

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2007-4-28 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 08-01/5-4
Karar Tarihi : 3.1.2008

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

- 10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Tuncay SONGÖR, M. Sıraç ASLAN,
Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN,
Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE

B. RAPORTÖRLER : Mehmet YANIK, M. Haluk ARI, Fatma ÇELİK

C. ŞİKAYET EDEN : - Yaşar AKŞİN
Yeşilirmak Cd. No:17/10 Demirtepe/Ankara

- 20 **D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA**
YAPILANLAR : Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş.
Atatürk Hava Limanı Dış Hatlar Terminali 34149
Yeşilköy/İstanbul

E.DOSYA KONUSU: Ankara şehir merkezi ile Esenboğa Havalimanı arasında tekel hizmeti niteliğinde yolcu taşıyan Havaş Havaalanları ve Yer Hizmetleri A.Ş. (Havaş)'nin yüksek ücret aldığı iddiası.

- 30 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikayet dilekçesinde, Ankara şehir merkezi ile Esenboğa Havalimanı arasında tekel hizmeti niteliğinde yolcu taşıyan Havaş'ın 30 km'lik bu mesafede tek yön ücreti olarak 10 YTL aldığı, şehirlerarası yolcu taşımacılığı yapan otobüs firmalarının kat ettikleri mesafeler ve aldıkları ücretler hesaplandığında Havaş'ın çok büyük bir kazanç elde ettiği ve bu nedenle yolcuların mağdur edildiği, örneğin Ankara'ya 120 km olan Çankırı'ya 5 YTL ile gidilmesi mümkün iken dörtte biri uzaklıkta olan Esenboğa havaalanına iki katı fiyatla gidilmesinin hakkaniyete uygun olmadığı belirtilmekte ve bu konu hakkında inceleme yapılarak hakim durumda olan söz konusu firmanın yarattığı bu haksızlığın düzeltilmesi talep edilmektedir.

- 40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 23.1.2007 tarih, 610 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 23.2.2007 tarih, 2007-4-28/İİ-07-SY sayılı İlk İnceleme Raporu, 8.3.2007 tarih ve 07-19 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır Söz konusu kararda konunun maliyetler bakımından araştırılması gerektiği, fakat yakın bir tarihte Havaş'a alternatif olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü (EGO)'nün de ilgili hatta taşımacılığa başlamasının beklendiği, bu gelişme ile birlikte aşırı fiyat iddialarının

08-01/5-4

ortadan kalkma ihtimalinin bulunduğu göz önüne alınarak, ilgili gelişmelerin Daire Başkanlığınca izlenerek duruma göre konunun yeniden Kurul gündemine getirilmesine karar verilmiştir.

50 Konuyla ilgili gelişmelerin izlenmesi neticesinde hazırlanan 7.9.2007 tarih 2007-4-28/ İİ-07-SY sayılı İlk İnceleme Raporu, 13.9.2007 tarih, 07-71 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 07-71/869-M sayı ile karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 18.12.2007 tarih, 2007-4-28/ÖA-07-MY sayılı Önaraştırma Raporu 28.12.2007 tarih, REK.0.08.00.00-110/366 sayılı Başkanlık önergesi ile 08-01 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da;

60 - Havaş'ın, uçak ile seyahat eden veya edecek yolcuların havaalanları ile şehir merkezleri arasında karşılıklı ulaşımlarını sağlayan toplu taşıma hizmeti pazarında hakim durumda bulunduğu;

- İlgili pazarda uygulanan fiyat tarifelerinin hizmetin ekonomik değerine nazaran makul olmayan düzeyde yüksek olduğu; hizmetten yararlanan müşterilerin zararına aşırı fiyat nitelikleri taşıdığı;

- İlgili pazarda alternatifsiz olarak uygulanan söz konusu fiyatların 4054 sayılı Kanun'un; hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklayan 6. maddesine ayrılık teşkil ettiği,

70 - İlgili pazara yeni teşebbüs girişlerinde etki ve yetki sahibi teşebbüslerden Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI) ve Terminal İşletmesi'ne girişlerin kolaylaştırılması hususunda bir kısım yükümlülüklerin getirilmesinin mümkün olduğu;

- Ancak 29.12.2006 tarihinde yayınlanan Genelge'nin ilgili sektöre rekabetin getirilmesi açısından önemli açılımlar sağlayabileceği düşünüldüğünden söz konusu Genelge'nin yukarıda bahsedilen hususlara ilişkin hükümlerinin uygulanmasının, 31.12.2007 tarihine ertelenmiş olması sebebiyle uygulanmanın 6 ve 12 aylık sonuçlarının takip edilmesi; bunun sonucunda gereklilik halinde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem yapılmasının yerinde olacağı

görüşlerine yer verilmiştir.

80

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Teşebbüsler

I.1.1. Havalimanı Yer Hizmetleri A.Ş.

Türkiye'nin yer hizmetleri alanında faaliyet gösteren ilk şirketi olan Havaş, 1933 yılında devlet tarafından havayollarına yer hizmetleri ve ikram servisi sağlamak üzere kurulmuştur. Şirketin ikram hizmetleri 1987 yılında USAŞ adı altında

08-01/5-4

90 ayrılarak özelleştirilirken, yer hizmetleri bölümü Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş. olarak faaliyetlerine devam etmiştir.

Havaş hisselerin %60'ı 1995 yılında Ciner Grubu'na satılmış, ardından 1998'de geri kalan %40 oranındaki hissenin Swissport International Ltd.'ye satılması ile Havaş'ın özelleştirilmesi tamamlanmıştır. Söz konusu özelleştirme süreçlerinin tamamlanmasını takiben Havaş'ın hissedarlık yapısında çeşitli değişiklikler meydana gelmiştir. Halen TAV Grubu Havaş'ın bütün hisseleri ile kontrolüne sahiptir.

Havaş'ın ortaklık yapısı aşağıdaki gibidir:

<i>Hissedar</i>	<i>Hisse Adedi</i>
TAV Yatırım Holding A.Ş.	(...)
TAV Bilişim Hizmetleri A.Ş.	(...)
TAV Havalimanları Holding A.Ş.	(...)
TAV İşletme Hizmetleri A.Ş.	(...)
TAV Havacılık A.Ş.	(...)
<i>TOPLAM</i>	(...)

100 Havaş'ın faaliyet konuları uçaklara yer hizmetleri sunulması (handling)¹, havalimanı yolcularının otobüsle taşınması ve otopark işletmeciliğidir. Bunlar arasında yer hizmetleri en önemli faaliyet kolu olarak cironun büyük bölümünü oluşturmakta, otobüsle yolcu taşımacılığı ikinci sırada yer almakta, otopark hizmetleri ise arızı denilebilecek bir konumda bulunmaktadır.

Halihazırda Havaş, Türkiye'de 11 uluslararası havalimanında (Atatürk, Esenboğa, Adnan Menderes, Antalya, Trabzon, Dalaman, Bodrum-Milas, Adana-Şakir Paşa, Nevşehir, Gaziantep, Kayseri-Erkilet Havalimanları) örgütlenmiş olup, bu limanlara operasyonu olan havayollarına yer hizmetleri sunmaktadır.

110 Havaş'ın şehir merkezleri ve havalimanları arasında otobüsle yolcu taşımacılığı hizmeti ise toplam 9 havalimanında sunulmaktadır. Bunlar: Atatürk, Sabiha Gökçen, Esenboğa, Adnan Menderes, Antalya, Bodrum-Milas, Dalaman, Samsun Çarşamba ve Malatya Havalimanlarıdır. Aşağıda Havaş'ın havalimanlarından şehir merkezlerine otobüsle yolcu taşımacılığı yaptığı güzergahlar gösterilmektedir:

¹ Havaş'ın sunduğu yer hizmetleri arasında Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA) Yer Hizmetleri Anlaşması kapsamında tanımlandığı şekliyle yolcu ve bagaj, birim yükleme araçları kontrolü, ramp, uçak temizlik, yük kontrolü ve haberleşme, kargo, uçuş operasyon, ulaşım, temsil ve gözetim hizmetleri bulunmaktadır.

