

REKABET KURUMU

SAYI : B.21.6.REK.0.18.00.00 /1861

10.11.2011* 6 2 7 8

KONU : Hac ve Umreye Yönelik Seyahat Hizmetleri

T.C.

Diyanet İşleri Başkanlığı

Üniversiteler Mah. Dumlupınar Blv. No:147/A 06800 Çankaya/Ankara

Rekabet Kurumu'na yapılan ve Diyanet İşleri Başkanlığı'nın hac ve umre seyahatlerinde vize alımları konusunda işbirliğine gittiği seyahat acenteleri lehine ayrımcılık yaptığı; ibadet yerlerinin Diyanet İşleri Başkanlığı'nın hac ve umre seyahat hizmetlerine yönelik tanıtımda aktif olarak kullanıldığı ve bu durumun diğer seyahat acenteleri aleyhine sonuçlar doğurduğu iddialarını içeren başvuru üzerine hazırlanan İlk İnceleme Raporu, 11-17 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen Önaraştırma Raporu 11-33 sayılı Kurul toplantısında değerlendirilmiştir. Rekabet Kurulu söz konusu toplantısında;

1- Dosya konusu iddialara yönelik olarak Diyanet İşleri Başkanlığı hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına,

2- Bununla birlikte, konuya ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 30 (f) maddesi uyarınca Diyanet İşleri Başkanlığına görüş bildirilmesi hususunda Başkanlığın görevlendirilmesine karar vermiştir.

Bu çerçevede hac ve umreye yönelik seyahat hizmetleri pazarlarına ilişkin olarak Rekabet Kurumu'na intikal eden sorunlara ve bu sorunların giderilmesinde dikkate alınabilecek hususlara işaret etmek amacıyla oluşturulan Rekabet Kurumu Başkanlığı görüşü Diyanet İşleri Başkanlığı'nın dikkatine sunulmaktadır.

Suudi Arabistan'a yapılan kutsal ziyaretler olan hac ve umreye ilişkin hizmetlerin sunulduğu pazar son dönemde özellikle umre ziyaretlerinin artması ile tahmini olarak 500.000.000 Euro'yu aşkın yıllık cirosu olan önemli bir pazar haline gelmiştir. Söz konusu pazarlarda Diyanet İşleri Başkanlığı ile birlikte çok sayıda A grubu yetki belgesine sahip acente faaliyet göstermektedir. Bilindiği üzere Diyanet İşleri Başkanlığı, hac ve umre konusunda hem düzenleyici ve denetleyici fonksiyona hem de pazarda faaliyet gösteren bir oyuncu olarak yasal bir takım imtiyazlara sahiptir. Bu imtiyazlardan en önemlisi ilgili Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde hacca yönelik seyahatlerde sahip olduğu %60'lık kotadır. Bu imtiyaz, yasal düzenlemeler temelinde hacca yönelik seyahat hizmetleri ilgili ürün pazarında Diyanet İşleri

Başkanlığı lehine bir sonuç doğurmaktadır. Öte yandan hacca yönelik seyahat hizmetleri pazarı, Suudi Arabistan'ın çeşitli gerekçelerle gelecek hacı adayı sayısına ülke bazında kota uyguladığı bir pazardır. Bu nedenle pazar, büyüme potansiyeli sınırlı olan bir pazardır. Dolayısıyla, gerek Suudi Arabistan'ın uyguladığı ülke kotası ve gerekse Bakanlar Kurulu kararının Diyanet İşleri Başkanlığı'na tanıdığı %60'lık kontenjan nedeniyle, hacca yönelik seyahat hizmetleri pazarında Diyanet İşleri Başkanlığı'nın avantajlı olduğu suni bir pazar dengesinin sağlandığını belirtmek mümkündür.

