

REKABET KURUMU

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2025-6-053 (Özelleştirme)
Karar Sayısı : 25-36/851-499
Karar Tarihi : 25.09.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Mehmet Yavuz GÜNER, Muhammet Cuma KÜRKCÜ, Taner ÇAKIR,
Bensu 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 Kocaeli-2 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;
- Bakanlığın, 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 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 olduğu,
 - Aynı Tebliğ'in 3. maddesinde öngörülen ciro eşiği;
 - Kılavuzluk hizmeti için; Aliağa 1, Aliağa 2, Ambarlı, İskenderun, Kocaeli-1, Kocaeli-2, Kocaeli-3, Tekirdağ 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 olduğu,

- 2013/2 sayılı Tebliğ'in 3. maddesi kapsamında ciro eşiğinin aşılmadığı diğer hizmet sahalarına ilişkin devir işlemlerinde aynı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca izin alma zorunluluğunun bulunmadığı,
- 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) Bu doğrultuda DGM tarafından Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahası kılavuzluk hizmeti işletme hakkının devri ihalesi gerçekleştirilmiştir. Anılan ihaleye ilişkin İhale Şartnamesi'nde;

- İhalenin konusunun, 618 sayılı Limanlar Kanunu ve 2025 tarihli Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, Kocaeli-2 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, Kocaeli Bölge Liman Başkanlığı idari sınırında yeterliliğe sahip 5 (beş) 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,
- Kocaeli-2 kılavuzluk bölgesel hizmet sahasının², Kocaeli Bölge Liman Başkanlığı idari saha sınırı içerisinde 029° 35' 42" D boylam (Kroman dâhil) ile 29° 45' 13" D boylam arasında kalan tesisleri içeren alan olduğu,
- İhale üzerinde kalan isteklinin, en az 24 (yirmi dört) adet Kocaeli bölge yeterliliğine sahip kılavuz kaptanı bünyesinde istihdam etmesi gerektiği, söz konusu kılavuz kaptanların ise yalnızca Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahası sınırlarındaki kılavuzluk hizmetlerinde görev yapabileceği

hükümlerine yer verilmiştir.

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.

- (5) Bu doğrultuda düzenlenen ihale kapsamında yapılan açık artırma sonucunda, %(.....) kamu payı oranı teklifi ile Deniz Kılavuzluk AŞ (DEKAŞ) en yüksek ve geçerli teklifi vermiş, ikinci en yüksek ve geçerli teklif ise %(.....) kamu payı oranı ile Marmara Kılavuzluk AŞ (MARKAŞ) tarafından verilmiştir. İhalede en yüksek üçüncü teklif ise %(.....) kamu payı oranı ile HAS Kılavuzluk Hizmetleri AŞ (HAS KILAVUZLUK) tarafından verilmiştir.
- (6) Söz konusu bildirim üzerine düzenlenen 24.09.2025 tarih ve 2025-6-053/NB sayılı rapor görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (7) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, bildirim konu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.
- (8) **G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**
- G.1. Özelleştirmeye Konu Hizmet: Kılavuzluk Hizmeti³**
- (9) Kılavuzluk hizmeti, sığ sular, kanallar ve boğazlar gibi zorlu bölgelerden geçişlerde veya rıhtım ve iskeleye yaklaşım ayrılmalarda, bu alanların özelliklerini iyi bilen, kılavuz kaptan yeterlilik belgesine sahip olan kılavuz kaptanlar tarafından gemi kaptanına, geminin seyir ve manevrasına (rıhtıma 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.
- (10) 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.
- (11) 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.
- (12) Teknik yönden değerlendirildiğinde römorkörcülük ile kılavuzluk faaliyetleri birbiri ile iç içe (bütünleşmiş) hizmetlerdir. Özellikle ağır tonajlı gemilerin limana yanaşmaları ve

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

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.

- (13) 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 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.
- (14) 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 6 ay içerisinde, bölgesel hizmet sahaları sınırları ile yeterlik şartlarını belirleyecek bir yönetmelik yayımlanması öngörülmüş, bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesini müteakip en geç 1 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.
- (15) 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

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.

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.

- (16) 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.
- (17) 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. Öte yandan ihalelere ortak girişim gruplarının katılabileceği, ancak konsorsiyum şeklinde katılımın mümkün olmadığı düzenlenmiştir.
- (18) 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.
- (19) 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 5 yıldır fiilen kılavuz kaptanlık yapmamış olanların başvurularda 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.
- (20) 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.
- (21) 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

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

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

hizmetlerden ücret alınmasa dahi ödenecek pay, ücret tarifesi üzerinden hesaplanarak ödenir.” denilmektedir.

- (22) 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.
- (23) Nitekim 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 çerçevede değinilmesi gereken bir diğer husus iktisadi çekişme döneminde bir takım fiyat avantajlarının gerçekleşmesine karşılık aynı dönemde katlanılan riskin ne kadar arttığına bilinmemesidir. Bu risklerden birinin gerçekleşmemiş olması, riskin tabiatı gereği, bunun böyle devam edeceği şeklinde yorumlanamaz. Risk gerçekleşirse beklenecek 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.
- (24) 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.

- (25) 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.

- (26) 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 uyarlı olarak hizmet fiyatlarını belirlemeleri mümkündür. Teşebbüs ücret tarifelerini nasıl belirlerse belirlersin 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.
- (27) 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	KILAVUZLUK TEŞKİLATI	RÖMORKÖRCÜLÜK TEŞKİLATI
Ambarlı Limanı	MARINTUG	UZMAR
İzmit Körfezi (Kocaeli)	ANKAŞ	MARINTUG+SANMAR
Nemrut Körfezi (Aliğa)	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

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

öncesinde, tek bir bölgesel hizmet sahası olarak tespit edilen Kocaeli, mevcut ihale sürecinde üç ayrı bölgesel hizmet sahası olarak belirlenirken Aliğa 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 öngörülmüş olup ihalelere ilişkin süreç devam etmektedir.

G.2. İlgili Pazarlar

G.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (29) 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. Nitekim 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.
- (30) 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. Nitekim 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 pazarının "*kılavuzluk hizmeti*" olarak tanımlanmıştır.

G.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (31) Kılavuzluk veya römorkörcülük hizmeti, teşebbüsler tarafından İdarece 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.
- (32) 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 (Komisyon) uygulamasında da liman hizmetleri söz konusu olduğunda, ilgili coğrafi pazarın her bir limanın coğrafi kapsamı özelinde dar bir şekilde belirlenebildiği görülmektedir¹⁰.
- (33) Bu kapsamda, özel teşebbüslerin yalnızca faaliyet izni aldıkları bölgesel hizmet sahalarında kılavuzluk veya römorkörcülük hizmeti verebildikleri ve idareye 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 sahası" dikkate alınarak belirlenebileceği değerlendirilmektedir. Dosya kapsamında özelleştirmeye konu işlem Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasında sunulmakta olan

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.

kılavuzluk hizmetine yönelik işletme hakkının devrine ilişkindir. Bu sebeple ilgili coğrafi pazarın Kocaeli Bölge Liman Başkanlığı idari saha sınırı içerisinde 029° 35' 42" D boylamıyla (Kroman dâhil) 29° 45' 13" D boylamı arasında kalan tesisleri kapsayan alan olarak belirtilen "Kocaeli-2 Bölgesel Hizmet Sahası" olarak belirlenmiştir.

G.3. Değerlendirme

- (34) 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, Kocaeli-1 bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetinin işletme hakkının devredilmesi yöntemiyle özelleştirilmesine ilişkindir. Bu bağlamda, işlemin 2013/2 sayılı Tebliğ kapsamında olduğu anlaşılmaktadır.
- (35) 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.
- (36) Kuruma intikal eden bilgi ve belgelerden, Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasında 2024 yılında kılavuzluk hizmetlerinden elde edilen cironun (.....) TL ((.....) Türk lirası) olduğu görülmektedir. Dolayısıyla devre konu teşebbüsün cirosunun 2013/2 sayılı Tebliğ'de öngörülen ciro eşiğini aştığı ve işlemin ön bildirim tabi olduğu anlaşılmış ve Kuruma gönderilen ön bildirim kapsamında değerlendirme yapılarak 22.05.2025 tarihli ve 25-20/468-M sayılı karar ile Kurul görüşü oluşturularak gönderilmiştir.
- (37) Geline 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.
- (38) 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.
- (39) 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.