08-01/5-4

İSTANBUL	İZMİR
Havalimanı-Taksim	Havalimanı-Şehir
Havalimanı-Deniz Otobüsü	Havalimanı-Otogar
Havalimanı-Akmerkez	ANTALYA
Havalimanı-Kozyatağı	Havalimanı-Şehir
S. Gökçen-Kozyatağı	BODRUM
S. Gökçen-Bostancı	Havalimanı-Şehir
S. Gökçen-4. Levent	DALAMAN
ANKARA	Havalimanı-Fethiye
Havalimanı-Şehir	Havalimanı-Marmaris
Havalimanı-AŞTİ	SAMSUN
MALATYA	Havalimanı-Şehir
Havalimanı-Şehir	

120 Havaş incelemeye konu havalimanları ile şehir merkezleri arasında yolcu taşımacılığı faaliyetini 2005 ve üzeri modelden oluşan 82 adet otobüs, minibüs ve midibüs ile sürdürmektedir. Havaş otobüs işletmeciliği faaliyetini DHMİ'den aldığı (A) Grubu Çalışma Ruhsatı ile yürütmekte olup güzergah ve bilet fiyatları konularında da DHMİ, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Ulaştırma Bakanlığı'nın denetimine tabi bulunmaktadır.

Havaş'ın 2006 yılı cirosu (.....) YTL, otobüs işletmeciliği faaliyetinden elde ettiği ciro (.....) YTL'dir.

I.1.2. TAV Havalimanları Holding A.Ş.

130 TAV Havalimanları Holding A.Ş. (TAV), Tepe ve Afken gruplarının ortak girişimiyle 1997 yılında İstanbul Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali Yapı-İşlet-Devret ihalesinin kazanılmasının ardından kurulmuştur. Havalimanı inşaatı, işletmesi ve finansmanı alanında uzmanlaşmış bir kuruluş olan TAV'ın büyüme stratejileri doğrultusunda 2006 yılında, dünyanın önde gelen yatırım bankalarından ABD'li Goldman Sachs International, fon yöneticilerinden Avustralyalı Babcock&Brown, İslam Kalkınma Bankası (IDB) Altyapı Fonu (EMP), Global Investment House, TAV Havalimanları Holding'e stratejik ortak olmuştur. TAV, 2006 yılında % 18,4 oranındaki hissesini halka arz ederek borsada işlem gören bir şirket haline gelmiştir. TAV'ın ortaklık yapısı aşağıdaki gibidir:

Hissedar	Hisse Oranı %
Tepe İnşaat San. A.Ş.	18,86
Afken Holding A.Ş.	15,70
Afken İnşaat Tur. ve Tic. A.Ş.	0,01
Sera Yapı End. ve Tic. Ltd. Şti.	3,15

08-01/5-4

Mehmet Cem KOZLU	0,00001
Goldman Sachs International	25,60
Babcock&Brown	5,16
İslam Kalkınma Bankası	4,92
Kuwait Investment Authority	3,20
Global Investment House KSCC	3
Glonal Opportunistic Fund II Company BSCC	2
Halka Arz	18,4
<i>Toplam</i>	<i>100,00</i>

140 İnceleme konusu olan otobüs işletmeciliği faaliyetini de bünyesinde barındıran TAV'ın kontrolündeki şirketler havalimanı terminal işletmeciliği konusunda faaliyet gösterenler ve bu faaliyete destek hizmetleri sunanlar şeklinde ikiye ayrılabilir. Havalimanı terminal işletmecisi olan TAV Grubu şirketleri Atatürk (TAV İstanbul Terminal İşletmeciliği A.Ş.), Esenboğa (TAV Esenboğa Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş.), Adnan Menderes ve Gürcistan'da bulunan Batum ve Tiflis Havalimanlarının yolcu terminallerini işletmektedirler. Destek hizmetleri alanında ise:

- Havaş yer hizmetleri ve otobüsle havalimanı yolcusu taşınması hizmetlerini,
- BTA yiyecek-içecek hizmetlerini,
- ATÜ Duty Free mağazalarının işletilmesi hizmetlerini,
- TAV İşletme Hizmetleri terminallerdeki havacılık gelirleri dışındaki ticari projelerin yönetimini (Ticari Alan Tahsisi, Reklam Alanları Pazarlaması, Valet Parking Hizmetleri, Bagaj Kaplama Hizmeti gibi),
- 150 - TAV Bilişim, havacılık sektörüne yönelik yazılımlar geliştirilmesi ve uygulanması hizmetlerini,
- TAV Güvenlik, özel güvenlik hizmetlerini sunmaktadır.

TAV Havalimanları'nın 2006 yılı cirosu (.....) YTL'dir.

I.1.3. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü

DHİMİ, ana statüsü 8.11.1984 tarih ve 18569 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış, 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi olarak kurulmuş bir Kamu İktisadi Kuruluşu'dur.

- 160 Kamu iktisadi kuruluşları, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

08-01/5-4

Yukarıda anılan ana statü ile teşkil olunan DHMİ kamu tüzel kişiliğine sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesi ile sınırlı bir Kamu İktisadi Kuruluşudur. Kuruluş, 233 sayılı KHK ve bu Ana Statü hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabidir. DHMİ'nin ilgili olduğu Bakanlık Ulaştırma Bakanlığı'dır.

170 Ana statüsü gereği DHMİ, sermayesinin tamamı Devlet'e ait, merkezi Ankara olan, özel hukuk hükümlerine tabi bir kuruluştur. Yine statüde DHMİ'nin amacı, *"Sivil Havacılık faaliyetleri gereği olan; hava taşımacılığı, havaalanlarının işletilmesi, meydan yer hizmetlerinin yapılması, hava trafik kontrol hizmetlerinin ifası, seyrüsefer sistem ve kolaylıklarının kurulması ve işletilmesi, bu faaliyetler ile ilgili diğer tesis ve sistemlerin kurulması, işletilmesi ve modern havacılık düzeyine çıkarılmasını sağlamak ..."* olarak belirlenmiştir.

Kuruluşun bu amaca yönelik faaliyet konuları arasında, bağlı ortaklık ve müesseselerinin bütçeleri ile fiyat, tarife ve yatırımlarının genel ekonomi ve sivil havacılık politikalarına uyumunu sağlamak yer almaktadır.

180 DHMİ, günümüzde, havaalanlarının işletilmesi, hava trafik kontrol hizmetleri, seyrüsefer sistem ve kolaylıklarının kurulması ve işletilmesi işlerini yürütmekte; meydan yer hizmetleri ise büyük ölçüde DHMİ'den ruhsat alan özel sektör teşebbüslerince yürütülmektedir. Ülkemizde mevcut bütün hava limanlarının mülkiyeti DHMİ'ne ait olmakla birlikte, "Yap-İşlet-Devret" usulüyle yapılan havaalanlarının mülkiyeti DHMİ'ne, işletme hakkı da sözleşme süresince müteahhit firmaya ait olmaktadır.

Bağımsız karar verebilen ve gelirini sunduğu hizmetler karşılığı aldığı ücretlerle elde eden bir kuruluş olan DHMİ, 4054 sayılı Kanun'a göre bir teşebbüstür.

1.2. İlgili Pazar

190 1.2.1. İlgili Ürün Pazarı

Havaş'ın şikayete konu faaliyet alanı dikkate alınarak, ilgili ürün pazarı, "şehir merkezi ile havalimanı arasındaki toplu yolcu taşımacılığı hizmeti" olarak belirlenmiştir.

1.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

Havalimanları ile şehir merkezleri arasında toplu yolcu taşımacılığı hizmetleri bakımından, taşımacılığın yapıldığı her hat ayrı bir coğrafi pazar olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle Havaş'ın ilgili hizmeti sunduğu her hat bağımsız birer ilgili coğrafi pazar oluşturmaktadır.

