

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2020-5-036
Karar Sayısı : 20-48/657-288
Karar Tarihi : 05.11.2020

(Önaraştırma)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Cihan BİLAÇLI, Osman AYAR, Çiğdem KIR ŞAHİNER

C. BAŞVURUDA

BULUNAN

- İmece Turizm Reklam Eml. İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti.,
- Green Action Turizm Taşımacılık İnş. Tic. Ltd. Şti.,
- Elite Turizm Tic. Paraşüt işlt. Özel Eğitim İth. İhr. Ltd. Şti.,
- Hanuman Turizm Taşımacılık İnşaat Ltd. Şti.,
- Skystar Seyahat Acenteliği Turizm Nakliye İnşaat Gıda Tic. İth. İhr. Ltd. Şti.,
- Yamaç Turizm Tekstil İnş. İth. İhr. San. ve Tic. Ltd. Şti.,
- Demir Organizasyon Seyahat Taşımacılık Rek. Eml. İnş. Gıda Tur. ve San. Tic. İhr. İth. Ltd. Şti.,
- Deep Blue Doğa Sporları Turizm Taşımacılık Oto Kiralama İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti.,
- Likya Travel Turizm Tic. İhr. İth. Ltd. Şti.,
- Ege Ekstremer Doğa Sporları Tur. Tekstil San. Tic. İth. ve İhr. Ltd. Şti.,
- Eftelya Tur. Emlak İnş. Tic. Yatç. ve Taşımacılık Ltd. Şti.,
- Denizgören Turz. Gıda Tekst. ve Eml. San. Tic. Ltd. Şti.,
- Libra Tur. Tic. Ltd. Şti.,
- Fly Infinity Turz. Taş. İnş. Gıda San. ve Tic. Paz. Ltd. Şti.,
- Kılıç 24 Hava Sporları Turz. Rek. İth. İhr. Ltd. Şti.,
- Tez Flytürk Tur. Taş. İnş. Gıda San. ve Tic. Paz. Ltd. Şti.,
- S.S. Ölüdeniz Fethiye Yamaç Paraşütü Pilotları Taş. Turizm ve İşletme Koop.

Temsilcileri: Av. Mehmet UĞUR ve Av. Mahmut ÇOBAN
Emirbeyazıt Mah. Emek Cad. No:4/15 Menteşe/MUĞLA

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN

- Kırtur Tur. İnş. Taah. Elk. San. Ltd. Şti.
Bulgurlu Mah. Alemdağ Cad. 60 Masaldan İş Merk. E Blok
4. Bölüm Çamlıca Üsküdar/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Fethiye-Babadağ bölgesinde yamaç paraşütü uçuş hizmeti verilen mesire alanını işleten ve bölgedeki tek hizmet sunucusu olan Kırtur Tur. İnş. Taah. Elk. San. Ltd. Şti.'nin yamaç paraşütü uçuş ve pist kullanım ücretlerine fahiş miktarda artış yaparak hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

- Şikâyetçi teşebbüslerin Muğla'nın Fethiye ilçesinde Babadağ'da yer alan paraşütle uçuş alanında turizm acentesi olarak faaliyet gösterdiği ve müşterilerine yamaç paraşütü uçuş hizmeti sundukları,

