

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2025-6-042
Karar Sayısı : 25-50/1230-696
Karar Tarihi : 31.12.2025

(Özelleştirme)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Mehmet Yavuz GÜNER, Muhammet Cuma KÜRKCÜ,
Taner ÇAKIR, Benu KARAOĞLU, Volkan AYHAN

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Denizcilik Genel Müdürlüğü
Hakkı Turaylıç Cad. No:5 06338 Emek/Ankara

(1) **D. DOSYA KONUSU:** T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının 11.02.2025 tarihli ve 32810 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda Ambarlı bölgesel hizmet sahasında sunulmakta olan kılavuzluk hizmetinin işletme hakkının ihale usulü ile devredilmesi işlemine ilişkin yapılan nihai bildirim.

(2) **E. DOSYA EVRELERİ:** T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Bakanlık) Denizcilik Genel Müdürlüğü (DGM) (İdare) tarafından gönderilen ve Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 12.05.2025 tarih ve 67847 sayı ile intikal eden yazıda;

- Bakanlık tarafından 11.02.2025 tarihli ve 32810 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Hakkında Yönetmelik (2025 tarihli Yönetmelik) hükümleri doğrultusunda 15 adet kılavuzluk ve 15 adet römorkörcülük bölgesel hizmet sahasında kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerine yönelik işletme hakkının devredilmesi için ihale sürecinin başlatıldığı,
- 2025 tarihli Yönetmelik uyarınca yapılacak olan ihalelerin Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukukî Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ (2013/2 sayılı Tebliğ) kapsamında olduğu

ifade edilerek anılan 2013/2 sayılı Tebliğ hükümleri uyarınca görüş talep edilmiştir.

(3) Bu bildirimi takiben hazırlanan Mesleki Daire Görüşü ve bu görüşe istinaden hazırlanan DGM görüşü üzerine Rekabet Kurulunun (Kurul) 22.05.2025 tarihli ve 25-20/468-M sayılı kararı ile;

- Söz konusu işlemlerin 2013/2 sayılı Tebliğ kapsamında bir özelleştirme işlemi olduğuna,
- Aynı Tebliğ’in 3. maddesinde öngörülen ciro eşiği;
 - Kılavuzluk hizmeti için; Aliğa 1, Aliğa 2, Ambarlı, İskenderun, Kocaeli-1, Kocaeli-2, Kocaeli-3 bölgesel hizmet sahaları,
 - Römorkörcülük hizmeti için; Aliğa 1, Aliğa 2, Ambarlı, Gemlik, İskenderun, Kocaeli-1, Kocaeli-2, Kocaeli-3, Tuzla, Yalova bölgesel hizmet sahaları

bakımından aşıldığından ilgili işlemlerin ön bildirim ve devir işlemleri bakımından izne tabi olduğuna,

- 2013/2 sayılı Tebliğ'in 3. maddesi kapsamında ciro eşliğinin aşılmadığı diğer hizmet sahalarına ilişkin devir işlemlerinde aynı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca izin alma zorunluluğunun bulunmadığına,
- Bu aşamada işleme ilişkin herhangi bir koşul ve/veya yükümlülük getirilmesinin gerekmediği ancak alıcı adayları belli olduktan sonra 2013/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca yapılacak nihai değerlendirmede, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) ilgili maddelerine aykırılık ve sakıncalar belirlenmesi halinde, devirle ilgili koşul ve yükümlülükler getirilebileceği veya devre izin verilmeyebileceği hususunun ihale şartnamesinde belirtilmesinin uygun olacağına

karar verilmiştir.

- (4) 14.08.2025 tarihinde DGM tarafından Ambarlı bölgesel hizmet sahasında yürütülen kılavuzluk hizmeti işletme hakkının devri ihalesi gerçekleştirilmiştir. Ancak, DGM'nin Kurum kayıtlarına 21.08.2025 tarih ve 72403 sayı ile intikal eden yazısı ile bahsi geçen ihalenin iptal edildiği bildirilmiştir.
- (5) Devam eden süreçte, DGM tarafından Ambarlı bölgesel hizmet sahası kılavuzluk hizmeti işletme hakkının devri ihalesi 30.10.2025 tarihinde yeniden gerçekleştirilmiştir. Anılan ihaleye ilişkin İhale Şartnamesi'nde;
 - İhalenin konusunun, 618 sayılı Limanlar Kanunu ve 2025 tarihli Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, Ambarlı bölgesel hizmet sahasında kılavuzluk hizmetinin 20 (yirmi) yıl süreyle işletme hakkının devredilmesi olduğu,
 - İhaleye gerçek ve tüzel kişiler ile ortak girişim gruplarının (OGG)¹ katılabileceği, yatırım fonlarının sadece OGG'ye dâhil olarak katılabileceği ve OGG'nin tamamının yatırım fonlarından oluşamayacağı,
 - İhaleye katılabilmek için isteklinin, Ambarlı Bölge Liman Başkanlığı idari sınırında yeterliliğe sahip (.....)((.....)) adet kılavuz kaptan bulundurduğuna dair iş sözleşmesi veya SGK kaydı veya ihale üzerine kaldığı takdirde kılavuz kaptanın/kaptanların ilgili teşebbüste çalışacağına dair noter onaylı taahhütname sunulması gerektiği,
 - İhalenin kazanılması neticesinde sözleşme imzalanacak olan şirketin faaliyet konusunun sadece kılavuzluk hizmeti olması, aksi takdirde, ihaleye ilişkin hizmeti üstlenmek için bu şarta uygun bir anonim şirket kurmasının gerektiği,
 - Ambarlı kılavuzluk bölgesel hizmet sahasının² sınırının Limanlar Bölge Yönetmeliği ile belirlenmiş olan Ambarlı Bölge Liman Başkanlığı idari saha sınırına tabi olduğu ve bu sınırlar içerisinde;
 - 41° 02' 54" K - 028° 24' 00" D (Güvercinlik Burnu)
 - 40° 43' 30" K - 028° 24' 00" D
 - 40° 43' 30" K - 028° 43' 24" D
 - 40° 58' 18" K - 028° 43' 24" D (Kefaldalyan Burnu)

¹ OGG; 2025 tarihli Yönetmelik'te ve İhale Şartnamesi'nde, "İhaleye katılmak üzere birden fazla gerçek veya tüzel kişinin aralarında yaptıkları anlaşma ile oluşturulan iş ortaklığı" şeklinde tanımlanmıştır.

² Bölgesel hizmet sahalarının koordinatları aynı zamanda 2025 tarihli Yönetmelik ekinde yer almaktadır.

koordinatları dâhilinde Ambarlı Bölge Liman Başkanlığı idari sınırına kadar olan sınırları içeren alan olduğu,

- İşleticinin, 2025 tarihli Yönetmelik'in üçüncü bölümüne tabi tesisler haricinde ve belirtilen koordinatlar dâhilinde söz konusu bölgesel hizmet sahasındaki tüm liman tesislerinin kılavuzluk hizmetlerini vermekle yetkili olduğu, Ambarlı Liman Başkanlığının idari sınırlarının sonradan herhangi bir sebeple değişmesinin hizmet alanını değiştirmeyeceği,
- İhale üzerinde kalan isteklinin, en az (.....) ((.....)) adet Ambarlı bölge yeterliliğine sahip kılavuz kaptanı bünyesinde istihdam etmesi gerektiği, söz konusu kılavuz kaptanların ise yalnızca Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası sınırlarındaki kılavuzluk hizmetlerinde görev yapabileceği

hükümlerine yer verilmiştir.

- (6) Bu doğrultuda düzenlenen ihale kapsamında yapılan açık artırma sonucunda, %(.....) kamu payı oranı teklifi ile Marin Römorkör ve Kılavuzluk AŞ (MARİNTUG) en yüksek ve geçerli teklifi vermiş, ikinci en yüksek ve geçerli teklif %(.....) kamu payı oranı teklifi ile Marmara Kılavuzluk AŞ (MARKAŞ) tarafından ve üçüncü en yüksek ve geçerli teklif %(.....) kamu payı oranı ile Deniz Kılavuzluk AŞ (DEKAŞ) tarafından verilmiştir.
- (7) İşlemin değerlendirilmesi sürecinde, Bildirim Formu'nda eksik olan bilgilere istinaden 01.12.2025 tarih ve 129925 sayı ile DGM'den, 19.11.2025 tarih ve 129011 sayı ile MARİNTUG'dan ve 19.11.2025 tarih 129006 sayı ile MARKAŞ'tan bilgi ve belge talep edilmiş olup MARKAŞ'ın cevabi yazısı 22.12.2025 tarih ve 71135 sayı ile, DGM'nin cevabi yazısı 08.12.2025 tarih ve 77700 sayı ile, MARİNTUG'ın cevabi yazısı 02.12.2025 tarih ve 77366 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (8) Öte yandan (.....) tarafından 26.11.2025 tarih ve 77121 sayı ile Kurum'a gönderilen gizlilik talepli yazıda özelleştirme konusu işleme ilişkin;
 - MARİNTUG'ın ortaklık yapısında denizcilik, gemi kiralama, acentelik ve liman işletmeciliği gibi faaliyetlerde bulunan çok sayıda teşebbüsün yer aldığı; bu denli geniş bir denizcilik ekosistemine yayılan ortaklık yapısının, kılavuzluk hizmetinin doğrudan veya dolaylı biçimde dikey ilişkili faaliyetlerle kesişmesine yol açtığı ve bu durumun ilgili pazarlarda rekabetin kayda değer ölçüde azalması riskini beraberinde getirdiği,
 - MARİNTUG'ın hissedarlarından Arkas Denizcilik ve Nakliyat AŞ'nin (ARKAS) MARİNTUG yönetim kurulunda temsil edildiği; ARKAS'ın ekonomik bütünlüğü içerisinde yer alan ve Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'ndaki büyük liman hizmetleri işletmecilerinden biri olan Marport Liman İşletmeleri Sanayi ve Ticaret AŞ'nin (MARPORT) de bu yapı kapsamında faaliyet gösterdiği; ayrıca ARKAS'ın konteyner taşımacılığı, lojistik, demiryolu taşımacılığı, armatörlük ve gemi acenteliği gibi sektörün farklı aşamalarında eş zamanlı olarak faaliyet göstermesinin ARKAS bakımından belirgin bir dikey entegrasyon yapısına işaret ettiği,
 - MARİNTUG'ın hissedarlarından Diler Grubu'na bağlı Diler Denizcilik ve Ticaret AŞ'nin de MARİNTUG yönetiminde temsil edildiği; ayrıca Diler Grubu'nun Hereke bölgesinde liman işletmeciliği faaliyetinde bulunduğu,
 - İhalenin MARİNTUG lehine kesinleşmesi hâlinde, kılavuzluk hizmetinin aynı ekonomik bütünlük içerisinde liman işletmeciliği, hat taşımacılığı veya gemi acenteliği faaliyetleriyle birlikte sunulmasının; bu ekonomik bütünlük kapsamında yer alan teşebbüslerin kendi gemileri, liman operasyonları veya acentelik faaliyetleri lehine avantaj sağlayabilecek uygulamaların ortaya çıkmasına zemin

hazırlayabileceği, dolayısıyla kılavuzluk hizmetinin bağımsızlığı ve tarafsızlığına zarar verebileceği,

- MARKAŞ'ın Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'nda liman işletmeciliği yapan veya liman işletmecilerine doğrudan hizmet sunan teşebbüslerin bir araya gelmesiyle oluşan bir yapı olduğu, dolayısıyla liman işletmecilerinden oluşan bir yapının kılavuzluk hizmetini üstlenmesinin limanlar arasında uyumlu eylem riskini, bilgi değişimi ve koordinasyon riskini artırdığı,
- MARKAŞ'ın hissedarlarından MARPORT'un ve Limar Liman ve Gemi İşletmecileri AŞ'nin (LİMAR) ARKAS ekonomik bütünlüğü içerisinde yer aldığı; ayrıca ARKAS'ın konteyner taşımacılığı, lojistik, demiryolu taşımacılığı, armatörlük ve gemi acenteliği gibi sektörün farklı aşamalarında eş zamanlı olarak faaliyet göstermesinin ARKAS bakımından belirgin bir dikey entegrasyon yapısına işaret ettiği,
- "Kılavuzluk Hizmetleri Pazarı" ile yük tiplerine göre özelleşen "Liman Hizmetleri İşletmeciliği Pazarları" arasında doğal ve yapısal bir dikey ilişki bulunduğu; liman hizmetleri işletmeciliği faaliyeti yürüten bir teşebbüsün aynı zamanda ilgili bölgedeki kılavuzluk hizmetini üstlenmesi hâlinde, bu teşebbüsün bölgede faaliyet gösterdiği pazarlarda hâkim duruma ulaşmasının kuvvetle muhtemel olduğu; bu çerçevede, ihalenin MARİNTUG veya MARKAŞ lehine kesinleşmesi durumunda Arkas Grubu'nun Ambarlı Bölgesi'nde yük tiplerine göre elleçleme, depolama ve benzeri liman işletmeciliği faaliyetleri bakımından hâkim duruma gelmesi veya mevcut hâkim durumunu güçlendirmesi ihtimalinin yüksek olduğu,
- Bütün bu sebeplerle ihalenin MARİNTUG ve MARKAŞ lehine kesinleşmesi hâlinde rekabetin kısıtlanması, kılavuzluk hizmetinin bağımsızlığının zedelenmesi ve ekonomik bütünlükler arasındaki çapraz ilişkiler yoluyla piyasa yapısının bozulması bakımından ciddi endişelerin ortaya çıktığı ve
- Kılavuzluk hizmetlerinin MARİNTUG veya MARKAŞ tarafından üstlenilmesi hâlinde, aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer alan şirketler arasında gelir ve kaynak aktarımı yoluyla çapraz sübvansiyon imkânının ortaya çıkabileceği; liman hizmetleri işletmeciliğinden elde edilen gelirler sayesinde MARİNTUG'ın devam eden veya müteakip ihalelerde zararına fiyatlama uygulayarak rakiplerin rekabet etme kabiliyetini zayıflatabilecek kamu payı tekliflerinde bulunabileceği

belirtilerek bildirim konu işlemin, kılavuzluk hizmetleri ve liman işletmeciliği faaliyetleri ile ilişkili pazarlarda ciddi rekabet sakıncaları doğuracağı, belirtilen teşebbüslerin hakim duruma geçireceği veya hakim durumlarını güçlendireceği ve piyasa yapısını bozacağı gerekçesiyle MARİNTUG ve MARKAŞ bakımından işleme izin verilmemesi talep edilmiştir.