200 İstanbul'da Atatürk Havalimanı'ndan Havalimanı-Taksim, Havalimanı-Deniz Otobüsü, Havalimanı-Akmerkez, Havalimanı-Kozyatağı ve Sabiha Gökçen Havalimanı'nda S. Gökçen-Kozyatağı, S. Gökçen-Bostancı, S. Gökçen-4. Levent; Ankara Esenboğa Havalimanı'ndan Havalimanı-Şehir, Havalimanı-AŞTİ; İzmir Adnan Menderes Havalimanı'ndan Havalimanı-Şehir, Havalimanı-Otogar; Antalya Havalimanı'ndan Havalimanı-Şehir; Bodrum Milas Havalimanı'ndan

Havalimanı-Şehir; Dalaman Havalimanı'ndan Havalimanı-Fethiye, Havalimanı-Marmaris; Samsun Havalimanı'ndan Havalimanı-Şehir ve Malatya Havalimanı'ndan Havalimanı-Şehir hatları bulunmaktadır. Dolayısıyla yukarıda sayılan her bir hat ayrı bir ilgili coğrafi pazar olarak tespit edilmiştir.

210

I.3. Yapılan Tespitler ve Deliller

I.3.1. Havaş Yetkilileri ile Yapılan Görüşme

Görevli Raportörlerin Havaş yetkilileri ile yaptıkları görüşmede, söz konusu şahıslarca; otobüs işletmeciliğinin getirisinin Havaş'ın toplam gelirlerinin yaklaşık % (...)’ini oluşturduğu; otobüsle yolcu taşımacılığı faaliyetini önemli bir kar kalemi olarak değil, geçmişten kalan bir misyon olarak algıladıkları (bu faaliyet özelleştirme öncesi dönemde Havaş’a bir görev ve sorumluluk olarak yüklenmişti); yakın zamana kadar otobüs işletmeciliğinin karlı bir faaliyet olmadığı, ancak son yıllarda uçaklara rağbet artıp yolcu sayısı da çoğalınca bu sektörün dikkatleri çekmeye başladığı ifade edilmiştir.

220

Yetkililer, ayrıca, özelleştirmeden sonra özellikle de son iki yıl içinde otobüs taşımacılığı faaliyetleri bakımından modernizasyona gittiklerini (filonun %90'ının yenilenmesi, araçların yaş ortalamasının 3,5-4 yıla inmesi v.s.); araç filosunda % (...)’i 2006 ve 2007 model araçlardan oluşan (...) (.....) adet araç bulunduğunu belirtmişlerdir.

Yetkililere göre; otobüsle yolcu taşımacılığı faaliyetinde başlıca giderler yakıt, bakım onarım, personel, kira, sigorta ve ruhsat giderleri olarak sayılabilir. Havaş yakıtı Petrol Ofisi ile yapılan anlaşmaya göre indirimli bir fiyattan almakta olup bakım onarım için genellikle yetkili servisler ile çalışılmaktadır. Personel giderleri ise, Havaş'ın kaliteli hizmete verdiği önem nedeniyle istihdam oranı yüksek olduğundan, önemli bir kalem oluşturmaktadır. Toplam personel sayısı yaklaşık 3.200 olup, çalışanlara piyasaya göre iyi ücretler ödenmektedir.

230

Bunların yanı sıra, yetkililer, yolcu sayısı artınca şikayete konu faaliyetin dikkat çekmeye ve yüksek karların elde edilebileceği bir alan gibi algılanmaya başladığını; 5216 sayılı Yasa ile belediye sınırları içinde faaliyet gösterecek toplu taşıma araçlarına ilişkin yetkinin belediyelere devri ile birlikte belediyelerin de bu alandan pay alma yönünde girişimlere başladıklarını; diğer taraftan özellikle İstanbul'da Atatürk Havalimanında bulunan taksicilerin pazardan pay almaya çalıştıklarını, hatta Havaş'ın faaliyetlerinin durdurulması yönünde girişimlerde bulduklarını; İstanbul, Antalya gibi şehirlerde belediyelerin söz konusu hatlarda faaliyetlerinin başladığını; bu çerçevede İstanbulda Havaş'ın Kozyatağı ve Akmerkez güzergahından çekilmesinin istendiğini; takiben Akmerkez'den çekilmek için başvuruda bulunmalarına rağmen, henüz cevap alamadıklarını; ancak bu güzergah için sefer sayısını düşürdüklerini; Kozyatağı hattında Havaş personeline hizmet verdikleri ve bu kadar uzun mesafeyi taksicilere terk etmeyi uygun görmedikleri için faaliyetlerini sürdürdükleri; Ankara'da ise Belediye'nin bir aylık bir faaliyetten sonra seferlerini durdurduğunu belirtmişlerdir.

240

250 Yetkililer son olarak, fiyatları belirlerken maliyetleri dikkate aldıklarını; ancak kaliteli hizmete önem verdikleri için maliyetlerinin bu işi yapan herhangi birinden daha yüksek olabileceğini; burada Havaş'ın rota üzerinde yolcu indirip bindirmediğinin de göz önüne alınması gerektiğini; Havaş'ın yolcu taşıma fiyatlarının makul seviyede olduğu; tarifelerin DHMİ'den alınan onaydan sonra yürürlüğe girdiğini; ayrıca belediyelerin taşımacılık yaptığı havalimanları bakımından da alternatiflerin ortaya çıktığını ifade etmişlerdir.

I.3.2. TAV İstanbul Terminal İşletmeciliği A.Ş. Yetkilisi ile Yapılan Görüşme

260 TAV yetkilisi konuya ilişkin olarak, TAV İstanbul'un İstanbul Atatürk Havalimanı'nın işletilmesi hakkını DHMİ ile imzaladıkları Yap-İşlet-Devret sözleşmesine dayanarak sürdürdüklerini, anılan sözleşme çerçevesinde iç hatlar ve dış hatlar terminali ile katlı otoparkı işlettiklerini; TAV İstanbul'un havaalanı ile şehir merkezi arasında otobüsle yolcu taşımacılığı konusunda hiçbir faaliyetinin bulunmadığını; havalimanına yolcu taşıyan araçlara yer tahsisi konusunda ise asıl sorumluluğun DHMİ'de olduğunu; bununla birlikte kendilerinin de fiilen konuya dahil olduklarını; Belediye kuruluşu olan İETT'nin DHMİ ile temasa geçip otobüsler için dış hatlar terminali önünde yer istemesi üzerine, DHMİ'nin TAV'a konuyu intikal ettirdiğini ve İETT için bir durak yeri belirlediklerini belirtmiştir. Yetkili ayrıca, İETT'nin zaman zaman ara vermekle birlikte havaalanından şehir

270 merkezine taşımacılık yaptığını; 2007 yılında da Ulaştırma Bakanlığı'nın bir genelgesi üzerine başlatılan otobüs seferlerinin halen hem iç hem de dış hatlarda devam ettiğini ifade etmiştir.

Yetkiliye göre; terminalin önünde bulunan alanlarda tasarrufun kime ait olduğu konusu sözleşmede net olarak belirlenmediği için, DHMİ ile TAV arasında bu konudaki tartışma devam etmektedir.

I.3.3. DHMİ Yetkilisi ile Yapılan Görüşme

DHMİ yetkilisi tarafından, yolcu taşımacılığı konusunda anılan faaliyeti yapmak isteyen ve mevzuatta belirlenen koşulları yerine getiren firmalara ruhsat

280 verdikleri; Havaş'ın (A) Grubu Ruhsatı olarak bu faaliyeti yerine getiren tek teşebbüs olduğu; bu firma ile yaptıkları sözleşme gereği, Havaş'ın fiyatların -enflasyon oranında- artırılması ile ilgili olarak önerdiği rakamları onaylama yetkilerinin bulunduğu; Ulaştırma Bakanlığı'nın 2006 yılında çıkardığı genelge ile belediyelerin de söz konusu faaliyete girmesi konusunun gündeme geldiği; belediyelerin genelgeden önce de ilgili hatlarda yolcu taşımacılığı yapabildikleri, fakat DHMİ'nin onlara -aynı faaliyeti ihale eden iki birimin olmasının uygun olmaması nedeniyle- faaliyetlerini kendi araçları ve personelleri ile yürütmeleri, bu faaliyeti ihale etmemeleri koşulunu getirdiği; DHMİ olarak, her birinin farklı nitelikteki yolculara hizmet vermesi nedeniyle, farklı taşımacılık türlerinin

290 bulunmasını destekledikleri ifade edilmiştir.