- (40) 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. Bu kapsamda, tarafların faaliyet alanlarına yer verilmesi gerekmektedir.
- (41) Yapılan açıklamalar ışığında, mevcut dosya bakımından, Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasında görülecek kılavuzluk hizmetlerinin işletme hakkının 20 yıl süreyle devredilmesine ilişkin muhtemel alıcılar olan DEKAŞ, MARKAŞ ve HAS KILAVUZLUK bakımından ayrı ayrı yapılan değerlendirmeye aşağıda yer verilmektedir.

G. 3.1. Birinci Teklif Sahibi: DEKAŞ

- (42) 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.
- (43) DEKAŞ, 2019 yılında %(.....) hissedarı olduğu ANKAŞ'ın 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. Bununla birlikte, Kocaeli-1 ve Kocaeli-3 bölgelerinde de Bakanlık tarafından gelecek dönemde ihaleye çıkılacaktır. Dolayısıyla, ANKAŞ, günümüzde Kocaeli-1 ve Kocaeli-3 bölgesel hizmet sahaslarında kılavuzluk hizmeti sunuyor olsa da gelecekte söz konusu bölgelerde bu hizmetleri sunamama ihtimali bulunmaktadır.
- (44) %(.....) hissedarı olduğu ANKAŞ'a¹¹ 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.
- (45) (.....).
- (46) Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde, her bir kılavuzluk hizmet sahasının coğrafi olarak birbirinden ayrı değerlendirilmesi sebebiyle, DEKAŞ'ın Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasında sunulacak olan kılavuzluk hizmeti ile yatay veya dikey örtüşme oluşturacak herhangi bir faaliyeti bulunmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetlerinin ifasının DEKAŞ'a devredilmesi

¹¹ (.....)

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.

G. 3.2. İkinci Teklif Sahibi: MARKAŞ

- (47) Kılavuzluk hizmeti sunmak amacıyla kurulmuş olan MARKAŞ, Ambarlı Kılavuzluk Anonim Şirketi (AKAŞ) ve İstanbul Kılavuzluk Anonim Şirketi (İKDAŞ) tarafından ortak kontrol edilmektedir.
- (48) Aşağıda MARKAŞ'ı oluşturan hissedarlar ve faaliyet alanları gösterilmiştir:

Tablo-2: MARKAŞ'ın Hissedarlarının Faaliyet Alanı

Hissedar	Hissedarın Ortaklık Yapısı		Faaliyet Alanı
	Hissedar	Hisse Oranı (%)	
AKAŞ ¹²	Kumport Denizcilik Yatırımları AŞ (KUMPORT)	(.....)	AKAŞ, Ambarlı Liman Bölgesi'nde kılavuzluk hizmeti sunmak üzere kurulmuştur. 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. Yetkinin sona ermesiyle birlikte hizmetleri de durdurulmuş olup, hâlihazırda herhangi bir bölgede kılavuzluk hizmeti vermemektedir.
	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.

- (49) Bu noktada, MARKAŞ'ı oluşturan ve özelleştirmeye konu hizmetin devralınmasında işlem tarafı niteliğini haiz teşebbüslerin faaliyet alanlarından bahsetmek yararlı olacaktır:

Tablo-3: AKAŞ ve İKDAŞ Hissedarlarının Faaliyet Alanları

İlgili Teşebbüs	Faaliyet Alanı
KUMPORT	1979 yılında kurulan KUMPORT, 1994'ten beri Ambarlı Liman Bölgesi'nde liman ve limana bağlı hizmetler sunmaktadır ¹³ . Günümüzde bölgenin en büyük konteyner terminal işletmelerinden biri olarak faaliyet gösteren KUMPORT, burada konteyner elleçleme, yükleme-boşaltma ve

¹² AKAŞ üzerinde herhangi bir hissedarın tek veya ortak kontrolü bulunmamakta olup karar alınabilmesi için en az üç hissedarın mutabık kalması gerekmektedir.

¹³ <https://www.kumport.com.tr/tarihcemiz> (Erişim Tarihi: 21.09.2025).

	depolama hizmetleri yürütmektedir. Şirketin faaliyet alanı ağırlıklı olarak Marmara Bölgesi'nde yoğunlaşmaktadır.
AKÇANSA	Teşebbüs, Türkiye'de çimento, hazır beton ve agrega üretimi ve satışı faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Ayrıca Ambarlı ve Çanakkale'deki liman terminalleri aracılığıyla çimento ve hammaddelerin ithalat ve ihracat lojistiğini sağlamaktadır. İstanbul, Çanakkale ve Samsun'daki üretim tesislerinde üretim faaliyeti gösteren teşebbüs, Türkiye genelinde ürünlerin satışını gerçekleştirmektedir.
MARDAŞ	Türkiye'nin ilk özel limanlarından biri olan MARDAŞ, 1991 yılında grup şirketlerinin demir-çelik ticaretine yönelik liman operasyonlarını yürütmek üzere kurulmuştur. 2002'de konteyner operasyonlarına yönelerek Türkiye'nin ilk 10 konteyner limanı arasında yerini almıştır. Ambarlı Liman Bölgesi'nde faaliyet gösteren MARDAŞ, konteyner ve genel kargo terminal işletmeciliğinin yanı sıra gemi yükleme-boşaltma, depolama ve diğer liman hizmetleri sunmaktadır. Teşebbüs, armatörlük, brokerlik, tersane ve acentelik faaliyetlerini yürüten ilişkili şirketleriyle birlikte denizcilik sektörünün farklı alanlarında hizmet vermektedir. MARDAŞ, Türkiye'nin en büyük çelik üreticisi ve ihracatçısı İçdaş Çelik Enerji Tersane ve Ulaşım Sanayi AŞ ile aynı gruba bağlı olup Aslan ailesinin kuruluşudur ¹⁴ .
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 2,3 milyon TEU ¹⁵ kapasitesiyle elleçlenen konteyner hacmi bazında Türkiye'de %(.....), Marmara Bölgesi'nde ise %(.....) pazar payına sahip olduğunu belirtmektedir ¹⁶ .
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.
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-4'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 sahipliği ya da bir şirkette pay sahipliği bulunmamaktadır. İKDAŞ'ın faaliyet alanı Tablo-4'te yer almaktadır.
Kaynak: Cevabi Yazılar.	

- (50) MARKAŞ ve hissedarlarının faaliyet alanlarına yönelik bilgiler dikkate alındığında devre konu hizmet olan Kocaeli-2 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.
- (51) Öncelikle söz konusu işlem yatay örtüşme bakımından incelendiğinde, Kocaeli-2 bölgesi sınırları içerisinde hâlihazırda tekel olarak sunulmakta olan kılavuzluk hizmetinin işlem sonucunda da tekel olarak sunulmaya devam edeceği

¹⁴ <https://www.mardas.com.tr/hakkimizda/> (Erişim Tarihi: 21.09.2025).

¹⁵ 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.

¹⁶ <https://marport.com.tr/vizyon#hakkimizda> (Erişim Tarihi: 21.09.2025).

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, işlemin yatay anlamda herhangi bir rekabetçi risk teşkil etmediği değerlendirilmektedir. Diğer yandan, ilgili teşebbüslerin faaliyet alanları ile kılavuzluk hizmetleri faaliyeti arasında bulunan dikey örtüşmelerin de incelenmesi için kılavuzluk hizmeti ile dikey ilişki içerisinde olabilecek, limanlarda ve kıyılarda sunulan diğer hizmetlere açıklık getirilmesi gerekmektedir.

- (52) 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:

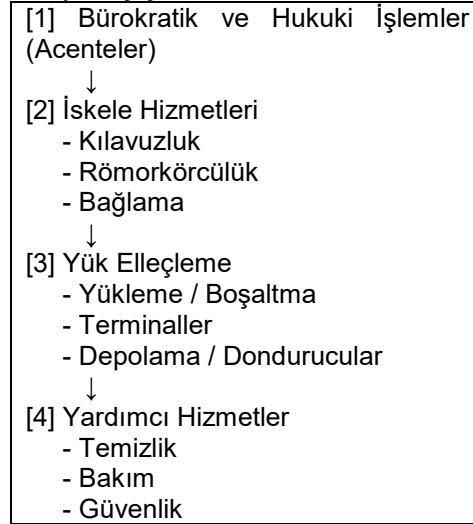
Tablo-4: Limanlarda Sunulan Hizmetler

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.

