

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2009-4-247  
Karar Sayısı : 10-45/803-265  
Karar Tarihi :24.6.2010

(Önaraştırma)

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

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

**B. RAPORTÖRLER** : Muhammed GÜNDOĞDU, Recep GÜNDÜZ

**C. BAŞVURAN** : İhbar

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILAN** : Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği  
Dikilitaş Aşık Kerem Sk. No:42 34349 Beşiktaş/İstanbul

**E. DOSYA KONUSU:** Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği (TÜRSAB)'nin hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarında ayrımcı uygulamalarda bulunduğu; seyahat acenteliği hizmetleri ile ilgili bankacılık ve sigortacılık faaliyetlerinde üyelerini belirli firmalara yönlendirdiği ve ayrıca uçak bileti satış acenteliği hizmetleri pazarında etkin rekabeti bozmak suretiyle 4054 sayılı Kanunu ihlal ettiği iddiaları.

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikâyet dilekçesinde ileri sürülen iddialardan 4054 sayılı Kanun kapsamında olanlar aşağıda özetlenmiştir:

- Son iki yılda hac ve umre organizasyonlarına ilişkin gerçekleştirilen düzenlemeler öncesinde "ortak şirket" olarak nitelendirilen bir takım tur ve seyahat operatörlerine özel kota uygulamalarının gerçekleştirildiği ileri sürülerek ayrımcılık iddiasında bulunulmuştur. Söz konusu uygulamaların belgelerle kanıtlanmasının imkânsız olduğu iddia edilen dilekçede özel kota uygulanan firmalar arasında ... isimleri sayılmış ve ciddi karşılaştırmalar ve araştırmalarla söz konusu ayrımcı uygulamanın ortaya konulabileceği iddia edilmiştir.

- Hac ve umre organizasyonu geçekleştirecek firmaların ilgili düzenlemeler uyarınca TÜRSAB'a vermek durumunda oldukları teminat mektuplarının TÜRSAB tarafından tek bir bankaya yönlendirildiği ileri sürülmekte ve bu suretle TÜRSAB yöneticilerinin çıkar sağladıkları iddia edilmektedir. Konuya ilişkin verilen detaylarda, firmaların TÜRSAB'a verecekleri teminat mektupları için son gün sabah mesainin başlamadığı erken saatlerde TÜRSAB yönetim binasına çağrıldıkları, burada kendilerine teminat mektuplarının TÜRSAB'ın belirlediği bir bankanın şubesinde (şikâyet dilekçesinde ...'nın ... şubesi olduğu ifade edilmiştir.) hazır olduğunun belirtildiği, bu bankanın teminat mektubu için çok düşük oranlarda (%1,-1,5) teminat mektubu komisyonu talebinde bulunacağını iletilendiği, söz konusu tahsilâtın anlaşmanın niteliği gereği makbuzsuz olarak bizzat TÜRSAB yöneticisi tarafından gerçekleştirileceği, bunun karşılığında da tur operatörünün bloke konulmamak kaydıyla hac adaylarına ilişkin bütün hesapları söz konusu bankanın ilgili şubesinde tutması gerektiğinin belirtildiği iddia edilmektedir.

## 10-45/803-265

Şikâyet dilekçesinde konuya ilişkin nakit hareketlerinin gerçekleştiği bankalar; ...'ın ilgili şubeleri olarak belirtilmiştir.