Yetkili ayrıca; havaalanı ile şehir merkezi arasında otobüsle yolcu taşımacılığı faaliyeti yürüten taşımacılara yer tahsisi konusunda asıl yetkinin, o havaalanının işletmecisinde olduğunu; bu çerçevede, belediye gibi araçlarına yer tahsisi isteyen kurumların işletmeciye başvurması gerektiğini; fakat gerekli olduğu ve bir

uzlaşmaya varılamadığı durumlarda, hem işletmecinin ticari kazancını korumak hem de talepleri yerine getirebilmek adına bir uzlaşma bulmak için DHMİ'nin gayret gösterdiğini belirtmiştir.

300 Yetkili son olarak, Havaş'tan gelen fiyat tarifesi değişikliği taleplerinin, Mali İşler Dairesi, Hasılatlar Dairesi, İşletme Dairesi, Hukuk Müşavirliği ve Genel Müdür Yardımcılığının katılımı ile her hafta toplanan Hasılat Komisyonunda değerlendirildiğini; bu Komisyonun kararlarının Genel Müdür onayına sunulduğunu; Komisyona gelen bir talebin cevaplanması için geçen ortalama sürenin 10-15 gün olduğunu; ancak konuyla ilgili teknik bilgi eksikliği varsa onun tamamlanması için belli bir süre beklenmesi gerektiğini; Havaş'ın fiyat belirlemesi hususunun sözleşme ile net bir şekilde belirlendiği için daha hızlı sonuçlandığını ifade etmiştir.

I.3.4. TAV Esenboğa Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş. Yetkilisi ile Yapılan Görüşme

Şirket yetkilisi konuya ilişkin olarak aşağıdaki bilgileri vermiştir:

310 - TAV Esenboğa olarak Ankara Esenboğa Terminali'nin otoparkını (kapalı otopark CIP ve VIP otoparkları, açık otobüs otoparkı), iç ve dış hatlar terminalini DHMİ ile yaptığımız İmtiyaz ve Uygulama Sözleşmesi'ne dayanarak işletiyoruz. Dolayısıyla bizim yetki ve sorumluluk alanımız iç ve dış hat terminalleri ile otopark sahasıdır. Bu saydığım alanlar dışında apron trafiği veya alan dışındaki trafik gibi Havalimanı'nın diğer bölümlerinin işletilmesi ve denetimi DHMİ Esenboğa Baş Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

320 - TAV Esenboğa olarak, havalimanı ile şehir merkezi arasında otobüsle yolcu taşımacılığı faaliyeti ile ilgili veya bu faaliyeti yürüten taşımacılara yer tahsisine ilişkin bir faaliyetimiz, yetki ve sorumluluğumuz bulunmamaktadır. Genel olarak yer tahsisi de dahil güvenlikle ilgili konularda havaalanlarında görevlendirilmiş bir Vali Yardımcısı başkanlığındaki Havalimanı Güvenlik Komisyonu karar almaya yetkilidir. Bu komisyon Emniyet Müdürlüğü, DHMİ, Gümrük Müsteşarlığı, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü ile Terminal İşletmecisi ve hizmet sunucusu olan TAV ve Havaş gibi firmaların temsilcilerinden oluşmaktadır. Komisyonun kararlarına TAV'ın müdahalesi söz konusu olamaz, sadece önerilerde bulunabiliriz.

330 - Esenboğa ile şehir merkezi arasındaki taşımacılık konusundaki son gelişmeleri kısaca özetleyebiliriz: Ulaştırma Bakanlığı anılan taşımacılığı Belediyelerin de yapmasına ilişkin bir Genelge yayınladı. Bunun üzerine Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü (EGO), DHMİ Esenboğa Baş Müdürlüğü'ne yaklaşık bir ay önceden 1.3.2007 tarihi itibarıyla Esenboğa'dan şehir merkezine taşımacılık yapmaya başlayacağını bir yazı ile bildirmiş. Ancak, bu durumdan belediye otobüsleri otoparkımıza park ettikleri zaman haberimiz oldu. Esasen EGO doğru yere başvurmuştur. Ancak DHMİ yetkililerinin bizim işletmemize tabi olan otopark alanında yer göstermemesi gerekirdi, biz de bu duruma ilgili Baş Müdürlüğe yazdığımız bir yazı ile itiraz ettik. Çünkü bu otopark alanı bize tahsis edilmiş bir gelir elde etme kalemidir. Esenboğa Baş Müdürlüğü

de DHMİ Genel Müdürlüğü'ne konuyu bir yazı ile intikal ettirmiş. Bizim itirazımız üzerine EGO'nun otobüsleri ve bir de büyükçe bir moboları DHMİ'nin yetki alanında bulunan eski terminal alanındaki bir yere taşındı. Böylece bizim rahatsızlığımız sona erdi. Az önce özetlediğim yazışma zinciri sona ermeden EGO da faaliyetine son verdi. Dışarıdan takip ettiğimiz kadarıyla EGO hesaplı bir ücret karşılığında taşımacılık yapmasına rağmen çok az sayıda yolcu taşıyabildiği için yaklaşık bir aylık bir uygulamadan sonra faaliyetine son verdi. EGO'nun çekilmesinden sonra eski duruma dönüldü ve şehir merkezine toplu taşımacılık işi Havaş tarafından yapılmaya devam edildi.

- Havaş'ın Esenboğa Havaalanındaki ve bizim nezdimizdeki durumunu kısaca özetlemek gerekirse; TAV Esenboğa ile Havaş arasında yolcuların Havaş'a yönlendirilmesi veya Havaş tarafından taşınması ile ilgili herhangi bir hizmet sözleşmesi bulunmamaktadır. Havaş ile TAV Esenboğa'nın hukuksal bağı Havaş'ın yer hizmetleri (handling) faaliyetini yapabilmesi için TAV Esenboğa'dan ofis kiralaması ile sınırlıdır. Bu kiralamayı da doğrudan değil TAV Havalimanları Holding'in ticari İşletme işlerine bakan şirketi aracılığı ile yapıyoruz. Son bir gelişme olarak da Havaş'ın personelinin ve şoförlerinin barınması için otopark alanında bir ofis yapımı ve kendilerine kiralanması planımız bulunmaktadır. Buna göre 212,15 metrekaarelik bir ofis için Havaş'tan talep ettiğimiz kira bedeli (.....) YTL'dir, yani metrekaare başına yaklaşık kira bedeli (....) YTL'dir. Bu kira bedelini DHMİ ile yaptığımız sözleşmelerde yer alan ücret tespitine ilişkin hükümlere paralel olarak belirledik. Ancak bu süreç henüz sonuçlanmadı ve herhangi bir sözleşme yapılmadı. Anılan kira sözleşmeleri dışında Havaş otobüslerinin park yerleri, havalimanında izledikleri güzergah gibi konularda hiçbir müdahalemiz bulunmamaktadır.

1.3.5. Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Otobüs Dairesi Yetkilisi ile Yapılan Görüşme

EGO yetkilisi Raportörlerle yapmış olduğu görüşmede; 2006 yılında Ulaştırma Bakanlığı'nın bir genelgesi ile 1.11.2006 tarihine kadar belediyelerin havaalanlarından şehir merkezlerine taşımacılık yapmaya başlamalarının bir görev olarak verildiğini; ancak bu uygulamanın daha sonra başka bir genelge ile 1.3.2007 tarihine kadar ertelendiğini; Mart 2007 de ilgili hatta faaliyet göstermeye başladıklarını; üç haftalık bir uygulamadan sonra faaliyetlerini durdurmak zorunda kaldıklarını; ilgili hatta çalışan tek firma olan Havaş'ın yaklaşık 22 km.lik bir yol için 10 lira ücret almasının vatandaşlar için haksızlık olduğunu; bu nedenle, Büyükşehir Belediyesi olarak havalimanına taşımacılık yapmalarının önemli bir gereklilik olduğuna inandıklarını belirtmiştir.

