

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-4-348 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : **12-29/854-254**
Karar Tarihi : 31.05.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Prof. Dr. Metin TOPRAK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ,
İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY,
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER : Canan İÇEL, Zeynep ŞENGÖREN

C. BAŞVURANLAR : - Erdinç ÜNAL
Merkez Mah. No:49 D.3 Avcılar/İstanbul
- Cahit DÜZCAN
Valide-i Atik Mah. Kartalbaba Cad. No: 30/5 Üsküdar/İstanbul
- Elif İdil KARACA
Fatih Cad. Şefika Sok. No:1/9 Yalova
- Kemal VAROL
Harem İskele Cad. Selimiye Üsküdar/İstanbul
- Tarkan YÜCEDAĞ
Bahçelievler M. Stadyum Cad. No:33 Yalova
- Serdar ACAR
Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yalova
- Ömer Halim BERBEROĞLU
Camçeşme Mah. Barbaros Cad. No: 6 Pendik/İstanbul
- Ertan Kubilay İLERİ
Mehmet Akif Ersoy Mah. Mithatpaşa Cad. No:11/4
Çiftlikköy/Yalova
- Muhammet BALCI
Atatlar M. Kübra Sok. No:2/5 Kartal /İstanbul
- İlknur MENEKŞE
Bağdat Cad. No:370/7 Maltepe/İstanbul
- Ahmet AKYOL
Camçeşme Mah. Barbaros Cad. No:6/B Pendik /İstanbul
- Fatih AKYOL
Kartal/İSTANBUL
- Hasan AKBAY
Bahariye Cad. Adliye Palas Apt. No: 72/10 Kadıköy/ İstanbul
- Turgut İNAN
Cumhuriyet Mah. Yalı Cad. No:4 Kuru Çınarcık/Yalova

- Hüseyin DAMA
Paşakent Mah. 1050 No:2/10 Bandırma/Balıkesir
- Hakan GÜR
Uludağ Üniversitesi Tıp Fakültesi Spor Hekimliği Bursa
- Olca AKBULUT
Ertuğrul Mah. 508 Sok. Denizkent Sit. E 16 Nilüfer/Bursa
- T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü
Eskişehir Yolu 9. km TOBB Binası C blok No: 252 Ankara
- Tüketiciler Birliği Derneği
Turgut Özal (Millet) Cad. Emeksaray Apt. No:22 K: 5 Aksaray Fatih/İSTANBUL
- Yasemin KÜÇÜK
Bağdat Cad. Erenköy Mah. 348/5 A Blok Kadıköy/İstanbul
- Gizlilik talebi bulunan 8 başvuru

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN

: İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş.
Kennedy Cad. Yenikapı Hızlı Feribot İskelesi Fatih/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş.’nin dinamik fiyatlandırma uygulaması ile hakim durumunu kötüye kullanarak aşırı fiyatlama yaptığı ve farklı satış kanallarına farklı fiyatlar uyguladığı iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş. (İDO)’nin, özelleştirme sonrasında dinamik fiyat uygulamasına geçtiği ve bilet fiyatlarının eski fiyatlara göre yaklaşık %50 oranında arttığı belirtilmiş ve İDO’nun tekel konumunda olması sebebiyle tüketicilerin başka bir alternatifinin olmadığı, böylelikle İDO’nun aşırı fiyatlama yaparak hakim durumunu kötüye kullandığı iddia edilmiştir. Ayrıca, farklı satış kanallarına göre bilet fiyatlarının farklılaştığı belirtilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 12.12.2011-10.05.2012 tarihleri arasında giren başvurular üzerine hazırlanan, 12.01.2012 tarih ve 2011-4-348/İİ-12-425.B.A sayı, 06.03.2012 tarih ve 2012-4-80/İİ sayılı İlk İnceleme Raporları’nın görüşülmesi sonucunda önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Söz konusu karar uyarınca düzenlenen, 24.05.2012 tarih ve 2011-4-348/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; İDO’nun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’u ihlal eder nitelikte uygulamalarda bulunduğu yönünde bir bulguya ulaşılamadığı, bu nedenle anılan teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun’un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı ve şikâyetin reddedilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

- (5) Mevcut dosya kapsamında şikâyet konusu incelenirken, hakim durum tespitine ihtiyaç duyulmaksızın kötüye kullanmanın varlığı incelenerek sonuca ulaşılmıştır. Bu nedenle, “İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz”un 20. maddesinde yer alan “Ancak inceleme

konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir” ifadesi doğrultusunda pazar tanımı yapılmamıştır.