- 50 - Teminat mektupları ile benzer şekilde hac ve umre organizasyonu gerçekleştirecek firmaların ilgili düzenlemeler uyarınca düzenlemek zorunda oldukları sigorta poliçelerinin bir tek sigorta şirketine (...) yönlendirildiği, poliçelerin verileceği son güne kadar poliçe örneklerinin ... haricinde hiçbir sigorta şirketine ve bankaya gösterilmediği bu nedenle de içerikten haberdar olmayan sigorta şirketlerinin poliçeleri için firmalara taahhütte bulunmadıkları iddia edilmektedir. Aynı zamanda dilekçede yöntem olarak teminat mektupları ile benzer şekilde, firmaların son gün sabah erken saatlerde TÜRSAB binasına çağrılarak sigortaya ilişkin poliçe örneklerinin ...'da hazırlandığı başka bir sigorta firmasının teklif vermesinin mümkün olmadığı ve belirlenen fiyat olan 65 TL üzerinden poliçenin imzalanması gerektiğinin belirtildiği iddia edilmekte, bununla birlikte bazı firmaların benzer bir sigorta sözleşmesi için 18 TL üzerinden anlaşma imzalayabileceklerini açıklamaları üzerine bundan vazgeçildiği ileri sürülmektedir.
- 60 - Şikâyet dilekçesinde dile getirilen bir başka iddia, TÜRSAB'a bağlı firmaların özellikle turizm sezonu ve hac ve umre aylarında uçak biletlerini TÜRSAB yöneticilerinin ortak olduğu havayolu acentelerinden almak zorunda kaldıkları, bu şekilde davranmayan firmaların akreditasyonunun iptal edildiğidir. Bu bağlamda Türk Havayolları A.O. (THY)'dan ıskontolu bilet alımlarının söz konusu acenteler tarafından gerçekleştirildiği ve yüksek fiyatlar üzerinden alıcılara satıldığı belirtilmektedir.

70 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 23.10.2009 tarih ve 7616 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 10.12.2009 tarih ve 2009-4-247/İİ-09-RG sayılı İlk İnceleme Raporu, 16.12.2009 tarih ve 09-59 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 09-59/1451-M(1) sayı ile karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 21.6.2010 tarih ve 2010-4-247/ÖA-10-371.M.G. sayılı Önaraştırma Raporu aynı tarih ve REK.0.08.00.00-110/238 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-45 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor'da;

- TÜRSAB'ın şikâyete konu faaliyetlerinin hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarında 4054 Kanun'un 6. maddesine aykırılık teşkil etmediği,
- Şikâyete konu faaliyetlerin ayrımcılık niteliğini haiz olmadığı ve bu nedenle TÜRSAB hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı
- 80 görüşlerine yer verilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. İlgili Pazar

#### I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Önaraştırmaya konu faaliyet alanları dikkate alınarak, dosya kapsamında ilgili ürün pazarı, "Hac ve Umreye Yönelik Seyahat Acenteliği Hizmetleri Pazarı" olarak belirlenmiştir.

#### I.1.2 İlgili Coğrafi Pazar

## 10-45/803-265

90 Önerştirmaya konu faaliyetlerin ÷lke çapında gerçekleştiriliyor olması hususu dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

### I.2. Yapılan Tespitler ve Deliller

#### I.2.1. Bilgi Tutanakları

##### I.2.1.1. TÜRSAB Yetkilisi ile Yapılan Görüşme

TÜRSAB yetkilileri konuya ilişkin olarak aşağıdaki hususları belirtmişlerdir:

- TÜRSAB tarafından hac ve umre seyahat acenteliği hizmetleri pazarına yönelik faaliyetlerimizde herhangi bir ayrımcılık iddiası kabul edilebilir değildir. Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun üyesi olarak, TÜRSAB söz konusu Kurul kararları ve seyahat acenteliği hizmetlerine ilişkin ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde hareket etmektedir.
- 100 - Ülkemizde hacca yönelik taşımacılığın ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde %60'ı Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından yapılmakta, geriye kalan %40'ı ise özel seyahat acenteleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Söz konusu acentelerin, 1618 sayılı Kanun çerçevesinde A grubu seyahat acenteliği yetki belgesini haiz olması gerekmektedir.
- Bu düzenlemeler çerçevesinde, TÜRSAB olarak bizim görevimiz sadece başvurularda gerekli yasal koşulların yerine getirilmesinin teminini sağlamaktır. TÜRSAB'ın sanılanın aksine özel seyahat acenteleri arasında kontenjan tahsis etmek gibi ne bir yetkisi ne de bir uygulaması söz konusudur.
- Tarafımıza yöneltilen iddialardan biri olan acenteleri belli bir sigorta firma ve/veya acentesine yönlendirmemiz kabul edilebilir bir iddia değildir. Zira bu alanda seyahat acenteliği hizmeti sunacak olan firmaların sigorta yaptırımları 1618 sayılı Kanun'un bir gereğidir. Bizlerin yapılan sigorta sözleşmelerinde herhangi bir fonksiyonumuz olmadığı için yönlendirmemiz de söz konusu olamaz.
- 110 - Seyahat acentelerinden teminat mektubu alınması uygulaması tamamıyla, Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulunun aldığı bir kararın gereğidir. Söz konusu karar, bir zamanlar artan şikâyetler karşısında bu hizmetten yararlanan hac ve umre adaylarının mağduriyetini önlemek bakımından alınan ve bizce de gerekli olan bir karardır. Söz konusu karar gereğince, TÜRSAB sadece alınan teminat mektupları karşılığında acentelerin bu alanda faaliyet gösterebilmesi için koşulları sağladığını onaylamaktadır. Bu durum bir kontenjan tahsisi anlamına gelmemektedir. Hangi acentenin kaç hacı ve umreci taşıyacağı tamamen serbest piyasa koşullarında belirlenmektedir. Bu durum tamamen, acentelerin rekabet güçlerine bağlıdır.
- 120 - TÜRSAB'ın teminat mektupları için acenteleri yönlendirdiği iddiası gerçeği yansıtmamaktadır. Bizler bu sürecin tamamen dışındayız. Ama piyasada, hac ve umre seyahatine yönelik olarak Bank Asya, Yapı Kredi gibi bazı bankaların özel hizmetler sunduklarını, bu konuda uzmanlaşmaya gittiklerini biliyoruz. Belirttiğimiz gibi, bu durum bizim dışımızda bankalar ile seyahat acenteleri arasındaki ilişkiye bağlıdır.