- (53) 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 yapabilmelerini 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 yürütülen destek hizmetlerden oluşmaktadır. Bu kapsamda liman hizmetlerindeki dikey akış aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

Şekil-1: Liman Hizmetlerinin Dikey Akış Şeması



- (54) Yukarıda yer verilen şekil üzerinden kılavuzluk hizmeti ile yük elleçleme ve diğer yardımcı hizmetler gibi liman hizmetleri arasında dikey örtüşme bulunduğu söylenebilecektir. Tablo-3'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.
- (55) 2025 tarihli Yönetmelik ile Kocaeli Körfezi, hizmet sahası bakımından üç bölgeye ayrılmıştır. Söz konusu bölge ayırımında aşağıda yer verilen koordinatlar kullanılmıştır.

Tablo-5: Kocaeli Hizmet Sahalarının Coğrafi Kapsamı

Hizmet Sahası	Coğrafi Kapsamı
KOCAELİ-1	Kocaeli Bölge Liman Başkanlığı İdari Saha Sınırı İçerisinde 29° 35' 42" D Boylamının Batısında Kalan Alan
KOCAELİ-2	Kocaeli Bölge Liman Başkanlığı İdari Saha Sınırı İçerisinde 29° 35' 42" D Boylamı (Kroman Dahil) İle 29° 45' 13" D Boylamları Arasında Kalan Alan
KOCAELİ-3	Kocaeli Bölge Liman Başkanlığı İdari Saha Sınırı İçerisinde 29° 45' 13" D Boylamının Doğusunda Kalan Alan (Tüpraş Dahil)

- (56) Söz konusu bölgelerin sınırlarının harita üzerinde görünümü ise aşağıda yer almaktadır.

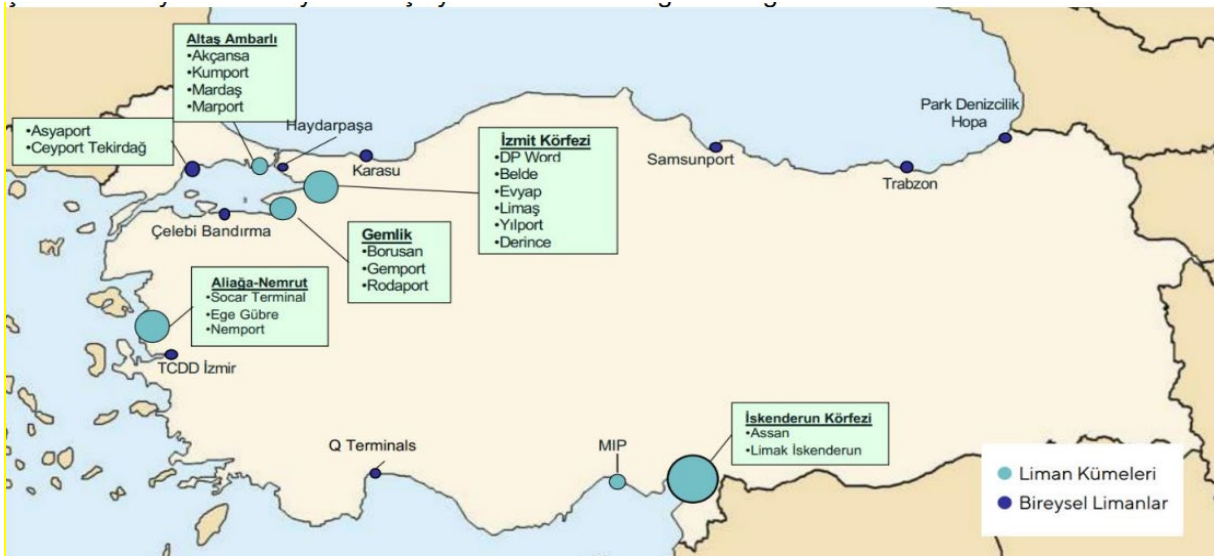
Şekil-2: Kocaeli Körfezi Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmet Sahaları



Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı¹⁷

- (57) MARKAŞ üzerinde ortak kontrole sahip olan AKAŞ'ın hissedarları olan KUMPORT, AKÇANSA, MARDAŞ, MARPORT ve LİMAR ise sunmuş oldukları liman hizmetlerini, aşağıdaki şekilde görülebileceği üzere Kuzeybatı Marmara'da Ambarlı Liman Bölgesinde sunmaktadır.

Şekil-3 Türkiye'de Konteyner Elleçleyen Limanlar



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

- (58) Marmara Bölgesi, liman hizmetleri bakımından Kuzeybatı Marmara, Kuzeydoğu Marmara ve Güney Marmara olarak tasnif edilmektedir. İşbu dosya bakımından İzmit Körfezi, Kuzeydoğu Marmara'ya karşılık gelmektedir. Kuzeybatı Marmara'da Ambarlı Liman Bölgesinde MARKAŞ üzerinde ortak kontrolü bulunan AKAŞ'ın hissedarları olan AKÇANSA, KUMPORT, MARDAŞ, MARPORT ile Asyaport Liman Anonim Şirketi (ASYAPORT) ve Ceyport Tekirdağ Uluslararası Liman İşletmeciliği AŞ (CEYPORT)

¹⁷<https://denizcilik.uab.gov.tr/uploads/pages/mevzuat-taslaklari/kilavuzluk-ve-romorkorculuk-hizmetleri-hakkinda-yonetmelik-taslagi.docx> (Erişim Tarihi:21.09.2025).

limanları bulunmaktadır. Kuzeydoğu Marmara'da Haydarpaşa Karayolu Yük Taşıma Kooperatifi (HAYDARPAŞA), Yılport Konteyner Terminali ve Liman İşletmeleri Anonim Şirketi (YILPORT), Med Lojistik AŞ (BELDE), EVYAP, DP WORLD, Safi Derince Uluslararası Liman İşletmeciliği AŞ (SAFİPORT) ve Limaş Liman Hizmetleri Anonim Şirketi'nin (LİMAŞ); Güney Marmara'da ise Gempport Gemlik Liman ve Depolama İşletmeleri Anonim Şirketi (GEMPORT), Borusan Lojistik Dağıtım Depolama Taşımacılık ve Ticaret AŞ (BORUSAN), Roda Liman Depolama ve Lojistik İşletmeleri AŞ (RODAPORT) ve Çelebi Bandırma Uluslararası Limanı İşletmeciliği AŞ (ÇELEBİ BANDIRMA) gibi limanların yer aldığı görülmektedir.

- (59) Kurulun 23.11.2023 tarih ve 23-54/1075-379 sayılı kararında Marmara Denizi dikkate alınarak belirlenen Kuzeybatı Marmara, Kuzeydoğu Marmara ve Güney Marmara'nın liman hizmetleri bakımından aynı ilgili coğrafi pazarda bulunup bulunmadığı hakkında:

“Marmara Bölgesindeki limanları ağırlıklı kullanan illerin bir kısmı özelinde büyük bir örtüşmenin olduğu göze çarpmakla birlikte; Kuzeydoğu Marmara Bölgesindeki limanların Anadolu'nun iç kesimlerine, Kuzeybatı Marmara Bölgesindeki limanların Trakya Bölgesine, Güney Marmara Bölgesindeki limanların ise Güney Marmara Bölgesine yoğun olarak hitap ettiği söylenebilecektir. Öte yandan, söz konusu veriler bölgeler bazında öne çıkan iller hakkında genel bir çerçeve sunmakta olup verilerin sınırlı bir örneklemeden yola çıkılarak elde edilmesi sebebiyle nakliyeciler bazında il sapsmaları görülebildiğinden, söz konusu verilerin coğrafi pazarın tespiti noktasında net bir sonuca götürmediği değerlendirilmektedir.”

şeklinde açıklamalar yapılmıştır. Benzer şekilde söz konusu bölgelerdeki limanların birbirlerinin alternatifi olup olmadığı ile ilgili müşteri tercihleri sorulduğunda da hat taşıyıcılarının söz konusu üç bölgedeki limanların aynı coğrafi pazarda bulunup bulunmadığına ilişkin görüş birliğinin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Mevcut dosya özelinde, kılavuzluk hizmetlerinin yapısı, bu hizmetlere yönelik düzenlemeler ve İdarenin kılavuzluk hizmetlerini sunacak olan teşebbüsler üzerindeki denetim yetkisi göz önünde bulundurulduğunda, Kuzeybatı Marmara ve Kuzeydoğu Marmara bölgesindeki limanların aynı coğrafi pazarda olup olmadığı hususunun işleme ilişkin yapılacak olan nihai değerlendirmeyi aşağıda açıklanan sebeplerle etkilemeyeceği değerlendirilmektedir.