I.2. Yapılan Tespitler ve Değerlendirme

- (6) Başvuru konusu 4054 sayılı Kanun’un “Hakim Durumun Kötüye Kullanılması” başlıklı 6. maddesi kapsamında incelenmiştir.

Esasen bir eylemin hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilebilmesi için teşebbüsün hâkim durumda bulunması ve eyleminin kötüye kullanma niteliğinde olması gerekmektedir. Sözü edilen iki kriterden herhangi birisinin bulunmaması durumunda 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesinin ihlalden bahsedilemez. Dosya konusu bilgiler çerçevesinde uygulamanın kötüye kullanma niteliğinde olup olmadığı incelenmiştir.

- (7) Dosya konusu iddia İDO’nun yüksek fiyat uyguladığına ilişkindir. Hakim durumdaki teşebbüslerin bu tip tek taraflı davranışları rekabet hukukunda “aşırı fiyatlama” başlığı altında değerlendirilmektedir.

I.2.1. İDO’dan Gelen Yazılı Açıklamalar

İDO’dan alınan konuya ilişkin bilgilere aşağıda yer verilmiştir:

- (8) İDO tarafından dinamik fiyatlandırma sistemine ilk olarak 01.07.2011 tarihinde Yenikapı-Bandırma seferi ile başlanmış, diğer hatlarda kademeli olarak geçilmiştir. Esnek fiyatlandırma olarak da adlandırılan bu sistem ile erken rezervasyon yapılması halinde ve talebin az olduğu zaman aralığında daha düşük fiyatlar üzerinden bilet alımı yapılabilmekte, talebin yoğun olduğu ve geç rezervasyon yapılan seferlerde ise fiyatlar daha yüksek olmaktadır. Bilet fiyatlarının belirlenmesinde, sunulan koltuk kapasitesinde kalan koltuk sayısı ile seyahat süresinden ne kadar önce rezervasyon işleminin yapıldığı kriterlerine bakılmaktadır. Her bir feribot iş seyahati, ekonomi, promosyon gibi çeşitli ücret sınıflarına tahsis edilmekte, her bir sınıftaki koltuk sayısı önceden belirlenmekte, seyahatin satışa sunulduğu ilk günden itibaren satılan koltuk sayısı ile o yolculuk için öngörülen talep kıyaslanarak biletler farklı ücret seviyelerinden satılmakta ve ilk satılan biletler her zaman daha sonra satılanlara göre daha düşük fiyattan alıcı bulmaktadır. Bu sistem havayolu, demiryolu gibi diğer ulaşım tercihlerinde de kullanılmaktadır.
- (9) Esnek fiyatlandırma sistemine geçişteki amaç, talep değişkenliğini azaltarak kapasite kullanımını optimize etmektir.
- (10) Farklı satış kanallarından farklı fiyata bilet satılmasının nedeni ise, çağrı merkezi işletimi nedeniyle 3. şahıslarla ticari bir sözleşme vasıtasıyla aracılık hizmeti alınması; gişeler üzerinden yapılan satışlar için de personel istihdam edilmesi olup, tüm bunlardan kaynaklanan maliyetler bilet fiyatlarına makul ölçüde yansıtılmaktadır. İnternet üzerinden yapılan satışlarda bu tür maliyetlere katlanılmadığı için, biletler en düşük fiyata internetten alınabilmektedir. Öte yandan, internet satış fiyatı üzerinden 1 TL fark ile gişelerden, 2 TL fark ile de çağrı merkezinden bilet satın alınabilir.