- Babadağ'da bulunan yamaç paraşütü atlama sahalarını içine alan mesire yerinin işletmesinin 2011 yılında T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından Fethiye Güç Birliği Turizm Tanıtım ve Tic. Ltd. Şti.'ye (FGB) verildiği, FGB'nin 2017 yılında mesire yeri işletmesini Kırtur Tur. İnş. Taah. Elk. San. Ltd. Şti.'ye (KIRTUR) devrettiği,
- Bölgede turizm ve sportif amaçlı yamaç paraşütü yapılan tek yerin işletme hakkını elinde bulunduran KIRTUR'un, yararlandığı yamaç paraşütü uçuş faaliyeti kapsamında, pist kullanım bedeli ve uçuş kontrol bedeli adı altında aldığı bedelleri her yıl Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayımlanan Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE) artış oranlarının çok üzerinde arttırarak şikâyetçi teşebbüslerin müşterilerinin fahiş fiyattan olumsuz etkilenmelerine yol açtığı,
- Orman Genel Müdürlüğü'nün mesire yerlerinin işletilmesini düzenleyen 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği'nin Yıllık Bedel Artışları başlıklı 25. maddesinin birinci fıkrasının; *"İkinci ve izleyen yıllarda kira bedelleri, Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE - bir önceki yılın aynı ayına göre yüzde değişim) oranında arttırılır."* şeklinde olduğu, buna rağmen KIRTUR'un yıllık ÜFE artış oranlarının iki katı oranında pist kullanım ve uçuş hizmet bedeli belirlediği,
- Fiyatların fahiş oranda artırılması hususunda KIRTUR'un, pist kullanım bedeli ve uçuş kontrol bedellerinin, FGB ile akdedilen sözleşme hükümlerinin ihtiva ettiği şartlara uygun olduğu ve TÜİK tarafından açıklanan resmi veriler doğrultusunda ÜFE oranına riayet edilerek artışın gerçekleştirildiği açıklamasında bulunduğu,
- Sonuç olarak pist kullanım bedeli ve uçuş kontrol bedellerinin yıllık ÜFE artış oranlarının çok üstünde arttırılmasının aşırı fiyatlama yapmak suretiyle hâkim durumun kötüye kullanılması durumu oluşturduğu

belirtilerek KIRTUR hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) kapsamında gerekli yaptırımların uygulanması talep edilmiştir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 29.07.2020 tarih ve 7953 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 28.08.2020 tarihli İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulunun (Kurul) 03.09.2020 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 20-40/557-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

(4) İlgili karar uyarınca düzenlenen 20.10.2020 tarih ve 2020-5-036/ÖA sayılı rapor görüşülerek karara bağlanmıştır.

(5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;

- Dosya konusu iddialara yönelik olarak hâlihazırda yürüyen mahkeme sürecinin izlenerek bu aşamada 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmaması,

- 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında rekabeti bozucu etki doğuran ya da doğurabilecek uygulamalardan kaçınılması gerektiği, aksi takdirde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde haklarında işlem başlatılacağı yönünde Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca KIRTUR'a görüş bildirilmesi için Başkanlığın görevlendirilmesi

gerektiği kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hakkında Öneraştırma Yapılan Teşebbüs: Kirtur Tur. İnş. Taah. Elk. San. Ltd. Şti. (KIRTUR)

- (6) Faaliyetlerine 1996 yılında başlayan KIRTUR; akıllı ulaşım ve trafik sistemleri, tünel otomasyonları, aydınlatma ve turnike sistemleri, elektrik ve elektro-mekanik sistemler, liman aydınlatmaları, gümrük bölgesi aydınlatmaları gibi alanlarda faaliyet göstermektedir. Fethiye-Babadağ'da bulunan yamaç paraşütü atlama sahalarını içine alan mesire yerinin işletmesini 2017 yılında FGB'den devralan ve hâlihazırda Babadağ mesire yeri teleferik projesinin gerçekleştirilmesi ve tesislerin işletilmesi işini de yürüten KIRTUR, Kenan KIRAN'ın sahibi olduğu tek ortaklı bir limited şirkettir.

