde ortaya

T.C.

**DANIŞTAY**

**İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU**

**Esas No : 2010/1734**

**Karar No : 2014/693**

çıkabilecek nitelikte olması nedeniyle, denetim standartlarını çoğulculuk, şeffaflık ve objektiflik ilkeleri doğrultusunda belirlemesi, üye olan yayıncıların birden fazla denetim şirketi ile çalışmasına ve denetim bedelinin rekabetçi bir düzeyde belirlenerek aşağı çekilmesine olanak sağlayacak bir akreditasyon sistemi oluşturması hususlarında uyarılarak, gereğinin yerine getirilerek Kurul'a tevsik edilmesi ile menfi tespit kararının verildiği günden bu tarafa ABC Türkiye Kuruluş Sözleşmesi'nde ve denetim standartlarında yapılan değişikliklerin, ABC'nin mevcut yapısının ve uygulamalarının ABC oluşumuna menfi tespit belgesi verilmesi aşamasında vurgulanan çoğulculuk, şeffaflık ve objektiflik ilkelerinin gereklerini karşılamaktan uzak olduğu ve şu anki yapısı ile iki büyük medya kuruluşu dışındaki medya kuruluşlarının katılımını sağlamada yetersiz kaldığı; sürekli değişen denetim standartları nedeniyle belirli bir piyasa gücüne sahip olmayan kuruluşların denetim dışı kalma ve dolayısıyla olası reklâm gelirlerinden mahrum kalma riskinin bulunduğu ve bu durumun yayıncılık piyasasındaki rekabeti kısıtlayacağı sonucuna ulaşıldığından, Rekabet Kurulu kararında mevzuat hükümlerine aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

Davacılar; ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu, Reklamcılar Derneği, Reklamverenler Derneği, Doğan Dağıtım Satış ve Pazarlama A.Ş., T Medya Yatırım ve Sanayi Ticaret A. Ş. ve Bağımsız Gazeteciler Yayıncılık A. Ş., anılan karar temyiz etmekte ve bozulmasını istemektedirler.

Temyiz edilen kararla ilgili dosyanın incelenmesinden; davacılar ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu Kuruluş Sözleşmesinin, Kurulu oluşturan üyelerce imzalanan 17/08/2009 tarihli "Fesih Protokolü" ile feshedildiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, temyiz dilekçesinin Danıştay kayıtlarına girdiği 06/05/2010 tarihi itibarıyla taraf ehliyetini kaybetmiş olan ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun temyiz isteminin incelenmesine hukukên olanak bulunmamaktadır.

Diğer davacılar tarafından ileri sürülen temyiz nedenleri ise kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, Reklamcılar Derneği, Reklamverenler Derneği, Doğan Dağıtım Satış ve Pazarlama A.Ş., T Medya Yatırım ve Sanayi Ticaret A. Ş. ve Bağımsız Gazeteciler Yayıncılık A. Ş. nin temyiz istemlerinin reddine, Danıştay Onüçüncü Dairesinin 24/11/2009 günlü, E: 2007/10688, K: 2009/10295 sayılı kararının ONANMASINA, ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun temyiz isteminin ise incelenmeksizin reddine, kararın tebliğ tarihini izleyen 15 (onbeş) gün içinde karar düzeltme yolu açık olmak üzere, 06/03/2014 gününde oyçokluğu ile karar verildi.

<b>Başkan</b> Sinan YÖRÜKOĞLU	<b>Üye</b> Nüket YOKLAMACIOĞLU (X)	<b>Üye</b> İbrahim BERBEROĞLU (X)	<b>Üye</b> Namık Kemal ERGANİ	<b>Üye</b> Kadir ÖZKAYA (X)
<b>Üye</b> Şaban IŞIK	<b>Üye</b> Ali İhsan ŞAHİN	<b>Üye</b> İbrahim ALİUSTA	<b>Üye</b> Halil ÇIRAK	<b>Üye</b> Mustafa GÖKÇEK
<b>Üye</b> Vahit BEKTAŞ	<b>Üye</b> Haşan GÜZELER	<b>Üye</b> Mehmet ÇELİK	<b>Üye</b> Yalçın EKMEKÇİ	<b>Üye</b> Fatih ÇİHANGİR



T.C.

DANIŞTAY

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2010/1734

Karar No : 2014/693

KARŞI OY



X- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Yasa'nın 8. maddesinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin başvurusu üzerine, Rekabet Kurulu'nun, elinde bulunan bilgiler çerçevesinde bir anlaşmanın, kararın, eylemin veya birleşme ve devralmanın bu Yasa'nın 4., 6. ve 7. maddelerine aykırı olmadığını gösteren bir menfi tespit belgesi verebileceği; ancak Rekabet Kurulu'nun bu karardan, belgenin düzenlenmesinden sonra ve Yasa'nın 13. maddesindeki koşullar çerçevesinde her zaman dönebileceği belirtilmiştir. 4054 sayılı Yasa'nın 13. maddesinde ise "kararın alınmasına esas teşkil eden herhangi bir olayda değişiklik olması" menfi tespit belgesinin geri alınabileceği haller arasında gösterilmiştir.