I.2.2. İDO Dış Hat Seferlerindeki Maliyet ve Karlılık Yapısı

- (11) Esasen, aşırı fiyatın rekabet ihlali olarak kabul edilebilmesi için hakim durumdaki firmanın fiyatının sürekli bir biçimde ve önemli ölçüde rekabetçi fiyatın üzerinde olması gerekir. Bu durum pazar gücüne dayanarak aşırı fiyat uygulayan bir firmanın karlılığının yüksek olması gibi bir kabulü de beraberinde getirmektedir. Bundan yola çıkarak öncelikle özelleştirmenin

gerçekleştiği tarihten bugüne kadar aylık ayrıntılı gelir ve gider kalemleri, ardından 2011 ve 2012 yılı Ocak-Mart dönemi karlılık oranları her bir hat bazında karşılaştırılmıştır. Dosya mevcudu bilgilere göre, İDO'nun deniz otobüsü seferlerinde (.....). İDO'nun söz konusu hatlardaki özelleştirme ve özelleştirme sonrası karlılık oranları karşılaştırıldığında ise şu görünüm karşımıza çıkmaktadır: (.....),(.....) ile (.....) hatlarında özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası karlılık seviyesi negatif seviyelerde seyretmiş, (.....) hattında ise özelleştirme öncesinde artı olan karlılık seviyesi eksili rakamlara gerilemiştir. Yine özelleştirme öncesinde zarar eden (.....) hattında ise 2012 yılı Ocak ve Şubat aylarında pozitif karlılık rakamları yakalanmış, ancak aynı yılın Mart ayına gelindiğinde yeniden zarar edilmiştir.

- (12) Öte yandan, hızlı feribot hatlarında (.....) hattı dışında yolcu gelirleri toplam giderleri karşılamaktadır. (.....) ise 2011 yılının Temmuz ve Ağustos aylarında yüksek olan kar miktarı ortadan kalkmış sonraki aylarda (Ekim hariç) hat zarar etmeye başlamıştır. Özelleştirmeden bu yana karlılık oranlarına bakıldığında ise (.....) dışındaki hatların karlı olduğu; ancak karlılık oranlarının 2011 yılı Temmuz ayından sonra gerilediği belirlenmiştir.
- (13) Özelleştirme öncesi ve sonrası üç aylık dönemler karşılaştırıldığında da (.....) hattı dışında karlılık oranlarının düştüğü anlaşılmaktadır. (.....) hattı özelleştirme öncesi de zarar etmekle birlikte özelleştirme sonrasında daha az zarar eder hale gelmiştir.
- (14) Ayrıca, 2011 ve 2012 yılı Mart ayı karlılık oranları kıyaslandığında, yalnızca (.....) hattında fark edilir bir artışın yaşandığı, (.....) hattında değişmediği, (.....) hattında ciddi bir düşüşün gerçekleştiği, (.....) hattında ise zararların önemli ölçüde azaldığı belirlenmiştir.
- (15) Diğer taraftan, İDO'nun (.....) hattındaki verilere göre, diğer hatların aksine karlılık yüksektir. Özelleştirme öncesi dönemle (Ocak-Mart) karşılaştırıldığında ise Ocak ve Mart ayları için karlılık oranlarının bir önceki yıla göre yaklaşık iki katına kadar çıktığı, ancak Şubat ayındaki oranların benzer seyrettiği anlaşılmaktadır.
- (16) Netice itibarıyla, İDO dış hatlarda yalnızca (.....) hattında kar elde edebilmektedir. (.....).

1.2.3. Fiyat Kıyaslaması

- (17) Aşırı fiyatlamanın tespitinde kullanılan fiyat kıyaslaması, teşebbüsün kendi fiyatları arasında yapılabileceği gibi, diğer teşebbüslerin fiyatlarıyla da yapılabilmektedir. Kuruma intikal eden şikayetler, daha çok İDO'nun özelleştirme sonrası uyguladığı dinamik fiyatlandırma sistemi ile fiyatların fahiş oranda arttığı yönünde olduğundan; Yenikapı-Bursa, Yenikapı-Yalova, Pendik-Yalova hatlarındaki fiyat artışları incelenmiştir. Yine dinamik fiyatlandırma uygulanmadığı halde, başvuru konusu olan Eskihisar-Topçular hattı için de özelleştirme öncesi ve sonrası fiyat değişimi dikkate alınmıştır.
- (18) Pendik-Yalova hattı haricinde, genel olarak hatlardaki fiyat artış oranlarının %30'un altında kaldığı görülmektedir. Ancak, bu hatlarda Mart 2012 dönemindeki giderlerde; bir önceki yılın aynı ayı ile karşılaştırıldığında Eskihisar-Topçular hattında %(.....), Yenikapı-Yalova hattında %(.....), Pendik-Yalova hattında %(.....), Yenikapı-Bursa hattında %(.....) ve Yenikapı-Bandırma hattında %(.....) oranında maliyetten kaynaklanan artışların yaşandığı görülmektedir. Nitekim İDO yetkilileri de pek çok kez, giderlerinde gerçekleşen artışa dikkat çekmişlerdir. Bu nedenle, bir önceki yıla göre %(.....) aralığında gider artışları yaşandığı dikkate alındığında %30 oranındaki fiyat artışının makul olduğu açıktır. Bu çerçevede, yalnızca %60 oranında artan Pendik-Yalova hattındaki yolcu fiyatları için fiyat-maliyet analizi yapılmıştır. Diğer tüm hatlardaki fiyat artış oranları %30'un altında kaldığı için fiyat-maliyet analizine gerek olmadığı neticesine varılmıştır.

