

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2018-2-052 (Soruşturma/Taahhüt)
Karar Sayısı : 24-37/892-382
Karar Tarihi : 12.09.2024

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Cengiz ÇOLAK, Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER : Cemile YÜKSEK, Betül AYHAN, Selçuk YILMAZ,
Alp Tuna MERCİMEK, Büşra ÖZDEMİR, Tuğba BOLAT YILDIRIM

C. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd.Şti.
- Google International LLC
- Google Ireland Limited
- Google LLC
- Alphabet Inc.
Temsilcileri: Av. Gönenç GÜRKAYNAK, Av. K. Korhan
YILDIRIM, Av. Görkem YARDIM, Av. Aybüke AKDAĞ, Av.
Aydeniz BAYTAŞ
ELİG Gürkaynak Avukatlık Bürosu Yıldız Mah. Çitlenbik Sk.
No:12 34349 Beşiktaş/İstanbul

D. ŞİKÂyetçi : - Yelp Inc.
Temsilci: Av. Sibel YILMAZ ATİK
Levent Mah., Mektep Sk. No:14 Beşiktaş/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararı ile konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri pazarı kapsamında Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google Ireland Limited, Google LLC ve Alphabet Inc.'e getirilen yükümlülöklere ilişkin nihai uyum tedbirlerinin değeriendirilmesi.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 21.02.2019 tarihli ve 19-08/94-M sayılı kararı uyarınca Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc. (hep birlikte "GOOGLE" olarak anılacaktır) hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (3) Soruşturma sonucunda alınan 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Kurul kararı kapsamında, GOOGLE'in genel arama hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu, GOOGLE'in kendi yerel arama (*Local Unit*) ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine (*GOOGLE Hotel Ads-GHA*) genel arama sonuç sayfasında konum ve gösterim olarak rakiplerine kıyasla avantaj sağlayarak ve rakip yerel arama sitelerinin Local Unit'e girişine engel olarak rakiplerin faaliyetlerinin zorlaştırılmasına ve yerel arama hizmetleri ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri pazarlarındaki rekabetin bozulmasına yol açmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğii

sonucuna ulaşılmıştır. Kararda GOOGLE'a idari para cezası verilmesine, ayrıca ihlali sonlandırmak ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesini temin etmek amacıyla GOOGLE'ın; (i) gerekçeli kararın tebliğinden itibaren altı ay içerisinde, rakip yerel arama hizmetlerine ve rakip konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine genel arama sonuç sayfasında GOOGLE'ın kendi ilgili hizmetlerinden dezavantajlı olmayacakları koşulları sağlamasına, (ii) GOOGLE'ın ilk uyum tedbirinin uygulanmaya başlamasından itibaren beş yıllık süre boyunca ve yılda bir periyodik olarak Rekabet Kurumuna (Kurum) rapor sunmasına karar verilmiştir.