- (60) Kılavuzluk hizmetleri limanlara giriş-çıkış açısından zorunlu ve doğal tekel niteliğinde bir hizmettir. Bu sebeple, Kocaeli-2 bölgesinde kılavuzluk hizmeti sunacak teşebbüsün sahiplik yapısı ve ilişkili faaliyetlerinin, rekabetçi açıdan özellikle dikey bütünleşme riskleri bakımından değerlendirilmesi önem arz etmektedir. MARKAŞ üzerinde ortak kontrole sahip olan AKAŞ'ın hissedarları olan teşebbüsler genel olarak konteyner terminal işletmeciliği, genel kargo terminal işletmeciliği, yükleme-boşaltma, depolama ve diğer liman hizmetlerinde faaliyet göstermektedir. Söz konusu liman hizmetleri sunulurken gemilerin limana yaklaşması veya limandan ayrılması esnasında kılavuzluk hizmetinden faydalanılmaktadır. Bu bakımdan kılavuzluk hizmeti ile diğer liman hizmetleri bakımından dikey olarak örtüşme söz konusudur. Bu kapsamda, söz konusu dikey örtüşmenin rekabetçi açıdan doğurabileceği teorik düzeydeki risklere yönelik endişeler ve işlem neticesinde bu endişelerin meydana gelip gelmeyeceğine yönelik değerlendirmeler aşağıdaki şekilde sıralanabilecektir.

Hizmet Vermenin Reddine ve Ayrımcı Uygulamalara İlişkin Endişeler

- (61) 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.

- (62) 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.
- (63) 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.
- (64) 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.
- (65) 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.
- (66) 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.

- (67) Bunların yanı sıra, kılavuzluk hizmeti, yalnızca İdarece belirlenen bölgesel sınırlar içerisinde gerçekleşen liman hizmetlerine yönelik sunulabilmektedir. Bir bölgesel hizmet sahasında kılavuzluk hizmeti sunan bir teşebbüs, başka bir bölgesel hizmet sahasının sınırları içinde hizmet almak isteyen gemilere kılavuzluk hizmeti sunamamaktadır. Dolayısıyla MARKAŞ hissedarlarının Ambarlı Bölgesinde liman hizmetleri sunması ve MARKAŞ'ın Kocaeli-2 bölgesinde kılavuzluk hizmeti sunması durumunda, söz konusu dikey örtüşmenin aynı coğrafi pazarda bulunmadığı değerlendirilmektedir. Öte yandan MARKAŞ'ın kılavuzluk hizmetlerini, Kocaeli-2 bölgesindeki limanların aleyhine, Ambarlı bölgesel hizmet sahasındaki limanların lehine olacak şekilde kullanması, kılavuzluk hizmetlerine ilişkin düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda mümkün görülmemektedir. Aynı şekilde, Şekil-3'ten de görülebileceği üzere Marmara Bölgesi'nde çok sayıda limanın bulunduğu dikkate alındığında, Kocaeli-2 bölgesindeki teorik ayrımcı uygulamaların doğrudan Ambarlı bölgesindeki limanlar lehine sonuç doğuracağı da söylenemeyecektir.
- (68) Dolayısıyla, taraflar arasındaki dikey örtüşmenin aynı coğrafi pazarda gerçekleşmemesinin yanı sıra İdare'nin denetim yetkisinin ve mevzuatsal önlemlerin de ayrımcılık ihtimalini önemli ölçüde azalttığı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, kılavuzluk hizmetlerinin sunulmasında ayrımcılığa işaret eden durumların ortaya çıkması halinde İdare'nin düzenli denetimleri ile 4054 sayılı Kanun kapsamındaki gözetim ve yaptırım araçlarının ek bir caydırıcılık ve düzeltici müdahale imkânı tanıdığı da söylenebilecektir.
- (69) Bununla birlikte, 2025 tarihli Yönetmelik'in üçüncü bölümünde, kamu kurum ve kuruluşları ile işletme hakkının devri yöntemiyle veya Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde işletilen limanların kendi kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerini sunabilecekleri belirtilmiştir. Dolayısıyla, Kocaeli-2 hizmet sahasındaki özel liman tesisleri, herhangi bir durumda yeterlilikleri sağlayarak kendi limanlarına gelen gemiler için kılavuzluk hizmetlerini bağımsız olarak sunabileceklerdir. Bu durumun da, kılavuzluk hizmetlerinin sunulmamasının veya ayrımcı koşullarda sunulmasının önündeki bir diğer engel olduğu değerlendirilmektedir.
- (70) Öte yandan, teşebbüslerin gerçekleştirdikleri her bir iş ve işlem karşılığında ücrete hak kazandıkları, dolayısıyla hizmet sunumunun aynı zamanda mali bir hak ediş doğurduğu da bilinmektedir. Bu doğrultuda, MARKAŞ'ın ihale için sunmuş olduğu kamu payı teklif oranının %(.....) olduğu dikkate alındığında, oldukça düşük bir kar marjında hareket edecek olan teşebbüsün hizmet sunmaktan kaçınması rasyonel görünmemektedir.
- (71) Ayrıca, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri özelinde fiyatlandırma uygulamaları incelendiğinde, 19.09.2024 tarihli ve 2187670 sayılı Bakanlık Makam Olur'u ile yürürlüğe giren Kılavuzluk ve Römorkörcülük ile Palamalar Hizmetlerinin Ücretleri Hakkında Yönerge ile kılavuzluk, römorkörcülük ve palamar ücretlerinin İdare tarafından; kılavuzluk hizmeti için; kabotaj hakkında çalışan gemiler, yolcu, RO-PAX,

RO-RO, araba taşıyıcı gemi, konteyner gemiler, diğer gemiler ve ETAP için ayrı ayrı belirlendiği görülmektedir. 19.09.2024 tarihli Kılavuzluk ve Römorkörcülük ile Palamalar Hizmetlerinin Ücretleri Hakkında Yönerge'nin 5. maddesinin c bendi "*hizmet verenler Ek'te yer alan ücretlerin üstünde ücret uygulayamaz. Belirtilen ücretlerin altında ücret uygulanması veya verilen hizmetlerden ücret alınmaması durumunda, gayrisafi hasılat üzerinden ödenmesi gereken paylar Ek'te yer alan ücret üzerinden hesaplanarak ödenir.*" hükmünü haizdir. Dolayısıyla, özelleştirme konusu hizmet bakımından mevzuatta tavan fiyat uygulamasına yer verildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, hizmeti sunacak teşebbüslerin tavan fiyatın altında bir bedel belirlemesi halinde dahi, kamuya aktarılacak payın her durumda tavan fiyat esas alınarak hesaplanacağına ilişkin hükümlerin bulunduğu görülmektedir. Bu düzenlemeler çerçevesinde, teşebbüsün, kılavuzluk hizmetlerinin fiyatlarını, çok düşük veya çok yüksek belirleyerek, kılavuzluk hizmetlerinde sahip olduğu tekel gücünü, liman hizmetlerinde avantajına olacak şekilde kullanması da mümkün görünmemektedir.

- (72) Tüm bu açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinin sunulmasından kaçınılmasının veya ayrımcı uygulamalarla sunulmasının, hem hukuki yükümlülükler aykırılık oluşturduğu hem de mali rasyonalite ile çelişeceği değerlendirilmektedir. Öte yandan her hâlükârda MARKAŞ tarafından bu türden uygulamalarda bulunulması halinde, söz konusu uygulamalara 4054 sayılı Kanun'un hükümleri çerçevesinde müdahale edilebilecektir.

