

T.C.

DANI TAY
ONÜÇÜNCÜ DA RE
Esas No:2020/3741
Karar No:2021/2653

TEMY Z EDEN (DAVALI) : Rekabet Kurumu
Üniversiteler Mah., 1597. Cad., No:9
Bilkent-Çankaya/ANKARA [35495-15945-49388] Uets

VEK L : Av. Hüseyin CO GUN - Aynı adreste

KAR I TARAF (DAVACI) : Türkiye Seyahat Acentaları Birli i (TÜRSAB)
Dikilita Mah., A ık Kerem Sok., No:40
Fulya-Be ikta / STANBUL

VEK LLER : Av. Ça la ELHAN [16236-32633-96817] Uets,
Av. Barı AKGÜL [16296-92080-16770] Uets,
Av. I ıl KARATEPE - Aynı adresteler

STEM N_KONUSU : Ankara Bölge dare Mahkemesi 8. dari Dava Dairesi'nin
23/09/2020 tarih ve E:2020/905, K:2020/1040 sayılı kararının temyizden incelenerek bozulması
istenilmektedir.

YARGILAMA SÜREC :

Dava konusu istem: Davacının, hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda oldu u paket tur sigorta poliçesini kendi i tiraki olan bir te ebbüsten almalarını zorunlu kılarak, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlâl etti inden bahisle, hakkında idarî para cezası uygulanmasına ili kin 17/10/2018 tarih ve 18-39/631-306 sayılı Rekabet Kurulu (Kurul) kararının 1. ve 2. maddelerinin iptali istenilmi tir.

Ik Derece Mahkemesi kararının özeti: Ankara 17. dare Mahkemesi'nce verilen 26/02/2020 tarih ve E:2019/991, K:2020/40 sayılı kararda; hac ve umre organizasyonu faaliyetinde bulunan 83 te ebbüs tarafından; "*hac ve umre seyahatlerinin T.C. Diyanet leri Ba kanlı ı (D B) bünyesinde faaliyet gösteren Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu (BHUK) kararları ile düzenlendi i, ancak D B'in bu seyahatlerde çe itli konu ve alanlarda TÜRSAB'ı görevlendirdi i, seyahat acentelerinin de yurt dı ı tur öncesinde TÜRSAB'tan tur izni alması gerekti i, seyahat acentelerinin paket turlara tâbi oldu u 1618 sayılı Seyahat Acenteleri ve Seyahet Acenteleri Birli i Kanunu ve sair yönetmelikler ile 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve ilgili yönetmelikleri uyarınca paket turlarda tüketiciye mevzutta nitelikleri belirtilen sigortanın yapılmasının zorunlu oldu u, TÜRSAB tarafından hac ve umre seyahati düzenleyen acentelere kendi i tiraki olan Turser-Tursav Servis Sigorta Acenteli i Ltd. ti (TURSER) sigorta poliçesi düzenlenmesinin zorunlu kılındı ı, ba ka sigorta irketlerine engel olunarak tek satıcı pozisyonunun olu turuldu u, hizmet bedeli adı altında tahsil edilen ücreti bazı acentelerden almayarak ayrımcılı a sebebiyet verdi i, Suudi Arabistan'daki ta ıma/servis hizmetinin ve yemek hizmetinin TÜRSAB tarafından belirlenen te ebbüslerden satın alınmasını art ko tu u" iddialarıyla ikâyet ba vurusunda bulunuldu u, Kurul tarafından, ikâyet*

T.C.