- (4) İlgili karar 16.02.2022 tarihinde GOOGLE tarafından tebliğ edilmiş olup yükümlülükleri yerine getirmek için GOOGLE'a tanınan altı aylık sürenin 16.08.2022 tarihinde sona ermesi öngörülmüştür. Bununla birlikte, GOOGLE'ın ilave süre talebi üzerine Kurulun 08.08.2022 tarihli ve 22-35/540-M sayılı kararıyla GOOGLE'a iki ay ilave süre tanınmıştır.
- (5) Devam eden süreçte GOOGLE tarafından gönderilen ikinci taslak uyum paketi Kurum kayıtlarına 22.09.2022 tarih ve 31396 sayı ile intikal etmiştir. Uyum tedbirlerine istinaden Soruşturma Heyeti ve GOOGLE arasında 30.09.2022 tarihinde çevrim içi bir toplantı yapılmıştır. Kurum kayıtlarına 03.10.2022 tarih ve 31673 sayı ile intikal eden belgede GOOGLE tarafından tedbirlere ilişkin paketin sunulma ve yerine getirilme süresinin bir ay daha uzatılması ve yeni son tarihin 17.11.2022 şeklinde belirlenmesi talep edilmiştir. Tarafın ilave süre talebi, Kurulun 06.10.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 22-45/669-M sayılı Kurul kararıyla GOOGLE'ın ilave süre talebi kabul edilmiştir.
- (6) Kurum kayıtlarına 03.11.2022 tarih ve 32669 sayı ile intikal eden yazıda GOOGLE tarafından 11.11.2022 tarihinde Kurum nezdinde detaylı ve bilgilendirici bir sunum yapılmasının planlandığı, 17.11.2022 tarihine kadar uyum paketinin Kurula tevsik edilmesinin mümkün olamayacağı, bu doğrultuda uyum paketinin Kurula tevsik edilmesi için bir aylık ilave süre tanınması talep edilmiştir. Uyum tedbirlerinin sunumuna ilişkin bir ay ilave süre talebi, Kurulun 10.11.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 22-51/768-M sayılı Kurul kararıyla GOOGLE'ın ilave süre talebi uygun görülmüştür. Böylece Kurulun GOOGLE hakkında hükmettiği tedbirlere ilişkin uyum paketinin sunulması ve yerine getirilmesi için 17.11.2022 tarihinden itibaren bir ay süre tanınmasına ve nihai tarihin 19.12.2022 olarak belirlenmesine karar verilmiştir.
- (7) Bu doğrultuda Kurum kayıtlarına 08.12.2022 tarih ve 33611 sayı ile intikal eden dilekçede GOOGLE'ın nihai tedbirleri sunulmuş ve ayrıca bunun sonrasında iletilen 13.12.2022 tarihli ve 33721 sayılı dilekçede ilgili tedbirlerin bir kısmının yerine getirilmesi bakımından altı aylık bir ek süre talep edilmiştir. Söz konusu nihai uyum tedbirleri ve süre uzatım talebinin görüşüldüğü 15.12.2022 tarihli toplantıda,
 - i. "Yerel arama hizmetleri" pazarına ilişkin Yerel Seçim Vitriini önerisinin 2024 yılının ilk çeyreğinde veya civarında yeni tasarımlar piyasaya sürülene kadarki dönem için bir ara tedbir olarak uygulanabileceğine, bu doğrultuda GOOGLE tarafından yeni ve somut tasarımların bir taahhüt metni formunda Kurula sunulması için GOOGLE'a, 19.06.2023 tarihine kadar 6 (altı) aylık ilave süre tanınmasına, üçüncü ayın sonunda (19.03.2023) bu kapsamda yapılan çalışmalara ilişkin Kurum'a rapor sunulmasına,
 - ii. "Konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri" pazarına ilişkin "Mobil mecralarda Otel Bilgi Panelinde bulunan "Genel Bakış", "Fiyatlar", "Yorumlar", "Konum" ve "Fotoğraflar" sekmelerindeki yapışkan formatın kaldırılması, bu sekmeler yerine kullanıcıları GOOGLE oteller sayfasına yönlendirmeyen ve GOOGLE'ın genel

arama sayfasında yeniden bir sorguyu tetikleyen düzeltme çipleri (*refinement chips*) gösterilmesi” yönündeki ilk tedbir önerisinin Kurulun 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararını karşılamakta yeterli olduğuna, bununla birlikte “Otel Bilgi Panelinde bulunan otel reklamlarının mobil mecralardan ve masaüstünden kaldırılması” şeklindeki ikinci tedbir önerisinin “Yerel arama hizmetleri” tasarımı için GOOGLE tarafından talep edilen ilave süre içerisinde izlenebileceğine ve gerekli görülmesi halinde GOOGLE tarafından sunulan söz konusu tedbir önerisinin yeniden gözden geçirilebileceğine

22-55/847-M sayı ile karar verilmiştir.