- (9) Söz konusu bildirim üzerine düzenlenen 30.12.2025 tarih ve 2025-6-042/NB sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili raporda, dosya konusu işleme söz konusu teklif sahipleri açısından izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1.Özelleştirmeye Konu Hizmet: Kılavuzluk Hizmeti³

- (10) Kılavuzluk hizmeti, sığ sular, kanallar ve boğazlar gibi zorlu bölgelerden geçişlerde veya rıhtım ve iskeleye yaklaşım ayrılmalarda, bu alanların özelliklerini iyi bilen, kılavuz

³ Her ne kadar bu dosyada özelleştirme konusu hizmet kılavuzluk olsa da, gemilerin kıyıya güvenli biçimde yaklaşmalarında ve kıyıda uzaklaşmalarında römorkörcülük hizmetinden de faydalanıldığı için

kaptan yeterlilik belgesine sahip olan kılavuz kaptanlar tarafından gemi kaptanına, geminin seyir ve manevrasına (rihtıma yanaşma-kalkma-demirleme vb.) yönelik konularda sağlanan danışmanlık hizmetini ifade etmektedir. Söz konusu hizmet, ülkemizde limanlara giriş veya çıkış yapan belirli GRT⁴ üzerindeki yabancı ve Türk gemiler için zorunlu tutulmaktadır. Genel kabul gören anlayışa göre kılavuzluk hizmetinden yalnız gemi donatan değil bütün kamu yarar görmektedir. Nitekim bölgeyi iyi tanımayan bir kaptanın dâhil olacağı olası bir kazada sadece gemi ve taşıdığı yolcu/emtia değil, geniş bir coğrafyada mukim kişiler ile liman da zarar görebilecektir. Hatta geminin ve emtianın hasarının muhtemelen sigorta şirketince karşılanacağı varsayıldığında, hizmetin gemi ya da donatan tarafından değil can, mal ve çevre güvenliği nedeniyle toplum tarafından kullanıldığını öne sürmek yanlış olmayacaktır.

- (11) Römorkörcülük hizmeti ise, geminin dar suyollarından geçerken ya da limana yanaşırken yahut limanı terk ederken römorkör adı verilen çekme ve itme kuvveti yüksek botlar tarafından manevra yaptırılmasını ifade etmektedir. Ülkemiz limanlarına yanaşacak veya kalkacak gemilerin çoğunun römorkör kullanımı mevzuat gereği zorunlu kılınmıştır. Bu zorunluluğun arkasındaki sebep ise, manevranın doğru yapılarak can, mal ve çevre emniyetinin sağlanması gerekliliğidir. Bu çerçevede manevra yapan römorkör personellerinin uzmanlığı, römorkörün bakımı, çeki gücü gibi hususlar söz konusu hizmetin sağlıklı ve mevzuata uygun sürdürülmesi bakımından önem arz etmektedir.
- (12) Ulusal ve uluslararası boyutta kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri, deniz taşımacılığının güvenli ve etkin bir şekilde yürütülmesi için kritik öneme sahiptir. Bu hizmetler gemilerin giriş ve çıkışlarında, manevralarında ve seyir emniyetinin sağlanmasında temel rol oynamaktadır.
- (13) Teknik yönden değerlendirildiğinde römorkörcülük ile kılavuzluk faaliyetleri birbiri ile iç içe (bütünleşmiş) hizmetlerdir. Özellikle ağır tonajlı gemilerin limana yanaşmaları ve limandan ayrılmaları can, mal ve çevre güvenliği yönünden “kritik” kabul edilen işlemlerdir. Bu manevralar esnasında geminin kaptanı ile kılavuz kaptan geminin kaptan köşkünde bir arada bulunurlar. Geminin kaptanı telsiz irtibatı sayesinde ikinci kaptan, makinist ve dümenci ile sürekli temas halindedir. Eş zamanlı olarak kılavuz kaptan da römorkördeki deniz adamları ile kendi telsiz frekansından temas halindedir. Manevra halindeki geminin mürettebatı ile gemiye manevra yaptıran römorkördeki mürettebat farklı telsiz frekansları kullanır, çoğu durumda farklı dilleri konuşurlar. Bu koşulda, manevra yapan geminin limana risksiz şekilde yanaşması yahut limandan güvenli bir şekilde ayrılması kılavuz kaptan ile gemi kaptanının bir arada bulunmasına; ayrıca, kılavuz kaptan ile römorkör mürettebatının kesintisiz iletişimine bağlıdır.
- (14) Mevcut durumda hem kılavuzluk hem de römorkörcülük hizmeti Bakanlık tarafından düzenlenmekte ve denetlenmektedir. Bahse konu hizmetler 1993 yılına kadar yalnızca devlet eliyle yürütülmüştür. 1993 yılından 2025 yılına kadar yürürlüğe giren çeşitli mevzuat hükümleri uyarınca, Bakanlık tarafından verilen görevlendirme veya izinler neticesinde sektörde özel kuruluşlar da faaliyet sunmaya başlamışlardır. Günümüzde kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri Bakanlık tarafından verilen izinler veya görevlendirmeler doğrultusunda, kamu kurum ve kuruluşları (Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü (KEGM), Boru Hatları ile Petrol Taşıma AŞ (BOTAŞ)), özelleştirme sonucu

kılavuzluk ile römorkörcülük hizmetleri birbiri ile yakın ilişki içindedir. Ayrıca sektörü düzenleyen mevzuatta da hizmetlerin birbirleri üzerinde etki doğuran hükümler bulunmaktadır. Bundan dolayı kılavuzluk hizmetine ek olarak römorkörcülük hizmeti hakkında bilgi ve açıklamalara da yer verilecektir.

⁴ Bir geminin toplam iç kapasitesini ifade etmek için kullanılan gros tonilato ya da gayri safi ton (register ton) miktarıdır.

işletme hakkı devredilen kamu limanlarındaki işletici kuruluşlar ve özel kuruluşlar eliyle yürütülmektedir. KEGM, İstanbul ve Çanakkale Boğazları gibi stratejik öneme sahip bölgelerde kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti sunmaktadır. Özelleştirme ile limanların işletme hakkını elde eden teşebbüsler ise Bakanlık'tan aldıkları izin ile bu hizmetleri kendileri sunabilmektedir. Özel teşebbüsler ise, özelleştirilmesi ve görevlendirilmesi neticesinde söz konusu hizmetleri sunma imkânı bulabilmektedir. Söz konusu özel kuruluşlar, römorkörcülük teşkilatı ve kılavuzluk teşkilatı olarak tasnif edilebilecektir. Kılavuzluk teşkilatı, idare tarafından tanımlanmış bir hizmet sahası içerisinde, sahip olduğu faaliyet lisansı ile kılavuzluk hizmeti vermek üzere idareden kılavuzluk hizmet izin belgesini almış şirketlerdir.

- (15) Günümüzde kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri, 09.07.2024 tarihli ve 32597 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Türk Sivil Havacılık Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 655 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un bazı maddeleri ile 618 sayılı Limanlar Kanunu'na eklenen maddeler kapsamında kanun eliyle düzenlenmektedir. 618 sayılı Limanlar Kanunu'nda öngörüldüğü üzere, "bölgesel hizmet sahalarında⁵" kılavuzluk ve römorkörcülük hizmet izinleri 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'da belirtilen *işletme hakkının verilmesi yöntemi kullanılarak ihale yoluyla gerçek veya tüzel kişilere yirmi yılı geçmemek üzere Bakanlık tarafından* devredilebilecektir. Buna göre, Bakanlık tarafından Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içerisinde, bölgesel hizmet sahaları sınırları ile yeterlik şartlarını belirleyecek bir yönetmelik yayımlanması öngörülmüş, bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesini müteakip en geç bir ayın sonunda ihale işlemlerinin başlatılması öngörülmüştür. Bahse konu 2025 tarihli Yönetmelik, 11.02.2025 tarihli ve 32810 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.
- (16) 2025 tarihli Yönetmelik, Türkiye'nin deniz yetki alanları, suyolları ve iç sularda sunulan kılavuzluk, römorkörcülük ve palamar hizmetlerine ilişkin önemli düzenlemeler getirmiştir. Bu yönetmelik, hizmetlerin teknik gereklilikleri, standartları, hizmeti verecek gerçek ve tüzel kişilerin şartları, yasaklar ve yükümlülükler gibi usul ve esasları belirlemeyi ve gerekli ihale, yetkilendirme ve denetimleri yapmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda ihale süreçleri ve yeni hizmet gereklilikleri belirlenmiş ve belirlenen bölgesel hizmet sahalarında ihale süreçleri tamamlanana kadar bu bölgesel hizmet sahalarında 2020 tarihli Yönetmelik gereği hizmet izin belgesi olan kuruluşların hizmet vermeye devam edecekleri belirtilmiştir.
- (17) Bu yönetmelik doğrultusunda bölgesel hizmet sahaları; Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetinin gerekleri, coğrafi şartlar, deniz trafiği yoğunluğu, uğrak yapan gemilerin tip, boyut ve tonajları, elleçlenen yük miktarı ve özellikleri, özel güvenlik bölgeleri ile hizmetlerin emniyetli, etkin ve sürekliliği ve sürdürülebilirliği gözetilerek belirlenmektedir. Ayrıca, teşebbüslerin her bir bölgesel hizmet sahasında faaliyet sunabilmek için yönetmelikle öngörülen asgari sayıda kılavuz kaptan ve römorköre sahip olmaları gerekmektedir.
- (18) Anılan yönetmelikle Bakanlığa, belirlediği bölgesel hizmet sahalarındaki kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerini 20 yılı geçmemek üzere işletme hakkının verilmesinin ihale yoluyla devretme yetkisi tanınmıştır. Söz konusu ihalelerin kamu payı⁶ üzerinden pazarlık usulü ile yapılacağı ve açık artırma suretiyle sonuçlandırılacağı belirlenmiştir.

⁵ Bölgesel hizmet sahaları, 2025 tarihli Yönetmelik'te "Sınırları ve hizmet koşulları İdare (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Denizcilik Genel Müdürlüğü) tarafından belirlenen kılavuzluk ve römorkörcülük hizmet alanı" şeklinde tanımlanmıştır.

⁶ Kamu payı, bir bölgesel hizmet sahasında kılavuzluk veya römorkörcülük hizmetini sunan teşebbüsün, söz konusu hizmetin sunumundan elde ettiği ciro üzerinden hesaplanmaktadır.

Öte yandan ihalelere ortak girişim gruplarının katılabileceği, ancak konsorsiyum şeklinde katılımın mümkün olmadığı düzenlenmiştir.

- (19) Mevzuat gereği bir bölgesel hizmet sahası içinde idare tarafından tek bir kılavuzluk teşkilatına hizmet izni verilmektedir. Ayrıca herhangi bir hizmet sahasında hizmet izni verilen kılavuzluk şirketi aynı hizmet sahasında römorkörcülük hizmeti sunmamaktadır. Bir başka deyişle, düzenlemeler gereği bir bölgesel hizmet sahası içerisinde kılavuzluk veya römorkörcülük hizmetlerinden birini sunan teşebbüs, diğer hizmetin ifasını o bölge içerisinde gerçekleştirememektedir.
- (20) 2025 tarihli Yönetmelik'e göre kılavuzluk hizmeti sunmak isteyen istekliler⁷, o bölgesel hizmet sahası için belirlenen kılavuz kaptan sayısının %20 kadarını taahhüt ederek ihaleye başvurabilmektedir. Böylelikle ihaleye katılan istekliler ihale sonuçlanmadan önce kılavuz kaptanları bünyelerinde çalıştırma yükümlülüğünde olmayacaklardır. İhale tarihi itibarıyla son beş yıldır fiilen kılavuz kaptanlık yapmamış olanların başvurularında kabul edilmeyeceği ve kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan kılavuz kaptanların taahhütname veremeyeceği düzenlenmiştir. Ayrıca, ihaleye başvuru aşamasında beyan edilen kılavuz kaptanlar, ihalenin istekli üzerinde kalması halinde bir başka ihaleye başvuru için beyan edilemeyecektir.
- (21) Ek olarak, liman tesislerini işleten kamu kurum ve kuruluşları, belirlenen şartları karşılama kaydıyla, kendi tesislerine yönelik kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerini kendileri sağlayabilecektir. Hizmetler, 7 gün 24 saat esasına göre kamu yararı ve sorumluluğu gözetilerek yürütülecek ve acil durumlarda ilgili mercilerin talimatları doğrultusunda müdahalede bulunulabilecektir.
- (22) Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinin ücretlendirilmesine ilişkin olarak ise 2025 tarihli Yönetmelik'te *"Kılavuzluk ve/veya römorkörcülük hizmeti verenler, ilgili mevzuat uyarınca kendi tarifelerini belirleme yetkileri yoksa Bakanlıkça belirlenen tarifeye uymak zorundadır. Bu tarifeden daha az ücret alınması halinde veya verilen hizmetlerden ücret alınmasa dahi ödenecek pay, ücret tarifesi üzerinden hesaplanarak ödenir."* denilmektedir.
- (23) Kılavuzluk ve römorkörcülük sektörü, sunulan hizmetin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle bütün dünyada düzenlemeye tabi tutulmaktadır. Sektörde özellikle güvenlik kaygıları sebebiyle, hizmet bölgelerine yaklaşan gemilere sağlanacak hizmetlerde rekabet arka planda kalabilmektedir. Nitekim hizmet sunumuna ilişkin Bakanlık'ın ve alt birimlerinin birçok idari düzenlemesi bulunmaktadır. İdari ve yasal düzenlemelerden dolayı tek teşebbüsün hizmet sunduğu bölgesel hizmet sahalarında, hizmetin sunumu bakımından rekabetten söz etmek mümkün olmayacaktır. Bununla birlikte, hizmetlerin sunumuna ilişkin idare tarafından ilan edilen ve belirlenen ücret tarifeleri vasıtasıyla hizmet bedellerinin azami seviyeleri tespit edilmektedir. Sonuç olarak, teşebbüslerin hizmetin ifası esnasında rekabet edebilecek alanları kalmamaktadır.
- (24) Kılavuzluk ve römorkörcülük faaliyetlerinin rekabete kapalı hizmetler olması ile ilgili olarak 14.05.2007 tarih ve 07-40/444-169 sayılı Kurul kararında *"Sektörün güvenlik kaygıları ile rekabete kapatılmasının ardındaki başlıca kaygı, rekabet halindeki teşebbüslerin, fiyat, maliyet ve pazar payı baskısı altında güvenlik standartlarını düşürebilecekleri endişesidir. Nitekim 2003–2006 yılları arasında yaşanan yoğun iktisadi çekişme çerçevesinde fiyatların düştüğü seviye, her ne kadar güvenlik uygulamalarına ilişkin bir veri bulunmasa da, bu öngörüğü destekler niteliktedir. Bu*

⁷ Kılavuzluk veya römorkörcülük hizmeti vermek amacıyla ihalelere teklif veren gerçek veya tüzel kişileri ya da bunların oluşturdukları ortak girişim grubunu ifade etmektedir.