I.2.4. Fiyat-Maliyet Kıyaslaması

- (19) Dosya kapsamında Pendik-Yalova hattındaki yolcu fiyatları ve yolcu başına düşen maliyet bilgileri incelenmiştir: Şubat 2012 verileri baz alınarak yapılan çalışmada, (.....). Buna göre, 12 TL ortalama yolcu fiyatına karşılık (.....) TL gibi bir birim maliyet ortaya çıkmaktadır. Bu durumda fiyat, maliyetten %(.....) oranında daha fazladır. (.....).
- (20) Pendik-Yalova güzergahında karayolu taşımacılığı imkanı da bulunmakla birlikte, karayolunun 75 dakika olan gidiş süresi ve 15 TL olan fiyatı ile İDO'nun 45 dakika süren ve ortalama 12 TL olan hızlı feribot seferinin birbirinin ikamesi olmadığı açıktır. Bu durumda ilgili hatta İDO fiili bir tekel ya da pazar gücü yüksek bir teşebbüs olmakla birlikte, teşebbüsün diğer dış hatlarında zarar ediyor olması veya karlılık ile fiyat artış oranının düşük olması göz önünde bulundurulduğunda, yalnızca Pendik-Yalova hattındaki maliyetinin üstüne uyguladığı yaklaşık %(.....) oranındaki bir kar marjının sömürücü bir kötüye kullanmaya örnek teşkil edecek boyutta olamayacağı değerlendirilmektedir.
- (21) Ayrıca bu hattın toplam gelir-gider dengesine bakıldığında da benzer bir sonuca ulaşmak mümkündür. Pendik-Yalova hattında özelleştirmenin henüz yapılmadığı bir önceki yılın aynı döneminde de karlılık oranlarının %(.....) seviyesinde olduğu belirlenmiştir. Buradan, ilgili hatta bir önceki yıla göre yolcu gelirlerinde artış yaşanmakla birlikte, toplam giderlerin de arttığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, Pendik-Yalova hattında 2012 yılı Mart ayında gerçekleşen %(.....) oranındaki karlılığın aşırı olarak kabul edilmemesi gerektiği sonucuna varılmıştır.
- (22) Netice itibarıyla, incelenen (.....) hatlarında karlılıkların negatif seyrettiği, (.....) için ise iki dönem arasındaki karlılık artışların yüksek olmadığı ve fiyat artışlarının gider artışlarına paralel gerçekleştiği anlaşılmış ve aşırı fiyat iddialarının gerçeği yansıtmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (23) Son olarak, İDO'nun nihai tüketicilere farklı satış kanallarındaki farklı fiyat uygulaması ile kendisi için maliyet avantajı sağlayan kanallara yönlendirmeye çalıştığı ve bu avantajı o satış kanalından yapılacak bilet fiyatlarına yansıtarak tüketicilere de aktardığı belirlenmiştir. İDO'nun bu davranışının dışlayıcı veya sömürücü nitelikte olmadığı ve dinamik fiyatlandırmaya karşı getirilen aşırı fiyat iddiaları çerçevesinde de değerlendirilemeyeceği kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetlerin reddi ile soruşturma açılmamasına Kurul Üyesi İsmail Hakkı KARAKELLE'nin farklı gerekçesi ve OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

FARKLI GEREKÇE

(31.05.2012 tarih, 12-29/854-254 Sayılı Kurul Kararı)

Kurul'un 31.05.2012 tarih, 12-29/854-254 Sayılı Kurul Kararı'na aşağıda açıklanan farklı gerekçeyle iştirak edilmiştir.