##### I.2.1.2. (Gizlilik Talebi Bulunmaktadır)

Genellikle umreye yönelik lüks paket turları düzenleyen ve unvanının gizli tutulması talep edilen bir acentenin yetkilisi tarafından konu hakkında aşağıdaki hususlar ifade edilmiştir:

- 130 - TÜRSAB'ın sektördeki faaliyetleri ile ilgili olarak genel bir sıkıntımız olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Bizler, ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde düzenlemek

## 10-45/803-265

durumunda olduğumuz sigorta poliçelerini ve bankalardan almak durumunda olduğumuz teminat mektuplarını, gerekli yasal prosedürlerin tamamlanması bakımından TÜRSAB'a tevdi etmek durumundayız.

- Sigorta poliçelerinin imzalanması bakımından TÜRSAB'ın bir şirketi olan TÜRSER aracılığı ile ... ile çalışılması konusunda bir tavsiyenin varlığından bahsetmek mümkündür. Bununla birlikte, bu bir zorunluluk olarak görülemez. Başka sigorta şirketi ile çalışmak isteyen acentelerin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Acentelerin ...yı tercih etmelerinin nedeni, söz konusu sigorta şirketinin gerek paket içeriği ve gerekse fiyat konusunda diğer sigorta şirketlerine göre daha avantajlı teklifler sunmasıdır.

- Banka teminat mektuplarına ilişkin olarak ise böyle bir tavsiye veya yönlendirmenin varlığından bahsedilemez. Bizler, hac ve umre dışındaki işlerimiz kapsamında da çalıştığımız bankalardan teminat mektuplarımızı alıyoruz. Kaldı ki, zaman zaman acenteler bankalardan teminat mektubu alma konusunda da sıkıntılar yaşamaktadır. Bu noktada TÜRSAB yönetimi, acenteleri belirli bankalara yönlendirmediği gibi, acentelere teminat mektupları alabilmeleri konusunda yardımcı olmaktadır.

- Hac ve umre seyahatlerine yönelik havayolu biletlerinin temininde TÜRSAB'ın herhangi bir müdahalesi de bulunmamaktadır. Kaldı ki; THY ve Suudi Airlines bu seyahatlere yönelik biletlerin kesim yetkisini sadece belirli şubelerine vermektedir. Acentelerin ise hiçbir şekilde bilet kesme yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, acenteler bilet kesimi konusunda doğrudan havayolu firmaları ile muhatap olmaktadır.

### I.2.1.3. AGM Turizm Sanayi Ticaret Ltd. Şti. ve Osmanlı Turizm ve Tic. A.Ş. Yetkilileri ile Yapılan Görüşmeler

Söz konusu şirketlerin yetkililerinin verdikleri bilgiler TÜRSAB ve yukarıda yer verilen acentenin yetkililerinin ifadelerini doğrular niteliktedir.