Yetkili faaliyetlerini durdurmaları hususunda; Mart 2007'de ilgili hatta faaliyet göstermeye başlamadan önce, havalimanı terminal işletmecisi olan TAV'dan bir yazı ile otobüsler için park ve durak yeri talep ettiklerini; geçici olarak otopark alanında bulunan bir bölgenin gösterildiğini; söz konusu yerin faaliyetlerini devam ettirebilmek için uygun olduğunu; daha sonra TAV'ın kendileriyle protokol imzalamak istediğini; ancak mezkur teşebbüsün Belediyenin imzaladığı protokolü imzalamayarak ve resmi yoldan cevap vermeyerek anlaşma kurulmasını

önlediğini; ayrıca başlangıçta verilen park ve durak yerinin kısa bir süre sonra değiştirilerek, o tarihte ve günümüzde artık kullanılmayan, eski terminal yakınında, yolcuların çıktığı kapılardan görülemeyecek kadar uzak bir yer gösterildiğini; bu yeni yerden her otobüste ancak iki üç kişi taşıyabildiklerini bu nedenle faaliyetlerine son verdiklerini belirtmiştir.

390 Yetkili ayrıca, anılan dönemde Havaş ile aynı saatlerde son model doğalgazlı araçlar ile hizmet sunduklarını; güzergahın havalimanından AŞTİ'ye oradan da İnönü Bulvarına kadar olduğunu; yolcuları iki bilet fiyatına yani yaklaşık 2,5 YTL'ye taşıdıklarını; bu fiyatın araçların ortalama 30 yolcu taşıması halinde maliyeti karşılamaya yettiğini belirtmiştir.

400 Yetkili son olarak, havalimanında yeterli duyuruyu yapamadıklarını; terminali işleten firmanın A4 boyutundaki levha veya panolarla dahi yolculara EGO'nun da taşımacılık yaptığının duyurulmasına imkan tanımadığını; pankart asmalarının engellendiğini; havalimanındaki büfe işletmecilerinin hiçbirinin EGO bayiliğini kabul etmediğini; bunun terminal işletmecisinin yaklaşımından kaynaklandığını düşündüklerini; bilet satması için anlaştıkları bir şahsın ve EGO otobüs şoförlerinin Havaş çalışanları tarafından tehdit edildiği duyularını aldıklarını söylemiştir.

J. GEREKÇE ve HUKUKİ DAYANAK:

J.1. Havaş'ın İlgili Pazardaki Konumu

Şikâyete konu havaalanı-şehir merkezi yolcu taşımacılığı, "Hava Alanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği-SHY 22 (SHY 22)"nin 11. maddesinin (c) bendinde düzenlenen bir faaliyettir. Bendin 6.7.2006 tarihinden önceki halinde;

"Şehir terminali ve/veya terminalleri ile havaalanı arasında düzenli yolcu taşıma işletmeciliği, taleplere göre DHMİ tarafından düzenlenir"

denilmektedir; anılan tarihte Ulaştırma Bakanlığı'nın yeni bir düzenlemesi ile;

410 *"Şehir terminali ve/veya terminalleri ile havaalanı arasında ve/veya hava alanından çevre illere ve ilçelere yapılacak olan düzenli yolcu taşıma işletmeciliği, karayolu taşımacılığı ile ilgili tüm mevzuata uyulması koşulu ile taleplere göre, Bakanlık tarafından düzenlenir."*

şeklinde değiştirilmiştir. Aynı yönetmeliğe "mevcut ulaşım hizmetleri" başlığı altında geçici bir madde de eklenmiştir. Buna göre;

420 *"Bu Yönetmeliğin yayımından önce şehir terminali ve/veya terminalleri ile havaalanı arasında ve/veya hava alanından çevre illere ve ilçelere düzenli yolcu taşıma işletmeciliği yapan kuruluşlar bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren en geç 6 ay içinde durumlarını bu Yönetmeliğe uygun hale getirerek ruhsat almak zorundadırlar. Söz konusu kuruluşların ruhsat başvurularının incelenmesi ve sonuçlandırılması aşamasında mağduriyet yaratılmamasını teminen bu faaliyetlerine devam etmelerine izin verilir. Ancak bu süre her halükarda 6 ayı geçemez."*

08-01/5-4

Ulaştırma Bakanlığı (Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü) tarafından SHY-22'de yapılan değişikliğe istinaden havaalanları ile yerleşim yerleri arasındaki yolcu taşımalarının belirlenen esaslar çerçevesinde yapılabilmesi için 29.12.2006 tarihinde bir Genelge yayınlanmıştır.

430 Söz konusu Genelge'ye göre belediye ve mücavir alanlar sınırları içerisinde havaalanı bulunması durumunda toplu taşımanın belediye yetkisinde olduğu ve belediyeye ait vasıtalarla taşımanın yapılacağı; aynı il içerisinde ya da mesafesi 100 km.ye kadar olan yerleşim yerlerinde yer alan havaalanları için yolcu taşımanın valiliklerce (Y) yetki belgesi verilmiş taşıyıcılar tarafından yaptırılacağı; daha uzun mesafeler için ise ilgili Ulaştırma Bölge Müdürlükleri yetkisinde (D1) yetki belgesi sahibi olan gerçek ya da tüzel kişilerce Bakanlık uygun görüşü alınarak yapılacağı belirtilmiştir.

Aynı Genelge'nin geçici hükümlere ilişkin (F) maddesinde *"01.03.2007 tarihine kadar bir hizmet üretimi başlatılamaz ise, buralarda halen faaliyet gösterenler, faaliyetlerine Bakanlıkça yeni bir düzenleme yapılana kadar devam ederler."* denilmektedir. Söz konusu tarih 2007 sonuna kadar uzatılmış durumdadır.

440 Şikayet konusu çerçevesinde, öncelikle, yukarıda yer verilen mevzuat değişiklikleri de dikkate alınarak, Havaş'ın ilgili pazarlardaki konumunun tespit edilmesi gereklidir. Havaş, önceki mevzuat döneminde, havaalanı-şehir merkezi arası otobüsle düzenli yolcu taşıma hizmetlerinde tek ruhsat sahibi olarak uzun zamandan beri faaliyetlerini sürdürmektedir. Söz konusu alana ilişkin yasal bir giriş engeli olmamakla birlikte, ruhsat verme görevi olan DHMİ tarafından ikinci bir kişiye taşıma ruhsatı verilmemiş; bunun yanı sıra esasen SHY-22 de açık bir hüküm bulunmamasına rağmen DHMİ yolcu taşıma için yer hizmetlerinde (A) Grubu ruhsata sahip şirket olma kriterini aradığı için yeni bir teşebbüs 50.000.000 ABD Doları meblağa katlanmak istememiştir. Dolayısıyla ilgili sektörde fiili ve bir
450 dayanağı bulunmayan giriş engelleri dolayısıyla Havaş'ın tekel konumu söz konusu olmuştur.

Uçak ile seyahat eden veya edecek yolcuların havaalanları ile şehir merkezleri arasında karşılıklı ulaşımlarının sağlandığı toplu taşıma hizmetleri pazarında tek firma olarak faaliyet gösteren Havaş halen 9 havaalanında ulaşım ruhsatına sahiptir.

Yeni düzenlemelerle belediye-mücavir alan sınırlarında havaalanlarına yolcu taşınması belediyelerin yetkisine bırakılmıştır. Bunun dışında (Y) ya da (D1) taşıma yetki belgesi sahibi kişilerin ilgili havaalanında hizmetin yeterli düzeyde olup olmamasına göre, Bakanlık'tan izin alması mümkün hale getirilmiş olmakla
460 birlikte; bu durum Havaş'ın piyasadaki hakim konumunu değiştirmeyecektir.

Bu durum şu nedenlerden kaynaklanmaktadır: Öncelikle belediyelere verilen yetki esasen bu alanın sadece belediye otobüsleri ile taşınmasına yönelik iken belediyeler bu işi Havaş'ın faaliyetlerine son verilmeden ve ayrıca onunla aynı hatlarda sefer koymaksızın yapmaya başlamışlardır.

İkinci olarak, belediyelerin ilgili pazara girişlerinin, hattın bir ucunun havaalanları olması sebebiyle, buradaki işletmeciler ve yetkililer tarafından zorlaştırılması söz

08-01/5-4

konusu olmakta ve dolayısıyla belediyeler ya hiç faaliyete başlayamamakta ya da elverişsiz koşullarda, yeterli yolcu bulamayarak faaliyet göstermektedir.