İstanbul Deniz otobüsleri sanayi ve ticaret A.Ş.'nin(İDO) özelleştirilmesi sürecinde; İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 1998/4 Sayılı tebliğ uyarınca talep edilen Rekabet Kurulu Görüşü 16.12.2010 tarihli 10-78/1601-M sayılı kararla adı geçen Belediye'ye gönderilmiştir. Söz konusu Görüşte;

- "İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.'deki İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Bağlı Kuruluşları ve İştiraklerine ait hisselerin tamamının blok satış yöntemiyle özelleştirilmesinde sakınca bulunmadığı,
- Ancak Marmara Denizi'nin kuzeyi ve güneyi arasında feribot taşımacılığı pazarında yer alan hatlardan,

-Eskihisar-Topçular hattı ile Pendik- Yalova hattının

-Yenikapı- Bursa hattı ile Yenikapı-Bandırma veya Yenikapı-Yalova hattının birlikte satışının rekabetçi endişeler yaratabileceği" belirtilmiştir.

Dosya konusu şikâyetlerden de anlaşılacağı üzere, Belediye İDO'nun özelleştirmesinde Rekabet Kurulu Görüşünde yer verilen rekabetçi endişeleri paylaşmamış ve özelleştirmeye konu edilen bütün hatları aynı Görüşte "...hisselerin tamamının blok satış yöntemiyle özelleştirilmesinde sakınca bulunmadığı" şeklinde ifadeye dayanarak bir teşebbüse (bir ortak girişime) devretmiştir.

Yine dosya konusu şikâyetlerden idarenin bu tercihi yaparken, Kurul Görüşünde belirtilen hatlara yönelik olarak fiyat regülasyonu anlamında bir önlem almadığı anlaşılmaktadır. Oysa 24.05.2012 tarihli 2011-4-348/ÖA sayılı Öneri Raporunda da (S.30) belirtildiği üzere, örneğin Pendik Yalova hattında İDO fiili tekel ya da Pazar gücü yüksek bir teşebbüs konumundadır. Bu ve benzeri hatların özel işletmecilere devri halinde, bu hatları kullanan tüketicilerin muhtemel mağduriyetlerinin önüne geçmek için fiyat regülasyonuna ihtiyaç bulunmaktadır. Çünkü, adeta doğal tekel konumunda olan bu hatların işletmecileri rekabetçi fiyatın çok üstünde fiyat uygulamaları halinde pazara yeni giriş tehdidi ile karşı karşıya kalmayacakları gibi, karayolu da bu hatlara gerçek bir alternatif oluşturamayacaktır. Nitekim, dosya konusu şikâyetlerden ve Öneri Raporundan, henüz bir soruşturmayı gerektirecek seviyeye ulaşmamakla birlikte, fiyatların bazı hatlarda hızlı bir yükseliş eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, Öneri Raporunda(S.28) yer alan, İDO'nun gönderdiği bilgilere dayanılarak hazırlanan, tablolardan Pendik-Yalova hattında özelleştirme öncesi (.....) TL olan yolcu fiyatının özelleştirme sonrası (.....) TL'ye, (.....) olan araç fiyatının ise (.....) TL'ye çıktığı görülmektedir.

Pazarın çok daha rekabetçi olan iç hatlar bölümüne UKOME'nin fiyat regülasyonu ile müdahale etmesi karşısında, dış hatlarda özellikle doğal tekel benzeri özellikler gösteren Pendik- Yalova hattı gibi hatlarda fiyat regülasyonunun olmaması anlaşılamamıştır. Konuya

12-29/854-254

ilişkin bir mevzuat eksikliği varsa, bunun ilgili idare (Belediye ve/veya Ulaştırma Bakanlığı) tarafından süratle giderilmesi beklenir.

Sonuç olarak, söz konusu karara, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 27/9. maddesi uyarınca; başta Pendik- Yalova hattı olmak üzere pazar dinamiklerinin aşırı fiyatlamayı engelleyemeyeceği anlaşılan hatlarda fiyat regülasyonu yapılmasını öneren Rekabet Kurul'u görüşünün ilgili mercilere bildirilmesi gerektiği gerekçesiyle iştirak edilmiştir.

İsmail Hakkı KARAKELLE
Kurul  yesi