### I.2.2. Öneraştırma Sürecinde Elde Edilen Belgeler

#### I.2.2.1. 2006-2009 Yılları İtibarıyla Kotaya Tabi Hizmet Sunum Sayıları

TÜRSAB'da yapılan yerinde incelemede elde edilen bilgiler çerçevesinde, hac hizmetine yönelik olarak hizmet veren acentelerin yıllar itibarıyla hizmet sundukları hacı sayıları aşağıdaki tablolarda özetlenmiştir. Tablolarda, öneraştırmaya konu iddiaların doğru olup olmadığının tespiti açısından önem arz etmeleri nedeniyle yalnızca 1000'in üzerindeki hizmet sunum sayılarına yer verilmiştir:

Tablo 1: 2009 Yılı Acente Bazında Hizmet Sunum Sayısı

2009	Acente Adı	Sunulan Hizmet Miktarı
	AGM	...
	ARTUR	...
	BERAT	...
	DİLRUBA	...
	ELÇİ TUR	...
	ERİŞEN TUR	...
	HEDEF TUR	...
	HİRA TUR	...

**10-45/803-265**

	HİZMET TUR	...
	İKRAM TUR	...
	İLKE TUR	...
	LİFE TUR	...
	PENINSULA TUR	...
	SEMERŞAH TUR	...
	TÜRHO	...

Tablo 2: 2008 Yılı Acente Bazında Hizmet Sunum Sayısı

	Acente Adı	Sunulan Hizmet Miktarı
2008	ALBA TUR	...
	ARTUR	...
	ÇİÇEK TUR	...
	DİANA TUR	...
	ELÇİ TUR	...
	HİZMET TUR	...
	İKRAM TUR	...
	İLERMA TUR	...
	İLKE TUR	...
	İNTRA TUR	...
	KOP TUR	...
	MEN TUR	...
	SEMERŞAH TUR	...
	TEKSER	...
	TEMPORA TUR	...
	TREK TUR	...
UZMAN TUR	...	

Tablo 3: 2007 Yılı Acente Bazında Hizmet Sunum Sayısı

2007	Acente Adı	Sunulan Hizmet Miktarı
	AGM TUR	...
	ARTUR	...
	BERAT TUR	...
	ÇİÇEK TUR	...
	ELÇİ TUR	...
	İNTERMED	...
	İNTRA TUR	...
	İKRAM TUR	...

**10-45/803-265**

	İLKE TUR	...
	KOPTUR	...
	RAJA TUR	...
	TREK TUR	...
	TUR-CO	...

Tablo 4: 2006 Yılı Acente Bazında Hizmet Sunum Sayısı

	Acente Adı	Sunulan Hizmet Miktarı
2006	ARTUR	...
	DEHA TUR	...
	DİANA TUR	...
	HİLAL TUR	...
	HMS TUR	...
	ITS TUR	...
	KAYI TUR	...
	ÖGER TUR	...
	PAMFİLYA TUR	...
	PUAN TUR	...
	TANTUR	...
	TEMPORA TUR	...
	TEN TUR	...
	TEZ TUR	...
	TREK TUR	...
VASCO TUR	...	

170

**I.2.2.2. Yıllar İtibarıyla Teminat Mektubu Dağılımı**

Aşağıda, TÜRSAB'da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve her bir bankadan değişik acenteler tarafından alınan toplam teminat mektubu sayılarını içerir belgelerden elde edilen verileri özetleyen tablolara yer verilmiştir:

Tablo 5: 2009 Yılı Hac ve Umreye İlişkin Teminat Mektubu Sayılarının Bankalara Göre Dağılımı

Banka Adı	Hac	Umre
Bank Asya	...	...
Albaraka Türk	...	...
Halk Bankası	...	...
Deniz Bank	...	...
Vakıfbank	...	...
Kuveyt Türk	...	...
Türkiye Finans	...	...
Yapı ve Kredi Bankası	...	...
Fortis Bank	...	...

**10-45/803-265**

ING Bank	...	...
TEB	...	...
Garanti Bankası	...	...