çerçeve de değinilmesi gereken bir diğer husus iktisadi çekişme döneminde bir takım fiyat avantajlarının gerçekleşmesine karşılık aynı dönemde katlanılan riskin ne kadar arttığı bilinmemesidir. Bu risklerden birinin gerçekleşmemiş olması, riskin tabiatı gereği, bunun böyle devam edeceği şeklinde yorumlanamaz. Risk gerçekleşirse beklenen kayıp ise, rekabete izin verilmemesi ile toplumun katlanmak zorunda kalacağı refah azalmasından çok daha yüksek olabilir. Bu konudaki tespit ve değerlendirme, düzenleyici kamu kurumunun güdümünde yapılacak çalışmalarla belirlenmeli ve pozitif hukukun dayanağı olarak kullanılmalıdır.” ifadelerine yer verilmiştir.

- (25) 2025 tarihli Yönetmelik'in 24. maddesinde ise, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinin;
- Mücbir sebep halleri olmadıkça 7 gün 24 saat esasına göre kamu yararı ve sorumluluğuyla,
 - Bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi gözetilerek emniyet ve güvenlik odaklı ve ayrımcılık yapılmadan
 - Haksız rekabet ve hukuka aykırı çıkar sağlayacak tutum ve davranışta bulunmadan yürütülmesi gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla, söz konusu hizmetlerin ülkemizde, kamu yararı ve güvenliği ön planda tutularak bağımsız ve tarafsız şekilde, hukuka aykırı çıkar sağlamadan yerine getirilmesi öngörülmüştür.
- (26) Bununla birlikte kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin birbirleri ile asıl rekabet edebilecekleri alan, teşebbüslerin bahse konu hizmetleri sunabilmek için idareden “hizmetin işletme hakkını devralmaya” çalıştıkları ihale dönemidir. Teşebbüslerin, öncelikle idarenin öngördüğü çeşitli yeterlilikleri ve gereklilikleri temin ederek ihalelere katılım sağlamaları gerekmektedir. Gerekli şartları sağlayan her bir kılavuzluk ve römorkörcülük teşkilatı, arzu ettiği hizmet bölgesinde hizmetin işletme hakkını devralabilmek için aynı bölgede faaliyet sunmak isteyen diğer rakipler ile ihale aşamasında rekabet etmek durumunda kalmaktadır. Herhangi bir bölgede faaliyet gösterebilmenin en temel unsuru idarenin söz konusu bölge için öngördüğü idari, mali veya teknik şartları mevzuata uygun şekilde hazırlamaktır. İdarenin öngördüğü başlıca şartlar ise, -her bir bölgesel hizmet sahası için farklı olabilmek kaydıyla- belirli sayıda ve nitelikte kılavuz kaptan veya römorkörün teşebbüs bünyesinde bulunmasıdır. Herhangi bir bölgede hizmet izni elde etme sürecinde, özellikle kılavuz kaptanların istihdamı ve römorkörlerin teşebbüs bünyesinde hazır olması, sektörde faaliyet gösteren teşebbüsler açısından ciddi önem arz etmektedir. Sürecin tamamına bakıldığında teşebbüsler bakımından rekabet etmeye açık alanın, ihaleye hazırlık aşamasında İdarenin öngördüğü şartlar ve bu şartların sağlanması gibi konular olduğu görülmektedir.
- (27) Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinin sunumuna ilişkin alınacak ücret tarifeleri; hizmet sahaları, gemi özellikleri gibi faktörlerin dikkate alınmasıyla her bölgeye ve hizmete farklı olarak, İdare tarafından belirlenmektedir. Bakanlığın belirlediği tarife bir “tavan fiyat” niteliğinde olup teşebbüslerin bu tavan fiyata uyumlanarak hizmet fiyatlarını belirlemeleri mümkündür. Teşebbüs ücret tarifelerini nasıl belirlerse belirlesin İdare'ye ödenecek kamu payı tavan fiyat üzerinden gerçekleşecektir. İdarenin, yürütülen kılavuzluk ve/veya römorkörcülük ile palamar hizmetleri karşılığı elde ettiği bedel “kamu payı” olarak ifade edilmektedir. Kamu payı, kılavuzluk ve/veya römorkörcülük ile palamar hizmetleri karşılığı kazanılmış gayri safi hasıllardan oransal olarak, hizmet sahalarının bulunduğu liman başkanlıklarına göre değişkenlik göstermekte olup her bir bölgesel hizmet sahasının özelinde yapılacak olan ihaleler neticesinde belirlenmektedir.

İşletme hakkının devredilmesi planlanan hizmet sahalarında ihaleler öncesi dönemde hizmet sunan teşebbüsleri gösterir tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo-1: İhaleler Öncesi Dönemde Kılavuzluk ve Römorkörcülük Faaliyeti Yürüten Teşebbüsler ve Faaliyet Gösterdikleri Hizmet Sahaları⁸

| Bölge | Kılavuzluk Teşkilatı | Römorkörcülük Teşkilatı |
|-------------------------|----------------------|-------------------------|
| Ambarlı Limanı | MARINTUG | UZMAR |
| İzmit Körfezi (Kocaeli) | ANKAŞ | MARINTUG+SANMAR |
| Nemrut Körfezi (Aliağa) | UZMAR | MARINTUG+SANMAR |
| İskenderun Körfezi | ANKAŞ | ARPAŞ+UZMAR |
| Mersin-2 | KEGM ⁹ | MEDMARINE |
| Samsun-2 | SANMAR | MEDMARINE |
| Antalya-2 | ORSA PİLOT | SANMAR |
| Gemlik Körfezi | GEMLİK KILAVUZLUK | GEMPORT |
| Tekirdağ-2 | BOTAŞ | SAFİPORT |
| CEYHAN | ANKAŞ | - |
| Tuzla | GİSAŞ | GİSAŞ |
| Yalova | YALPAŞ | YALPAŞ |

Kaynak: Ön Bildirim Formu ve dosya kapsamında yapılan araştırmalar.

- (28) 2025 tarihli Yönetmelik uyarınca Tablo 1'de yer alan bölgeler yeniden tanımlanmış ve oluşan yeni bölge sınıflandırması ile birlikte söz konusu hizmetler için ihale yapılmak suretiyle özel teşebbüslere hizmet devri gerçekleştirilecektir. 2025 tarihli Yönetmelik öncesinde, tek bir bölgesel hizmet sahası olarak tespit edilen Kocaeli, mevcut ihale sürecinde üç ayrı bölgesel hizmet sahası olarak belirlenirken Aliağa ise iki ayrı bölgesel hizmet sahası olarak belirlenmiştir. Toplamda 15 adet bölgesel hizmet sahası bakımından kılavuzluk ve römorkörcülük ihalelerinin ayrı ayrı gerçekleştirilmesi suretiyle 30 adet ihale yapılması öngörülmektedir.
- (29) 08.12.2025 tarihi itibarıyla 2025 Tarihli Yönetmelik uyarınca, bazı bölgesel hizmet sahalarındaki kılavuzluk hizmetinin işletme hakkının devri ihaleleri gerçekleştirilmiş olup söz konusu bölgesel hizmet sahalarına ve Bakanlık makamı ile ihalenin üzerinde kalacağı kesinleşen istekçiler ile kamu payı oranlarına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo-2: Kılavuzluk Hizmetinin İşletme Hakkının Devri İhalesi Gerçekleştirilen Bölgesel Hizmet Sahaları ve İhale Sonuçları

| Bölgesel Hizmet Sahası | Kazanan Kılavuzluk Teşkilatı | Kamu Payı Oranı (%) |
|------------------------|------------------------------|---------------------|
| SAMSUN | DEKAŞ | (.....) |
| TUZLA | TUZLA KILAVUZLUK | (.....) |
| YALOVA | YALOVA KILAVUZLUK | (.....) |
| ALIAĞA-1 | UZMAR | (.....) |
| KOCAELİ-1 | TURKUVAZ | (.....) |
| KOCAELİ-2 | HAS | (.....) |
| ANTALYA | ORSA PİLOT | (.....) |
| İSKENDERUN | DEKAŞ | (.....) |
| GEMLİK | NAVIS | (.....) |

Kaynak: Cevabi Yazı

⁸ Tabloda kısaltması verilen teşebbüslerin ticaret ünvanları; MARINTUG/Marin Römorkör ve Kılavuzluk AŞ, UZMAR/Uzmar Uzmanlar Denizcilik Tic. ve San. Ltd. Şti., ANKAŞ/Anadolu Kılavuzluk AŞ, SANMAR/Sanmar Denizcilik Makine ve Tic. AŞ, ARPAŞ/Arpaş Ambarlı Römorkaj Pilotaj AŞ, MEDMARINE/Med Marine Kılavuzluk ve Römorkör Hiz. İnş. San. ve Tic. AŞ, ORSA PİLOT/Orsa Pilot Römorkör ve Kılavuzluk AŞ, GİSAŞ/Gisaş Gemi İnşa Sanayi AŞ, SAFİPORT/Safiport Safi Derince Uluslararası Liman İşletmeciliği AŞ, YALPAŞ/Yalova Pilotaj AŞ, GEMLİK KILAVUZLUK/Gemlik Kılavuzluk ve Römorkör Hizmetleri AŞ, GEMPORT/Gemport Gemlik Liman ve Depolama Hizmetleri.

⁹ Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü

G.2. İlgili Pazar

G.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (30) İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'da belirtildiği üzere, ilgili pazarın tespitinde; ürünü satın alanların veya hizmetten yararlananların gözünde ürünün/hizmetin fiyatı, kullanım amaçları, fiziksel özellikleri ve nitelikleri bakımından aynı sayılan ya da yüksek ikame edilebilirliği olan mal ve hizmetlerden oluşan pazar dikkate alınmaktadır.
- (31) Kılavuzluk ve römorkörcülük faaliyetleri birbirleriyle ilişkili olmakla birlikte iki farklı hizmet türünü tanımlamaktadır. Kılavuzluk, insan faktörüne dayanan rehberlik ve danışmanlık hizmeti; römorkörcülük ise ekipman ve gemi gücüne dayanan fiziksel yardım hizmeti olarak tanımlanabilmektedir. 2025 tarihli Yönetmelik'te de bu iki hizmet türü ayrı ayrı tanımlanmış ve İdare tarafından belirlenen bir hizmet sahasında tek bir teşebbüsün iki hizmeti birden veremeyeceği belirtilmiştir. Dolayısıyla kılavuzluk ve römorkörcülük faaliyetlerinin yasal olarak ayrıştırıldığı söylenebilecektir.
- (32) Öte yandan, kılavuzluk hizmetinin kılavuz kaptanlar eliyle yürütülen bir danışmanlık hizmeti olması sebebiyle sermaye gerekliliğinin daha az olduğu; buna karşın römorkörcülük faaliyetinin gemi yatırımları, yakıt, sigorta, tamir, bakım ve amortisman giderlerinin bulunması sebebiyle hem faaliyete başlamak hem de faaliyeti sürdürmek bakımından kılavuzluk hizmetine kıyasla daha fazla yatırım gerektirdiği, dolayısıyla her iki hizmetin talep ve arz ikamesi bakımından ayrı hizmetler olduğu söylenebilecektir. Kurulun 15.07.2004 tarihli ve 04-47/616-153 sayılı, 14.05.2007 tarihli ve 07-40/444-169 sayılı kararlarında da ilgili ürün pazarları "kılavuzluk hizmeti" ve "römorkörcülük hizmeti" şeklinde ayrı pazarlar olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla işbu dosya bakımından ilgili ürün pazarı "kılavuzluk hizmeti" olarak tanımlanmıştır.

G.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (33) İlgili coğrafi pazar belirlenirken ilgili mal ve hizmetlerin özellikleri ile tüketici tercihleri bakımından giriş engellerinin, ilgili bölge ile komşu bölgeler arasında teşebbüslerin pazar payları veya mal ve hizmetlerin fiyatları bakımından hissedilir bir farklılığın olup olmadığı gibi unsurlar dikkate alınmaktadır.
- (34) Kılavuzluk veya römorkörcülük hizmeti, teşebbüsler tarafından idarece belirlenen ve coğrafi olarak birbirlerinden ayrı alanlar olan hizmet sahalarında sunulmaktadır. Teşebbüsler tarafından faaliyet izni kabul edilen hizmet sahalarının dışında kılavuzluk veya römorkörcülük hizmetinde bulunmak mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla kılavuzluk ve römorkörcülük faaliyetleri bakımından her bir hizmet sahasının ayrı ayrı ilgili coğrafi pazar olarak belirlenebileceği değerlendirilmektedir.
- (35) Kurulun 24.01.2013 tarihli, 13-07/86-47 sayılı ve 08.05.2018 tarihli, 18-14/267-129 sayılı kararlarında da kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri için ilgili coğrafi pazarlar her bir hizmet sahası dikkate alınarak belirlenmiştir. Benzer şekilde Avrupa Komisyonu uygulamasında da liman hizmetleri söz konusu olduğunda, ilgili coğrafi pazarın her bir limanın coğrafi kapsamı özelinde dar bir şekilde belirlenebildiği görülmektedir¹⁰.
- (36) Bu kapsamda, özel teşebbüslerin yalnızca faaliyet izni aldıkları bölgesel hizmet sahalarında kılavuzluk veya römorkörcülük hizmeti verebildikleri ve İdareye hizmet izni almak için yapılan başvurularda veya ihale süreçlerinde her bir bölge için farklı yeterlilikler belirlendiği dikkate alındığında ilgili coğrafi pazarın her bir "bölgesel hizmet

¹⁰ Abesse, T.T. (2013), Applicability Of The Rule Against An Abuse Of Dominant Position In Ports: The EU Competition Law Perspective, University of Oslo, sf. 16.

sahası” dikkate alınarak belirlenebileceği değerlendirilmektedir. Dosya kapsamında özelleştirmeye konu işlem Ambarlı bölgesel hizmet sahasında sunulmakta olan kılavuzluk hizmetine yönelik işletme hakkının devrine ilişkindir. Bu sebeple ilgili coğrafi pazarın Ambarlı Bölge Liman Başkanlığı idari saha sınırı içerisinde 41° 02' 54" K - 028° 24' 00" D (Güvercinlik Burnu), 40° 43' 30" K - 028° 24' 00" D, 40° 43' 30" K - 028° 43' 24" D ve 40° 58' 18" K - 028° 43' 24" D (Kefaldalyan Burnu) koordinatları dâhilinde Ambarlı Bölge Liman Başkanlığı idari sınırını içeren alan olarak tanımlanan “*Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası*” olarak belirlenebilecektir.