Bağlama Riskine Yönelik Endişeler

- (73) Kılavuzluk hizmeti sağlayıcısının bu hizmetin sunulmasını, belirli bir terminal/depolama/lojistik destek hizmeti alma şartına bağlaması halinde bağlama riski ortaya çıkabilecektir. Böyle bir durumda, gemi veya yük sahipleri kılavuzluk hizmetinden yararlanabilmek için talep etmedikleri diğer hizmetleri de almak zorunda bırakılabilmekte; bu ise hizmeti talep edenlerin seçim imkânını kısıtlarken aynı zamanda dikey ilişkili diğer hizmetler bakımından rakip sağlayıcıların pazardan dışlanmasına yol açarak rekabetin sınırlandırılması sonucunu doğurabilmektedir.
- (74) 2025 tarihli Yönetmelik'in 19. maddesi, liman tesisi işletmecilerinin kendi limanlarına yönelik kılavuzluk/römorkörcülük hizmeti verebileceğini düzenlemektedir. Bununla birlikte, aynı madde uyarınca hizmet alımında alternatif sağlayıcılarla anlaşma imkânı açık tutulmuş, yani kılavuzluk hizmetinin diğer liman hizmetleriyle zorunlu olarak paketlenmesine izin verilmemiştir. Bu hüküm sayesinde, kılavuzluk hizmetinin bağımsız ve tek başına alınabilmesi güvence altına alınmış; böylece bağlama riskinin fiilen gerçekleşmesi önlenmiştir. Öte yandan MARKAŞ'ın kılavuzluk hizmetini Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasında sunabileceği, MARKAŞ hissedarlarının ise Ambarlı bölgesel hizmet sahasında liman hizmetleri sunduğu dikkate alındığında, tarafların faaliyetlerinin aynı coğrafi pazarda bulunmaması sebebiyle bağlama uygulamalarının görülme olasılığının fiili olarak da bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Kılavuzluk Hizmeti Kapsamında Elde Edilen Liman İçi Verilerin Kullanılmasına İlişkin Endişeler

- (75) Yetkili kılavuz teşkilatları, 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.
- Limanlara 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.

(76) 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 durumdadır¹⁸. Diğer taraftan, kılavuz kaptanlar her türden hassas ticari veriye erişememektedir. Örneğin, konşimento bilgileri gibi verilere 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.

(77) 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. Dolayısıyla, MARKAŞ tarafından kılavuzluk hizmetini sunmanın doğası gereği elde edebileceği verilerin hissedarı olan şirketlerin çıkarına olacak şekilde kullanılması yönetmelik hükmüyle de engellenmektedir. İdare, bu tür durumlarda gerekli denetim ve yaptırım mekanizmasına sahiptir.

(78) Somut işlem özelinde ayrıca, Kocaeli-2 bölgesindeki kılavuzluk hizmetlerinin MARKAŞ tarafından sunulması durumunda, kılavuzluk hizmetleri kapsamında elde edilen liman

¹⁸ <https://www.marinetraffic.com/> (Erişim Tarihi 21.09.2025).

içi verilerin, MARKAŞ ve MARKAŞ'ı kontrol eden teşebbüsler tarafından gerçekleştirilen liman hizmetleri lehine kullanılarak rekabetçi avantaj sağlanması halinde, İdare'nin denetimlerinden ve yaptırımlarından bağımsız olarak 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirme yapılabilecektir.

- (79) Bütün bu değerlendirmeler ışığında, işlem neticesinde doğabilecek risklerin, 2025 tarihli Yönetmelik hükümleri ve kılavuzluk hizmetinin sunulmasındaki fiili şartlar dikkate alındığında önemli ölçüde ortadan kalktığı değerlendirilmektedir. 2025 tarihli Yönetmelik'te yer alan bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi, hizmet sahaları ile hizmetin sunumuna yönelik şartların süreli ve denetime tabi olarak belirlenmesi gibi düzenlemelerin, rekabetçi endişelerin bertaraf edilmesine yönelik yeterli güvence sağladığı değerlendirilmektedir.
- (80) Sonuç olarak, yukarıda yer verilen tüm rekabetçi endişelere ilişkin yapılan açıklamalar ışığında, Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasında kılavuzluk hizmetinin tekel olarak sunulması hakkının, özelleştirme yoluyla MARKAŞ'a devredilmesi halinde 4054 sayılı 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 sonucunun doğmayacağı kanaatine ulaşılmıştır.

G.3.3. Üçüncü Teklif Sahibi: HAS KILAVUZLUK

- (81) İhalede en yüksek üçüncü teklifi veren HAS KILAVUZLUK, Mustafa Hakan SAFİ ile Said SAFİ tarafından 20.06.2025 tarihinde kurulmuş bir anonim şirkettir. Teşebbüsün stratejik konulardaki kararları, yönetim kurulu üyeleri olan Mustafa Hakan SAFİ ile Said SAFİ tarafından müştereken alınmaktadır. Bu bakımdan hem genel kurul hem de yönetim kurulu kararlarının alınabilmesi bakımından oy birliği gerekmektedir.
- (82) Teşebbüsün asli kuruluş amacının; iç ve dış sularda, limanlarda ve limanlar dışında Türk ve yabancı bayraklı gemilere kılavuzluk, gemi yedekleme ve refakat, palamar botu ve palamar hizmetleri vermek olduğu belirtilmektedir.
- (83) Mustafa Hakan SAFİ ile Said SAFİ aynı zamanda bir şirketler topluluğu olan SAFİ HOLDİNG AŞ'nin (SAFİ HOLDİNG) hissedarları arasında ve yönetim kurulunda yer almaktadır. SAFİ HOLDİNG, grup şirketleri aracılığıyla madencilik, armatörlük, liman işletmeciliği ve deniz hizmetleri gibi alanlarda faaliyet göstermektedir¹⁹. Mustafa Hakan SAFİ ve Said SAFİ, SAFİ HOLDİNG bünyesindeki grup şirketlerinin de hissedarları arasında ve yönetim kurullarında yer almaktadır. Bu kişilerin, SAFİ HOLDİNG bünyesindeki şirketlerle hissedarlık ve çıkar birliği ilişkilerinin bulunduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca bu kişilerin SAFİ HOLDİNG bünyesindeki şirketlerdeki diğer ortaklarla da yakın ailevi ilişkiler bulunması nedeniyle SAFİ HOLDİNG bünyesindeki tüm şirketlerin aynı ekonomik bütünlük içinde olduğu, dolayısıyla işbu dosya bakımından muhtemel alıcı her ne kadar Mustafa Hakan SAFİ ve Said SAFİ tarafından kontrol edilen HAS KILAVUZLUK olsa da, dosya kapsamındaki değerlendirmeler, Safi ailesinin ana şirketi olan SAFİ HOLDİNG bünyesindeki tüm şirketler dikkate alınarak yapılmalıdır²⁰. SAFİ HOLDİNG, bünyesinde bulunan ve aşağıda faaliyetlerine yer verilen teşebbüsler ile ticari faaliyetlerini sürdürmektedir.

¹⁹ <https://www.safiholding.com.tr/tr-TR/biz-kimiz/2/7/0/> (Erişim Tarihi: 19.09.2025).

²⁰ Kurulun 10.10.2022 tarihli ve 22-46/675-286 sayılı kararında da aynı yönde değerlendirme yapılmıştır.

Tablo-6: SAFİ HOLDİNG bünyesindeki Teşebbüsler ve Faaliyet Alanları

Teşebbüs	Faaliyet Alanı
Safi Katı Yakıt Sanayi ve Ticaret AŞ	Kömür ithalat ve ihracatı, yurtiçi kömür tedariki
Safi Deniz Hizmetleri AŞ (SAFİ ACENTELİK)	Gemi işletme faaliyetleri, gemi acenteliği hizmetleri
Safi Denizcilik ve Ticaret İşletmeleri AŞ	Deniz yolu yük nakliyat komisyoncuları ve brokerlerinin faaliyetleri
Beyaz Bayrak Denizcilik Limited Şirketi	Deniz yolu yük nakliyat komisyoncuları ve brokerlerinin faaliyetler
Safi Gayrimenkul ve Yatırımları AŞ	Turizm, otel, gayrimenkul işletmeciliği ve acenteliği
Espadon Turizm ve Yapı Endüstri AŞ	Konut inşaatı
Safi Derince Uluslararası Liman İşletmeciliği AŞ (SAFİPORT)	Liman işletmeciliği
Çorum Şeker Fabrikası AŞ	Şeker üretimi
Kaynak: Bildirim Formu ve 10.10.2022 tarihli ve 22-46/675-286 sayılı Kurul kararı.	

