

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2025-6-004
Karar Sayısı : 25-10/224-113
Karar Tarihi : 13.03.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN,
Cengiz ÇOLAK, Rıdvan DURAN

B. RAPORTÖRLER : Mehmet Yavuz GÜNER, Muhammet Cuma KÜRKÇÜ,
Taner ÇAKIR, Bensu KARAOĞLU, Volkan AYHAN

**C. BAŞVURUDA
BULUNAN**

: - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

**D: İNCELENEN
TARAFLAR**

- : - Anadolu Kılavuzluk A.Ş.
Temsilcileri: Av. Ebru GÜLEÇ ZENGİN, Av. Begüm ŞENTÜRK
Meşrutiyet Cad. Şişhane Sok. Ersoy İş Merkezi
No:102/11-12 Beyoğlu/İstanbul
- Arpaş Ambarlı Römorkaj Pilotaj A.Ş.
Temsilcileri: Av. H. Emre ÖNAL, Av. İlayda AKÇA
Nida Kule, Levent, Harman Sok. No: 7 K:6, 34394
Şişli/İstanbul
- Deniz Kılavuzluk A.Ş.
Temsilcileri: Av. Fikret Taha KURŞUN, Av. Tolga TÜRKOĞLU
Kozyatağı Mh. İbrahim Ağa Sok. No:12/24 Kadıköy/İstanbul
- Marin Römorkör ve Kılavuzluk A.Ş.
Temsilcisi: Av. Metin KARAÇAĞLAYAN
Mahall Ankara Dumlupınar Blv. No:274/2 C2 Blok
K:16 D:122 Mustafa Kemal Çankaya/Ankara
- Sanmar Denizcilik Makina ve Ticaret A.Ş.
Temsilcisi: Av. Müge CANPOLAT EROL
Altayçeşme Mah. Öz Sok. Cimili Apt. No:15
K:5 D:24 Maltepe/İstanbul
- Uzmar Uzmanlar Denizcilik Ticaret ve Sanayi Ltd. Şti.
Temsilcisi: Prof. Dr. Aydın ÇELEN
Alacaatlı Mah. Aka Atabilge Sitesi A3 Blok No:61
Çankaya/Ankara

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Deniz kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri sektöründe faaliyet göstermekte olan teşebbüslerin birlikte hareket ederek kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti sunan diğer firmaların faaliyetlerini zorlaştırmak ve pazarı rakip teşebbüslere kapatmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiği iddiası kapsamında yapılan geçici tedbir talebi.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 20.11.2024 tarih ve 59245 sayı ile intikal eden gizlilik talepli başvuruda özetle;

- Deniz kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri sektöründe faaliyet göstermekte olan Anadolu Kılavuzluk A.Ş. (ANKAŞ), Deniz Kılavuzluk A.Ş. (DEKAŞ), Sanmar Denizcilik Makina ve Ticaret A.Ş. (SANMAR), Marin Römorkör ve Kılavuzluk A.Ş. (MARINTUG) arasında “Ambarlı Protokolü” adı verilen bir “nezaket sözleşmesi”nin akdedildiği,
- Bu protokol neticesinde, 2019 yılında kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinin rekabete açılması ve İdarece¹ izinlerin dağıtılması sürecinde bahse konu teşebbüslerin birlikte hareket etmesi sonucunun doğduğu,
- Ambarlı Protokolü’nün taraflar arasında akdedilmiş iş birliğini gösteren münferit bir olay olmaktan öte sektörde yerleşik bir iş birliğinin göstergesi olabileceği, nitekim benzer bir protokolün Bakırköy 3. Asliye Ticaret Mahkemesi’nde görülmekte olan 2020/438 Esas numaralı davada da yer aldığı, dava içeriğinden MARINTUG’un Ambarlı Limanı için hizmet yetkisi alması akabinde MARINTUG, Arpaş Ambarlı Römorkaj Pilotaj AŞ (ARPAŞ) ve Ambarlı Kılavuzluk Anonim Şirketi (AKAŞ)² arasında imzalanan protokolle AKAŞ’ın ticari faaliyetlerini sürdürmesi için elzem nitelikte olan malvarlıklarının MARINTUG’a devredildiği, bu yolla AKAŞ’ın Ambarlı Limanı’nda ticari faaliyetlerinin devamının imkânsız hale getirildiğinin ve şirketin zarara uğratıldığının anlaşıldığı,
- Bütün bunlara ek olarak, ARPAŞ’ın 20 yılı aşkın süredir Ambarlı Limanı’nda römorkörcülük hizmeti vermekte olduğu, ancak daha sonra Uzmar Uzmanlar Denizcilik Ticaret ve Sanayi Limited Şirketi (UZMAR) ile AKAŞ arasında bir protokol akdedildiği ve bu protokol neticesinde ARPAŞ’ın Ambarlı Limanı’nda vermekte olduğu römorkörcülük hizmetlerinden UZMAR lehine çekildiği