G.3. Değerlendirme

- (37) 2013/2 sayılı Tebliğ'in “Kapsam” başlıklı 2. maddesinde “(...) *bir teşebbüsün ortaklık paylarının ya da diğer hak ve araçların tümünün veya bir kısmının teşebbüsün üzerindeki kontrolü değiştirecek ya da karar organlarını etkileyecek şekilde yahut mal veya hizmet üretimine yönelik birimlerinin özelleştirme yolu ile her türlü devri bu Tebliğ hükümlerine tabidir*” hükmü yer almaktadır. Bildirim konusu işlem, Ambarlı Bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetinin işletme hakkının devredilmesi yöntemiyle özelleştirilmesine ilişkindir. Bu bağlamda, işlemin anılan Tebliğ kapsamında olduğu anlaşılmaktadır.
- (38) 2013/2 sayılı Tebliğ'in 3. maddesi uyarınca özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde; özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin cirosunun 250 milyon Türk lirasını aşması halinde, ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce, Kuruma ön bildirimde bulunularak rekabetçi bir yaklaşım ile özelleştirme sonucu ilgili pazarda ortaya çıkabilecek sonuçlara ilişkin genel ve 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında ortaya çıkabilecek mahzurlara yönelik özellikli unsurların değerlendirmesini içerecek ve bu konularda ihale şartnamesinin hazırlığına esas olacak Kurul görüşünün alınması zorunlu tutulmaktadır.
- (39) Kuruma intikal eden bilgi ve belgelerden, Ambarlı bölgesel hizmet sahasında 2024 yılında kılavuzluk hizmetlerinden elde edilen cironun 2013/2 sayılı Tebliğ'de öngörülen ciro eşiğini aştığı ve işlemin ön bildirimde tabi olduğu anlaşıl原因 olarak, Kuruma gönderilen ön bildirim kapsamında değerlendirme yapılmış ve 22.05.2025 tarihli ve 25-20/468-M sayılı karar ile Kurul görüşü oluşturularak gönderilmiştir.
- (40) Gelinen aşamada ihale gerçekleştirilmiş ve muhtemel alıcılar belli olmuştur. 2013/2 sayılı Tebliğ'in “Amaç” başlıklı birinci maddesine göre Özelleştirme İdaresi Başkanlığı veya diğer kamu kurum veya kuruluşlarınca gerçekleştirilecek devir işlemlerine ilişkin değerlendirmeler 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında yapılmaktadır. Bu doğrultuda muhtemel alıcıların dosya konusu hizmetin işletme hakkını devralması Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde ayrı ayrı ele alınmalıdır.
- (41) İlgili madde kapsamında başta hâkim durum yaratılması ya da mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi olmak üzere etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak devralma işlemleri yasaklanmaktadır. Söz konusu düzenlemenin amacı, yoğunlaşmalar ile piyasalarda ortaya çıkması beklenen faydaların artan pazar gücü nedeniyle yok olmasını engellemektedir. Bu kapsamda teşebbüslerin pazar gücü, etkin rekabetin tesisinde önem arz etmektedir.
- (42) Kurulun birçok kararında ve Yatay Birleşme ve Devralmaların Değerlendirilmesi Hakkında Kılavuz'da (Yatay Birleşme Kılavuzu) da ortaya konulduğu üzere tek başına yeterli olmamakla birlikte teşebbüslerin pazar gücünün değerlendirilmesinde incelenen kriterlerden ilki, teşebbüslerin pazar paylarıdır. Pazar paylarının yanı sıra pazardaki yoğunlaşma seviyeleri, rakip teşebbüslerin ilgili pazardaki konumu, pazara giriş engellerinin ve potansiyel rakiplerin bulunup bulunmadığı gibi kriterler de pazardaki

rekabete ilişkin önemli bilgiler sunan göstergelerdir. Anılan göstergeler ile pazara özgü özellikler birlikte değerlendirilerek işlem neticesinde oluşacak pazarın rekabetçi yapısına yönelik kanaate ulaşılmaktadır.

- (43) Bu doğrultuda bildirim konu işlem kapsamında değerlendirme yapılabilmesi için öncelikle etkilenen pazarların tespit edilmesi gerekmektedir. 2010/4 sayılı Tebliğ uyarınca, bildirim konusu işlemten etkilenme ihtimali olan ve taraflardan iki veya daha fazlasının aynı ürün pazarında faaliyette bulunduğu ya da taraflardan en az bir tanesinin bir diğerinin faaliyet gösterdiği herhangi bir ürün pazarının alt veya üst pazarında ticari faaliyette bulunduğu ilgili ürün pazarları etkilenen pazarları oluşturmaktadır.
- (44) Yapılan açıklamalar ışığında, mevcut dosya bakımından, Ambarlı bölgesel hizmet sahasında görülecek kılavuzluk hizmetinin işletme hakkının 20 yıl süreyle devredilmesine ilişkin muhtemel alıcılar MARİNTUG, MARKAŞ ve DEKAŞ bakımından ayrı ayrı yapılan değerlendirmeye aşağıda yer verilmektedir.

G.3.1. MARİNTUG

- (45) İhalede en yüksek teklifi veren MARİNTUG, 1998 yılında kurulmuştur. Önceden yalnızca römorkörcülük hizmetleri sektöründe faaliyet gösteren teşebbüs, bu kapsamda 2001 yılında TCDD Derince Limanı/İzmit Körfezi, 2007-2013 yılları arasında Marmara Adası, 2007-2012 yılları arasında Marmaris Aksaz ile Fethiye Limanlarında ve 2013-2014 yılları arasında Giresun Limanında hizmet vermiştir.
- (46) 2017 yılında kılavuzluk hizmetleri sektöründe de faaliyet göstermeye başlayan teşebbüs bu tarihten itibaren TDİ Tekirdağ Limanı ve Ambarlı Limanlarında kılavuzluk hizmetleri vermiştir. 2019 yılında alınan izinlerle birlikte Ambarlı Liman sahasında kılavuzluk hizmetleri, İzmit Körfezi'nde ve Aliğa Nemrut Körfezi'nde römorkörcülük hizmetleri vermiştir.
- (47) Herhangi bir iştiraki bulunmayan MARİNTUG'ın gerçek ve tüzel kişilerden oluşan 67 adet hissedarı bulunmakta olup bu hissedarlardan hiçbirinin teşebbüs üzerinde kontrol hakkı bulunmamaktadır. Teşebbüse ait kararlar yönetim kurulu tarafından alınmakta olup teşebbüsün yönetim kurulu ve hissedarlık yapısına aşağıdaki tablolarda yer verilmektedir.

Tablo-3: MARİNTUG'ın Yönetim Yapısı

| Adı Soyadı | Unvanı |
|---|----------------------------------|
| Recep DÜZGİT | Yönetim Kurulu Başkanı |
| Arif Kenan TÜRKANTOS | Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı |
| Arkas Denizcilik ve Nakliyat AŞ vekili Ali İbrahim KONTAYTEKİN | Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı |
| Diler Denizcilik ve Ticaret AŞ vekili Ömer Faruk MİRAS | Yönetim Kurulu Üyesi |
| Süalp Ömer ÜRKMEZ | Yönetim Kurulu Üyesi |
| Ayşe Engin ŞENER | Yönetim Kurulu Üyesi |
| Mahmut AYDIN | Yönetim Kurulu Üyesi |
| Kaynak: Cevabi Yazı | |

Tablo-4: MARİNTUG Hissedarlık Yapısı¹¹

| Hissedar | Hisse Oranı (%) |
|--|-----------------|
| Arkas Denizcilik ve Nakliyat Anonim Şirketi | (.....) |
| Deval Denizcilik ve Ticaret Anonim Şirketi | (.....) |
| Engin Denizcilik ve Ticaret Limited Şirketi | (.....) |
| Yardımcı Deniz Nakliyatı Anonim Şirketi | (.....) |
| Avna Denizcilik ve Ticaret Anonim Şirketi | (.....) |
| Donatan Liman Anonim Şirketi | (.....) |
| Kırden Denizcilik ve Ticaret Anonim Şirketi | (.....) |
| Diler Feribot İşletme ve Turizm Ticaret Anonim Şirketi | (.....) |
| Egekent Konteyner Taşımacılık Anonim Şirketi | (.....) |
| Navitrans Acentelik Hizmetleri Anonim Şirketi | (.....) |
| Diler Denizcilik Yatırım Anonim Şirketi | (.....) |
| Kalkavanlar Deniz Nakliyat Anonim Şirketi | (.....) |
| Aydın Alaftan | (.....) |
| Arkas Petrol Ürünleri ve Ticaret Anonim Şirketi | (.....) |
| Diğer | (.....) |
| TOPLAM | 100,000000 |
| Kaynak: Bildirim Formu | |

- (48) Öncelikle söz konusu işlem yatay örtüşme bakımından incelendiğinde, MARİNTUG'ın Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası sınırları içerisinde kılavuzluk hizmetini hâlihazırda tekel olarak sunduğu görülmektedir. Dolayısıyla bildirim konusu işlem sonucunda da ilgili hizmet aynı bölgede tekel olarak sunulmaya devam edilecektir. Kılavuzluk hizmetinin kamusal nitelikler ihtiva etmesi nedeniyle bu alanda faaliyet gösteren teşebbüslerin birbirleriyle rekabet etmesi kamu politikası olarak tercih edilmemektedir. Kılavuzluk hizmetinin belirli bir hizmet sahası ile sınırlı olması sebebiyle, bir hizmet sahasında kılavuzluk hizmeti sunan teşebbüsün başka bir hizmet sahasındaki teşebbüslerle rekabet etmesi de mümkün bulunmamaktadır. Bu çerçevede, işlem sonucunda pazar yapısının yatay anlamda herhangi bir değişikliğe uğramayacağı ve pazarda yalnızca hizmeti sunan teşebbüsün değişeceği anlaşıldığından, işlemin yatay anlamda herhangi bir rekabetçi risk doğurmadığı değerlendirilmektedir.
- (49) Yapılan incelemede, MARİNTUG'ın kılavuzluk hizmetleri dışında liman işletmeciliği, terminal ve konteyner hizmetleri, deniz taşımacılığı, lojistik, yük elleçleme ve gemi acenteliği gibi pazarlarda doğrudan faaliyette bulunmadığı; bununla birlikte, Tablo 4'ten de görülebileceği üzere, ortaklık yapısı içerisinde söz konusu pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin yer aldığı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'nda faaliyet gösteren MARPORT'un, MARİNTUG hissedarlarından Arkas Grubu'nun ekonomik bütünlüğü içerisinde yer aldığı; Arkas Grubu'nun anılan bölgede liman işletmeciliği ve buna bağlı terminal, konteyner ve lojistik hizmetleri sunduğu, söz konusu faaliyetlerin Ambarlı Hizmet Sahası'nda sunulacak kılavuzluk hizmeti ile dikey ilişki içerisinde bulunduğu görülmektedir. Ayrıca, MARİNTUG ortaklık yapısında yer alan diğer bazı hissedarların da Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'nda veya bağlantılı pazarlarda faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır.
- (50) Ancak MARİNTUG'ın ortaklık yapısında, MARİNTUG üzerinde tek başına veya birlikte kontrol sağlayan herhangi bir hissedar bulunmamakta, bu durum şirketin karar alma süreçlerinin çok ortaklı ve ortakların çıkarlarının dengelendiği bir yapı içerisinde yürütülmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla MARİNTUG'ın herhangi bir hissedarı tarafından kontrol edilmediği dikkate alındığında, dikey örtüşmeye ilişkin değerlendirme yapılırken MARİNTUG'ı tek bir hissedarı ile aynı ekonomik bütünlükte değerlendirmek

¹¹ İlgili tabloda, hissedarlar arasında pay oranı %(.....)'ün üzerinde olanlara yer verilmiştir.

ve kılavuzluk hizmetini tek bir hissedarı lehine olacak şekilde ve diğer hissedarları veya üçüncü taraflar bakımından rekabete aykırı şekilde kullanabileceğini söylemek mümkün olmayacaktır.

- (51) Öte yandan 2025 tarihli Yönetmelik'in 24. maddesinin beşinci fıkrasında "*Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetinin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi gözetilerek emniyet ve güvenlik odaklı ve ayrımcılık yapılmadan yürütülmesi esastır. Bu hizmetleri verenler, haksız rekabet ve hukuka aykırı çıkar sağlayacak tutum ve davranışta bulunamaz.*" hükmü ile birlikte kılavuzluk hizmetlerinin ayrımcı veya haksız çıkar sağlayacak şekilde kullanılması yasaklanmıştır. Ayrıca, Yönetmeliğin dördüncü bölümünde söz konusu hizmetlerin sunulmasında yasaklar ve yükümlülüklerin neler olduğu ile denetimlerin nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Bu hükümler çerçevesinde kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerin ve genel olarak tüm kılavuz kaptanların hizmetlerin ifasında İdareye karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir. Ek olarak, bu sorumluluk çerçevesinde kılavuz kaptanların liman başkanları tarafından verilen talimatlara uymak zorunda oldukları da vurgulanmıştır. İdare, ayrıca kılavuzluk hizmetlerinin kamusal niteliğine uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini ve bu hizmetin sunumunda herhangi bir eksik hizmet sunumunun veya ayrımcı uygulamanın bulunup bulunmadığını da denetleme yetkisine sahip olmakta ve gerekli hallerde idari para cezası uygulayabilmektedir. Bu çerçevede ayrımcılık riskinin, mevzuat düzeyinde önemli ölçüde bertaraf edildiği değerlendirilmektedir.
- (52) Buna ek olarak, Tablo-1'den görülebileceği üzere hâlihazırda Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'nın tamamında kılavuzluk hizmetlerinin MARİNTUG tarafından sunulduğu dikkate alındığında, ihalenin MARİNTUG lehine kesinleşmesi hâlinde söz konusu hizmetlerin ifasında fiili bir değişiklik meydana gelmeyeceği görülmektedir.
- (53) Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında, ihale konusu kılavuzluk faaliyetinin MARİNTUG'ın hissedarlarından bazılarının denizcilik ve liman hizmetleri alanlarındaki faaliyetleriyle dikey olarak örtüşebileceği, bununla birlikte teşebbüsün ortaklık yapısında toplam 67 hissedarın bulunduğu, bu hissedarlardan hiçbirinin tek başına veya birlikte şirket üzerinde kontrol sağlayacak bir paya sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla, MARİNTUG'ın belirli bir hissedar veya hissedar grubu lehine veya üçüncü taraflara karşı ayrımcı veya genel olarak rekabete aykırı davranışlarda bulunmasının, gerek yönetim yapısı gerekse de mevzuatın çizdiği yasal sınırlar bakımından gerçekçi olmadığı kanaatine varılmıştır. Bu çerçevede, işlemin başta hâkim durum yaratılması veya mevcut hâkim durumun güçlendirilmesi suretiyle olmak üzere ülkenin bütünü ya da bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasında etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğurmayacağı değerlendirilmektedir.