DANI TAY
ONÜÇÜNCÜ DA RE
Esas No:2020/3741
Karar No:2021/2653

ba vurusunda yer verilen fiil ve davranı larının tespiti amacıyla TÜRSAB hakkında soru turma açılmasına karar verildi i, yapılan soru turma kapsamında soru turma tarafı te ebbüslerin, TÜRSAB'ın i tiraki TURSER'in ve sigorta irketlerinden Halk Sigorta A. ., Eureko Sigorta A. ., Mapfre Sigorta A. ., Unico Sigorta A. ., Dubai Star Sigorta A. ., ..., Türkiye Sigorta ve Reasürans irketler Birli i ile görüşmeler yapıldı ı ve konuyla ilgili bilgi ve belge talebinde bulunuldu u; 21/05/2018 tarih ve 2017-5-011/SR-01 sayılı Soru turma Raporu'nda, TÜRSAB'ın hac ve umre seyahatlerinde hizmet bedeli adı altında tahsil edilen bedeli bazı acentelerden almayarak ayrımcılı a sebebiyet verdi i, acentelere Suudi Arabistan'daki ta ıma/servis hizmetinin ve yemek hizmetinin kendisi tarafından belirlenen te ebbüslerden satın alınmasının art ko ulması yönünden 4054 sayılı Kanun'un ihlâl edilmedi i, TÜRSAB'ın hac ve umre seyahati düzenleyen acenteleri tur öncesi yaptırmak zorunda oldu u paket tur sigorta poliçesini kendi i tiraki olan bir te ebbüsten almalarını zorunlu kılmasına ili kin olarak, TÜRSAB'a 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti bozucu uygulamalardan kaçınılması gerekti i yönünde anılan Kanun'un 9. maddesinin 3. fıkrası uyarınca görüş gönderilmesinin uygun olaca ı sonuç ve kanaatine varıldı ı, soru turma neticesinde dava konusu Kurul kararı ile TÜRSAB'ın, hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda oldu u paket tur sigorta poliçesini kendi i tiraki olan bir te ebbüsten almalarını zorunlu kılarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl etti i sonucuna varıldı ından bahisle, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin 3. fıkrası ve Rekabeti Sınırlayıcı Anla ma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına ili kin Yönetmeli in 5. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi ve ikinci fıkrası ve üçüncü fıkrasının (a) bendi uyarınca 2017 yılı sonunda olu an ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayri safi geliri üzerinden takdiren 521.679,18 TL idarî para cezası ile cezalandırılmasına karar verilmesi üzerine bakılan davanın açıldı ı;

Dava konusu Kurul kararına dayanak alınan Soru turma Raporu ve eklerinin incelenmesinden; hac ve umre organizasyonlarında seyahat acentelerinin yaptırmak zorunda oldukları sigorta hizmetlerine ili kin sigorta i lemleri için belirlenen sigorta ücretinin, 2013 yılında 12,00-TL, 2014 yılında 15,00-TL, 2015 yılında 13,00-TL, 2016-2017 yıllarında 15,00-TL oldu u, umre hizmetlerine ili kin sigorta bedelinin ise 2013 yılında 6 Euro iken, 2014 yılında 4 Euro'ya dü ürüldü ü, TÜRSAB'ın incelemeye konu duyurularından UMRE 2015-2016/01 sayılı duyurusunda, acentelerin yolcularını TÜRSAB'ın i tiraki TUR NS'ten sigortalatmaları durumunda sigorta bedelinin hizmet bedeli içinde sayılarak ayrıca bir ücret tahakkuk ettirilmeyece inin belirtildi i; TÜRSAB tarafından verilen savunmada, hac için alınan hizmet bedelinin fahi olmadı ı, en kapsamlı ve usûlüne uygun sigortanın TÜRSAB aracılı ıyla yapıldı ı, ilgili sigortayı TÜRSAB aracılı ıyla yaptırmayan acentelere herhangi bir yaptırım ve müdahalenin söz konusu olmadı ı, sigorta irketlerinin mezkur poliçeyi çok riskli bulduklarından dolayı poliçe düzenlemekte gönülsüz davrandıkları, seyahat acentelerinin poliçe düzenleyecek sigorta irketi bulmakta zorlandıkları ve bu konunun TÜRSAB'a intikal etmesi

T.C.