Tablo 6: 2008 Yılı Hac ve Umreye İlişkin Teminat Mektubu Sayılarının Bankalara Göre Dağılımı

Banka Adı	Hac	Umre
Bank Asya	...	...
Albaraka Türk	...	...
Oyak Bank	...	...
Deniz Bank	...	...
Kuveyt Türk	...	...
Türkiye Finans	...	...
Yapı ve Kredi Bankası	...	...
Fortis Bank	...	...
A Bank	...	...
TEB	...	...
Garanti Bankası	...	...

Tablo 7: 2007 Yılı Hac ve Umreye İlişkin Teminat Mektubu Sayılarının Bankalara Göre Dağılımı

Banka Adı	Hac	Umre
Bank Asya	...	...
Albaraka Türk	...	...
Oyak Bank	...	...
Finans Bank	...	...
Kuveyt Türk	...	...
Türkiye Finans	...	...
Yapı ve Kredi Bankası	...	...
Fortis Bank	...	...
TEB	...	...
Akbank	...	...
Anadolu Finans	...	...
Garanti Bankası	...	...

Tablo 8: 2006 Yılı Hac ve Umreye İlişkin Teminat Mektubu Sayılarının Bankalara Göre Dağılımı

Banka Adı	Hac	Umre
İş Bankası	...	...
Albaraka Türk	...	...
Family Finans	...	...
Finans Bank	...	...
Kuveyt Türk	...	...

## 10-45/803-265

Türkiye Finans	...	...
Yapı ve Kredi Bankası	...	...
Dış Bank	...	...
TEB	...	...
Akbank	...	...
Anadolu Finans	...	...
Koçbank	...	...
Asya Finans	...	...
Denizbank	...	...
MNG Bank	...	...
Vakıfbank	...	...
Bank Asya	...	...
Garanti Bankası	...	...

### I.3. Değerlendirme

180 Dosya konusu çerçevesinde, TÜRSAB'ın dosya kapsamında belirlenen ilgili ürün pazarında hâkim durumda olup olmadığı hususuna değinilmeksizin, hâkim durumun varlığı varsayımı altında önaraştırmaya konu iddialar incelenmiştir.

Yukarıda değinildiği üzere önaraştırmaya konu iddiaların ilkinin son iki yılda hac ve umre organizasyonlarına ilişkin gerçekleştirilen düzenlemeler öncesinde "ortak şirket" olarak nitelendirilen bir takım tur ve seyahat operatörlerine özel kota uygulamalarının gerçekleştirildiğine yönelik ayrımcılık iddiası oluşturmaktadır. Söz konusu dilekçede ayrıca özel kota uygulanan firmalar arasında ...'un isimleri sayılmıştır.

190 Her şeyden önce belirtmek gerekir ki hac organizasyonlarında kota (kontenjan) uygulaması kanun koyucunun takdiri ile oluşturulmuş ve uygulanmakta olan bir sistemdir. Bakanlar Kurulu tarafından alınan "Hac Ve Umre Seyahatleri İle İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Karar"ın "Hac ve Umre Seferlerinin Düzenlenmesi" başlıklı 4. maddesi;

*"Hac ve umre seferleri düzenlenmesi*

200 *Madde 4- (Değişik:27/05/2005 tarih ve 2005/8801 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı) Hac farızasını yerine getirmek amacı ile Suudi Arabistan'a gitmek isteyen vatandaşlar için her yıl hac mevsiminde; umre ziyareti yapacaklar için ise, yılın hac mevsimi dışındaki aylarında, Başkanlık veya Başkanlığın denetim ve gözetimi altında "A" grubu seyahat acenteleri tarafından hac ve umre seferleri düzenlenir. Hac ve umre seyahati düzenleyecek A grubu seyahat acentelerinin niteliklerine dair, hac seyahatinin bir ibadet olma özelliğini de gözetilen esaslar, Başkanlık ve Kültür ve Turizm Bakanlığınca müştereken belirlenir. Bu esaslara uymayan gerçek ve tüzel kişi, kuruluş, şirket ve acenteler hac ve umre seferi düzenleyemezler; özel otomobillerle de hac ve umre seyahatine çıkılmasına izin verilmez.*

*Hacca gitmek isteyenler Başkanlığa müracaat ederler. Hac için Suudi Arabistan makamlarınca kota uygulanması halinde Kurul, hacı adaylarının hangi usulle belirleneceğine karar verir. Kurul, her ilde hacca gideceklerin % 40'ını aşmamak üzere*



## 10-45/803-265

"A" grubu seyahat acentelerine kontenjan verir ve bu kontenjanın dağılımına dair esasları belirler."