G.3.2. MARKAŞ

- (54) Kılavuzluk hizmeti sunmak amacıyla kurulmuş olan MARKAŞ, Ambarlı Kılavuzluk Anonim Şirketi (AKAŞ) ve İstanbul Kılavuzluk Anonim Şirketi (İKDAŞ) tarafından ortak kontrol edilmektedir. MARKAŞ'ı oluşturan hissedarlara ve faaliyet alanlarına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo-5: MARKAŞ'ın Hissedarlarının Faaliyet Alanı

| Hissedar | Hissedarın Ortaklık Yapısı | | Faaliyet Alanı | |
|--|--|-----------------|--|--|
| | Hissedar | Hisse Oranı (%) | | |
| AKAŞ ¹² | Kumport Denizcilik Yatırımları AŞ (KUMPORT) | (.....) | AKAŞ, kılavuzluk hizmeti sunmak üzere kurulmuş olup 19.02.2019 – 16.07.2019 tarihleri arasında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü'nün yetkilendirmesiyle Ambarlı Liman Sahası'nda faaliyet göstermiştir. Aralık 2025'ten bu yana Akçansa Çanakkale Limanı'nda kılavuzluk hizmeti sunmaktadır. Kılavuzluk hizmetinin yanı sıra mülkiyetinde bulunan palamar botlarını İskenderun Körfezi Bölgesel Hizmet Sahası'na kiralarak da gelir elde etmektedir. | |
| | Akçansa Çimento Sanayi ve Denizcilik AŞ (AKÇANSA) | (.....) | | |
| | Mardaş Marmara Deniz İşletmeciliği AŞ (MARDAŞ) | (.....) | | |
| | Marport Liman İşletmeleri Sanayi ve Ticaret AŞ (MARPORT) | (.....) | | |
| | Limar Liman ve Gemi İşletmecileri AŞ (LİMAR) | (.....) | | |
| | | | | |
| | TOPLAM | 100 | | |
| İKDAŞ | Hissedar | Hisse Oranı (%) | Ana faaliyeti alanı kılavuzluk hizmeti sunmak olan İKDAŞ, kurulduğu tarihten bu yana hiçbir bölgede kılavuzluk hizmeti vermemiştir. | |
| | Baki Ozan ALTAŞ | (.....) | | |
| | Hüseyin ALTUNTAŞ | (.....) | | |
| | TOPLAM | 100 | | |
| Kaynak: Bildirim Formu ve cevabi yazı. | | | | |

¹² AKAŞ Yönetim Kurulu 7 üyeden teşekkül etmekte olup Yönetim Kurulu (.....) ve (.....)'tan (.....) üye, (.....), (.....), (.....) grubu pay sahiplerinden ise (.....) üye aday gösterilmek suretiyle belirlenmektedir. Bu itibarla, teşebbüs üzerinde herhangi bir hissedarın tek veya ortak kontrolü bulunmamakta olup karar alınabilmesi için en az üç hissedarın mutabık kalması gerekmektedir.

- (55) MARKAŞ'ı oluşturan ve özelleştirmeye konu hizmetin devralınmasında işlem tarafı niteliğini haiz teşebbüslerin faaliyet alanlarına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 6: AKAŞ ve İKDAŞ Hissedarlarının Faaliyet Alanları

| İlgili Teşebbüs | Faaliyet Alanı |
|-----------------|---|
| KUMPORT | 1979 yılında kurulan KUMPORT, 1994 yılından bu yana Ambarlı Liman Bölgesi'nde liman ve limana bağlı hizmetler sunmaktadır. Günümüzde bölgenin en büyük konteyner terminal işletmelerinden biri olarak faaliyet gösteren KUMPORT ¹³ , söz konusu bölgede konteyner elleçleme, yükleme-boşaltma ve depolama hizmetleri yürütmektedir. Şirketin faaliyetleri ağırlıklı olarak Marmara Bölgesi'nde yoğunlaşmaktadır. KUMPORT'un, Ambarlı Römorkaj Pilotaj AŞ ¹⁴ (ARPAŞ) ve KUMPORT AKAŞ'ta %(.....) oranında pay sahipliği bulunduğu; ayrıca ARPAŞ aracılığıyla ALTAŞ Ambarlı Liman Tesisleri Ticaret AŞ ¹⁵ 'de %(.....), AKAŞ aracılığıyla ise MARKAŞ'ta %(.....) oranında dolaylı paya sahip olduğu anlaşılmaktadır. |
| AKÇANSA | Hacı Ömer Sabancı Holding AŞ ile Heidelberg Materials AG'nin ortak kontrolünde bulunan teşebbüs, Çanakkale, İstanbul-Büyükçekmece ve Samsun-Ladik fabrikaları ile çimento / klinker üretimi faaliyeti gerçekleştirmekte olup uhdesinde çeşitli lokasyonlarda hazır beton tesisi ve çimento terminalleri barındırmaktadır. Ayrıca Ambarlı ve Çanakkale'deki liman terminalleri aracılığıyla çimento ve hammaddelerin ithalat ve ihracat ¹⁶ lojistiğini sağlamakta olup bu liman tesisleriyle üçüncü şahıslara da hizmet sağlanmaktadır. |
| MARDAŞ | Ana faaliyet alanları deniz taşımacılığı, acentelik ve liman hizmetleri sunmak olan MARDAŞ, Ambarlı Limanı'nda gemilere acente hizmeti, yük operasyonlarının organizasyonu, yanaşma-çıkış işlemleri, yükleme/boşaltma organizasyonu ve lojistik planlama gibi faaliyetler yürütmektedir. MARDAŞ, demir-çelik, inşaat, gıda, lojistik gibi çeşitli alanlarda faaliyet gösteren Asmar Holding AŞ ¹⁷ ve demir-çelik, denizcilik, inşaat, liman, karayolu, demiryolu ve turizm gibi çeşitli alanlarda faaliyet gösteren ATAK Holding AŞ ¹⁸ tarafından (.....)olarak kontrol edilmektedir. |
| MARPORT | Ambarlı Liman Bölgesi'nde faaliyet gösteren şirket, Türkiye'nin önde gelen konteyner liman işletmelerinden biridir. Konteyner elleçleme, terminal işletmeciliği, depolama ve lojistik destek hizmetleri sunan şirket, ağırlıklı olarak Marmara Bölgesi ve İstanbul ilinde hizmet vermektedir. Teşebbüs, yıllık (.....) TEU ¹⁹ kapasitesiyle elleçlenen konteyner hacmi bazında Türkiye'de %(.....), Marmara Bölgesi'nde ise %(.....) pazar payına sahip olduğunu belirtmektedir ²⁰ . |
| LİMAR | Konteyner operasyonlarına yönelik destek hizmetleri (gemi planlama, ekipman temini, konteyner stok yönetimi vb.) sunmakta olan teşebbüs, Marmara, Ege, Akdeniz ve Doğu Akdeniz'deki çeşitli limanlarda faaliyet göstermektedir. Teşebbüsün ayrıca MARPORT'ta da pay sahipliği olup denizcilik sektöründe farklı şirketlerde de ortaklıkları bulunmaktadır. |

¹³ <https://kumport.com.tr/terminalimiz> (Erişim Tarihi: 25.12.2025).

¹⁴ 1997 yılında kurulan ARPAŞ, 1998-2019 yılları arasında Denizcilik Müsteşarlığının verdiği yetki ile Ambarlı Liman Bölgesinde kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermiştir. 2020 yılında yayımlanan yönetmelik sonrasında alınan izinle günümüzde İskenderun Körfezi'nde römorkörcülük hizmeti vermektedir.

¹⁵ ALTAŞ, Ambarlı Limanı içinde yer alan 4 ayrı liman işletmesinin ortak kullandıkları alanların genel yönetimi, altyapı, planlama, güvenlik ve çevre düzenlemesini yapmak üzere kurulmuş olup nihai amacı Ambarlı Limanı'nın genel yönetim, ortak hizmet ve koordinasyonunu sağlamaktır.

¹⁶ Ambarlı ve Çanakkale limanlarında, AKÇANSA bünyesinde üretilen çimento ve klinkerlerin ihracatı gerçekleştirilirken çimento üretiminde kullanılan katkı maddelerinin ve enerji kaynaklarının da ithalatı yapılmaktadır.

¹⁷ <https://asmarholding.com.tr/> (Erişim Tarihi: 25.12.2025)

¹⁸ <https://www.atakholding.com.tr/> (Erişim Tarihi: 25.12.2025)

¹⁹ 1 TEU (*Twenty-foot Equivalent Unit*) 20 feet'lik konteyneri ifade etmektedir ve 34 metreküplük bir hacme sahiptir. Örneğin 2,3 milyon TEU, yaklaşık 2,3 milyon adet 20 feet'lik konteyner eşdeğerini belirtmektedir.

²⁰ <https://marport.com.tr/vizyon#hakkimizda> (Erişim Tarihi: 25.12.2025).

| İlgili Teşebbüs | Faaliyet Alanı |
|-------------------------|--|
| Baki Ozan ALTAŞ | Baki Ozan ALTAŞ'ın İKDAŞ'ta pay sahipliğinin haricinde tamamına sahip olduğu Sita Yapı ve Dış Ticaret Limited Şirketi (Sita Yapı) adlı bir şirketi de bulunmaktadır. İKDAŞ'ın faaliyet alanı Tablo-5'te yer almaktadır. Sita Yapı'nın esas faaliyet amacı ise bina, gökdelen vb. yapıların inşaatı olsa da hâlihazırda hiçbir faaliyeti bulunmamaktadır. |
| Hüseyin ALTUNTAŞ | Hüseyin ALTUNTAŞ'ın yalnızca İKDAŞ'ta %(.....) pay sahipliği bulunmakta olup başkaca herhangi bir şirket üzerinde kontrolü ya da pay sahipliği bulunmamaktadır. İKDAŞ'ın faaliyet alanı Tablo-5'te yer almaktadır. |
| Kaynak: Cevabi Yazılar. | |

- (56) MARKAŞ ve hissedarlarının faaliyet alanlarına yönelik bilgiler dikkate alındığında devre konu hizmet olan Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'ndaki kılavuzluk hizmeti ile MARKAŞ ve MARKAŞ'ın hissedarlarının faaliyet alanları arasında yatay veya dikey örtüşmeler bulunup bulunmadığı ve bulunması durumunda bu örtüşmelerin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde oluşturabileceği risklerin tespit edilmesi gerekmektedir.
- (57) Öncelikle söz konusu işlem yatay örtüşme bakımından incelendiğinde, Ambarlı bölgesi sınırları içerisinde hâlihazırda tekel olarak sunulmakta olan kılavuzluk hizmetinin işlem sonucunda da tekel olarak sunulmaya devam edeceği anlaşılmaktadır. Kılavuzluk hizmeti kamusal özellikler ihtiva ettiği için bu alanda faaliyet gösteren firmaların birbirleriyle rekabet etmesi kamu politikası olarak tercih edilmemektedir. Kılavuzluk hizmeti, belirli bir hizmet sahasında sunulduğu için, bir hizmet sahası sınırları içerisinde kılavuzluk hizmeti sunan teşebbüsün, başka bir hizmet sahasındaki teşebbüsle de rekabet etmesi mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla işlem sonucunda pazarın yapısının yatay anlamda herhangi bir değişikliğe uğramayacağı ve pazarda yalnızca hizmeti sunan teşebbüsün değişeceği anlaşıldığından, işlem yatay anlamda herhangi bir rekabetçi risk teşkil etmemektedir.
- (58) Diğer yandan MARKAŞ'ın hissedarlarının faaliyet alanları ile Ambarlı bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmeti arasında dikey örtüşme bulunup bulunmadığının da incelenmesi gerekmektedir. Bundan dolayı, kılavuzluk hizmeti ile dikey ilişki içerisinde olabilecek, limanlarda ve kıyılarda sunulan diğer hizmetlere açıklık getirilmesi gerekmektedir.
- (59) Liman hizmetleri, gemilere ve yüklere verilen hizmetler olarak ikiye ayrılabilir. Gemilere verilen hizmetler; pilotaj, römorkaj, bağlama, tarama, gemi onarımı ve çevreye yönelik hizmetleri kapsarken; yüklere yönelik hizmetler, yükleme/boşaltma, elleçleme, kara ulaştırmasına nakil, depolama, güvenlik ve ekipman kiralama şeklindedir. Liman hizmetlerine ilişkin bir diğer ayrıma ise aşağıda yer verilmektedir:

Tablo-7: Limanlarda Sunulan Hizmetler

| İskele Hizmetleri | Yük Elleçleme | Yük Sahiplerine Yönelik Hizmetler | Yardımcı Hizmetler |
|--|---------------------------------------|---|--------------------|
| Kılavuzluk | Yükleme/Boşaltma | Gemi ve yükler için gerekli bürokratik işlemler | Bakım |
| Römorkörcülük | Terminaller | İzinler (Sağlık, gümrük, vb.) | Temizlik |
| Bağlama | Depolama ve Dondurucular (Balık, vb.) | Hizmet kiralama | Güvenlik |
| Kaynak: 13.08.2020 tarihli ve 20-37/523-231 sayılı Kurul kararı. | | | |

- (60) Yukarıda yer verilen tablodan görülebileceği üzere, limanlarda sunulan hizmetler bir geminin limana yanaşması süreciyle birlikte başlamakta ve bu süreç çeşitli hizmet gruplarıyla desteklenmektedir. Geminin limana gelmesinden önce, yük sahipleri adına hareket eden acenteler tarafından limandan yararlanabilmek için gerekli bürokratik

işlemler ve izinler tamamlanmaktadır. Gerekli anlaşmalar yapıldıktan sonra gemi limana yanaşmaya başladığında iskele hizmetleri devreye girmektedir. İskele hizmetleri kapsamında gemilerin limana güvenli bir şekilde yanaşabilmeleri için kılavuzluk, gemilerin manevra yapabilmesini sağlayan römorkörcülük ve gemilerin iskelede güvenli bir şekilde kalabilmesini sağlayan bağlama hizmetleri sunulmaktadır. Gemiler limana güvenli bir şekilde yanaştıktan sonra ise geminin taşıdığı yüklere yönelik hizmetler başlamaktadır. Yüklere verilen en önemli ve aynı zamanda liman gelirleri içerisindeki en büyük paya sahip olan hizmet türü ise yük elleçleme hizmetidir. Elleçleme hizmeti, yükün kıyıda gemiye ve gemiden kıyıya hareketleri ile yüklerin liman tesislerindeki tüm hareketlerini kapsamaktadır. Yardımcı hizmetler, tüm liman hizmetlerinin belirlenen standartlarda temiz, bakımlı ve güvenli yürütülmesi için sunulan destek hizmetlerden oluşmaktadır. Bu kapsamda liman hizmetlerindeki dikey akış aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