470 Üçüncü olarak, Ulaştırma Bakanlığının Genelge'sinde "Belediyelerce yapılan taşımalar hariç olmak üzere, Bakanlık A ve B'de belirtilen taşımalar için vereceği her izin/onay aşamasında, ilgili havaalanı işletmesinin, bu Genelge kapsamındaki taşımalara ilişkin yeterli bir hizmetin mevcut olup olmadığı konusunda görüşünü alır." hükmünün bulunması Havaş'ın mevcut konumunun devam etmesine neden olmuştur. Çünkü, mevcut halde tek işletme olan Havaş'ın, ekonomik birlik içinde bulunduğu şirket ya da diğer işletmecilerden uçak yolcusu artış-azalışlarını tam olarak öğrenerek, pazarda ikinci bir aktöre yer bırakmaması mümkündür. Bunun sonucunda pazara yeni girişler olmayacaktır.

480 Yukarıda sayılan tüm bu unsurlar sebebiyle, Havaş inceleme konusu pazarlarda hakim konumda bulunmaktadır. Kara ulaştırma sektöründe mevcut gerek güzergah tayini, gerekse fiyat onayı düzenlemeleri, Havaş'ın mevcut haldeki hakim konumuna önemli bir etkide bulunmamaktadırlar.

J.2. Aşırı Fiyatlandırma ve Hakim Durumun Kötüye Kullanılması

Önaraştırma kararına dayanak teşkil eden şikayet dilekçesinde, Havaalanı Yer Hizmetleri A.Ş.'nin havaalanları-şehir terminali arası yolcu taşımacılığında müşterilere aşırı fiyat uygulayarak ilgili piyasadaki hakim durumunu kötüye kullandığı ifade edilmektedir. Söz konusu uygulamaların değerlendirmesi, 4054 sayılı Kanun'un hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklayan 6. maddesi kapsamında yapılmıştır.

490 Anılan maddeye göre, bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır. Hakim durumdaki firmaların aşırı fiyat uygulaması da anılan madde kapsamında değerlendirilmektedir.

Havaalanları ulaştırma hizmetleri piyasasında Havaş, yolcu taşıma ücretlerini müşteri kaybetme kaygısı olmadan, ilgili piyasaya rakip bir işletmenin girmesi kaygısı olmadan belirleyebilmektedir.

500 İlgili pazarda Havaş tarafından uygulanan 10 YTL taşıma fiyatı, şikayet dilekçesinde örnek verildiği şekilde, şehirler arası yolcu taşımacılığı yapan bir otobüs firmasının tahsil ettiği yolcu başına ücretin bile çok üzerinde olmakla beraber, daha sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesi için şikayete konu şirketin taşıma maliyetlerinin de incelenmesi gerekir.

Havaş'ın 2006 yılında havalimanları itibarıyla uygulanan tarifeler ile gelir ve gider durumları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

	2006		
	Gelirler	Giderler	Karlılık
Esenboğa	(.....)	(.....)	(...) %

08-01/5-4

İstanbul	(.....)	(.....)	(...) %
S. Gökçen	(.....)	(.....)	(...) %
A. Menderes	(.....)	(.....)	(...) %
Antalya	(.....)	(.....)	(...) %
Bodrum	(.....)	(.....)	(...) %
Dalaman	(.....)	(.....)	(...) %
Samsun	(.....)	(.....)	(...) %
Malatya	(.....)	(.....)	(...) %
<i>Genel</i>	(.....)	(.....)	(...) %

510 Raportörlerce yapılan İncelemelerde, Havaş'ın genel yönetim ve yer hizmetleri birimlerinin yapmış olduğu giderlerin de gelirdeki payına göre otobüs işletmesine yansıtıldığı görülmüştür. Buna göre otobüs işletmesinin toplam gelirler içerisindeki payı, 2006 yılı için % (...) olarak gerçekleşmiş; buna paralel olarak genel yönetimin yapmış olduğu (.....) YTL'lik giderin % (...)’lük kısmı olan (.....) YTL otobüs işletmesine yüklenilmiştir. Ayrıca yer hizmetlerinin yapmış olduğu giderlerin de yine %(....)’lük kısmı otobüs işletmesine yüklenilmektedir. Bu ikinci kalem giderlerin atfedilmesinin nedeni ise otobüs işletmesinin yer hizmetlerinin bir kısım imkanlarından istifade etmekte olması olarak ifade edilmiştir. Yararlanılan bu hizmetler, günlük para tahsilatlarının bankaya götürülüp yatırılması, otobüsler için alınan yenileme ya da tamir için bir parçanın işçiliğinin yer hizmet biriminde yapılması, ortak kullanılan yerlerin kirası gibi önemsiz nitelikteki unsurlardır. Buna mukabil, yer hizmetlerinin atfa ilişkin giderleri ise, 2006 yılında (.....) YTL civarındadır. Bunun (.....) YTL’lik kısmı otobüs işletme giderlerinin üzerine eklenmektedir. Bu haliyle sunulan hizmetin ekonomik değerinin takdirinde gelir-gider mukayesesi yapılması sağlıklı sonuçlar vermeyecektir.

520 Toplu taşıma hizmetlerinin sunulduğu her bir işletmenin bağımsız birimler olarak ele alınması maliyet ve gelir kalemlerinin değerlendirilmesinde daha sağlıklı sonuçlar verecektir. Bu durumda her bir işletmede yapılan harcamalar matbu olarak alınacak; bağımsız bir teşebbüs olunsaydı bu harcamalara ne gibi ek harcama ve ödemelerin olacağı dikkate alınacaktır.

530 Bağımsız işletme olarak katlanılacak ek maliyetlerin başında işletmenin normal koşullarda limited bir şirket olarak kurulduğu tahayyül edilirse, mevcut halde katlanmadığı faaliyet ruhsat ücreti/ yenileme ücreti, muhasebe gideri gibi yekünü 4-5 bin YTL’yi aşmayan ekstra giderlere katlanılacaktır. Bu durum, sunulan taşıma hizmetinin en azından işletmeye maliyeti ve elde ettiği gelirin değerlendirilmesi açısından daha iyi bir standart sağlayacaktır. Bu değerlendirmenin en önemli sakıncası, işletmenin rekabetin normal işlediği pazarlarda aynı faaliyeti yapması halinde katlanmayacağı bir kısım harcamalara, herhangi bir rekabet baskısı olmaması nedeniyle katlanmasından kaynaklanan iktisadi verimsizliğin dikkate alınmamasıdır.

08-01/5-4

540 Hakim durumdaki bir teşebbüsün uyguladığı fiyatın aşırı olup olmadığını değerlendirirken dikkate alınabilecek rekabetçi piyasa yaklaşımı ise, ancak benzer olan ve rekabetin sağlıklı işlediği pazarlardaki maliyet ve gelir kalemleri dikkate alınarak yapılabilecek bir kıyaslamadır.

Çevre il ve ilçelere yapılan taşıma mesafeleri ve ücretleri:

	Mesafe	Ücret
Akyurt (karma)	33 km	1,90 YTL
Çubuk	39 km	2,00 YTL
Ayaş (Belediye)	58 km	3,00 YTL
Haymana	73 km	5,00 YTL
Kalecik	71 km	4,00 YTL
Polatlı	78 km	5,00 YTL
Kızılcahamam	83 km	4,50 YTL
Beypazarı	99 km	4,00 YTL

Ayrıca, dosya mevcudu bilgilere göre, Ankara'dan çevre illere yapılan yolcu taşıma ücretleri şu şekildedir:

Kırıkkale (77 km) 7 YTL

Çankırı (131 km) 10 YTL

Kırşehir (184 km) 13 YTL

Bolu (192 km) 15 YTL

550 Karabük (215 km) 15 YTL

Havaş tarafından ilgili pazarda yer alan taşıma hatlarında uygulanan mesafe ve taşıma ücretleri ise şu şekildedir:

ŞEHİR	MESAFE KM	OTOBÜS TARİFE YTL
İstanbul (Havaalanı-Taksim)	25	9
İstanbul (Havaalanı-Etiler-Akmerkez)	30	10
İstanbul (Havaalanı-Deniz otobüs işi)	10	3,5
İstanbul (Havaalanı-Kadıköy-Kozyatağı)	60	15
Ankara	30	10
İzmir	30	10
Antalya	21	9
Bodrum	43	14
Dalaman-Fethiye	70	17
Dalaman-Marmaris	100	23
Malatya	35	7
Samsun	25	6
Sabiha Gökçen Havalimanı-Bostancı	45	7

08-01/5-4

Sabiha Gökçen Havalimanı- Kozyatağı	38	7
Sabiha Gökçen Havalimanı- 4. Levent	50	9.5

Tablodan görüldüğü üzere, yaklaşık 30 km olan Ankara şehir merkezi-Esenboğa Havalimanı arasında bir yolcu Havaş tarafından 10 YTL'ye taşınmaktadır. Bu rakam, yukarda örnekleri verilen kara taşıma mesafesinden çok daha yüksek olmasının yanı sıra, birim uzaklık bazında 130 YTL'ye gidilebilen Ankara-istanbul arası uçak yolcuğundan bile daha pahalıya gelmektedir. Masrafları itibarıyla kıyasın bile pek mümkün olmadığı havayolu taşımacılığında daha pahalıya sunulan bir karayolu taşıma hizmeti söz konusudur.