DANI TAY

ONÜÇÜNCÜ DA RE

Esas No:2020/3741

Karar No:2021/2653

üzerine TÜRSAB'ın TUR NS'i kurdu u, TUR NS'in daha sonra GULF Sigorta tarafından devralındı ı, TURSER'in, GULF Sigortanın hac ve umre seyahatlerinde yetkili acentesi oldu u, TÜRSAB'ın sigorta poliçesinin TURSER'den yapılmasını zorunlu kılan bir duyurusu veya kararının bulunmadı ı, seyahat acentelerince sadece TURSER kanalıyla sigorta poliçesi kestirmediklerinin belirtildi i; dava dı ı EKREM Turizm yetkilisi ile yapılan görüşme, hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin sigorta yaptırmalarının zorunlu oldu u, TÜRSAB'ın bu noktada fiyatını belirleyip sigortayı yaptırmada herhangi bir zorlamasının olmadı ı, bununla birlikte kendilerinin ilgili sigortayı TÜRSAB aracılı ıyla yaptırmayı tercih ettiklerini belirtti i; sigorta irketlerinden Halk Sigorta yetkilisi ile yapılan görüşme, te ebbüsün 2014 yılında bazı acentelerin talebi üzerine bahse konu sigorta pazarına girdi i, 2015-2016 yıllarında talep olmamasından dolayı poliçe kesmedi i, 2017 yılında ise 63 acenteye poliçe kesti i, hac ve umre seyahatlerindeki sigorta sektöründe riskin dü ük düzeyde oldu u, riskin öncelikle teminat mektubundan kar ılanmasından ötürü sigorta priminin de dü ük oldu unun beyan edildi i; Mapfre Sigorta A. . yetkilisi ile yapılan görüşme, hac ve umre seyahatlerindeki sigorta için kendilerine teklif gelmedi i ve buna yönelik ürünlerinin bulunmadı ı, çalı tıkları birkaç büyük acente dı nda teklif geldi inde dâhi istekli olmadıkları, turizm acentelerinin ilgili mevzuat gere i zorunlu seyahat sigortası yaptırmakla mükellef tutuldukları, hac ve umre poliçeleri için ücretin çok ucuz oldu u ve bu pazara girmek için çok hevesli olmadıklarının beyan edildi i; Eureka Sigorta A. .'nin yetkilisi ile yapılan görüşme, hac ve umre seyahatleri alanındaki D B'in geni imkânları dolayısıyla riskin dü ük oldu u, bu alanda sigorta tekliflerinin de bulunmadı ı, mü terilerin ya lı olmasından dolayı kendileri de dâhil olmak üzere irketlerin poliçe kesmekte isteksiz davrandıklarının ifade edildi i; TSB yetkilisi tarafından da acentenin ba arısızlı nı teminat altına alan sigorta konusunda bir reasürans tarafı bulamadıklarından bahsi geçen ürüne sıcak bakılmadı ının beyan edildi i; ayrıca talep edilen bilgilere cevaben gelen yazılarda, genel sorumluluk sigortası alanında faaliyet gösteren ilk 18 sigorta irketinden 17'sinin hac ve umreye yönelik düzenlenen sigorta pazarına girmek için herhangi bir çaba göstermediklerinin bildirildi i; Sompo Japan tarafından, irketlerinin hac ve umre seyahati sigortası ürünü satı ıyla ilgili turizm irketleri ile görüşmelerde bulundu u, ancak TÜRSAB ile turizm irketlerinin çalı ma ekilleri nedeniyle teklif sunma fırsatlarının olmadı ının ifade edildi i; seyahat acenteleri kanalıyla hac ve umreye giden yolcuların ne kadarının TÜRSAB'ın i tiraki olan TURSER kanalıyla sigortalandı ı, TUR NS'i devralan GULF sigorta ve TURSER'in pazardaki konumuna ili kin yapılan incelemede ula ılan sonuçlara göre, 2013-2017 yıllarında hac ve umre organizasyonuna katılan yolculardan TURSER kanalıyla siortalananların oranının % 41-% 100 aralı nda seyretti i, bahsi geçen dönemlerden yalnızca 2014 ve 2017 hac döneminde TURSER kanalıyla sigortalanan yolcu sayısında belirgin bir dü ü gözlemlendi i, bu dü ü ün ise 2014 hac döneminde bazı acentelerin zorunlu sigortayı HALK Sigorta ve DUBA STAR'dan yaptırmı olmalarından kaynaklandı ı, TUR NS'in 2013 ve 2015 yıllarında pazar payının % 100 oldu u, 2014 yılında HALK Sigorta'nın TUR NS'ten % 1,12'lik bir pazar payı

T.C.