210 şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca "Hac ve Umre Seyahatleri İle İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Yönetmelik" in başvuruya ilişkin usul ve esasları belirleyen 10. maddesi aşağıdaki gibidir:

220 *Madde 10 - (Değişik fıkra: 30/10/2005 - 25981 S.R.G Yön/7.mad) Hacca gitmek isteyen vatandaşlar, Başkanlıkça belirlenen tarihlerde, müftülüklere müracaat ederek ön kayıt yaptırırlar. Bunlardan Komisyonca belirlenen miktarda ön kayıt ücreti alınır. Kontenjanların illere göre dağılımı, ön kayıt yaptıran vatandaşların sayısına göre Başkanlıkça belirlenir. Suudi Arabistan makamlarınca kota uygulanması halinde, Başkanlık ve acenteler için tespit edilen oranlara göre iller bazında hacca gideceklerin asıl ve yedeklerini belirlemek üzere Başkanlıkça kur'a çekilir. Kur'a sonunda hacı adayları illere verilecek kontenjanlar oranında Başkanlığa veya A grubu seyahat acentelerine kesin kayıtlarını yaptırırlar. Kura'ya ilişkin usul ve esaslar ile A grubu seyahat acentelerine verilecek kontenjan oranı ve bunun dağılımına dair esaslar Kurul tarafından belirlenir.*

Düzenlemelerin lafzından açıkça anlaşılacağı üzere söz konusu uygulamanın işleyişinde TÜRSAB'ın herhangi bir yetki ve görevi olmadığı gibi sürece belirli acenteler lehinde veya aleyhinde müdahale imkânı da bulunmamaktadır.

230 Kaldı ki yukarıda yer verilen konuya ilişkin rakamlardan açıkça anlaşılacağı üzere yıllar itibarıyla çok sayıda ve çeşitli acente değişik kontenjanlara sahip olmakta ve bu kontenjanlara bağlı olarak da müşterilerine hizmet sunmaktadırlar. Bu nedenlerle TÜRSAB'ın belirli acentelere çıkar sağlama amacıyla, üyesi olan acenteler arasında ayrımcı uygulamalar gerçekleştirdiği şeklindeki iddianın gerçeklikten uzak olduğu neticesine varılmıştır.

Önaraştırmaya konu bir diğer iddia hac ve umre organizasyonu gerçekleştirecek firmaların ilgili düzenlemeler uyarınca TÜRSAB'a vermek durumunda oldukları teminat mektuplarının TÜRSAB tarafından tek bir bankaya yönlendirildiği ve bu suretle TÜRSAB yöneticilerinin çıkar sağladıkları iddiasıdır.

240 Bu iddia konusuna ilişkin kanuni düzenlemeler incelendiğinde, seyahat acentelerinin diledikleri bankadan teminat mektubu almak ve bunu TÜRSAB'a tevdi etmekle; TÜRSAB'ın ise sigorta poliçeleri ve teminat mektubunu da göz önünde bulundurarak seyahat acentelerine kaydedebilecekleri hacı sayısını (kontenjanı) gösteren belgeyi vermekle yetkilendirilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla TÜRSAB'ın bu hususta da sürece herhangi bir müdahalesi söz konusu olmamaktadır.

250 Bu durum yukarıda Tablo: 5-8'de yer verilen rakamlardan da anlaşılmaktadır. Tablolarda görüldüğü üzere acenteler, hac ve umre organizasyonu gerçekleştirebilmeleri için kanuni olarak temin etmek zorunda oldukları teminat mektuplarını diledikleri banka veya bankalardan almakta ve bu teminat mektuplarını yine yasal düzenlemeler ışığında TÜRSAB'a ileterek organizasyon gerçekleştirme hakkı elde etmektedirler. Kaldı ki önaraştırma kapsamında görüşülen seyahat acente yetkilileri tarafından da, teminat mektuplarının talep edilen herhangi bir bankadan alınması ve bu sayede hac ve umre organizasyonu gerçekleştirilmesi hususunda TÜRSAB tarafından herhangi bir yönlendirme veya zorlamanın yapılmadığı açıkça ifade edilmiştir. Bu nedenlerle teminat mektuplarının TÜRSAB tarafından tek bir bankaya yönlendirildiği ve bu suretle TÜRSAB