I.2. Sektöre İlişkin Bilgiler ve Yasal Mevzuat

- (7) Yamaç paraşütü, eğimli ve yüksek bir tepeye açık olarak serilen paraşütün, pilotun koşmaya başlaması ile birlikte havayla dolması sonucu uçuşun gerçekleştiği bir spor olup uçuşların süresi tepenin eğim ve yüksekliği, hava koşulları, kullanılan malzemenin performansı ve pilotun tecrübesine bağlı olarak kilometrelerce/saatlerce sürebilmekte ve tek kişi (single) yapılabildiği gibi çift kişi (tandem) de yapılabilmektedir. Bir paraşülle iki kişinin atlayış yapması olarak tanımlanan tandem uçuşlar genellikle ticari bir faaliyet olarak yürütülmekte olup daha önce hiç paraşüt atlayışı yapmamış kişilerin, tecrübeli bir tandem pilotu ile birlikte yaptıkları atlayıştır. Yolcuya yapılan kısa bir bilgilendirmeden sonra çıkılan tandem atlayışında, yolcunun yapması gereken çok fazla bir şey olmayıp tüm kontrol tandem pilotundadır¹.
- (8) Ülkemizin önemli turizm aktivitelerinden birisi olan yamaç paraşütü faaliyetleri, dönem dönem iptal edilen/uçuşa açılan bölgelerin varlığıyla birlikte hâlihazırda yaklaşık 40 farklı bölgede gerçekleştirilmekte olup esasen Fethiye/Ölüdeniz manzarası eşliğinde Babadağ/Muğla bölgesinde yapılan uçuşlar ile özdeşleşmiş bir faaliyettir². Denize yalnız yedi km uzaklıkta, yüksekliği 1.200 - 1.900 metre arasında değişen beş atlayış pisti ve hâlihazırda yapımına devam edilen teleferik ve telesiyej³ hatları bulunan Babadağ mesire alanı bölgesinde uçuşlar yoğunlukla Nisan - Ekim aylarında yapılmakta, bölgedeki ticari amaçlı yamaç paraşütü faaliyetleri 20 acente ve yaklaşık 350 pilot aracılığıyla yürütülmektedir. Bölgede bulunan beş pist üzerinden yapılan uçuşlar, uçuş güvenliği nedeniyle saatlik 300 uçuşa denk gelecek şekilde sınırlandırılmış olup günlük tahmini 1.500 kişilik (şimdiye kadar ulaşılan en yüksek sayı 1.300 olarak ifade edilmiştir) uçuş kapasitesi bulunan bölgede yıllık gerçekleştirilen uçuş sayısı 150.000 kişinin üzerindedir. 2019 yılında Babadağ Yamaç Paraşütü ve Rekreasyon Alanındaki beş adet pistte (1200 pisti, 1700 pisti, 1800 pisti, 1900 Kuzey ve 1900 Patara pistlerinde) 166.813 ticari atlayış yapılmıştır. Bu veriler doğrultusunda Babadağ ülkemizin en fazla atlayış yapılan alanı olma özelliğine sahiptir. Beş pist hava ve rüzgâr durumuna göre kullanılmakta olup bu pistlerin saatlik uçuş kapasitesi maksimum 300 uçuş olarak belirlenmiştir.
- (9) Aşağıdaki tabloda 2011-2020 yıllarında Fethiye-Babadağ bölgesinde yapılan yamaç paraşütü uçuş sayılarına yer verilmiştir:

¹ <https://yigm.ktb.gov.tr/TR-10165/yamac-parasutu.html> (erişim tarihi 06.10.2020)

² https://interaktif.trthaber.com/2019/yamac_parasut/ (erişim tarihi 06.10.2020)

³ Kayakçıları veya turistleri sürekli hareket hâlindeki bir kabloya asılı oturma yerlerinde taşıyan bir teleferik türü.

Tablo-1: Fethiye-Babadağ Bölgesinde Gerçekleştirilen Yıllık Uçuş Sayıları

YIL	UÇUŞ YAPAN KİŞİ SAYISI		TOPLAM	DEĞİŞİM ORANI (%)
	TEK KİŞİ (SINGLE)	ÇİFT KİŞİ (TANDEM)		
2011	16.823	41.123	57.946	-
2012	17.844	44.289	62.133	7,23
2013	19.932	54.852	74.784	20,36
2014	20.165	72.329	92.494	23,68
2015	22.055	99.530	121.585	31,45
2016	17.594	78.263	95.857	-21,16
2017	15.812	101.480	117.292	22,36
2018	21.625	141.151	162.776	38,78
2019	25.423	141.390	166.813	2,48
2020 (Ocak - Eylül)	3.089	47.985	51.074	-69,38

Kaynak: KIRTUR ve FGB tarafından gönderilen bilgi ve belgeler.