Sözü edilen düzenlemeye göre, menfi tespit belgesinin geri alınmasını gerektiren bu durum, menfi tespit belgesi verilmesine ilişkin kararın alınmasına neden oluşturan herhangi bir olayda değişiklik olmasını değil, meydana gelen bu değişikliğin menfi tespit belgesi verildiği andan farklı hukuki sonuçlara yol açmasını, başka bir ifadeyle, menfi tespit belgesi verilen anlaşmanın, kararın, eylemin veya birleşme ve devralmanın, bu değişiklik sonrasında 4054 sayılı Yasa'nın 4., 6. ve 7. maddelerine aykırılık oluşturmasını ya da oluşturmasının kuvvetle muhtemel olmasını ifade etmektedir.

Dosyanın incelenmesinden, ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun, gazete ve dergiler başta olmak üzere, reklam mecrası niteliğindeki süreli yayınların tiraj rakamlarını tek çatı altında ve tarafsız bir biçimde denetlemek, bu konuda karşılaştırılabilir ve objektif belgeler (sertifikalar) hazırlamak ve dolayısıyla piyasadaki rekabet ortamını güçlendirmek amacıyla kurulduğu; bu Kurulun varlığının hukuksal dayanağını oluşturan ve çalışma ilkelerini, yöntemini, üyelerinin yükümlülüklerini gösteren "Kuruluş Sözleşmesi"nin, Rekabet Kurulu'nca incelenerek; özetle, bu Kurul'a üye olabilmek için aranan koşulların kurucu üyeler ile sonradan üye olacaklar için farksız olduğu, bu koşulları taşıyanların üyeliğe alınması konusunda bu Kurulun kara organı niteliğindeki Yönetim Kurulu'na takdir yetkisi verilmediği, üyelik kaydının silinmesinin de aynı şekilde objektif ölçütlere bağlı tutulduğu, Yönetim Kurulu'nun Reklamcılar Derneği ile Reklamverenler Derneği'nin yanı sıra süreli yayınların dağıtım piyasasının tümüne egemen olan dağıtım şirketlerini bünyesinde bulunduran iki medya grubuna bağlı süreli yayınların yayıncılarının temsilcilerinden oluştuğu, bununla birlikte sözü edilen medya gruplarına bağlı olmayan süreli yayınların yayıncılarının da Yönetim Kurulu'na katılımına olanak tanındığı, ayrıca Yönetim Kurulu'nun karar alabilmesinin, üye dernekleri temsil eden Yönetim Kurulu üyelerinden en az birisinin olumlu oyunun bulunması koşuluna bağlandığı, ayrıca üye bulunduramayan diğer süreli yayınların temsilcilerinin gözlemci olarak Yönetim Kurulu'na katılabildiği; böylece Yönetim Kurulu'nun iki medya grubunun etkisi altına girmesi olasılığının ve yayıncılar arasında koordinasyon sağlanması risklerinin de azaltıldığı sonucuna ulaşılarak "menfi tespit belgesi" verildiği anlaşılmaktadır.

Dava konusu Rekabet Kurulu kararı ile bu kararın dayanağını oluşturan ön araştırma raporunda yer alan tespit ve değerlendirmeler incelendiğinde ise, ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu Kuruluş Sözleşmesi'nde esaslı bir değişiklik yapılmadığı gibi, Yönetim Kurulu'nun oluşumuna ilişkin olarak gerçekleştirilen değişikliğin hukuksal sonuçlarının, bu sözleşmeye "menfi tespit belgesi" verildiği dönemden farklı olmadığı; diğer yandan tiraj ölçümünde kullanılacak kriterlerde de esaslı değişiklikler yapılmadığı; yapılan değişikliklerin ise, sözü edilen Kurulun gerek Kuruluş Sözleşmesi'nde gerek belirlediği Denetim Standartlarında dikkate aldığı "tiraj" tanımına, başka bir ifadeyle süreli yayın bedelinin okuyucu tarafından ödenmesi suretiyle yapılan satışların "tiraj" kabul edilmesi yolundaki yaklaşımına göre, abonelik sistemiyle



T.C.

DANIŞTAY

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2010/1734

Karar No : 2014/693

çalışan ve Kuruluş Sözleşmesi'nde gösterilen yükümlülüklerini yerine getiren, yani tirajının denetlenebilmesi için gereksinim duyulan tüm bilgi ve belgeyi bağımsız dış denetçiye veren bir süreli yayının tiraj denetiminin dışına çıkarılması sonucunu doğuracak ya da "süreli yayın reklam yeri pazarı"ndaki rekabeti bu yayınlar aleyhine bozacak nitelikte olduğu yolunda bir saptama da bulunmadığı görülmektedir.

Bu haliyle ABC Türkiye Tiraj Denetim Kurulu'nun Kuruluş Sözleşmesi'ne verilen menfi tespit belgesinin geri alınmasını gerektiren, başka bir ifadeyle bu kararın alınmasına "esas teşkil eden olaylarda" menfi tespit belgesi verildiği andan farklı hukuki sonuçlara yol açacak nitelikte değişiklikler olmaksızın tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Daire kararının bozulması gerektiği oyuyla, karara katılmıyoruz.

Üye  
Nüket  
YOKLAMACIOĞLU

Üye  
İbrahim  
BERBEROĞLU

Üye  
Kadir  
ÖZKAYA