- (84) HAS KILAVUZLUK'un cevabi yazısında, Mustafa Hakan SAFİ (%(.....)) ile Said SAFİ'nin (%(.....)) ortağı olduğu SAFİPORT'un, 02.03.2015 tarihinden itibaren Kocaeli ili Derince ilçesinde bulunan ve mülkiyeti Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları'na (TCDD) ait olan Derince Limanı'nın işletmesini 39 yıllığına devraldığı²¹, ilgili limanda sıvı yük, kuru yük, konteyner ve Ro-Ro gibi birçok alanda hizmet verdiği belirtilmiştir. Ayrıca Derince Limanı'nda TCDD'nin tekel hakkı olan ve sadece Derince Limanı'na gelen ya da Derince Limanı'ndan ayrılan gemilere kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti de SAFİPORT tarafından verilmektedir. SAFİPORT'un aynı zamanda Marmaraereğlisi bölgesinde römorkörcülük hizmeti sunduğu da belirtilmiştir.
- (85) SAFİ HOLDİNG bünyesinde yer alan şirketlere ilişkin bilgiler dikkate alındığında devre konu hizmet olan kılavuzluk hizmeti ile SAFİ HOLDİNG bünyesindeki şirketler arasında yatay ve dikey örtüşmelerin bulunup bulunmadığı ve bulunması durumunda bu örtüşmelerin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi çerçevesinde oluşturabileceği risklerin tespit edilmesi gerekmektedir.
- (86) Öncelikle söz konusu işlem yatay örtüşme bakımından incelendiğinde, Kocaeli-2 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, işlemin yatay anlamda herhangi bir rekabetçi risk teşkil etmediği değerlendirilmektedir.
- (87) Diğer yandan SAFİ HOLDİNG bünyesindeki şirketlerin faaliyet alanları ile kılavuzluk hizmetleri faaliyeti arasında bulunan dikey örtüşmelerin de incelenmesi gerekmektedir.
- (88) Tablo-6'da yer alan SAFİ HOLDİNG bünyesinde faaliyet gösteren şirketler incelendiğinde SAFİ HOLDİNG'in acentelik, kılavuzluk ve römorkörcülük, elleçleme, yardımcı hizmetler şeklinde genel olarak tüm liman hizmetlerini sunabildiği görülmektedir. Özellikle, SAFİ HOLDİNG iştiraklerinden olan SAFİPORT tarafından liman işletmecisi olarak geniş kapsamlı hizmetler sunulmaktadır. Teşebbüs, liman hizmetleri kapsamında özellikle sıvı yük, konteyner, genel kargo, Ro-Ro, proje kargo

²¹ Kurulun 07.08.2014 tarih ve 14-26/527-233 sayılı kararı.

türlerinin elleçlenmesi ve depolanması alanlarında faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla devre konu kılavuzluk hizmetleri ile SAFİ HOLDİNG bünyesindeki şirketlerin sunduğu liman hizmetleri arasında dikey örtüşmenin bulunduğu söylenebilecektir. Ancak, ilgili ürün bakımından örtüşme bulunmakla birlikte, ilgili coğrafi pazar bakımından da örtüşmenin bulunup bulunmadığının incelenmesi gerekmektedir.

- (89) 2025 tarihli Yönetmelik ile Kocaeli Bölgesi, hizmet sahası bakımından üç bölgeye ayrılmıştır. Söz konusu bölgelerin sınırlarının harita üzerinde görünümü aşağıda yer almaktadır.

Şekil-4: Kocaeli Körfezi Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmet Sahaları



Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı²²

- (90) Harita üzerinde yeşil işaretli bölgede de görüleceği üzere, SAFİ PORT'un Kocaeli-3 hizmet sahası içerisinde kaldığı anlaşılmaktadır. Bu yönüyle HAS KILAVUZLUK'un hizmet sunacağı kılavuzluk bölgesi ile SAFİ PORT'un liman hizmetlerini sunduğu bölgenin aynı coğrafi pazarda yer almadığı anlaşılmaktadır. Ancak Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Yönetmeliği'nin Etap Seyri başlıklı 29. maddesinde aşağıdaki hükümler bulunmaktadır:

MADDE 29-

(1) Körfez, koy, boğaz ve kanal gibi deniz trafiğinin yoğun olduğu dar ve riskli deniz alanlarında, seyir emniyeti ile can, mal, deniz ve çevre güvenliğini artırmaya yönelik olarak İdare kılavuz kaptan ile etap seyri uygulaması belirleyebilir.

(2) Etap seyri hizmeti, geminin yanaşacağı/kalkış yaptığı liman tesisinin bulunduğu bölgede hizmet veren kılavuzluk hizmetlerinin işleticisi tarafından, iki nokta arasında yapılacak kılavuzlu seyir ile demir atma hizmetleri geminin kalkış yaptığı liman tesisinin bulunduğu bölgede hizmet veren kılavuzluk hizmetlerinin işleticisi tarafından verilir. Demir alma hizmeti ise geminin demirden kalkıp yanaşacağı liman tesisinin bulunduğu bölgede hizmet veren kılavuzluk hizmetlerinin işleticisi tarafından verilir.

(3) İzmit Körfezinde etap seyri uygulanır.

²²<https://denizcilik.uab.gov.tr/uploads/pages/mevzuat-taslaklari/kilavuzluk-ve-romorkorculuk-hizmetleri-hakkinda-yonetmelik-taslagi.docx> (Erişim Tarihi:21.09.2025).

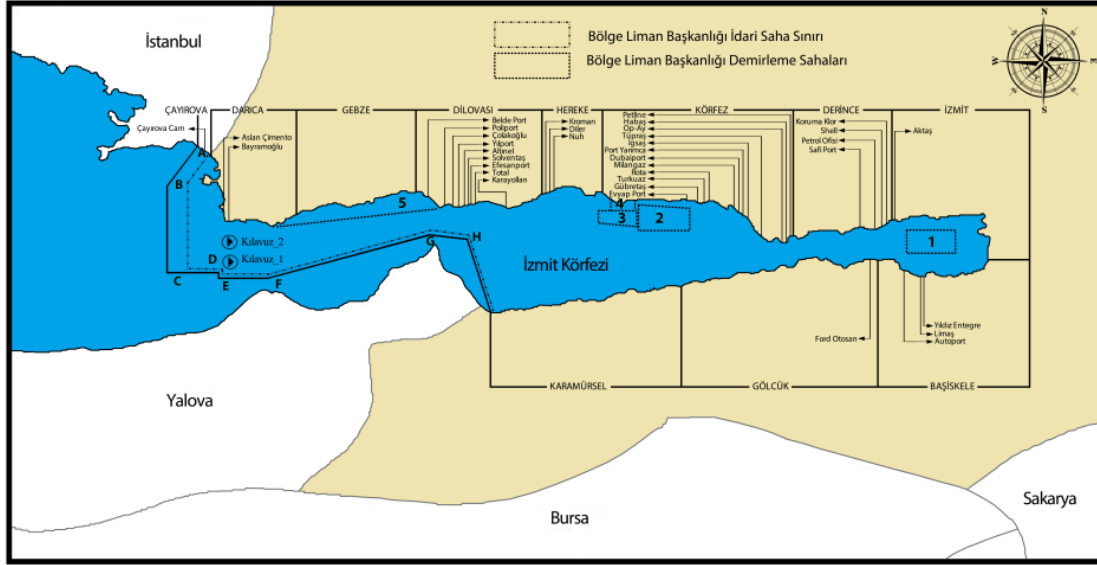
- (91) Yönetmeliğe göre etap seyri; Körfez, koy, boğaz ve kanal gibi deniz trafiğinin yoğun olduğu, dar ve riskli deniz alanlarında; kılavuz kaptan alma/verme noktası ile demirleme sahaları veya liman tesisi arasında kılavuz kaptanlı yapılan seyirlerdir. Yönetmelik Kocaeli Körfezi'nde etap seyri uygulanacağını belirtilerek, Kocaeli körfezine giren gemiler için farklı hizmet sahalarında görev alan kılavuz kaptanların sırayla gemiye hizmet sunabileceğini ifade etmiştir. Aşağıda yer verilen tablo söz konusu durumu açıklamaktadır.