iddia edilerek konu hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) kapsamında gereğinin yapılması talep edilmiştir.

- (3) Şikâyetçi tarafından ayrıca; 09.07.2024 tarihli ve 32597 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 7519 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 2. maddesi ile getirilen düzenleme uyarınca yapılacak ihalelerde de söz konusu teşebbüslerin aynı rekabeti bozucu davranışlarla kamu zararına yol açarak ciddi ve telafisi imkânsız zararlar doğuracakları dikkate alındığında, 4054 sayılı Kanun’un 9. maddesi uyarınca şikâyet konusu teşebbüslerin yeni bir ihaleye katılmamaları yönünde geçici tedbir kararı alınması ve şikâyet konusu eylemler ve düzenlemeler konusunda T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Bakanlık) nezdinde girişimlerde bulunulması talep edilmiştir.
- (4) Başvuruya ilişkin hazırlanan 13.01.2025 tarih ve 2025-6-004/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulunun (Kurul) 16.01.2025 tarihli toplantısında görüşülerek bahse

¹ 2019 dönemine ilişkin kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri izinlerinin dağıtılması 30642 (4. Mükerrer) sayılı Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmiş olup bu kapsamda izinlerin dağıtılmasından sorumlu idare Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğüdür. 17.01.2020 tarih ve 56 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü lağvedilmiş ve yetkileri Denizcilik Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Dosya kapsamında “İdare” ifadesinden anlaşılması gereken Denizcilik Genel Müdürlüğüdür.

² 1998-2019 yılları arasında Ambarlı Limanında römorkörcülük hizmeti ARPAŞ tarafından yerine getirilmiştir. AKAŞ, 31.12.2018 tarihli Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Yönetmeliği ile kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerine ilişkin yetkilendirmelerin ayrıştırılması sebebiyle ARPAŞ hissedarları tarafından kurulmuştur.

konu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 25-02/58-M sayı ile karar verilmiştir.