Kutsal ziyaretler bakımından dikkat çeken bir başka husus, hacda uygulanan kotanın yol açtığı talep fazlasının umre seyahatlerine olan talebi arttırmasıdır. Bu artış özellikle son beş yıllık dönemde kayda değer oranlarda olmuştur. Hacca yönelik seyahat hizmetleri pazarında olduğu gibi umre hizmetleri pazarında da, son dönemde Diyanet İşleri Başkanlığı ağırlığını hissettirmeye başlamış ve pazarın %50'sini aşkın kısmını kontrol eden önemli bir aktör haline gelmiştir. Yapılan incelemeler bu durumun, seyahat acenteleri tarafından son dönemde artarak iletilen rekabetçi şikayet ve kaygıların temelinde yatan unsur olduğunu göstermektedir.

Rekabet Kurulu bugüne kadar verdiği çeşitli kararlarda¹, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın Bakanlar Kurulu Kararı ile kendisine verilen idari görevleri yerine getirirken iktisadi faaliyette bulunmuş sayılamayacağını; bununla birlikte, hacı adaylarının hac ve umreye götürülmesine yönelik sunulan hizmetin özel seyahat acenteleri tarafından sunulan hizmet ile benzer nitelik taşıması, bu seyahat acentelerine ilgili ürün pazarlarında ikame/rakip olması ve fiyatların maliyetlerin yanı sıra az da olsa bir ihtiyat akçesi de içeren bir politika çerçevesinde belirlenmesi itibariyle Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından sunulan hac ve umre seyahat organizasyonu hizmetlerinin iktisadi faaliyet olarak nitelendirilebileceğini değerlendirmiştir. Bu çerçevede Rekabet Kurulu, rekabet hukuku kapsamında finansman yönteminden ve hukuki statüsünden bağımsız olarak ekonomik faaliyette bulunan tüm birimlerin teşebbüs olarak kabul edilebileceği de göz önünde bulundurularak, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın hac ve umreye yönelik hizmetlerinin ekonomik niteliği haiz olması ve hac ve umre yapacakların ödeyecekleri ücret miktarının ve bu hizmete ilişkin esasların Diyanet İşleri Başkanlığı bünyesinde oluşturulan Komisyon tarafından belirlenmesi itibariyle Diyanet İşleri Başkanlığı'nın 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs olarak kabul edilebileceğini tespit etmiştir.

Ülkemizden gerçekleştirilen kutsal ziyaretlerin, amacına uygun ve sağlıklı biçimde gerçekleştirilebilmesi gerekçesiyle oldukça sıkı ve kapsamlı biçimde regülasyona tabi tutulduğu görülmektedir. Hac ve umre seyahatlerinin gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemelerin incelenmesinden, bu düzenlemelerin teşebbüs niteliğindeki Diyanet İşleri Başkanlığı'nın sahip olduğu konumu elde etmesinde ve güçlendirmesinde önemli role sahip

¹ 13.05.2009 tarih ve 09-22/455-113 sayılı; 02.06.2011 tarih ve 11-33/717-223 sayılı kararlar.

olduğu anlaşılmaktadır. Zira ilgili mevzuat dahilinde acentelere getirilen pek çok yükümlülük bulunmasına rağmen, Diyanet İşleri Başkanlığı bu unsurlardan bağışık olarak faaliyet göstermektedir. Örneğin Diyanet İşleri Başkanlığı'nın seyahat hizmetleri kapsamında teminat yatırmasına, sigorta şirketleri ile anlaşmasına gerek bulunmamaktadır. Öte yandan Diyanet İşleri Başkanlığı aynı pazarda faaliyet gösterdiği ve kendisinin tabi olmadığı yasal zorunluluklara tabi olan hac ve umre hizmeti sunan seyahat acentelerinin denetimini yapmakta, vize almalarını sağlamakta, din görevlilerini belirlemekte ve bu acentelere gerektiğinde idari ve mali yaptırımlar uygulamaktadır. Dolayısıyla hac ve umreye yönelik seyahat hizmetlerinin gerçekleştirildiği pazar, aynı zamanda pazarda faaliyeti de bulunan bir teşebbüsün denetimi ve gözetimi altındadır.