Şekil 1: Liman Hizmetlerinin Dikey Akış Şeması

[1] Bürokratik ve Hukuki İşlemler (Acenteler)



[2] İskele Hizmetleri

- Kılavuzluk
- Römorkörcülük
- Bağlama



[3] Yük Elleçleme

- Yükleme / Boşaltma
- Terminaller
- Depolama / Dondurucular



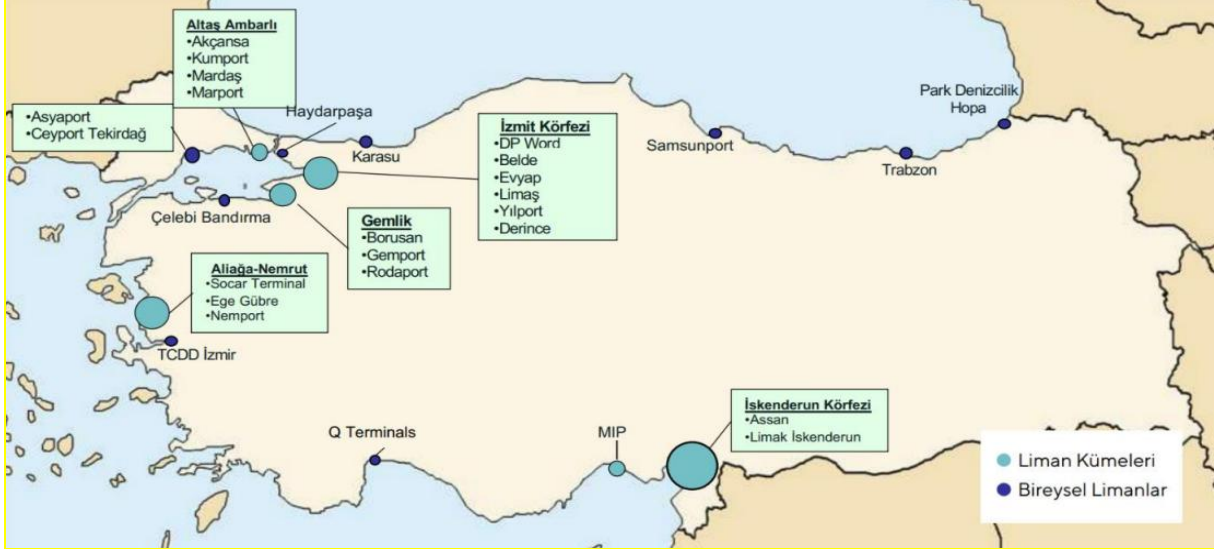
[4] Yardımcı Hizmetler

- Temizlik
- Bakım
- Güvenlik

- (61) Yukarıda yer verilen şekil üzerinden kılavuzluk hizmeti ile yük elleçleme ve diğer yardımcı hizmetler gibi liman hizmetleri arasında dikey örtüşme bulunduğu söylenebilecektir. Tablo-5'te yer alan MARKAŞ üzerinde ortak kontrol hakkına sahip olan AKAŞ'ın hissedarlarının faaliyetleri incelendiğinde, ilgili teşebbüslerin konteyner terminal işletmeciliği, genel kargo terminal işletmeciliği, gemi yükleme-boşaltma, depolama, terminal hizmetleri sunduğu; ayrıca lojistik destek ve konteyner operasyonlarına yönelik destek hizmetleri (gemi planlama, ekipman temini, stok yönetimi vb.) şeklinde genel olarak liman hizmetleri sunabildiği görülmektedir. Dolayısıyla devre konu kılavuzluk hizmetleri ile ilgili teşebbüslerin bünyesinde sunduğu liman hizmetleri arasında dikey örtüşmenin bulunduğu söylenebilecektir. Ancak, ilgili ürün pazarı bakımından örtüşme bulunmakla birlikte, ilgili coğrafi pazar bakımından da örtüşmenin bulunup bulunmadığının incelenmesi gerekmektedir.
- (62) MARKAŞ üzerinde ortak kontrole sahip AKAŞ'ın hissedarları olan KUMPORT, AKÇANSA, MARDAŞ, MARPORT ve LİMAR, liman hizmetlerini aşağıdaki şekilden görülebileceği üzere Ambarlı Liman Bölgesinde sunmaktadır. Bu doğrultuda, MARKAŞ'ın kılavuzluk hizmeti sunacağı bölge ile MARKAŞ'ın ortak kontrolüne sahip olan AKAŞ'ın hissedarlarının liman hizmetlerini sunduğu bölgenin aynı coğrafi pazarda yer aldığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, MARKAŞ'ın dolaylı olarak hissedarı konumunda olan teşebbüsler tarafından sunulan liman hizmetleri ile Ambarlı Bölgesel Hizmet

Sahası'ndaki kılavuzluk hizmeti arasında ilgili ürün ve coğrafi pazarlar bakımından dikey örtüşme bulunduğu söylenebilecektir.

Şekil-2: Türkiye'de Konteyner Elleçleyen Limanlar



Kaynak: 23.11.2023 tarihli ve 23-54/1075-379 sayılı Kurul kararı.

- (63) Öte yandan MARKAŞ'ın kontrol yapısı dikkate alındığında söz konusu dikey örtüşmenin dolaylı olarak gerçekleştiği söylenebilecektir. Zira kılavuzluk hizmeti ile dikey örtüşmeye sebep olan liman hizmetleri faaliyeti yürüten teşebbüsler MARKAŞ'ın ortak kontrolüne sahip olan AKAŞ'ın hissedarları konumundadır. AKAŞ ise herhangi bir hissedarı tarafından tek veya ortak kontrol edilmemektedir. Dolayısıyla MARKAŞ'ı AKAŞ hissedarlarından herhangi biri ile aynı ekonomik bütünlükte değerlendirmek ve kılavuzluk hizmetini tek bir hissedarı lehine olacak şekilde ve diğer hissedarları veya üçüncü taraflar bakımından rekabete aykırı şekilde kullanabileceğini söylemek mümkün olmayacaktır.
- (64) Liman işletmeciliği, deniz taşımacılığının temel unsurlarından biri olup, elleçleme, depolama, Ro-Ro hizmetleri, genel kargo ve konteyner operasyonları gibi çok yönlü faaliyetleri kapsar. Öte yandan kılavuzluk hizmeti, gemi seyrüsefer emniyetinin sağlanması amacıyla, ilgili hizmet sahasında tekel konumunda bulunan bir teşebbüs tarafından sunulan, kamusal nitelik taşıyan bir hizmettir. Bu iki hizmetin aynı ekonomik bütünlükte bulunan teşebbüsler bünyesinde verilmesi, rekabet hukuku bağlamında çeşitli riskleri beraberinde getirebilmektedir. Söz konusu risklere örnek olarak;
- Liman işletmecisi tarafından, kılavuzluk hizmetinin kendi limanına gelen gemilere öncelik verilerek sunulması ve diğer limanlara gelen gemilere gecikmeli veya yetersiz hizmet verilmesi suretiyle ayrımcı uygulamalar yapılması,
 - Kılavuzluk tarifelerinin kendi limanına gelen gemiler için esnetilmesi veya kılavuzluk hizmetinin dâhil olduğu çeşitli hizmetler için indirim sistemi uygulanması,
 - Kılavuzluk hizmetleri ile liman hizmetlerinin avantajlı paketler halinde sunulması ve bu yolla rakip limanların aleyhine olacak şekilde gemilerin kendi limanına yanaşmalarının daha avantajlı hale getirilmesi,
 - Kılavuzluk hizmetinin sağladığı tekel gücüyle bir pazarda sahip olunan avantajı "bağlantılı pazarda avantaja dönüştürmeye (*leveraging*)" yönelik uygulamalarda bulunulması,

- Özellikle büyük tonajlı ve hassas yük taşıyan gemiler için önemli olan; hava koşulları, günlük/dakikalık akıntı yönü ve şiddeti, trafik yoğunluğu, manevra yapılabilecek güvenli saatlerin hangileri olduğu, gemilerin limanlara yanaşma ve ayrılma süreleri türünden liman hizmetleri bakımından önemli bilgilerin, kılavuz kaptanlar tarafından bilinebilir olduğu göz önüne alındığında, diğer limanların erişemeyeceği bu türden anlık bilgilerin ilgili bölgede kılavuzluk hizmetini yürüten liman tarafından rekabetçi avantaj olarak kullanılması,
- Kılavuz kaptanların liman bölgelerindeki akıntı ve yoğunluk verilerini kullanarak rakip limanlara yanaşmanın güvenli olmadığı yönünde gemilere yanlış ve yanıltıcı bilgiler vermesi,
- Kılavuzluk hizmetinin, liman operasyonlarının zamanlaması, gemi trafiğinin planlanması, yoğunluk seviyeleri ve kapasite kullanımına ilişkin ticari açıdan hassas bilgileri içermesi; bu hizmetin aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer alan veya ortak kontrol altında bulunan liman işletmecileri tarafından temin edilmesi hâlinde, söz konusu bilgilerin dolaylı veya doğrudan biçimde paylaşılmasına, rakip limanlar arasında davranışsal uyumun kolaylaşmasına ve rekabetçi belirsizliğin azalması suretiyle örtülü koordinasyon riskinin artmasına yol açması

gibi durumlar verilebilecektir. Benzer endişeler, gemi sahibi veya işletmecisi adına hareket eden, liman operasyonlarını ve idari/hukuki işlemleri yürüten gemi acenteleri ile kılavuzluk hizmetlerinin de aynı ekonomik bütünlükte bulunan şirketler tarafından sunulması durumunda da ortaya çıkabilecektir. Bu durumlarda kılavuzluk hizmeti rakip acenteler aleyhine ayrımcı/dışlayıcı şekilde sunulabilecektir.

- (65) Bu kapsamda mevcut işlem özelinde söz konusu endişelerin incelenmesi gerekmektedir. Öncelikle kılavuzluk hizmetinin alt pazardaki rakiplere sunulmamasının veya ayrımcı uygulamalarla sunulmasının mümkün olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.
- (66) Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'nda 17 liman ve tesis yer almakta olup²¹ kılavuzluk hizmetinden faydalanacak liman ve tesislere aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo-8: Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'nda Kılavuzluk Hizmeti Sunulacak Limanlar/Tesisler

| Liman Tesis | Gemi Cinsleri/Taşıdığı Yükler |
|---|---|
| West İstanbul Marina | Özel Yatlar |
| Mardaş Liman Tesis | Konteyner, Kuru Yük, Genel Kargo gemileri |
| Kumport Liman Tesis | Konteyner, Genel Kargo gemileri |
| Marport Liman Tesis | Konteyner, Genel Kargo gemileri |
| Akçansa Ambarlı Limanı | Ro-Ro, Kuru Yük, Genel Kargo gemileri |
| Ambarlı Depolama ve Dolum Terminali | Tanker, sıvı yük elleçlemeleri |
| Aygaz AŞ Ambarlı | Tanker, sıvı yük elleçlemeleri |
| Haramidere Terminali | Tanker, sıvı yük elleçlemesi |
| Kıyı İstanbul Marina | Özel yatlar |
| Avcılar İDO Terminali | Yolcu ve araç taşımacılığı |
| Mimarsinan Yat Limanı (Balıkçı Barınağı) İskelesi | Küçük ölçekli balıkçı tekneleri |

Hizmet Vermenin Reddine ve Ayrımcı Uygulamalara İlişkin Endişeler

- (67) Daha önce de ifade edildiği üzere, kılavuzluk hizmeti sunan teşebbüsün, kendi ekonomik bütünlüğü içinde yer alan liman işletmelerine öncelikli, hızlı veya düşük maliyetli hizmet sunması; rakip liman işletmelerine ise gecikmeli ya da daha yüksek

²¹<https://ticaret.gov.tr/gumruk-islemleri/dijital-gumruk-uygulamaları/edi-xml-referans-mesajları/liman-kodlarıturkiye-limanları> (Erişim Tarihi: 25.12.2025)

maliyetli hizmet verme olasılığı, ayrımcılık riskini gündeme getirmektedir. Bu tür bir uygulama, rakip liman işletmelerinin rekabet gücünü azaltabileceği gibi, hizmet kullanıcılarının (armatörler, yük sahipleri) maliyetlerini artırarak pazarda etkin rekabeti zayıflatabilecektir.

- (68) 2024 yılı için Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'nda kılavuzluk hizmeti sunulan limanların kapasite dağılımlarına aşağıda yer verilmektedir.

Tablo-9: 2024 Yılına Ait Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'nda Kılavuzluk Hizmeti Sunulacak Limanlara/Tesislere İlişkin İstatistikler

| Limn Tesisi | Kılavuzluk Hizmeti Kapsamındaki Manevra Sayısı | Bölgesel Toplam Gemi Trafiğine Oranı (%) | Bölgesel Toplam Ciroya Oranı (%) |
|-------------------------------------|--|--|----------------------------------|
| West İstanbul Marina | (.....) | (.....) | (.....) |
| Mardaş Liman Tesisi | (.....) | (.....) | (.....) |
| Kumport Liman Tesisi | (.....) | (.....) | (.....) |
| Marport Liman Tesisi | (.....) | (.....) | (.....) |
| Akçansa Liman Tesisi | (.....) | (.....) | (.....) |
| Ambarlı Depolama ve Dolun Terminali | (.....) | (.....) | (.....) |
| Aygaz AŞ Ambarlı | (.....) | (.....) | (.....) |
| Haramidere Terminali | (.....) | (.....) | (.....) |
| Kıyı İstanbul Marina | (.....) | (.....) | (.....) |

Kaynak: Cevabi Yazı.