560 Yerleşik rekabet hukuku uygulamalarına göre ürünün ekonomik değeriyle kabul edilebilir bir ilgisi bulunmayan aşırı fiyatlar uygulamak kötüye kullanmadır. Türkiye uygulamalarına rehberlik ettiği düşünülen AB uygulamalarında da, sağlanan hizmetin ekonomik değerine göre aşırı olan fiyatların konulması hakim durumun kötüye kullanılmasıdır. Fiyat, hizmetin ekonomik değeriyle uygun bir ilişki içinde değilse adil bir fiyat değildir, dolayısıyla kötüye kullanma olarak değerlendirilmektedir.

570 Havaş'ın yüksek fiyatları ile ilgili mesele, uygulanan fiyatın hizmetten yararlanan müşterilere zarar vermesiyle ilgilidir. Fiyatın üzerinde durulmasının sebebi, karı saptama ya da kısıtlama kaygısı değil, uygulanan fiyatın zarar vermesi sorunudur. Konuya bu açıdan bakıldığında, hakim durumla ilgili olarak, aşırı fiyat konusu önem taşımaktadır ve rekabet hukukunun kapsamı içerisinde yer almaktadır.

580 Hakim durumdaki bir firmanın aşırı yüksek fiyatlarına müdahale edilebilmesi için söz konusu fiyatların alınan mal ya da hizmetin değerine göre makul sınırların üzerinde olması, ilgili ürünün katma değerinde olmamakla birlikte haksız yere alıcının kazancından satıcıya karşılıksız para aktarımı sonucunu doğuran istismar edici bir nitelik arz etmesi gerekmektedir. Müdahale noktasında, daha fazla açıklanması gereken bir durum, "istismar etme" kavramıdır. Bu durum kilitli müşteri kitlesinin bulunduğu hallerde söz konusu olabilecek bir durumdur. Kapatılmış müşteri olarak da anılabilecek bu tür alıcıların varlığı halinde satıcı müşterilerin bu halini aşırı yüksek fiyatlar uygulayarak istismar edebilmektedir.

Buna göre, bir sektörde yüksek fiyatlar varsa ve buna rağmen giriş engelleriyle pazardaki firma ya da firmalar korunuyorsa ve bunun bir sonucu olarak müşteriler aldıkları hizmetin ederine göre yüksek fiyat ödemekten başka bir çareleri yoksa böyle bir durumda rekabet otoritesinin ilgili teşebbüsten fiyatlarını mal ya da hizmetin ekonomik değeri ile orantılı makul bir fiyata çekmesini istemesi gereklilik arz edebilecektir. Aksi takdirde hak edilmemiş bir paranın müşterilerden satıcıya aktarılmasına göz yumulmuş olunacaktır.

590 Havaş'ın aşırı fiyatla hizmet satmasının sebebi, ilgili pazarda sahip olduğu tekel gücünün istismarı ve tekel karının elde edilmek istenmesidir. Uygulanan bu fiyatlar, rekabet ortamında uygulanma imkanını kaybedeceklerdir. Bundan dolayı ilgili piyasada rekabetin hiç olmaması ve potansiyel rekabetin de bir tehlike

yaratmayacak olduğu durumda Havaş, hak etmediği bir kara kavuşmakta ve dolayısıyla haksız bir kazanç ortaya çıkmaktadır. Aşırı fiyatları müşterilere empoze edebilmesinin sebebi, ilgili pazarda müşteriye daha adil şartlarla hizmet satacak başka bir firmanın olmamasıdır. Havaalanı-şehir merkezi arasında yolculuk yapacak bir kişi, daha adil fiyatlarla hizmet sunan bir taşıyıcı bulamadığı için tekel işletme konumundaki Havaş'ın aşırı fiyatlarına katlanmak zorunda kalmaktadır.

- 600 Netice itibarıyla; Havaş'ın, ilgili ulaştırma piyasasındaki hakim konumunu-tekelleşmiş gücünü, hizmetin ekonomik değerinin makul sınırları üzerinde hizmet satışı sonucu haksız avantajlar elde ederek ve dolayısıyla ekonomik gücünü de artırarak kötüye kullandığı kanaatine varılmıştır. Uygulanan yolcu taşıma ücretleri, Havaş'ın alternatifsiz olarak bulunduğu havalimanları-şehir merkezi arası yolcu taşıma piyasasındaki tekel konumunu kötüye kullandığını göstermektedir.

J.3. Pazara Yeni Girişlere İlişkin Değerlendirme

- İncelemeye konu olan pazara ilişkin rekabet kaygıları iki noktaya dayanmaktadır: Bunlardan ilki, şikayet döneminde ve halen büyük ölçüde tekel olarak hizmet yürüten Havaş'ın aşırı fiyatlandırma yaparak hakim durumunu kötüye kullanması; ikincisi ise Ulaştırma Bakanlığı Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan Genelge uyarınca sektörün yapısında ve faaliyet gösterecek teşebbüslerin davranışlarında bir kısım köklü değişiklikler öngörülmesi sonucu piyasaya yeni aktörlerin girişlerinin engellenmesine yönelik ortaya çıkan rekabet sorunu.

- Söz konusu Genelge uyarınca belediye ve mücavir alanlar içerisinde havaalanı-şehir merkezi arası toplu taşımanın sadece belediyelerce işletilen ve belediyelere ait vasıtalarla yapılması gerekmektedir. Bu hatlarda Havaş'a yer verilmemiştir. Havaalanından ilçelere ve mesafesi 100 km.yi aşmayan taşımalar için (Y) yetki belgesi alınması şartıyla taşıma valiliklerce yaptırılacaktır. Bu hatlar için Havaş, durumunu 31.12.2007 tarihine değin Genelgeye uygun hale getirecektir. Bu düzenleme çerçevesinde Havaş'ın ilgili valiliklere başvurarak (Y) yetki belgesi alarak otobüsle toplu taşıma yapabileceği öngörülmektedir. Öte yandan, ilgili pazarlarda mesafesi 100 km.yi aşan hatlarda faaliyet göstermek isteyen teşebbüslere, Ulaştırma Bölge Müdürlüklerinden (D1) yetki belgesi alınması şartı getirilmiştir. Halen bu tür bir hat bulunmamaktadır.

- İlgili Genelge'ye göre, belediyelerce yapılacak taşıma hariç, özel teşebbüsler tarafından yapılacak taşımalarda izin alınması veya yetkilendirme yapılması gerekmektedir. Söz konusu Genelge'ye dayanılarak Mart 2007'de Ankara Büyükşehir Belediyesine ait otobüs işletmesi faaliyete başlamıştır. Ancak, EGO, ilgili hatta girişte gerek durak yeri gerek ilgili hattın yolculara duyurulması gerekse otobüs depolama alanı itibarıyla bir kısım zorluklarla karşılaştığı için yeterli yolcu temin edememiş ve faaliyetlerine son vermiştir. EGO yetkilisi, engellerin kaldırılması halinde faaliyetlerine yeniden başlayabileceklerini ifade etmiştir.