## 10-45/803-265

yöneticilerinin çıkar sağladıkları iddiasının da gerçeğe uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Şikâyet dilekçesinde yer alan bir diğer iddia; teminat mektupları ile benzer şekilde hac ve umre organizasyonu gerçekleştirecek firmaların ilgili düzenlemeler uyarınca düzenlemek zorunda oldukları sigorta poliçelerinin bir tek sigorta şirketine (...) yönlendirildiği, poliçelerin verileceği son güne kadar poliçe örneklerinin ... haricinde hiçbir sigorta şirketine ve bankaya gösterilmediği bu nedenle de içerikten haberdar olmayan sigorta şirketlerinin poliçeleri için firmalara taahhütte bulunmadıkları iddiasıdır.

260 Bilindiği üzere hâkim durumda bulunan teşebbüsün eşit durumdaki hizmet kullanıcılarına farklı davranması ile ayrımcılık oluşabilmektedir. Rekabet hukukunda ayrımcılığın ihlal teşkil etmesi için hâkim durumda bulunan teşebbüsün alıcılarına farklı davranmasının alıcılarını bir şekilde etkilemesi ve bu sayede alıcıların rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemesi yeterli görülmektedir.

Önaraştırmaya konu olayda, hâkim durumda bulunduğu varsayılan TÜRSAB'ın, acenteler tarafından temin edilen sigorta poliçelerinin tek bir sigorta şirketinden alınmasını sağlamaya yönelik zorlamalarda bulunduğu iddiası söz konusudur. Ancak 2010 yılı Şubat ve Mayıs aylarında TÜRSAB'ın, Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu tarafından alınan bir takım kararlar doğrultusunda üyelerine duyuru yaptığı görülmektedir:

270 *“Umre turu düzenleyecek acentelerin; a) Umreye götüreceği vatandaşların isim listesi ile bunların seyahat edecekleri uçağın tarih ve sefer sayısının belirtir yazıyı, b) Paket tura ait Sigorta Poliçeleri ile Teminatın Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği'nce alındığını gösterir belgeyi, Umre turunun başlangıcından 5 gün önce Diyanet İşleri Başkanlığı'na teslim etmeleri, ...”*

Ayrıca 30.4.2009 tarihli ve 2009/03 no'lu Bakanlıklararası Hac ve Umre Kurulu kararında aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir:

280 *“Acentelerin, Diyanet İşleri Başkanlığı'ndan 5'li form almaları sırasında, 2009 yılı Hac Protokolü'nde kişi başı belirlenen meblağı Türkiye Diyanet Vakfı Hac ve Umre hesabına yatırmalarına ve tasdikli listelerinde bulunan hacı adayı sayısı kadar adlarına sigorta sertifikasının çıkartıldığına dair TÜRSAB'dan alacakları bir yazıyı ibraz etmelerine.”*

Bunun yanı sıra, önaraştırma kapsamında yapılan yerinde incelemelerde kendileri ile görüşülen sektör temsilcilerinin konuya ilişkin ifadeleri aşağıdaki gibidir:

*“TÜRSAB'ın sektördeki faaliyetleri ile ilgili olarak genel bir sıkıntımız olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Bizler, ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde düzenlemek durumunda olduğumuz sigorta poliçelerini ve bankalardan almak durumunda olduğumuz teminat mektuplarını, gerekli yasal prosedürlerin tamamlanması bakımından TÜRSAB'a tevdi etmek durumundayız.*

290 *Sigorta poliçelerinin imzalanması bakımından TÜRSAB'ın bir şirketi olan TÜRSEER aracılığı ile ... ile çalışılması konusunda bir tavsiyenin varlığından bahsetmek mümkündür. Bununla birlikte, bu bir zorunluluk olarak görülemez. Başka sigorta şirketi ile çalışmak isteyen acentelerin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Acentelerin ...yı tercih etmelerinin nedeni, söz konusu sigorta şirketinin gerek paket içeriği ve gerekse fiyat konusunda diğer sigorta şirketlerine göre daha avantajlı teklifler sunmasıdır.”*

...