- (8) İlgili karar sonrasında Kurum kayıtlarına 19.12.2022 tarih ve 33938 sayı ile intikal eden dilekçede, GOOGLE’ın 22-55/847-M sayılı karardaki yükümlülüklerini yerine getirdiğinin Kurul tarafından yazılı teyidi talep edilmiş ve Kurulun 29.12.2022 tarihli ve 22-57/887-M sayılı kararıyla GOOGLE’ın söz konusu uyum tedbirlerini süresi içerisinde uygulamaya başladığı bilgisinin alındığına karar verilmiştir.
- (9) Akabinde, Kurulun 21.03.2024 tarihli ve 24-14/285-M sayılı kararı ile; GOOGLE tarafından “Yerel arama hizmetleri” pazarına ilişkin sunulan yeni tasarımların uygulamaya alınmasına, ancak üç ay süre ile izlenmesine, 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararda belirtilen rekabetçi endişelerin giderilip giderilmediğinin bu süre sonunda elde edilen veriler ışığında değerlendirilmesine karar verilmiştir.
- (10) Bunun yanında, 22-55/847-M sayılı kararla izlemeye alınan “konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri”ne ilişkin tedbire dair GOOGLE tarafından 07.12.2023 tarihli ve 45747 sayılı belge ile Birinci Yıllık Uyum Raporu (Uyum Raporu) kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Uyum Raporu sonrasında 22-55/847-M sayılı kararının “*Konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri pazarına ilişkin... GOOGLE tarafından sunulan söz konusu tedbir önerisinin yeniden gözden geçirilebileceği*” şeklindeki hükmüne dayanarak izlemeye alınan söz konusu tedbirlerin yeterliliği değerlendirilmiştir. Bu çerçevede ilgili konunun gündeme alındığı Kurulun 09.05.2024 tarihli ve 24-22/498-M sayılı kararıyla; GOOGLE’ın “konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri” bakımından uygulamaya aldığı tasarımların 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Kurul kararının dördüncü maddesinin (a) bendinde hükme bağlanan; “*...rakip konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine genel arama sonuç sayfasında GOOGLE’ın kendi ilgili hizmetlerinden dezavantajlı olmayacakları koşulları sağlaması*” şeklindeki yükümlülüğü karşılamadığı tespit edilmiş, belirtilen yükümlülüğü yerine getirmesini teminen GOOGLE’a, 21.03.2024 tarihli ve 24-14/285-M sayılı Kurul kararı ile “yerel arama hizmetlerine” ilişkin tanınan üç aylık sürenin sonuna kadar (21.06.2024) süre verilmesine karar verilmiştir.
- (11) Daha sonra, GOOGLE tarafından Kurum kayıtlarına 04.06.2024 tarih ve 52593 sayı ile ibraz edilen belgede; Kurulun 09.05.2024 tarihli ve 24-22/498-M sayılı kararında öngörülen sürenin 17.09.2024’e kadar uzatılması talep edilmiş ve söz konusu talep Kurulun 12.06.2024 tarihli ve 24-26/621-M sayılı kararıyla kabul edilmiştir.
- (12) Söz konusu kararı takiben GOOGLE tarafından, Kurum kayıtlarına 08.08.2024 tarih ve 55010 sayı ile ulaşan belge ile “konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri”ne ilişkin nihai tedbir önerisi sunulmuş ve buna ilişkin hazırlanan 11.09.2024 tarihli ve 2018-2-052/BN-22 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.

G. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Bilgi Notu’nda, “konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetleri”ne ilişkin olarak; GOOGLE tarafından 08.08.2024 tarihli ve 55010 sayılı dilekçe ile sunulan nihai tedbirin, Google arama sonuç sayfasından konaklama fiyatı

karşılaştırma hizmetinin kaldırılması nedeniyle, 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Kurul kararında öngörülen davranışsal yükümlülükleri karşılamakta yeterli olduğu sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. GOOGLE Tarafından Sunulan Konaklama Fiyatı Karşılaştırma Hizmetine İlişkin Tedbir

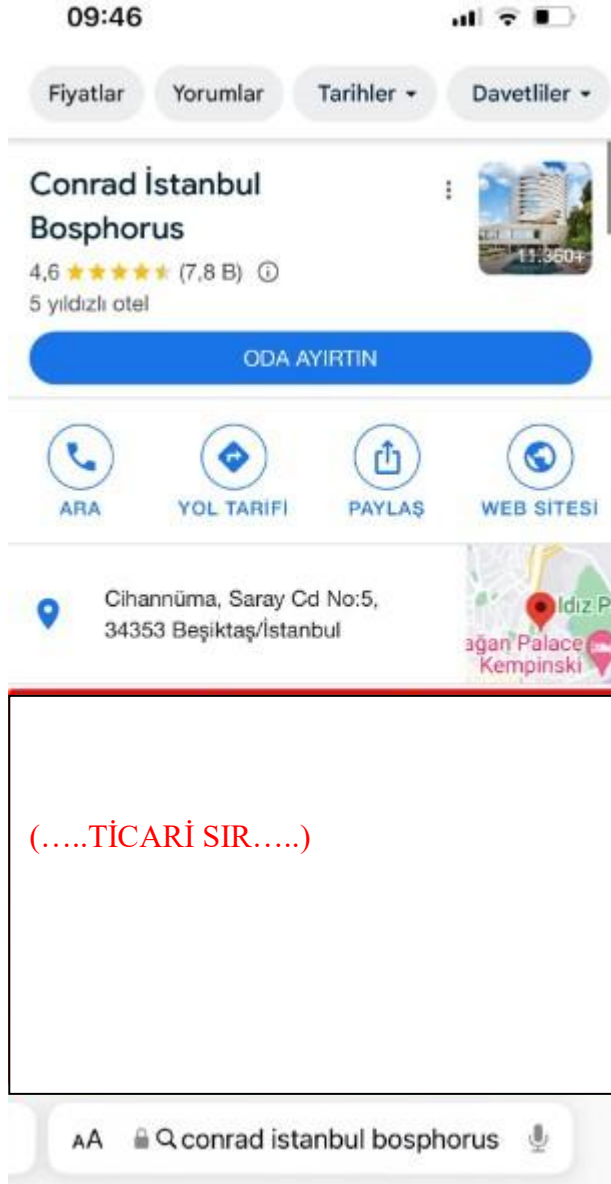
(13) GOOGLE tarafından Kurum kayıtlarına 08.08.2024 tarih ve 55010 sayı ile ulaşan belge ile konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetine ilişkin nihai tedbir sunulmuştur. İlgili dilekçede, konaklama fiyatı karşılaştırma hizmeti bakımından özetle;