- (69) Tablo 9'dan görüleceği üzere, Ambarlı bölgesinde kılavuzluk hizmeti sunulacak tesisler ağırlıklı limanlardır. Bölgede yer alan limanlar tarafından Ro-Ro, genel kargo, sıvı ve kuru yük başta olmak üzere farklı yük tipleri bakımından elleçleme ve depolama faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.
- (70) Tablo-8 ve Tablo-9 bir bütün olarak değerlendirildiğinde; Ambarlı Bölgesel Hizmet Sahası'nda kılavuzluk hizmetinden fiilen faydalanan teşebbüslerin; konteyner, genel kargo, kuru yük, Ro-Ro ve sıvı yük elleçlemesi yapan ticari limanlar ile sınırlı olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, kılavuzluk hizmeti alan başlıca liman tesislerinin MARDAŞ, KUMPORT, MARPORT, AKÇANSA, Ambarlı Depolama ve Dolun Terminali, Aygaz AŞ Ambarlı ve Haramidere Terminali olduğu; West İstanbul Marina ile Kıyı İstanbul Marina'nın ise özel yatlarla hizmet verdiği anlaşılmaktadır.
- (71) MARKAŞ'ın kılavuzluk hizmeti ihalesini kazanması hâlinde, şirketin ortaklık yapısının MARDAŞ, KUMPORT, MARPORT ve AKÇANSA'dan oluştuğu dikkate alındığında, bölgede kılavuzluk hizmeti alan ticari limanların önemli bir bölümünün hâlihazırda MARKAŞ'ın ortak kontrolüne sahip olan AKAŞ'ın hissedarları tarafından işletildiği görülmektedir. Buna karşılık, sıvı yük elleçlemesi yapan Ambarlı Depolama ve Dolun Terminali, Aygaz AŞ Ambarlı ve Haramidere Terminali gibi tesislerin, gerek faaliyet türleri gerek operasyonel özellikleri itibarıyla, konteyner ve genel kargo limanlarıyla doğrudan rekabet ilişkisi içerisinde bulunmadığı anlaşılmaktadır.
- (72) Bu çerçevede, MARKAŞ'ın kılavuzluk hizmetini üstlenmesi hâlinde, hizmet vermenin reddi veya ayrımcı uygulamalar yoluyla rakip limanların dışlanması riskinin, teorik olarak gündeme gelebilmekle birlikte, somut olay bakımından sınırlı bir uygulama alanına sahip olduğu değerlendirilmektedir. Zira ilgili bölgede kılavuzluk hizmetinden yararlanan ve MARKAŞ ortaklık yapısı dışında kalan liman tesislerinin sayısı ve bölgesel toplam gemi trafiği ile ciro içerisindeki paylarının son derece düşük olduğu; ayrıca bu tesislerin büyük bölümünün, MARKAŞ'ın dolaylı hissedarlarının faaliyet gösterdiği konteyner ve genel kargo pazarlarıyla doğrudan rekabet hâlinde bulunmadığı anlaşılmaktadır.

- (73) Hizmet vermenin reddi ve ayrımcı uygulamalar, özellikle hâkim durumdaki teşebbüsün bir mal veya hizmeti, rakip ya da tüketici konumundaki bir teşebbüse sunmayı reddetmesi veya ayrımcı koşullarla sunması durumunda gündeme gelmektedir. Bu tür bir davranış, pazardaki oyuncuların etkin şekilde faaliyet göstermesini engelleyerek rekabetin sınırlandırılmasına, tüketici refahının azalmasına ve tahsisat verimsizliğine yol açabilecektir.
- (74) Kılavuzluk hizmeti sunan teşebbüsün, kendi ekonomik bütünlüğü içinde yer alan liman işletmelerine öncelikli, hızlı veya düşük maliyetli hizmet sunması; rakip liman işletmelerine ise gecikmeli ya da daha yüksek maliyetli hizmet verme olasılığı, ayrımcılık riskini gündeme getirmektedir. Bu tür bir uygulama, rakip liman işletmelerinin rekabet gücünü azaltabileceği gibi, hizmet kullanıcılarının (armatörler, yük sahipleri) maliyetlerini artırarak pazarda etkin rekabeti zayıflatabilecektir.
- (75) Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri özellikle dar suyolları, liman girişleri ve manevra alanı sınırlı bölgelerde zorunlu ve vazgeçilmez nitelikte olduğundan, ilgili teşebbüsün bu hizmetleri sağlamaktan kaçınması, teoride, ilgili hizmetlerin müşterisi konumunda bulunan pazarda gemilerin limana erişimini fiilen engelleyerek etkin rekabetin kısıtlanmasına yol açabilecektir. Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinin çoğu zaman doğal tekel özelliği taşıması, alternatif hizmet sağlayıcılarının pazara girişini teknik olarak olanaksız kılarken, mevcut teşebbüsün rekabet dışı davranışlarının engellenmesini daha da önemli hale getirmektedir. Bu çerçevede, söz konusu hizmetlerin sunulmasından nesnel gerekçeler olmaksızın kaçınılması, hem taşıma faaliyetlerinin aksamasına, hem de limana girişte ayrımcı uygulamalarla rakipleri pazarın dışına itmeye neden olabilir. Ancak her hizmet vermenin reddinin direkt olarak ihlal teşkil ettiği söylenemeyecek olup hizmet vermenin reddi davranışının nesnel, teknik veya güvenlik gerekçeleriyle haklılaştırılıp haklılaştırılmayacağı, hizmetten yararlanan teşebbüslerin bulunduğu pazarda rekabetin fiilen engellenip engellenmediği ve söz konusu hizmetlerin ikame edilemez olup olmadığı somut olayın koşulları çerçevesinde değerlendirilmelidir.
- (76) Limanlarda kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinin sunumuna ilişkin kurallar, 31.10.2012 tarihli ve 28453 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Limanlar Yönetmeliği ile ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. İlgili Yönetmelik kapsamında, söz konusu hizmetleri sunan teşkilatların Liman Başkanlığı’nın talimatlarına uymakla yükümlü olduğu hüküm altına alınmış; her bir hizmet türü ve senaryo için hizmetin kapsamı, başlama ve bitiş koşulları ile yerine getirilme şekli açıkça belirlenmiştir. Bu çerçevede, hizmet sağlayıcı teşebbüslerin tek taraflı inisiyatifle hizmet sunmaktan kaçınması veya erişimi sınırlaması yasal olarak mümkün olmamaktadır.
- (77) Ayrıca, hangi gemilerin limanlara gireceğinin belirlenmesinde yetkili otorite ilgili bölge liman başkanlıklarıdır. Her limanın kendine ait bir yönetim ve düzenleyici otoritesi vardır. Bu otoritelerin, gemilerin limana girişine izin verme, limana hangi gemilerin kabul edileceği konusunda karar verme ve limanda operasyonel düzeni sağlama gibi yetkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla, kılavuz kaptanlar, güvenlik gerekçeleri hariç olmak üzere gemilerin yanaşacakları limanı tayin etmek noktasında belirleyici değillerdir.
- (78) Öte yandan 2025 tarihli Yönetmelik’in 24. maddesinin beşinci fıkrasında “*Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetinin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi gözetilerek emniyet ve güvenlik odaklı ve ayrımcılık yapılmadan yürütülmesi esastır. Bu hizmetleri verenler, haksız rekabet ve hukuka aykırı çıkar sağlayacak tutum ve davranışta bulunamaz.*” hükmü ile birlikte kılavuzluk hizmetlerinin ayrımcı veya haksız çıkar sağlayacak şekilde kullanılması yasaklanmıştır. Ayrıca, Yönetmeliğin dördüncü bölümünde söz konusu

hizmetlerin sunulmasında yasaklar ve yükümlülüklerin neler olduğu ile denetimlerin nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Bu hükümler çerçevesinde kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerin ve genel olarak tüm kılavuz kaptanların hizmetlerin ifasında İdareye karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir. Ek olarak, bu sorumluluk çerçevesinde kılavuz kaptanların liman başkanları tarafından verilen talimatlara uymak zorunda oldukları da vurgulanmıştır. İdare, ayrıca kılavuzluk hizmetlerinin kamusal niteliğine uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini ve bu hizmetin sunumunda herhangi bir eksik hizmet sunumunun veya ayrımcı uygulamanın bulunup bulunmadığını da denetleme yetkisine sahip olmakta ve gerekli hallerde idari para cezası uygulayabilmektedir. Bu çerçevede ayrımcılık riskinin, mevzuat düzeyinde önemli ölçüde bertaraf edildiği değerlendirilmektedir.

- (79) Dolayısıyla MARKAŞ'ın kılavuzluk hizmetine tabi olan üçüncü taraf limanlara veya tesislere yönelik hizmet sunmanın reddi veya hizmetin ayrımcı bir şekilde sunulmasının, ilgili bölgedeki limanların/tesislerin kapasiteleri ve gemi hareketleri incelendiğinde ekonomik bir gerekçesinin bulunmadığı, öte yandan her halükarda bu türden olası rekabet karşıtı uygulamaların mevzuat hükümleriyle engellendiği değerlendirilmektedir.

Liman Hizmetlerinin Birbirine Bağlanmasına İlişkin Endişeler

- (80) Pek çok ara liman hizmeti —örneğin yük elleçleme, atık yönetimi, kılavuzluk ve römorkörcülük— fiiliyatta entegre liman otoriteleri veya belirli yapıların tekelinde sunulmakta olsa da, teorik olarak bu hizmetlerin rekabetçi piyasa koşullarında birden fazla hizmet sağlayıcı tarafından sunulması mümkündür. Bu tür hizmetlerde tekel niteliği taşıyan sunum biçimleri, klasik rekabet hukuku endişelerini gündeme getirmektedir. Özellikle fiyatların yapay biçimde yüksek tutulması ve hizmet arzının kısıtlanması ihtimali ön plana çıkmaktadır.²² Buna ek olarak, birbirinden bağımsız şekilde sunulabilecek hizmetlerin tek bir işlem kapsamında birlikte sunulması da mümkün olabilmektedir.
- (81) 1995 tarihli Yeni Zelanda Rekabet Otoritesi kararında²³, liman hizmetlerinin birlikte sunumuna ilişkin önemli saptamalarda bulunulmuştur. Buna göre, 1995 yılında Tasman Bays Marine Pilots Limited (TBMPL), Yeni Zelanda'daki Nelson Limanı'nın römorkör hizmetlerini yalnızca kendi bünyesindeki kılavuz kaptanlarla birlikte sunduğu gerekçesiyle şikâyette bulunmuştur. Şikâyet üzerine harekete geçen Yeni Zelanda Rekabet Komisyonu konuyu yargıya taşımış; yüksek mahkeme, limanın römorkörcülük pazarında hâkim konumda bulunduğunu, ancak kılavuzluk pazarında bu konumda olmadığını tespit etmiştir. Müşterilerin sadece römorkör hizmeti almak istemelerine rağmen, kılavuzluk hizmetinin de zorunlu tutulması, mahkemece hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmiş ve limana 300.000 Yeni Zelanda Doları para cezası verilmiştir. Ayrıca limanın bu uygulamaya devam etmesi yasaklanmıştır. Bunun yanı sıra, limanın tüm hizmetleri bir arada satın alan müşterilere %5 oranında indirim sunması ve kılavuzluk hizmetini maliyetin altında fiyatla teklif etmesi de rekabeti önemli ölçüde kısıtladığı gerekçesiyle ihlal sayılmış; her iki uygulama için limana 100.000'er Yeni Zelanda Doları ceza kesilerek, hizmet paketlerine yönelik indirim politikası da yasaklanmıştır. Bu karar, liman hizmetlerinde bağlama ve çapraz sübvansiyon uygulamalarının rekabet üzerindeki etkilerini ortaya koyması açısından emsal niteliğindedir. Bu örnekten de görülebileceği üzere, ilgili teşebbüsün aynı zamanda

²² OECD, Competition in Ports and Port Services, 2011. s. 50

²³ Commerce Commission (1995), 'Commission wins \$500,000 penalties against Port Nelson Limited', July.

liman işletmeciliği veya gemi taşımacılığı gibi pazarlarda da faal olması durumunda, rekabeti sınırlayıcı davranışlar açısından ilave riskler ortaya çıkabilmektedir.

- (82) Nelson Limanı örneğinde olduğu gibi, kılavuzluk hizmeti ile diğer liman hizmetlerinin bağlanarak sunulması, hâkim durumun kötüye kullanılması riskini doğurmakta ve rekabetin önemli ölçüde sınırlandırılmasına yol açabilmektedir. Ancak işbu dosya açısından bu tür bir riskin sınırlı olduğu değerlendirilmektedir. Zira 2025 tarihli Yönetmelik, kılavuzluk hizmetinin, diğer liman hizmetlerinden farklı olarak kamu yararı ve sorumluluğuyla ifa edileceğini belirtmiştir. Dolayısıyla kılavuzluk hizmetinin ek şartlara tabi tutulması veya başka hizmetlerle paket halinde sunulması yönetmeliğin çizdiği çerçeveye aykırılık oluşturacaktır. Ek olarak belirtmek gerekir ki, MARKAŞ tarafından, kılavuzluk hizmetlerinin, diğer liman hizmetleriyle bağlanması ve liman hizmeti kapsamında herhangi bir faaliyet gösteren teşebbüslerin bu yolla dezavantajlı konuma getirilmesi, İdare tarafından uygulanacak yaptırımlardan bağımsız olarak, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde de incelenebilecektir.

Kılavuzluk Hizmeti Kapsamında Elde Edilen Liman İçi Verilerin Kullanılmasına İlişkin Endişeler

- (83) Yetkili kılavuz teşkilatlarının, kılavuzluk hizmeti kapsamında bir limana gelen gemilere ilişkin çeşitli verilere doğrudan ulaşabilecektir. Bu verilere örnek vermek gerekirse;
- Akıntı Yönü ve Şiddeti: Liman içinde anlık veya dakikalık olarak değişen akıntıların yönü ve kuvveti, gemilerin yanaşma ve ayrılma manevralarını doğrudan etkileyebilmektedir.
 - Trafik Yoğunluğu: Liman sahasındaki gemi sayısı ve rıhtımların doluluk durumu (hangi iskelenin meşgul olduğu gibi), gemilerin bekleme sürelerini ve manevra alanlarını belirleyebilmektedir.
 - Manevra Yapılabilecek Güvenli Zaman Dilimleri: Belirli hava ve akıntı koşullarında, hangi saatlerin güvenli manevralar için uygun olduğunu gösteren bilgilerdir.
 - Yanaşma / Ayrılma Süreleri: Geminin limana yanaşması veya ayrılması için gereken tahmini süreler, operasyonel verimlilik açısından önemli olabilmektedir.
 - Hava Koşullarına Göre Rıhtım Güvenliği: Rüzgâr, dalga gibi hava şartlarının rıhtım güvenliğini nasıl etkilediği, gemilerin ve rıhtımın zarar görmesini engellemek için kullanılabilir.
 - Liman Hizmetlerine İlişkin Veriler: Bir limana gelen gemilerin, yük tipi, hat operatörü, büyüklüğü, sefer sıklığı gibi bilgilerdir. Bu veriler limanların hedefli pazarlama, müşteri kapsam, ön fiyat kesme gibi uygulamalar yapabilmesinde kullanılabilir.
- (84) Liman hizmetleri için önemli olan bu bilgiler, kılavuz kaptanlar tarafından elde edilebilir niteliktedir. Dolayısıyla bir liman işletmecisi aynı zamanda kılavuzluk hizmetini sunduğunda, rakip limanlar arasında bilgi asimetrisi yaratarak, kılavuzluk hizmetini sunan liman açısından avantaj sağlayabilecektir. Bununla birlikte söz konusu bilgilerin bir kısmı hâlihazırda açık kaynaktan sağlanabilmektedir. Örnek olarak gemi konumları, gemi türleri ve özellikleri, rotalar ve seferler, gemi hızı ve rotası, hedef limanlar ve varış zamanı, gemi yoğunluğu ve gemi akışları, gemi giriş-çıkış saatleri gibi port ve liman verileri açık kaynaklardan erişilebilir durumdadır²⁴. Diğer taraftan, kılavuz kaptanlar her türden hassas ticari veriye erişememektedir. Örneğin, konşimento bilgileri gibi verilere

²⁴ <https://www.marinetraffic.com/> (Erişim Tarihi 30.07.2025)

erişimleri bulunmamaktadır. Ayrıca, Türkiye Liman İşletmecileri Derneği tarafından, yıllık olarak düzenli biçimde paylaşılan sektör raporlarında her bir liman özelinde;

- Konteyner elleçleme miktarları,
- Kuru dökme yük ve genel kargo elleçleme miktarları
- Sıvı kimyasal yük, sıvı dökme yük ve petrol ürünleri elleçleme miktarları
- Ro-Ro istatistikleri ve araç elleçleme miktarları, araç ihracat-ithalat miktarları
- Yolcu elleçleme miktarları

gibi verilerin kamuya açık bir şekilde paylaşıldığı görülmektedir.