Tablo-7: Etap Seyrinde Hizmet Veren Kılavuzluk Teşkilatı

Hizmet Türü	Hizmetin Yapıldığı Yer	Hizmeti Veren
Duraklamalı Seyir	Kalkış limanı bölgesinden başlayıp diğer noktaya kadar	Kalkış limanı bölgesindeki kılavuzluk işletmesi
Demir atma	Gemi nerede demir atacaksa, oraya gidiş esnasında	Kalkış limanı bölgesindeki işletmeci
Demir alma	Gemi demirden kalkıp bir limana yanaşacaksa	Variş limanı bölgesindeki işletmeci
Doğrudan Seyir	Gemi herhangi bir hizmet sahasındaki ara duraklara uğramadan, doğrudan demir atma yerine veya yanaşacağı limana gidiyorsa	Variş limanı bölgesindeki işletmeci

- (92) Dolayısıyla yukarıdaki tablo dikkate alındığında etap seyri uygulaması olsa dahi her halükarda geminin yanaşacağı bir liman hangi kılavuzluk hizmet sahası kapsamındaysa kılavuzluk hizmeti, kılavuzluk teşkilatı tarafından verilecektir. Etap seyri çerçevesinde, duraklamalı seyir var ise örneğin Kocaeli-1'den kalkan gemi Kocaeli-3'e gidiyorsa, kılavuz kaptan yalnızca Kocaeli-3 bölgesine kadar olan etabı tamamlamak için hizmet verecektir. Bu sebeple SAFİ HOLDİNG ekonomik bütünlüğünde sunulacak olan liman hizmetleri ile HAS KILAVUZLUK tarafından Kocaeli-2 bölgesinde sunulacak olan kılavuzluk hizmetlerinin farklı coğrafi pazarlarda yer alacağı değerlendirilmektedir. Ancak, Kocaeli-2 bölgesindeki limanlarla, Kocaeli-3 bölgesindeki limanların ikame ilişkisinin bulunabileceği dikkate alındığında, Kocaeli-2 bölgesinde sunulacak kılavuzluk hizmetinin teorik olarak Kocaeli-3 bölgesinde sunulan liman hizmetleri üzerinde oluşturabileceği dolaylı rekabetçi risklere ayrıca değinmek faydalı olacaktır.
- (93) SAFİPORT, Türkiye'deki önemli özel liman işletmecilerinden biri olup; sıvı yük, genel kargo, konteyner, Ro-Ro ve proje yüklerinin elleçlenmesi, depolanması ve terminal hizmetleri alanlarında faaliyet göstermektedir. Liman içi hizmetlerin büyük bir kısmı SAFİPORT tarafından sağlanmakta olup, teşebbüs bu yönüyle dikey entegre bir yapıya sahiptir. Bununla birlikte, Şekil-3'te Türkiye'deki konteyner elleçleyen limanlara bakıldığında Marmara Bölgesi, liman hizmetleri bakımından Kuzeybatı Marmara, Kuzeydoğu Marmara ve Güney Marmara olarak tasnif edilmektedir. İşbu dosya bakımından İzmit Körfezi, Kuzeydoğu Marmara'ya karşılık gelmektedir. İzmit Körfezi ve yakın çevresini oluşturan Kuzeydoğu Marmara alt bölgesi liman sayısı olarak en yoğun bölge olup İstanbul (Asya), Kocaeli ve Sakarya illerinden oluşmaktadır. İzmit Körfezinde ise; Yılport Konteyner Terminali ve Liman İşletmeleri Anonim Şirketi (YILPORT), Med Lojistik AŞ (BELDE), DP World Liman İşletmeleri AŞ'ye ait Yarımca (DP YARIMCA) ve Körfez (DP KÖRFEZ) terminalleri, SAFİPORT ve Limaş Liman Hizmetleri Anonim Şirketi (LİMAŞ) gibi önemli limanlar yer almaktadır. Dolayısıyla söz konusu limanların çeşitli yük türleri bakımından SAFİPORT ile ikame ilişkilerinin bulunduğu söylenebilecektir. Kurulun 23.11.2023 tarih ve 23-54/1075-379 sayılı kararında bölgede yer alan söz konusu limanların birbirleri üzerinde rekabetçi baskıya sahip oldukları ifade edilmektedir. Aşağıdaki şekilde Kocaeli bölgesinde kılavuzluk hizmeti verilecek olan limanlar yer almaktadır.

Şekil-5: Kocaeli Bölgesinde Kılavuzluk Hizmeti Sunulacak Olan Limanlar



Kaynak: <https://kocaeliliman.uab.gov.tr/idari-sahamiz-limanlar-koord> Erişim Tarihi: 21.09.2025

- (94) Kocaeli-2 bölgesinde farklı türde yük tipleri için çeşitli liman hizmetleri sunan, Kroman Çelik Limanı, Diler Limanı, Nuh Çimento Limanı, YILPORT Körfez/Rotaport Limanı, DP World Yarımca/EVYAP ve İGSAŞ Terminali limanlarına kılavuzluk hizmeti sunulacağı görülmektedir. Kocaeli-2 bölgesinde, Kocaeli-3 bölgesindeki SAFİPORT ile benzer liman hizmetleri sunan YILPORT Körfez, genel kargo ve dökme yük elleçleme faaliyeti sunarken, yıllık 4.000.000 ton elleçleme kapasitesine sahiptir²³. SAFİPORT'un ise kapasite rakamları konteynerde 750.000 TEU, katı dökme yükte 6.000.000 ton, sıvı dökme yükte ise 500.000 m³ şeklindedir²⁴. Kocaeli-2 ve Kocaeli-3 kılavuzluk bölgelerinde kalan DP KÖRFEZ terminalinin 500.000 TEU, DP YARIMCA terminalinin 1.150.000 TEU konteyner kapasitesine sahip olduğu görülmektedir²⁵. Bu kapsamda, körfez bölgesinde liman hizmetleri bakımından SAFİPORT'a rakip konumunda yeterli kapasiteye sahip güçlü rakiplerin bulunduğu değerlendirilmektedir.
- (95) Kılavuzluk hizmeti, bir geminin limana giriş, manevra ve demirleme işlemlerinde kaptana yerel bilgi ve yönlendirme sağlayan profesyonel hizmettir. Bu hizmetin tarafsız, emniyet odaklı ve kamu yararı gözetilerek verilmesi beklenmektedir. Kılavuzluk, aynı zamanda limana girişteki fiili kontrol işlevini taşımaktadır. Bu nedenle kılavuz kaptanlar, gemilerin doğrudan hangi limana gireceklerine karar vermeseler de; limana kimin, ne zaman ve nasıl gireceğine dair kararlar üzerinde etkili olma potansiyeline sahiptir.
- (96) 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

²³ <https://www.turklim.org/uye-limanlar/yilport-korfez/> (Erişim Tarihi: 29.07.2025).

²⁴ <https://www.safiport.com.tr/> (Erişim Tarihi: 29.07.2025).

²⁵ <https://www.turklim.org/uye-limanlar/dp-world-evyap/> (Erişim Tarihi: 29.07.2025).

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 ve
- Kılavuz kaptanların liman bölgelerindeki akıntı ve yoğunluk verilerini kullanarak rakip limanlara yanaşmanın güvenli olmadığı yönünde gemilere yanlış ve yanıltıcı bilgiler vermesi

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.

- (97) 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.

Hizmet Vermenin Reddine ve Ayrımcı Uygulamalara İlişkin Endişeler

- (98) 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 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.
- (99) 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.

- (100) 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.
- (101) 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.
- (102) Bununla birlikte, 2025 tarihli Yönetmelik'in üçüncü bölümünde, kamu kurum ve kuruluşları ile işletme hakkının devri yöntemiyle veya Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde işletilen limanların kendi kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerini sunabilecekleri belirtilmiştir. Dolayısıyla, Kocaeli-2 hizmet sahasındaki özel liman tesisleri, herhangi bir durumda yeterlilikleri sağlayarak kendi limanlarına gelen gemiler için kılavuzluk hizmetlerini bağımsız olarak sunabileceklerdir. Bu durumun da kılavuzluk hizmetlerinin sunulmamasının veya ayrımcı koşullarda sunulmasının önündeki bir diğer engel olduğu değerlendirilmektedir.
- (103) Öte yandan, teşebbüslerin gerçekleştirdikleri her bir iş ve işlem karşılığında ücrete hak kazandıkları, dolayısıyla hizmet sunumunun aynı zamanda mali bir hak ediş doğurduğu da bilinmektedir. Bu doğrultuda, HAS KILAVUZLUK'un ihale için sunmuş olduğu kamu payı teklif oranının %(.....) olduğu dikkate alındığında, oldukça düşük bir kar marjında hareket edecek olan teşebbüsün hizmet sunmaktan kaçınması rasyonel görünmemektedir.
- (104) Ayrıca, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri özelinde fiyatlandırma uygulamaları incelendiğinde, 19.09.2024 tarihli ve 2187670 sayılı Bakanlık Makam Olur'u ile yürürlüğe giren Kılavuzluk ve Römorkörcülük ile Palamalar Hizmetlerinin Ücretleri Hakkında Yönerge ile kılavuzluk, römorkörcülük ve palamar ücretlerinin İdare tarafından; kılavuzluk hizmeti için; kabotaj hakkında çalışan gemiler, yolcu, RO-PAX, RO-RO, araba taşıyıcı gemi, konteyner gemiler, diğer gemiler ve ETAP için ayrı ayrı belirlendiği görülmektedir. 19.09.2024 tarihli Kılavuzluk ve Römorkörcülük ile Palamalar Hizmetlerinin Ücretleri Hakkında Yönerge'nin 5. maddesinin c bendi "*hizmet verenler Ek'te yer alan ücretlerin üstünde ücret uygulayamaz. Belirtilen ücretlerin altında ücret uygulanması veya verilen hizmetlerden ücret alınmaması durumunda,*