- Kurulun 09.05.2024 tarihli ve 24-22/498-M sayılı karar ile dile getirilen yeni endişeleri giderebilmek adına GOOGLE'ın arama sonuçları sayfasında üçüncü taraf konaklama fiyat karşılaştırma hizmetlerinin (meta arama siteleri (*meta search sites*, MSS) ve çevrim içi seyahat acentaları (*Online Travel Agencies*, OTA) dâhil olmak üzere) ve otellerin internet sitelerine yönlendiren ücretsiz teklif bağlantılarının (*free offer links*), aşağıda gösterildiği gibi, masaüstünde ve mobilde tamamen kaldırılacağı¹,
- Ücretsiz teklif bağlantıları olmadan otel bilgi panelinin artık herhangi bir fiyat göstermeyeceği ve bu nedenle fiyat karşılaştırması yapılamayacağı,

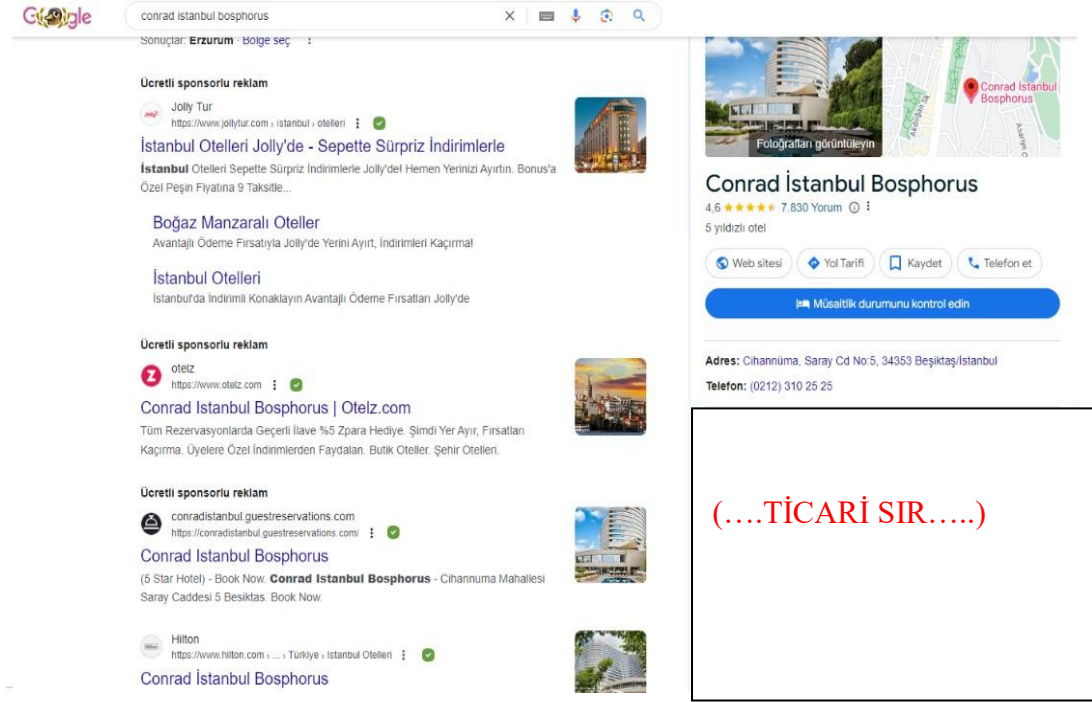
ifade edilmiştir.