DANI TAY
ONÜÇÜNCÜ DA RE
Esas No:2020/3741
Karar No:2021/2653

aldı ı, TUR NS'in GULF Sigorta tarafından devralınması sonrasında GULF Sigorta'nın 2016 yılında tüm pazar payını ele geçirdi i, 2017 yılında pazar payının HALK Sigorta ve DUBA STAR'ın pazara giri i ile birlikte de i ti i, HALK Sigorta'nın %10,3, DUBA STAR'ın %6 oranında pazar payı elde etti i;

Hac ve umre seyahati sunan hizmet sektörü yönünden yapılan incelemede, tur irketlerinin yaptırmakla yükümlü oldukları yolcu sigortasını TÜRSAB'a ait irkete rekabeti engelleyecek biçimde yaptırmakla yükümlü tutulup tutulmadıkları hususunun açıklı a kavu turulmasını gerektirdi i, yukarıda yer verilen sigorta irketleri yetkililerinin ifadelerinden, bu sektörde faaliyetini sürdüren sigorta irketlerinin hac ve umre seyahatleri için yapılacak sigortalama i lemlerinde engellendiklerine yönelik bir tespit bulunmadı ı, aksine bu yönde bir taleplerinin olmadı ını beyan ettikleri, TÜRSAB tarafından, hac ve umre seyahati gerçeikle tiren tur irketlerinin kendilerine sigorta yaptırmaları için rekabeti engeller nitelikte yalnızca TUR NS'in mecburî kılındı ının mevcut inceleme ile açıklı a kavu turulamadı ı; bu durumda, TÜRSAB'ın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl etti i açık ve somut olarak ortaya konulamadı ından, dava konusu Kurul kararının 1. ve 2. maddelerinde hukuka uygunluk bulunmadı ı sonucuna varılmı tır.

Belirtilen gerekçelerle hukuka aykırı bulunan dava konusu i lemin iptaline karar verilmi tir.

Bölge dare Mahkemesi kararının özeti: Ankara Bölge dare Mahkemesi 8. dari Dava Dairesi'nce; istinaf ba vurusuna konu dare Mahkemesi kararının usul ve hukuka uygun oldu u ve davalı tarafından ileri sürülen iddiaların söz konusu kararın kaldırılmasını sa layacak nitelikte görülmedi i belirtilerek 2577 sayılı dari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 3. fıkrası uyarınca istinaf ba vurusunun reddine karar verilmi tir.

TEMY Z EDEN N DD ALARI : **Davalı idare tarafından,** sigorta sektörüne ili kin olarak soru turma konusuyla ilgili yeterli inceleme ve ara tırmanın yapıldı ı, TÜRSAB'ın incelemeye konu duyurularından UMRE 2015-2016/01 sayılı duyurusunun amacı bakımından rekabeti ihlâl eder nitelikte bulundu u, Mahkeme kararında yeterli gerekçeye yer verilmedi i ileri sürülmektedir.

KAR I TARAFIN SAVUNMASI : **Davacı tarafından,** dava konusu Kurul kararının hukuka aykırı oldu u, ihlâlin açık ve somut olarak ortaya konulamadı ı belirtilerek istemin reddi gerekti i savunulmu tur.

DANI TAY TETK K HÂK M AHMET ASYA'NIN DÜ ÜNCES : Öncelikle, TÜRSAB hakkında ileri sürülen iddialar ve yürütülen soru turmanın konusu dikkate alındı ında, sigorta hizmet sektörüne yönelik bir inceleme ve soru turma yapılmasına gerek bulunmadı ı açıktır. Bununla birlikte, yürütülen soru turma çerçevesinde, hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur

T.C.

DANI TAY
ONÜÇÜNCÜ DA RE
Esas No:2020/3741
Karar No:2021/2653

öncesi yaptırmak zorunda oldu u paket tur sigortalarına yönelik yeterli incelemenin de yapıldı ı ve dahî sadece hac ve umre yönünden ara tırma yapılmakla yetinilmeyip, genel olarak paket tur sigortaları yönünden de konunun irdelendi i anla ılmaktadır.