640 EGO'nun ilgili hatta etkin olarak faaliyet gösterebilmesi için belirtilen bu hususlardan durak yeri tahsisinin DHMİ yetkisinde olduğu, depolama yerinin ise Terminal İşletmecisine ait otoparktan yararlanılmak istendiğinde (bu muhtemelen ücret karşılığında yapılacak) Terminal İşletmecisi yetkisi dahilinde, eski terminal binası civarında olması halinde DHMİ yetkisi dahilinde olduğu; keza EGO'nun pazara girişinin kolaylaştırılması açısından yolcular nezdinde bilinirliğin artırılması için yapılacak tanıtımlar, terminal içerisinde konacak geçici ve kalıcı yönlendirme levhalarının konuşlandırılması ise yine Terminal İşletmecisi yetki alanında bulunan hususlardır. Diğer taraftan her ne kadar Havaalanlarında Alınacak Güvenlik Tertip ve Tedbirleri Yönetmeliği'nde açık bir hüküm mevcut olmasa da Havaalanı Güvenlik Komisyonu'nun terminal binası önündeki durak yerlerinin ne şekilde tahsis edileceğine ilişkin olarak karar aldığı görülmektedir.

650 EGO'nun pazara girişinin sağlanabilmesi için her biri teşebbüs niteliğinde olan DHMİ'ye ve TAV Esenboğa Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş.'ye çeşitli yükümlülükler getirilebilecektir. Ulaştırma Bakanlığı Genelgesi'nin genel hükümlere ilişkin (D) maddesinde de *"Taşımanın gerçekleştirileceği havaalanı işletmecisinin, A, B ve C'de belirtilen yolcu taşımalarında kullanılacak araçlar için, söz konusu havaalanında bu işe elverişli bir alan/yer tahsisi yapması şarttır."* denilerek bu konuda bir yükümlülük getirilmiştir. Ancak bu tür bir yükümlülüğün Kanun çerçevesinde getirilecek bir yükümlülüğe kıyasen etkinliği şüphe götürecek niteliktedir. Bunun en önemli nedeni, Esenboğa Hava Limanında EGO'nun karşılaşmış olduğu durumdur.

660 Öneri yürütülen gerek aşırı fiyatlar gerekse girişlerin engellenmesi noktasında Ulaştırma Bakanlığı'nın yayınladığı Genelge çeşitli çözüm yolları öngörmektedir. Örneğin taşıma hizmetleri karşılığı alınacak ücretlere ilişkin olarak *"Belediyelerce yapılan taşımalar hariç olmak üzere, Bakanlık bu Genelge kapsamındaki yolcu taşımaları için bir taban ve/veya tavan ücret belirleyebilir. Belediyelerce yapılacak taşımalarda, ilgili Belediyeler isterlerse genel toplu taşıma ücretinin iki katı tutarında (çift bilet ücreti) ücret belirleyebilir."* şeklinde bir uygulama öngörülmektedir. Keza, Havaş'ın ilgili taşıma hatlarındaki tekel konumuna ilişkin ise hattın özelliğine göre belediyelerin ve özel teşebbüslerin potansiyel girişleri mümkün hale getirilmiştir. Ancak 29.12.2006 tarihinde yayınlanan Genelge'nin bu hususlara ilişkin maddelerinin uygulanmaya konulması iki kez ertelenmiştir. Sektöre getirilmesi öngörülen gerek yapısal gerekse davranışsal uygulamalar son olarak 31.12. 2007 tarihine ertelenmiştir. 670 Dolayısıyla ilgili sektöre rekabetin getirilmesi açısından önemli açılımlar sağlayabileceği düşünülen söz konusu Genelge'nin altı aylık ve 12 aylık uygulanma sonuçlarının takip edilmesi; bunun sonucunda gereklilik halinde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem yapılmasının yerinde olacağı kanaatine varılmıştır.

K. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

08-01/5-4

1. Havaş'ın; uçak ile seyahat eden veya edecek yolcuların havaalanları ile şehir merkezleri arasında karşılıklı ulaşımını sağlayan toplu taşıma hizmeti pazarında hakim durumda bulunduğu;
 2. İlgili pazarda uygulanan fiyat tarifelerinin aşırı fiyat olarak nitelendirilme olasılığı nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un; hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklayan 6. maddesi çerçevesinde değerlendirilebileceğine;
 3. İlgili pazara yeni teşebbüs girişlerinde etki ve yetki sahibi teşebbüslerden Devlet Hava Meydanları İşletmesi ve Terminal İşletmesine girişlerin kolaylaştırılması hususunda bir kısım yükümlülüklerin getirilmesinin mümkün olduğuna;
 4. Ancak 29.12.2006 tarihinde yayınlanan Genelgenin yukarıda bahsedilen hususlara ilişkin hükümlerinin uygulanmasının 31.12.2007 tarihine ertelenmiş olması sebebiyle uygulamanın 6 ve 12 aylık sonuçlarının takip edilmesine; bunun sonucunda gereklilik halinde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem yapılmasına,
 5. İlgili pazarın rekabete açılmasına ilişkin olarak mevzuat çerçevesinde yetkili oldukları anlaşılan T.C. Ulaştırma Bakanlığı ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne konu hakkında yazı yazılmasına,
- OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Rekabet Kurulu'nun 03.01.2008 günlü ve 08-01/5-4 Sayılı Kararına;

KARŞI OY

Hisselerinin %99'99'u ve dolayısıyla kontrolü TAV Havalimanları Holding A.Ş.'ye ait olan HAVAŞ'ın Ankara Şehir Merkezi ile Esenboğa Havalimanı arasındaki yolcu taşıma hizmeti karşılığında aldığı ücretin çok yüksek olduğu yolundaki şikayet üzerine yapılan ön araştırma sonucunda;

Sivil Havacılık Yönetmeliği (SHY) tarafından düzenlenen bir faaliyet olan havaalanı şehir merkezi yolcu taşımacılığında HAVAŞ'ın Temmuz 2006 tarihinden önceki mevzuat döneminde tek ruhsat sahibi olarak uzun zamandan beri faaliyetini sürdürmekte olduğu, yasal bir giriş engeli bulunmamasıyla birlikte DHMİ tarafından ikinci bir kişiye taşıma ruhsatı verilmediği, esasen SHY-2 de açık bir hüküm bulunmamasına rağmen DHMİ yolcu taşıma için yer hizmetlerinde A Gurubu ruhsata sahip şirket olma kriteri aradığından yeni teşebbüsün 50 milyon ABD\$ bedele katlanmak istemediği, fiili giriş engeli dolayısıyla HAVAŞ'ın tekel durumunda olduğu anlaşılmıştır. HAVAŞ, halen 9 havaalanında ulaşım ruhsatına sahip tek firma olarak faaliyetini sürdürmektedir.

Yeni düzenlemelerle belediye mücavir alanlarında havaalanlarına yolcu taşınması belediyelerin yetkisine bırakılmıştır.

Bunun dışında Y yada D1 taşıma yetki belgesi sahibi kişilerin ilgili havaalanında hizmetin yeterli düzeyde olup olmamasına göre Ulaştırma Bakanlığı'ndan izin alması mümkün hale getirilmiştir.

Belediyelerce HAVAŞ'la aynı hatta sefer konulmaksızın hizmet verilmeye başlandığından havaalanlarındaki işletmeci ve yetkililer

08-01/5-4

tarafından faaliyetlerin zorlaştırılması nedeniyle hizmete geçici olarak son verilmiştir.

Bütün bu nedenlerle HAVAŞ söz konusu pazarda hakim durumdadır.

Kurum uzmanlarınca yapılan ön araştırmada 2006 yılından bu yana HAVAŞ'ın yolcu taşıma ücretlerini müşteri kaybetme kaygısı yada ilgili pazara rakip bir işletmenin girmesi kaygısı bulunmadan belirleyebildiği, yapılan maliyet tespitleri sonucu %(...) oranında kâr elde ettiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespitlerin hakim durumun kötüye kullanılması halini oluşturarak 4054 sayılı yasanın 6 ıncı maddesine aykırılık teşkil ettiği Karar sonucunda da kabul edildiği halde soruşturma açılmaması yolunda verilen karar hükmüne katılmıyorum.

Süreyya ÇAKIN
Kurul Üyesi