- (85) Bunların yanı sıra kılavuz kaptanlar; limanın diğer haritalarda yer almayan ayrıntılı batimetrik haritaları, deniz dibi yapısı ve fiilî derinlik bilgileri; rıhtımların ölçü ve boyutları, usturmaçaların yerleri ve sayıları; rıhtımlarda kullanılan vinçlerin sayıları; babaların sayıları ve çekme güçleri; rıhtımları etkileyen akıntıların ve hâkim rüzgârların yön ve şiddetleri; manevralarda kullanılan römorkörlerin sayıları, çekme güçleri ve manevra kabiliyetleri; limanlarda bulunan antrepo ve açık depolama alanlarının sayıları ve nitelikleri gibi verilere fiilen vakıf olabilmektedir. Ayrıca kılavuz kaptanların konşimento bilgileri gibi ticari açıdan hassas bilgilere erişemese de acente bilgileri ve donatanın kimliğine erişebileceği ifade edilmiştir.
- (86) Söz konusu teknik ve operasyonel veriler, limanların hangi gemi tiplerini, hangi tonaj ve yük cinslerini, hangi koşullarda ve hangi hızda kabul edebileceğine ilişkin kararlar bakımından ticari sonuçlar doğurabilecek nitelikte olmakla birlikte, liman işletmecilerinin kapasite kullanımı, fiyatlama, yatırım planlaması ve pazardaki konumlanmaları açısından rekabetçi değeri yüksek bilgileri içermemektedir. Her hâlükârda kılavuzluk hizmeti kapsamında elde edilebilecek rekabete hassas olası bilgilerin, aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer alan veya ortak kontrol altında bulunan liman işletmecileri bakımından erişilebilir hâle gelmesi, rakip limanlar arasındaki davranışların daha öngörülebilir hâle gelmesine ve rekabetçi belirsizliğin azalmasına yol açabilecek niteliktedir.
- (87) Mevcut işlem bakımından koordinasyon endişesine neden olan husus, MARKAŞ'ın dolaylı hissedarları olan ve liman hizmetleri bakımından rakip konumunda bulunan MARDAS, KUMPORT, MARPORT, AKÇANSA ve LİMAR'ın kılavuzluk hizmetleri kapsamında elde edilebilecek rekabete hassas nitelikteki olası bilgileri taraflar arasında koordinasyona yol açabilecek şekilde kullanılabilmeyecektir.
- (88) Yukarıda yer verilen bilgiler dikkate alındığında kılavuzluk hizmetleri kapsamında elde edilen bilgilerin, gemilerin ilgili limana güvenli bir şekilde yanaşması için gerekli olan teknik ve operasyonel nitelikte bilgiler olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte kılavuz kaptanlar hizmetlerini ifa ederken gemilerle ve gemilerin yanaşacağı limanlarla ilişki içerisinde olduğu için fiili olarak ilgili geminin veya limanların faaliyetlerine ilişkin çeşitli bilgilere erişmesi ihtimal dâhilindedir. Ancak kılavuzluk hizmeti kamusal boyutu olan bir hizmet olarak değerlendirildiği ve kamu yararı gözetilerek ifa edilmesi gerektiği için kılavuz kaptanların mevzuat çerçevesinde uymak zorunda olduğu yükümlülükler bulunmaktadır. 2025 tarihli Yönetmelik'in 24. maddesinin beşinci fıkrasında "*Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetinin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi gözetilerek emniyet ve güvenlik odaklı ve ayrımcılık yapılmadan yürütülmesi esastır. Bu hizmetleri verenler, haksız rekabet ve hukuka aykırı çıkar sağlayacak tutum ve davranışta bulunamaz.*" hükmü ile birlikte kılavuzluk hizmetlerinin ayrımcı veya haksız çıkar sağlayacak şekilde kullanılması yasaklanmıştır. Dolayısıyla, MARKAŞ tarafından kılavuzluk hizmetini sunmanın doğası gereği elde edilebileceği verilerin, dolaylı hissedarı olan şirketlerin

çıkartına olacak şekilde kullanılması yönetmelik hükmüyle de engellenmektedir. İdare, bu tür durumlarda gerekli denetim ve yaptırım mekanizmasına sahiptir.

- (89) Diğer yandan somut işlem özelinde, Ambarlı bölgesindeki kılavuzluk hizmetlerinin MARKAŞ tarafından sunulması durumunda, kılavuzluk hizmetlerinin sunulması için gerekli olan gemilere veya limanlara ilişkin teknik ve operasyonel bilgiler haricinde rekabete hassas nitelikte olabilecek olası bilgilerin, MARKAŞ'ın dolaylı hissedarları konumunda olan şirketler tarafından gerçekleştirilen liman hizmetleri ve gemi acenteliği faaliyetleri lehine kullanılarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi anlamında rakipler arasında koordinasyon doğurucu şekilde kullanılması halinde, İdare'nin denetimlerinden ve yaptırımlarından bağımsız olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında inceleme yapılabilecek ve 4054 sayılı Kanun'da öngörülen idari yaptırımlar uygulanabilecektir.
- (3) Sonuç olarak Ambarlı bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetlerinin MARKAŞ tarafından sunulması halinde;
- Her bir bölgesel hizmet sahasının birbirinden ayrı olarak değerlendirilmesi ve hizmetin ilgili bölgede tekel olarak sunulacak olması sebebiyle işlemin yatay anlamda bir endişeye yol açmayacağı,
 - MARKAŞ'ın ortak kontrolüne sahip AKAŞ'ın hissedarlarının liman hizmetleri alanında faaliyet göstermesi sebebiyle MARKAŞ ile dolaylı hissedarları arasında dikey örtüşmenin bulunduğu,
 - İlgili dikey örtüşmenin Ambarlı bölgesel hizmet sahasında olmak üzere aynı coğrafi pazarda gerçekleştiği,
 - Ambarlı bölgesel hizmet sahasında kılavuzluk hizmeti sunulacak olan limanlar ve tesisler dikkate alındığında, ilgili bölgede kılavuzluk hizmetinin sunulacağı limanların/tesislerin büyük bir bölümünün MARKAŞ'ın dolaylı hissedarları olduğu, ilgili bölgedeki diğer limanların/tesislerin MARKAŞ'ın hissedarlarıyla doğrudan rakip konumunda olmadığı, dolayısıyla hizmet sunmamanın veya hizmeti ayırıcı olarak sunmanın ekonomik rasyonalitesinin olmadığı, öte yandan her halükarda kılavuzluk hizmetlerine ilişkin mevzuat hükümlerinin hizmet sunmama veya ayırıcı uygulamalara ilişkin olası endişeleri gidermeye yeterli olduğu,
 - Benzer şekilde kılavuzluk hizmetlerine ilişkin mevzuat hükümlerinin kılavuzluk hizmetinin diğer liman hizmetleriyle bağlanarak veya paket halinde sunulmasını engellediği, dolayısıyla işlemin dikey anlamda rekabetçi bir endişeye sebebiyet vermeyeceği,
 - Kılavuzluk hizmeti çerçevesinde elde edilen bilgilerin ilgili gemiler ve limanlar bakımından teknik ve operasyonel nitelikte bilgilerden ibaret olduğu, bu sebeple işlem sonucunda MARKAŞ'ın dolaylı olarak hissedarları olan ve liman hizmetleri alanında faaliyet gösteren teşebbüsler arasında kılavuzluk hizmeti kapsamında elde edilen bilgiler çerçevesinde koordinasyon oluşma olasılığının düşük olduğu, öte yandan kılavuzluk hizmetleri kapsamında fiili olarak elde edilme olasılığı bulunan rekabete hassas bilgilerin hissedarlar arasında koordinasyona sebebiyet verecek şekilde kullanılmasının kılavuzluk mevzuatı çerçevesinde yasaklandığı ve

- Kılavuzluk hizmetlerinin her halükarda ayrımcı şekilde, hissedarlar arasında koordinasyon oluşturmak veya haksız çıkar elde etmek amaçlı kullanılması durumunda İdare tarafından uygulanabilecek idari yaptırımlardan bağımsız olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabet hukuku bakımından da ayrıca inceleme yapılabileceği ve gerekli idari tedbirlerin alınabileceği

değerlendirilmektedir.

G.3.3. DEKAŞ

- (90) 1995 yılında Türkiye Deniz İşletmeleri AŞ (TDİ) bünyesindeki İstanbul, İzmit, İzmir, Tekirdağ, Trabzon, Antalya gibi limanlarda çalışan 122 kılavuz kaptan tarafından kurulan DEKAŞ, Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığı'nın verdiği Kılavuzluk ve Römorkaj Teşkilatı iznine dayanarak, 1996 yılında faaliyetlerine başlamıştır. 1996 yılında MEDMARİNE ile "Müşterek Teşebbüs" olarak İzmit Körfezi'nde, 1997 yılında ise aynı şekilde İskenderun Körfezi'nde kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri vermeye başlamıştır. Teşebbüs ilgili faaliyet alanındaki hizmetlerini 01.06.2019 tarihine kadar sürdürmüştür.
- (91) DEKAŞ, 2019 yılında %(.....) hissedarı olduğu Anadolu Kılavuzluk AŞ'nin (ANKAŞ) kuruluşunda yer almış olup ANKAŞ'ın kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri sektöründe faaliyete başladığı 01.06.2019 tarihinde DEKAŞ bünyesinde istihdam edilen kılavuz kaptanların tamamı ANKAŞ bünyesinde istihdam edilmeye başlanmış ve bu tarihten itibaren DEKAŞ'ın kılavuzluk faaliyeti sona ermiştir. Mevcut ihaleler öncesi dönemde Kocaeli bölgesinin tamamında kılavuzluk hizmetleri ANKAŞ eliyle görülmüştür.
- (92) %(.....) hissedarı olduğu ANKAŞ'a ek olarak %(.....) hissedarı olduğu Alıdaş Alanya Liman İşletmeleri Denizcilik Turizm Ticaret ve Sanayi AŞ (ALİDAŞ) olmak üzere iki adet iştiraki bulunan DEKAŞ'ın 2019 yılından itibaren elde ettiği gelirler, kira ve temettü gelirlerinden ibarettir. Teşebbüsün kendisine kontrol hakkı sağlamayacak şekilde yalnızca hissedarı olduğu ALİDAŞ, hâlihazırda Alanya Bölgesinde liman işletmeciliği, kılavuzluk ve römorkörcülük faaliyetinde bulunmaktadır.
- (93) DEKAŞ'ın yönetim kuruluna aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 10: DEKAŞ Yönetim Yapısı

| Adı Soyadı | Unvanı |
|----------------------|------------------------------|
| Ali CÖMERT | Yönetim Kurulu Başkanı |
| İsmail AKPINAR | Yönetim Kurulu Başkan Vekili |
| Ali DENİZ | Yönetim Kurulu Üyesi |
| Alpertunga ANIKER | Yönetim Kurulu Üyesi |
| İsmail Hakkı BAŞOĞLU | Yönetim Kurulu Üyesi |
| Berat GEYİK | Yönetim Kurulu Üyesi |
| Nuri Gökhan DİKEN | Yönetim Kurulu Üyesi |

Kaynak:<https://dekasipilot.com/sample-page/> (Erişim Tarihi: 20.12.2025).

- (94) Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde, her bir kılavuzluk hizmet sahasının coğrafi olarak birbirinden ayrı değerlendirilmesi sebebiyle, DEKAŞ'ın Ambarlı bölgesel hizmet sahasında sunulacak olan kılavuzluk hizmeti ile yatay veya dikey örtüşme oluşturacak herhangi bir faaliyeti bulunmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Ambarlı bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetlerinin ifasının DEKAŞ'a devredilmesi halinde başta hâkim durum yaratılması ya da mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi olmak üzere ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunun doğmayacağı değerlendirilmektedir.

H. SONUÇ

- (95) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının 11.02.2025 tarihli ve 32810 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda Ambarlı bölgesel hizmet sahasında sunulmakta olan kılavuzluk hizmetinin özelleştirilmesi işlemine ilişkin olarak;
- Bildirim konusu işlemin 2013/2 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ kapsamında bir özelleştirme işlemi olduğuna,
 - Aynı Tebliğ'in 3. maddesinde öngörülen ciro eşiği aşıldığından, ilgili işlemin ön bildirim tabii olduğuna,
 - Özelleştirmeye konu Ambarlı bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetinin Marin Römorkör ve Kılavuzluk AŞ'ye verilmesi halinde, rekabetin önemli ölçüde sınırlandırılacağına yönelik endişenin bulunmadığına,
 - Özelleştirmeye konu Ambarlı bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetinin Marmara Kılavuzluk AŞ'ye verilmesi halinde, rekabetin önemli ölçüde sınırlandırılacağına yönelik endişenin bulunmadığına,
 - Özelleştirmeye konu Ambarlı bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetinin Deniz Kılavuzluk Anonim Şirketi'ne verilmesi halinde, rekabetin önemli ölçüde sınırlandırılacağına yönelik endişenin bulunmadığına,
 - Bildirim kapsamında yukarıda yer verilen alıcılar tarafından yapılacak devralma işleminin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi kapsamında başta hâkim durum yaratılması veya mevcut bir hâkim durumu güçlendirilmesi olmak üzere, ülkenin bütünü yahut bir kısmında ilgili pazarda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran bir nitelik taşımadığına ve işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığına

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.