Dava konusu Kurul kararı ve dayana ı soru turma raporu incelendi inde; TÜRSAB hakkında ihlâl neticesine varılmasının en önemli sebebinin, davalı idare tarafından temyiz dilekçesinde de ifade edildi i üzere, UMRE 2015-2016/01 sayılı duyurusu oldu u, anılan duyuruda hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda oldu u paket tur sigortalarını TÜRSAB'ın i tiraki olan te ebbüslerden yapılmasını zorunlu kılan veya bu anlama gelen hiçbir ifadeye yer verilmedi i, nitekim 2014 ve 2017 yılında ba ka sigorta irketlerinde poliçe düzenleyen acentelerin bulundu u, buna yönelik TÜRSAB'ın herhangi bir tedbir, zorlama, baskı ya da caydırma gibi bir eyleminin oldu unun tespit edilmedi i, anılan duyurunun amaç itibarıyla rekabete aykırı oldu u iddiasının da yerinde olmadı ı, 2014-2017 dönemine ili kin "hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda oldu u paket tur sigortaları" pazar paylarının incelenmesi neticesinde duyurudan önce ve sonra pazarın yapısında ciddiye alınacak bir farklılı ın olu madı ı, bu itibarla, anılan duyurunun pazara etkisinin isabetli bir ekilde de erlendirilmedi i, sigorta pazarında faaliyet gösteren te ebbüslerin, çe itli ticari gerekçelerle Hac ve Umre seyahat sigortası yapmayı kârlı bulmadı ının da sabit oldu u, TÜRSAB'ın i tiraki tarafından düzenlenen poliçe primleri miktarlarının cüz'i rakamlar oldu u, TÜRSAB'ın anılan pazara bir ihtiyacı kar ılamak maksadıyla girdi i ve bir pazarda var olan gücünü bir ba ka pazarda kötüye kullandı ına dair tespit de yapılmadı ı anla ılmaktadır.

Bu durumda, davalının temyiz isteminin reddi ile TÜRSAB'ın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl etti inin açık ve somut olarak ortaya konulamadı ı gerekçesiyle dava konusu Kurul kararının iptaline dair dare Mahkemesi kararına kar ı yapılan istinaf ba vurusunun reddi yolundaki temyize konu Bölge dare Mahkemesi kararının onanması gerekti i dü ünülmektedir.

TÜRK M LLET ADINA

Karar veren Dani tay Onüçüncü Dairesi'nce, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra, dosya tekemmül etti inden yürütmenin durdurulması istemi hakkında ayrıca bir karar verilmeksizin gere i görü üldü:

HUKUK DE ERLEND RME :

Bölge idare mahkemesi kararlarının temyizen bozulması, 2577 sayılı dari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinde yer alan sebeplerden birinin varlı ı hâlinde mümkündür.

Temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenleri kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemi tir.

T.C.
DANI TAY
ONÜÇÜNCÜ DARE
Esas No:2020/3741
Karar No:2021/2653

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. Davalının temyiz isteminin reddine,

2. Dava konusu i lemin yukarıda özetlenen gerekçeyle iptaline ili kin dare Mahkemesi kararına yönelik istinaf ba vurusunun reddi yolundaki Ankara Bölge dare Mahkemesi 8. dari Dava Dairesi'nin 23/09/2020 tarih ve E:2020/905, K:2020/1040 sayılı temyize konu kararında, 2577 sayılı dari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinde sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadı ından, anılan Bölge dare Mahkemesi kararının **ONANMASINA**,

3. Temyiz giderlerinin istemde bulunan üzerinde bırakılmasına,

4. Posta giderleri avansından artan tutarın taraflara iadesine,

5. Kullanılmayan 89,60-TL yürütmeyi durdurma harcının istemi hâlinde davalıya iadesine,

6. 2577 sayılı dari Yargılama Usulü Kanunu'nun 50. maddesi uyarınca, bu onama kararının taraflara tebli ini ve bir örne inin de Ankara Bölge dare Mahkemesi 8. dari Dava Dairesi'ne gönderilmesini teminen dosyanın Ankara 17. dare Mahkemesi'ne gönderilmesine, 06/07/2021 tarihinde kesin olarak oybirli iyle karar verildi.

Ba kan

Nevzat

ÖZGÜR

Üye

Süleyman Hilmi

AYDIN

Üye

Dr. Hasan

GÜL

Üye

Iker

SERT

Üye

Fatih Mehmet

ALKI