gayrisafi hasılat üzerinden ödenmesi gereken paylar Ek'te yer alan ücret üzerinden hesaplanarak ödenir." hükmünü haizdir. Dolayısıyla, özelleştirme konusu hizmet bakımından mevzuatta tavan fiyat uygulamasına yer verildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, hizmeti sunacak teşebbüslerin tavan fiyatın altında bir bedel belirlemesi halinde dahi, kamuya aktarılacak payın her durumda tavan fiyat esas alınarak hesaplanacağına ilişkin hükümlerin bulunduğu görülmektedir. Bu düzenlemeler çerçevesinde, teşebbüsün, kılavuzluk hizmetlerinin fiyatlarını, çok düşük veya çok yüksek belirleyerek, kılavuzluk hizmetlerinde sahip olduğu tekel gücünü, liman hizmetlerinde avantajına olarak kullanması da mümkün görünmemektedir.

- (105) Bu açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinin sunulmasından kaçınılmasının veya ayrımcı uygulamalarla sunulmasının, hem hukuki yükümlülüklerle aykırılık oluşturduğu hem de mali rasyonalite ile çelişeceği değerlendirilmektedir. Öte yandan her hâlükârda HAS KILAVUZLUK tarafından bu türden uygulamalarda bulunulması halinde, söz konusu uygulamalara 4054 sayılı Kanun'un hükümleri çerçevesinde müdahale edilebilecektir.

Liman Hizmetlerinin Birbirine Bağlanmasına İlişkin Endişeler

- (106) 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.²⁶ Buna ek olarak, birbirinden bağımsız şekilde sunulabilecek hizmetlerin tek bir işlem kapsamında birlikte sunulması da mümkün olabilmektedir.
- (107) 1995 tarihli Yeni Zelanda Rekabet Otoritesi kararında²⁷, 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 liman işletmeciliği veya gemi taşımacılığı gibi pazarlarda da faal olması

²⁶ OECD, Competition in Ports and Port Services, 2011. s. 50

²⁷ Commerce Commission (1995), 'Commission wins \$500,000 penalties against Port Nelson Limited', July.

durumunda, rekabeti sınırlayıcı davranışlar açısından ilave riskler ortaya çıkabilmektedir.

- (108) 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. Öte yandan HAS KILAVUZLUK tarafından kılavuzluk hizmetlerinin Kocaeli-2 bölgesinde sunulacağı, aynı ekonomik bütünlükteki SAFİPORT tarafından liman hizmetlerinin ise Kocaeli-3 bölgesinde sunulduğu dikkate alındığında, hizmetlerin bağlanarak sunulmasının coğrafi kapsam olarak mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Ek olarak belirtmek gerekir ki, HAS KILAVUZLUK 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'un 6. maddesi çerçevesinde de incelenebilecektir.

Kılavuzluk Hizmeti Kapsamında Elde Edilen Liman İçi Verilerin Kullanılmasına İlişkin Endişeler

- (109) Daha önce ifade edildiği üzere liman hizmetlerine yönelik önemli olabilecek birtakım bilgiler, kılavuzluk hizmeti sunulurken 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. Ancak, söz konusu bilgilerin bir kısmı hâlihazırda açık kaynaktan sağlanabilmektedir. Ayrıca, kılavuz kaptanlar her türden hassas ticari veriye de erişememektedir. Örneğin, konşimento bilgileri gibi verilere erişimleri bulunmamaktadır. Ayrıca, Türkiye Liman İşletmecileri Derneği tarafından, yıllık olarak düzenli biçimde paylaşılan sektör raporlarında her bir liman özelinde konteyner, kuru yük, sıvı yük, genel kargo gibi hizmetlere yönelik elleçleme miktarları verilerinin kamuya açık bir şekilde paylaşıldığı görülmektedir. Öte yandan 2025 tarihli Yönetmelik, kılavuzluk hizmetlerinin ayrımcı veya haksız çıkar sağlayacak şekilde kullanılmasını yasaklamaktadır. Dolayısıyla, HAS KILAVUZLUK tarafından kılavuzluk hizmetini sunmanın doğası gereği elde edebileceği verilerin kendi ekonomik bütünlüğündeki şirketlerin çıkarına olacak şekilde kullanılması yönetmelik hükmüyle de engellenmektedir. İdare, bu tür durumlarda gerekli denetim ve yaptırım mekanizmasına sahiptir.
- (110) Diğer yandan somut işlem özelinde, Kocaeli-2 bölgesindeki kılavuzluk hizmetlerinin HAS KILAVUZLUK tarafından sunulması durumunda, kılavuzluk hizmetleri kapsamında elde edilen liman içi verilerin, SAFİ HOLDİNG bünyesindeki şirketler tarafından gerçekleştirilen liman hizmetleri ve gemi acenteliği faaliyetleri lehine kullanılarak rekabetçi avantaj sağlanması halinde, İdare'nin denetimlerinden ve yaptırımlarından bağımsız olarak 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirme yapılabilecektir.
- (111) Sonuç olarak, yukarıda yer verilen tüm rekabetçi endişelere ilişkin yapılan açıklamalar ışığında, Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasında kılavuzluk hizmetinin tekel olarak sunulması hakkının, özelleştirme yoluyla HAS KILAVUZLUK'a devredilmesi halinde,

- HAS KILAVUZLUK ile aynı ekonomik bütünlükte bulunduğu tespit edilen SAFİ HOLDİNG bünyesindeki şirketler tarafından sunulan liman hizmetleri ile kılavuzluk hizmetleri arasında dikey örtüşmenin bulunduğu,
- SAFİ HOLDİNG bünyesinde bulunan SAFİPORT tarafından liman hizmetlerinin Kocaeli-3 bölgesi sınırları içerisinde bulunan Derince Limanında sunulması sebebiyle, hizmetler arasındaki dikey örtüşmenin aynı coğrafi pazarı kapsamadığı,
- Her halükarda kamu yararı gözetilerek, bağımsız ve tarafsız bir şekilde ifa edilmesi gereken kılavuzluk hizmetinin, SAFİ HOLDİNG bünyesinde liman hizmeti sunan teşebbüsler lehine olacak şekilde, dışlayıcı, ayrımcı veya sömürücü şekilde kullanılması durumunda, 4054 sayılı Kanun kapsamında inceleme yapılabileceği,
- 4054 sayılı 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 sonucunun doğmayacağı

kanaatine ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

(112) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetlerinin özelleştirilmesi işlemi kapsamında;

- 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 tabi olduğuna,
- Özelleştirmeye konu Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetinin Deniz Kılavuzluk Anonim Şirketi'ne verilmesi halinde, rekabetin önemli ölçüde sınırlandırılacağına yönelik endişenin bulunmadığına,
- Özelleştirmeye konu Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetinin Marmara Kılavuzluk Anonim Şirketi'ne verilmesi halinde, rekabetin önemli ölçüde sınırlandırılacağına yönelik endişenin bulunmadığına,
- Özelleştirmeye konu Kocaeli-2 bölgesel hizmet sahasındaki kılavuzluk hizmetinin HAS Kılavuzluk Hizmetleri Anonim Şirketi'ne verilmesi halinde, rekabetin önemli ölçüde sınırlandırılacağına yönelik endişenin bulunmadığına,
- Bildirim kapsamındaki herhangi bir teklif sahibi 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 taşımadığı ve işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığına

25-36/851-499

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

Başkan
Bırol KÜLE

İkinci Başkan
Ahmet ALGAN

(İzinli)
Şükran KODALAK

Hasan Hüseyin ÜNLÜ

Ayşe ERGEZEN

Rıdvan DURAN

Ayşe USLU CEVLEK