Yukarıda da yer verildiği üzere, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın hac ve umre pazarında sahip olduğu sırasıyla %60 ve %50'lik pazar payları, hac ve umre seyahatlerine yönelik hizmetlerin sunulduğu pazarların her birinde hakim durum yaratabilecek pazar payları olarak dikkat çekmektedir. Bilindiği üzere 4054 sayılı Kanun'un hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklayan altıncı maddesi ve bu çerçevede verilen Rekabet Kurulu kararları, hakim durumda bulunan teşebbüslere bulundukları pazardaki rekabeti bozmamaya yönelik özel bir sorumluluk getirmektedir. Bu minvalde, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın da, hem hakim durum tespitine yol açabilecek pazar payına sahip olması, hem de faaliyette bulunduğu pazarların düzenleyici ve denetleyici otoritesi olması nedenleriyle hac ve umreye yönelik seyahat hizmetleri pazarında rekabeti bozmama yükümlülüğü altında olduğunu belirtmek mümkündür.

Bu bakımdan değerlendirildiğinde ve hac ile umre faaliyetleri arasında bir ayırım yapıldığında, umre faaliyetlerinin ilgili mevzuat dahilinde daha rekabetçi bir yapıya sahip olmasının önünde bir engel görülmemektedir. Zira hac faaliyetlerinin aksine umre faaliyetleri bakımından ilgili yasal düzenlemelerle Diyanet İşleri Başkanlığı'na ayrılmış olan bir kota bulunmamakta; hac pazarına kıyasla daha serbest bir pazar yapısı bulunmaktadır. Bununla birlikte ilgili düzenlemeler bakımından acenteler ve Diyanet İşleri Başkanlığı'nın farklı hükümlere tabi oluşu umre faaliyetleri bakımından da geçerlidir. Bu nedenle umre hizmetlerinde de hem pazar oyuncusu hem de düzenleyici ve denetleyici olarak Diyanet İşleri Başkanlığı'nın belirleyiciliği dikkat çekmektedir. Rekabet hukuku bakımından değerlendirildiğinde, bu belirleyici etkinin pazarda faaliyet gösteren diğer teşebbüslerin faaliyetlerini zorlaştırmamasının önem arz ettiği açıktır. Bu bakımdan, sektöre yönelik düzenleyici ve denetleyici fonksiyonların asli amaçlarına hizmet etmelerinin yanı sıra özel teşebbüsler bakımından giriş engelleri yaratmayan, işlem maliyetlerini arttırmayan ve bir bütün olarak iktisadi faaliyetleri kısıtlamak

suretiyle özel teşebbüsler tarafından tüketicilere sunulabilecek kazançları dışlamayan nitelikte olması önemli bir gerekliliktir.

Dolayısıyla, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın pazarda hem düzenleyici/denetleyici konumunda olması hem de önemli bir pazar payına sahip teşebbüs olmasının yarattığı bir takım etkilerin olduğu görülmektedir. Rekabet hukuku uygulamaları bakımından, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin rakibi konumunda olan Diyanet İşleri Başkanlığı'na piyasayı düzenleme, bir başka deyişle rakiplerini denetleme yetkisi verilmesinin rekabetçi piyasa mantığı ile çeliştiği söylenebilir. Her ne kadar görüşmelerde gerek Diyanet İşleri Başkanlığı gerekse Başkanlığın ilişkili olduğu Vakıf yetkilileri tarafından Diyanet İşleri Başkanlığı'nın ilgili pazarlarda faaliyet göstermesinin sektörün sağlıklı işleyişi bakımından elzem olduğuna dikkat çekilse de, etkin bir denetimin istenilen sonuçların alınmasında yeterli olabileceği; bunun yanı sıra rekabetçi perspektiften daha sağlıklı sonuçlar alınmasını teminen pazarda özel teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması sonucunu doğuran pazar yapısının iyileştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bilgi edinilmesini rica ederim.



Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Başkan