¹ GOOGLE tarafından teklif bağlantılarının (*offer links*) arama dışı alanlarda (*non-search surfaces*) görünmeye devam edebileceği belirtilmektedir.

Şekil-1: Üçüncü Taraf Konaklama Fiyat Karşılaştırma ve Otellerin İnternet Sitelerine Yönlendiren Ücretsiz Teklif Bağlantıları (Mobil)



Şekil-2: Üçüncü Taraf Konaklama Fiyat Karşılaştırma ve Otellerin İnternet Sitelerine Yönlendiren Ücretsiz Teklif Bağlantıları (Masaüstü)



- (14) Bunun yanında GOOGLE tarafından Kurum kayıtlarına 09.09.2024 tarih ve 56016 sayı ile iletilen dilekçede, 06.09.2024 tarihi itibarıyla Türkiye'de masaüstünde ve mobilde otel bilgi panelinden ücretsiz teklif bağlantılarının kaldırıldığı ifade edilmiştir.

H.2. Google Tarafından Sunulan Konaklama Fiyatı Karşılaştırma Hizmetine İlişkin Tebdirlerin Değerlendirilmesi

- (15) Kurulun 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararında, GOOGLE'ın konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetini oluşturan GHA'nın, "*Organik sonuçların büyük oranda en üstünde ve ilk ekrandan fazlasını, ekranın tamamını veya büyük kısmını kaplayacak şekilde konumlandırıldığı... genel arama sonuç sayfasında rakiplerden daha avantajlı şekilde konumlandırılıp gösterilmesi(nin)... makul olmadığı ve rekabeti zorlaştırıcı nitelik arz ettiği...*" tespit edilmiş, arama sonuçlarının bu önemli kısmında rakiplerine kıyasla daha avantajlı gösterilen ve organik sonuçlardan daha kaliteli olduğu objektif bir biçimde ortaya konulamayan GHA'nın, tüketici zararına yol açtığı ve rakiplerini piyasadan dışlayacak etki doğurduğu değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda da, Kurul tarafından, "*Google'ın kendi... konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine genel arama sonuç sayfasında konum ve gösterim olarak rakiplerine kıyasla avantaj sağlayarak... rakiplerin faaliyetlerinin zorlaştırılmasına... ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmeti pazarlarındaki rekabetin bozulmasına yol açmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği*" karara bağlanmıştır. Akabinde, belirtilen ihlalin sonlandırılmasını ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesini temin etmek için, GOOGLE'a, "*...rakip konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine genel arama sonuç sayfasında Google'ın kendi ilgili hizmetlerinden dezavantajlı olmayacakları koşulları sağlaması...*" davranışsal yükümlülüğü getirilmiştir.

- (16) Kurum kayıtlarına 08.08.2024 tarih ve 55010 sayı ile ibraz edilen tedbir önerileri de 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararda bahsedilen rekabet karşıtı endişeler ve bu bağlamda öngörülen davranışsal yükümlülükler kapsamında değerlendirilmiştir.
- (17) Yukarıda kısaca özetlendiği üzere ilgili karar kapsamındaki endişelerin temelini GHA'nın, Google arama sonuç sayfasında, rakiplerine kıyasla daha avantajlı konum ve ölçekte sunulması oluşturmaktadır. Bunun ışığında, GOOGLE tarafından sunulan, otellerin internet sitelerine yönlendiren ücretsiz teklif bağlantılarının bütün mecralardan, tamamen kaldırması ve otel bilgi panelinin artık herhangi bir fiyat göstermemesi tedbir önerisi incelendiğinde, artık ilgili hizmete doğrudan sonuç sayfasında erişilemeyeceğinden, herhangi bir avantajın varlığından söz edilemeyecektir.
- (18) Bu durumda, GOOGLE tarafından, konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetine ilişkin sunulan nihai tedbir önerisinin, Google arama sonuç sayfasından konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetinin kaldırılması nedeniyle, 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararda öngörülen davranışsal yükümlülükleri konusuz bıraktığı kanaatine ulaşılmıştır.

I.SONUÇ

- (19) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetine ilişkin olarak; Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google Ireland Limited, Google LLC ve Alphabet Inc. tarafından 08.08.2024 tarihli ve 55010 sayılı dilekçe ile sunulan nihai tedbir önerisinin, Google arama sonuç sayfasından konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetinin kaldırılması nedeniyle, 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Rekabet Kurulu kararında öngörülen davranışsal yükümlülükleri konusuz bıraktığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.