- (5) Yapılan önaraştırma sonucunda düzenlenen ve geçici tedbir talebini içeren 19.02.2025 tarihli ve 2025-6-004/ÖA sayılı Rapor görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (6) **G. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenen şartların sağlanmaması nedeniyle taraflar hakkındaki geçici tedbir talebinin reddedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (7) Şikâyetçi tarafından; ANKAŞ, ARPAŞ, DEKAŞ, MARINTUG, SANMAR ve UZMAR'ın 2019 yılında İdare'ye başvuru süreçlerinde rekabete aykırı bir işbirliği içerisinde davrandıkları, 2025 yılında yapılması planlanan deniz kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerine ilişkin kamu ihalelerinde de bu işbirliklerine devam edecekleri ve kamu zararına yol açacakları iddia edilerek, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca şikâyet konusu teşebbüslerin yeni bir ihaleye katılmamaları yönünde geçici tedbir kararı alınması talep edilmiştir.
- (8) 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası "... nihai karara kadar ciddi ve telafi olunamayacak zararların ortaya çıkma ihtimalinin bulunduğu durumlarda, ihlalden önceki durumu koruyucu nitelikte ve nihai kararın kapsamını aşmayacak şekilde" geçici tedbir kararı alınabileceği hükmünü haizdir.
- (9) Rekabet Terimleri Sözlüğü'nde geçici tedbir kararları "*bir rekabet incelemesi sonuçlanana kadar, piyasada sonradan onarılamayacak bir zararın oluşmaması için, rekabet otoritelerinin inceleme süresince teşebbüslere getirdiği ve ihlalden önceki durumu korumaya yönelik önlemler*" olarak tanımlanmaktadır.³ Bununla birlikte, Kurulun geçici tedbir kararı verebilmesi için; ortada bir ihlal şüphesinin olması, ciddi ve telafi edilemeyecek zarar tehlikesinin varlığı, tedbir kararının ihlalden önceki durumu koruyucu nitelik taşıması ve nihai kararın kapsamının aşılması şartlarının kümülatif olarak sağlanması gerekmektedir.⁴
- (10) Geçici tedbir kararının verilebilmesi için gerekli olan ilk şart, ihlal şüphesinin varlığı olarak belirlenmiştir. Bu noktada, söz konusu şartın sağlandığının kabul edilmesi için hangi standardın aranacağı önem arz etmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrasında açıkça ifade olunmamakla birlikte, geçici tedbirlere başvurulabilmesi için Kurulun, hakkında önaraştırma ya da soruşturma yürüttüğü teşebbüslerin davranışlarını, Kanun'un 4., 6. veya 7. maddelerini açık şekilde ihlal edebilecek nitelikte bulması gereklidir. Ancak burada sözü edilen ihlal ile nihai kararla tespit olunacak türde bir ihlal değil, geçici tedbir uygulanmasını haklı kılacak derecedeki kuvvetli ihlal şüphesi kastedilmektedir.⁵ Bu bağlamda, geçici tedbir uygulanmasını haklı kılacak derecedeki kuvvetli ihlal şüphesinin yerinde incelemeler neticesinde elde edilen delillerle ve dosya kapsamındaki diğer bulgularla ortaya konulması gerekmektedir.
- (11) Dosya kapsamında elde edilen bilgiler ve belgeler değerlendirildiğinde, geçici tedbiri haklı çıkaracak kuvvette bir şüphenin oluşmadığı; ancak açılacak bir soruşturmada, sektöre ilişkin daha fazla bilgi elde edilerek sektördeki işbirliklerinin, protokollerin ve

³<https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/rekabet-terimleri-sozlugu/terimler-listesi?icerik=66cbe9d6-419c-4608-884c-bee47ee984e0> (Erişim Tarihi: 10.02.2025)

⁴ Ankara 9. İdare Mahkemesinin 25.05.2022 tarihli, 2021/2069 E. ve 2022/1157 K. sayılı kararı.

⁵ Ankara 9. İdare Mahkemesinin 25.05.2022 tarihli, 2021/2069 E. ve 2022/1157 K. sayılı kararı.

yerinde incelemelerde elde edilen belgelerde danışıklılığa işaret eden ifadelerin ayrıntılı olarak incelenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Öte yandan Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Hakkında Yönetmelik 11.02.2025 tarihinde, önaraştırma süreci içerisinde yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla 2025 yılında yapılması planlanan ihalelere ilişkin hizmet sahaları ve yeterlilik şartları önaraştırma devam ederken belirlendiğinden, 2025 yılında yapılması planlanan ihalelerde teşebbüslerce danışıklı davranıldığına ilişkin değerlendirme; ancak soruşturma ve ihale süreçlerinde elde edilebilecek bilgiler ve belgeler çerçevesinde yapılabilecektir. 2025 yılında yapılması planlanan ihalelerde kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinin özel teşebbüslere 20 yılı geçmemek üzere verileceği göz önünde bulundurulduğunda, taraflara bu aşamada kuvvetli ihlal şüphesi oluşmadan getirilecek olası bir geçici tedbirin, ihale süreçlerinde tarafları dezavantajlı konuma getirerek, ihalelerin sağlıklı yürütülmesini engelleyebileceği ve nihai kararın kapsamını aşabilecek boyutta olabileceği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede dosya kapsamındaki bilgiler ve belgeler dikkate alındığında; geçici tedbir şartlarının kümülatif olarak karşılanamaması gerekçesiyle taraflara bu aşamada herhangi bir geçici tedbir uygulanmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

I. SONUÇ

- (12) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca geçici tedbir uygulanmasına gerek olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir