

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2020-4-033 (Soruşturma)
Karar Sayısı : 21-13/169-73
Karar Tarihi : 11.03.2021

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN

B. RAPORTÖRLER : Yalçın YALÇIN, Abdulsamed TÜRLÜ

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Türk Hava Yolları A.O.
Temsilcileri: Av. Dr. H. Ercüment ERDEM
Av. Piraye ERDEM, Av. Mert KARAMUSTAFAOĞLU
Ferko Signature, Büyükdere Caddesi, No:175 Kat:3
34394 Esentepe Şişli İstanbul

D. ŞİKAYETÇİ : Gizlilik talebi bulunmaktadır.

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 24.07.2020 tarihli, 20-35/460-M sayılı kararı uyarınca yürütülen soruşturma kapsamında Türk Hava Yolları A.O. tarafından sunulan taahhüdün değerlendirilmesi.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 01.04.2020 tarih ve 3099 sayılı ile giren gizlilik talepli başvuru üzerine düzenlenen 14.07.2020 tarih ve 2020-4-033/ÖA sayılı Öneri Raporu Rekabet Kurulunun (Kurul) 24.07.2020 tarihli toplantısında görüşülmüş ve havalimanlarında gümrüklü geçici depolama veya ardiye hizmeti veren bazı teşebbüslerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak, Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş. (HAVAŞ), MNG Havayolları ve Taşımacılık A.Ş. (MNG), S Sistem Lojistik Hizmetler A.Ş. ve Türk Hava Yolları A.O. (THY) hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma yapılmasına 20-35/460-M sayılı ile karar verilmiştir. 14.01.2021 tarih ve 21-03/34-M sayılı Kurul kararı ile soruşturma süresinin bitiminden itibaren altı ay uzatılmasına karar verilmiştir. Soruşturma süreci devam ederken THY tarafından 03.12.2020 tarih ve 13080 sayılı yazı ile taahhüt başvurusunda bulunulmuştur. Yapılan başvuru üzerine taahhüt görüşmelerine başlanmış ve THY yetkilileri ile 14.12.2020 tarihinde bir toplantı yapılmıştır. Söz konusu toplantıda THY yetkililerine soruşturma konusu rekabet sorunları hakkında bilgi verilmiştir. THY tarafından 05.01.2021 tarihinde taslak taahhüt metni Kuruma gönderilmiş, ancak 06.01.2021 tarihinde THY tarafından metnin revize edileceği belirtilmiştir. Revize edilmiş taahhüt metni 03.03.2021 tarih ve 15675 sayılı ile Kurum kayıtlarına girmiştir. Taahhüt metnine ilişkin olarak hazırlanan 08.03.2021 tarih ve 2020-4-033/BN-09 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda, Kurulun alacağı karar doğrultusunda üç farklı alternatiften birinin uygulanmasının mümkün olduğu, birinci alternatifin benimsenmesi gerektiği düşünülmekle birlikte tüm alternatiflere yer verildiği, birinci

alternatifin “taahhüdün reddedilmesi” olduğu, bu alternatifin kabul edilmesi halinde THY tarafından sunulan taahhüdün tespit edilen rekabet sorunlarıyla orantılı ve bu sorunları gidermeye elverişli olmaması nedeniyle kabul edilemeyeceği ve soruşturmaya devam edilmesi gerektiği; ikinci alternatifin “taahhütte değişiklik yapılması” olduğu, bu alternatifin kabul edilmesi halinde, sunulan taahhüdün tüm Türkiye genelindeki gümrüklü havalimanlarını kapsaması ve “Müşteri Talebiyle Farklı Depoya Sevk” / “Müşteri Talebiyle Farklı Depoya Teslim İşlemleri” isimleri altında, aynı amaç doğrultusunda alternatif oluşturabilecek ücretlerin ve genel olarak müşterinin depo değiştirme talebi nedeniyle ortaya çıkan ücretlerin tarifelerden çıkarılması ve söz konusu değişikliğin yapıldığı tarihten itibaren beş yıl boyunca bu yönde bir ücret talep edilmemesi durumunda kabul edilebileceği ve teşebbüse taahhüt metninde yapılacak ilgili değişikliği kısa kararın tebliğinden itibaren 10 gün içinde gerçekleştirmesi gerektiğinin, aksi takdirde Türk Hava Yolları A.O. hakkında yürütülen soruşturmaya devam edileceğinin bildirilmesi gerektiği; üçüncü alternatif olan, “taahhüdün mevcut haliyle kabul edilmesi” durumunda ise THY tarafından sunulan taahhüdün mevcut haliyle kabul edilmesi ve kapsam olarak daha sınırlı olduğu düşünülen THY taahhüdünün HAVAŞ, MNG ve S SİSTEM açısından da geçerli olması gerektiği, bunu temin etmek üzere, Kurulun sırasıyla HAVAŞ, MNG ve S SİSTEM hakkında aldığı 5.11.2020 tarih ve 20-48/655-287 sayılı, 10.12.2020 tarih ve 20-53/746-334 sayılı ve 10.12.2020 tarih ve 20-53/751-335 sayılı kararlarda geçen “...yazıyla sunduğu taahhüdün, rekabet sorunlarını gidermesi nedeniyle kabulüne...” ifadesinin “...yazıyla sunduğu taahhüdün, sadece Ankara Esenboğa Havalimanında geçerli olacak şekilde ve taahhüde konu ücret tarifesi kaleminin %50 oranında indirimle uygulanması halinde de rekabet sorunlarını gidermesi nedeniyle kabulüne...” şeklinde değiştirilebileceği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. Soruşturmaya Konu Eylem ve Rekabet Sorunları

- (4) Soruşturmanın temel konusunu gümrüklü havalimanlarında sunulan geçici depo/antrepo hizmetleri oluşturmaktadır. Bu kapsamda tarifelerde yer alan ve farklı isimlerle anılabilen “depo değişikliği ücreti”nin özellikle ithal malların rakip ve/veya alternatif depolara geçişini kısıtladığı sonucuna ulaşılmıştır. THY açısından incelendiğinde, söz konusu depo değişikliği ücretine, farklı tarihli ücret tarifelerinde, “Müşteri Talebiyle Farklı Depoya Sevk” ve “Müşteri Talebiyle Farklı Depoya Teslim İşlemleri” şeklinde yer verildiği görülmektedir.

Tablo 1: Depo Değişikliğinde Talep Edilen Tarife Ücretleri

(.....TİCARİ SIR.....)

- (5) Ayrıca depo değişiklik ücretinin fiili veya olası sonuçları hipotetik bir olay çalışması çerçevesinde incelenmiştir.

Şekil 1: 2019 yılı için Depo Değiştirme – Hipotetik Analiz (TL/ (teşebbüs bazlı ort. kg)

(.....TİCARİ SIR.....)

- (6) Ortalama bir THY müşterisinin depo değiştirmeyi talep etmesi durumunda ödeyeceği depo değişiklik ücreti, yaklaşık olarak (.....) saate kadar ((.....) gün), ardiye için ödeyeceği ücretten yüksektir. Oransal olarak baktığımızda 720 gözlem noktasının ortalaması alındığında ardiye ücretinin yaklaşık %(.....) oranında depo değişikliği ücreti oluştuğu görülmektedir.
- (7) Şekil 1 incelendiğinde, THY'nin gerek ortalama depolama süresi bakımından gerekse tarifelerde oluşturulan ardiye ücretleri bakımından önemli bir gelir elde etme potansiyeli taşıdığı anlaşılmaktadır. Hipotetik ardiye gelir eğrisinin eğimi THY açısından yüksektir ve eğri daha dik bir görünüm sergilemektedir. Her ne kadar ilk 50 saatlik dilimde ardiye ve depo değişikliği ücretleri 1:1 oranına yakın seyretse de, 50 saat sonrasında bu oran ardiye gelirleri lehine değişmektedir. Ancak yine de yüksek sabit bir maliyet seviyesinden başlayan depo değişikliği ücreti, görece kısa süreler için depolanan ürünler açısından depo değişikliği yapılmasını zorlaştırmaktadır. Depo değişikliğinde yaşanan ve suni yoldan oluşturulduğu düşünülen bu güçlük, müşterileri mevcut depoyu kullanmak mecburiyetinde bırakmakta ve ithalata konu ürünleri bakımından yüksek ardiye ücretlerinin oluşmasını beraberinde getirmektedir. Savunma, kimya, sağlık gibi kritik sanayilere ilişkin ürünlerde bu durumun gümrük işlemlerinin uzamasına da bağlı olarak daha kritik bir hal alabileceği, ürünün depoya terk edilmesi ile sonuçlanabileceği değerlendirilmiştir.

H.2.Taahhüt Metni ve Değerlendirme

- (8) THY tarafından sunulan taahhütler şu şekildedir:

(.....TİCARİ SIR.....)

- (9) 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin üçüncü fıkrasında,

“Yürütülmekte olan bir önaraştırma ya da soruşturma sürecinde 4 üncü veya 6 ncı madde kapsamında ortaya çıkan rekabet sorunlarının giderilmesine yönelik olarak ilgili teşebbüs ya da teşebbüs birliklerince taahhüt sunulabilir. Kurul söz konusu taahhütler yoluyla rekabet sorunlarının giderilebileceğine kanaat getirirse bu taahhütleri ilgili teşebbüs ya da teşebbüs birlikleri açısından bağlayıcı hale getirerek soruşturma açılmamasına veya açılmış bulunan soruşturmaya son verilmesine karar verebilir. Rakipler arasında fiyat tespiti, bölge veya müşteri paylaşımı ya da arz miktarının kısıtlanması gibi açık ve ağır ihlallerle ilgili olarak taahhüt kabul edilemez...

...Kurul üçüncü fıkraya göre bir karar verdikten sonra aşağıdaki hallerde tekrar soruşturma açabilir:

a) Kararın alınmasına temel teşkil eden herhangi bir unsurda esaslı değişiklik olması

b) İlgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin verdikleri taahhütlere aykırı davranmaları

c) Kararın taraflarca sunulan eksik, yanlış veya yanıltıcı bilgiye dayanılarak verilmiş olması”

hükmü yer almaktadır.

- (10) Yukarıda yer verilen rekabet sorununun temelinde, müşterilerden alınan depo değişikliği ücreti yer almaktadır. Yapılan değerlendirmede, THY tarafından sunulan taahhütlerle, işaret edilen rekabet sorunlarının giderilebileceği sonucuna varılmıştır.
- (11) THY'nin taahhüdünün kapsamının, aynı soruşturmanın muhatapları olan ve daha önce verdikleri taahhütler Kurul tarafından kabul edilen HAVAŞ, MNG ve S SİSTEM açısından da geçerli olmasının uygun olacağı kanaatine ulaşılmıştır.

I.SONUÇ

- (12) Rekabet Kurulunun 24.07.2020 tarihli, 20-35/460-M sayılı kararı uyarınca yürütülen soruşturma kapsamında;
- Türk Hava Yolları A.O.'nın 03.03.2021 tarih ve 15675 sayılı yazıyla sunduğu taahhüdün, rekabet sorunlarını gidermesi nedeniyle kabulüne ve bağlayıcı hale getirilmesine, 24.07.2020 tarihli, 20-35/460-M sayılı Kurul kararı uyarınca başlatılan ve soruşturma tarafı diğer teşebbüsler bakımından sonlandırılmış olan soruşturmanın Türk Hava Yolları A.O. ile birlikte tamamen sona erdirilmesine,
 - Kurulun sırasıyla Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş., MNG Havayolları ve Taşımacılık A.Ş. ve S Sistem Lojistik Hizmetler A.Ş., hakkında aldığı 5.11.2020 tarih ve 20-48/655-287 sayılı, 10.12.2020 tarih ve 20-53/746-334 sayılı ve 10.12.2020 tarih ve 20-53/751-335 sayılı kararlarında geçen "... yazıyla sunduğu taahhüdün, rekabet sorunlarını gidermesi nedeniyle kabulüne..." ifadesinin "... yazıyla sunduğu taahhüdün, sadece Ankara Esenboğa Havalimanında geçerli olacak şekilde ve taahhüde konu ücret tarifesi kaleminin %50 oranında indirimle uygulanması halinde de rekabet sorunlarını gidermesi nedeniyle kabulüne..." şeklinde değiştirilmesine,
- gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

11.03.2021 tarih, 21-13/169-73 sayılı Karara ilişkin karşı görüş

Havalimanlarında gümrüklü geçici depolama veya ardiye hizmeti veren bazı teşebbüslerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak yürütülen soruşturma sırasında, HAVAŞ, MNG ve S SİSTEM tarafından sunulan taahhütler kabul edilerek Kurul'un 5.11.2020 tarih ve 20-48/655-287 sayılı, 10.12.2020 tarih ve 20-53/746-334 sayılı, 10.12.2020 tarih ve 20-53/751-335 kararlarıyla bağlayıcı hale getirilmiştir. Söz konusu taahhütlerde özetle tüm ilgili havalimanları bakımından dosya konusu depo değişikliği ücreti uygulamasına son verileceği taahhüdü yer almaktadır.

THY tarafından verilen taahhütte ise, sadece Ankara Esenboğa Havalimanı ile sınırlı olmak üzere, uygulanan depo değişikliği ücretinin yarıya indirileceği taahhüt edilmektedir. Dolayısıyla aynı dosya kapsamında bulunan üç teşebbüs tarafından

daha önce verilmiş ve Kurulca da uygun bulunmuş taahhütlerden daha sınırlı bir taahhüt verilmiş olmaktadır. Kurul, THY tarafından sunulan daha sınırlı taahhütlerin daha önce karar verilen söz konusu üç teşebbüs bakımından da geçerli olacak şekilde ilgili kararların değiştirilmesine de karar vermiştir.

Gelinen noktada rekabet ihlali iddiasına konu olan uygulamaların kapsam ve boyutu hakkında tereddüt hasil olmakta ve şayet varsa bu ihlalin nasıl ortadan kaldırılacağı hususu tartışmalı hale gelmektedir. Bu itibarla THY bakımından soruşturmaya devam edilmesi ve soruşturma kapsamında yapılacak detaylı inceleme ve analizlerle ihlal iddiasının kapsam ve boyutunun tam olarak ortaya konulması ile nihai kararın verilmesinin usul bakımından daha uygun olacağı düşüncesiyle 11.03.2021 tarih, 21-13/169-73 sayılı Kurul kararına katılmam mümkün olmamıştır.

Hasan Hüseyin ÜNLÜ
Kurul Üyesi