## 10-45/803-265

“Benzer durum, umre seyahatleri kapsamında Kanuni bir zorunluluk olan sigorta işlemleri için de geçerlidir. Bu durumda da TÜRSAB'ın herhangi bir yönlendirmesinden bahsetmek mümkün değildir. Buna rağmen bizler firma olarak TÜRSAB'ın iştiraki niteliğinde olan TURSER vasıtasıyla sigorta işlemlerini gerçekleştiriyorum. Bunun sebebi TÜRSAB'ın yönlendirmesinden ziyade tamamen ticari gerekçelerdir. Bununla beraber sektörde başka firmalardan sigorta işlemlerini gerçekleştiren firmaların olduğunu belirtmek de mümkündür.”

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden ve sektör temsilcilerinin ifadelerinden açıkça anlaşılacağı üzere, sigorta poliçelerinin çıkartılması ve işleme konulması sürecinde yasal düzenlemeler nedeniyle aracılık görevi bulunan ve acentelerin sigorta şirketi seçiminde herhangi bir zorlayıcı uygulamalar gerçekleştirmesi imkânı olmayan TÜRSAB'ın bu yolla acenteler arasında ayrımcılık yapması ve bu şekilde teşebbüslerin rekabet güçlerinin olumsuz yönde etkilemesi mümkün görülmemektedir. Bu çerçevede, önaraştırmaya konu söz konusu hususun, hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmesinin imkân dâhilinde olmadığı anlaşılmıştır.

Şikâyet dilekçesinde dile getirilen son iddia ise, TÜRSAB'a bağlı firmaların özellikle turizm sezonu ve hac ve umre aylarında uçak biletlerini TÜRSAB yöneticilerinin ortak olduğu havayolu acentelerinden almak zorunda kaldıkları, bu şekilde davranmayan firmaların akreditasyonunun iptal edildiğidir. Bu bağlamda THY'den ıskontolu bilet alımlarının söz konusu acenteler tarafından gerçekleştirildiği ve yüksek fiyatlar üzerinden alıcılara satıldığı belirtilmektedir.

Önaraştırmaya konu diğer iddialarda olduğu gibi bu hususta da TÜRSAB'ın sisteme doğrudan müdahalesinin mümkün olmadığı öncelikle belirtilmesi yararlı olacaktır. Nitekim Türkiye ile Suudi Arabistan arasındaki İkili Havacılık Anlaşması hükümleri gereğince yalnızca iki ülke milli havayollarının hizmet sunma yetkisine sahip oldukları hatlarda sunulan hizmetler açısından acentelerin önünde THY veya Suudi Airlines'tan bilet almaktan başka bir seçenek hâlihazırda bulunmamaktadır. Bu nedenle müşterilerine hac ve umre organizasyonu hizmeti sunan acenteler, bu hizmetin sunumu aşamasında önemli bir maliyet kalemi olan havayolu taşımacılığı hizmetini doğrudan THY veya Suudi Airlines ile bağlantıya geçmekte ve bu iki havayolu firmasından bilet temin etmek suretiyle hizmet vermektedirler. Sektör temsilcileri ile yapılan görüşmelerde ise THY'nin bu hizmetini kendi tercihi doğrultusunda yalnızca bir şubesinden sunduğu bilgisine ulaşılmıştır. Diğer bir deyişle acentelerin hiçbir şekilde bilet kesme yetkileri bulunmamaktadır ve acenteler bilet kesimi konusunda doğrudan havayolu firmaları ile muhatap olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu süreçte TÜRSAB'ın herhangi bir müdahale imkânına sahip olması mümkün görülmemektedir. Bu nedenle, TÜRSAB'a bağlı firmaların özellikle turizm sezonu ve hac ve umre aylarında uçak biletlerini TÜRSAB yöneticilerinin ortak olduğu havayolu acentelerinden almak zorunda kaldıkları, bu şekilde davranmayan firmaların akreditasyonunun iptal edildiği şeklindeki iddianın da kabulü mümkün görülmemektedir.

Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler ışığında, eşit durumdaki hizmet kullanıcılarına farklı davranarak ayrımcılık yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddia edilen TÜRSAB hakkında 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

**10-45/803-265**

**J. SONUÇ**

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.