- (10) Yamaç Paraşütü faaliyetleri, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununa istinaden düzenlenen ve 23.02.2011 tarih ve 27855 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Turizm Amaçlı Sportif Faaliyetler Yönetmeliği hükümlerince gerçekleştirilmektedir. Söz konusu faaliyetler, anılan Yönetmeliğin 5 (1) maddesi gereğince seyahat acenteleri tarafından yapılabilmektedir. Seyahat acenteleri tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerde uçuş yapan Ticari Tandem Pilotları, T2 belgesine sahip pilotlardır. T2 - Ticari Tandem Pilot Sertifikasını vermeye yetkili kurum ise Türk Hava Kurumudur.
- (11) Fethiye Bölgesindeki yamaç paraşütü faaliyetleri, 2014 yılında Fethiye Kaymakamlığı tarafından yayımlanan “Fethiye Babadağ Yamaç Paraşütü Uçuş Yönergesi” (Yönerge) kapsamında düzenlenmektedir. Yönerge ile bölgede yürütülen yamaç paraşütü faaliyetleriyle ilgili olarak Fethiye Kaymakamlığına,
- Gerekli her türlü tedbiri alma ve yaptırım uygulama,
 - Yamaç paraşütü faaliyetinde bulunacak seyahat acentelerinden Turizm Amaçlı Sportif Faaliyet Yönetmeliği çerçevesinde yeterlilikleri uygun olanlara yeterlilik belgesi verme,
 - İlçe Sportif Turizm Kurulu kararlarına ve Yönerge’ye aykırı davranışlara Turizm Amaçlı Sportif Faaliyet Yönetmeliği, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çerçevesinde yaptırım uygulama

yetkileri verilerek, Fethiye Kaymakamının Babadağ Hava Sporları Merkezindeki sportif amaçlı havacılık faaliyetlerinin Yönerge çerçevesinde yürütülmesi ve koordinasyonu konusunda faaliyet gösteren İlçe Sportif Turizm Kuruluna başkanlık edeceği ifade edilmiştir.

- (12) İlçe Sportif Turizm Kurulu ise Babadağ hava sporları merkezinde uçuş faaliyetlerinin uluslararası standartlarda yürütülmesi ve güvenlik tedbirlerinin alınması için Uçuş Kontrol Heyetini oluşturmakla görevlendirilmiş olup Uçuş Kontrol Heyeti; bölgede faaliyet gösteren yamaç paraşütü seyahat acentelerinin ve ticari tandem yamaç paraşütü pilotları ile hava araçlarının kayıtlarının tutulması, sezon başında pilotlara ait uçuş malzemelerinin uçuşa elverişliliğinin kontrol edilmesi ve onaylanması, kalkış ve iniş alanlarında gerekli tüm emniyet tedbirlerinin alınması, belgesiz pilotların uçuş

amacıyla dağa çıkmasının engellenmesi, günlük olarak uçuş saatlerinin ve meteorolojik şartlara bağlı olarak güvenli kalkış ve iniş alanlarının belirlenmesi ve duyurusunun yapılması, uçuş alanlarında alkol/uyuşturucu kullanılmasına ve alkol/uyuşturucu alınarak uçuşa çıkılmasına engel olunması gibi faaliyetleri yürütmektedir.

- (13) Türkiye’de en fazla ticari uçuşunun yapıldığı Fethiye-Babadağ pistlerinin kendine has yapısı ve sporun tekli (amatör) atlayış yapmak isteyen kişilerce de yapılabilmesi nedeniyle hem pilotların hem de yolcular ile üçüncü şahısların mal ve can güvenliğinin sağlanması, kamu düzeninin sekteye uğramaması için yıllardır bölgede kontroller Kaymakamlık tarafından görevlendirilen Uçuş Kontrol Heyetleri tarafından sağlanmıştır. Uçuş Kontrol Heyetleri çoğunlukla pilotlara sertifikaları veren kuruluş olan Türk Hava Kurumunun öğretmen pilotları tarafından oluşturulmaktadır. 2019 yılında Türk Hava Kurumuna kayyum atanması nedeniyle Türk Hava Kurumu, Uçuş Kontrol Heyetine personel gönderememiş ve sahada boşluk oluşmuştur. Bunun üzerine sahanın güvenliğinin sağlanması adına gereken kontrollerin yapılması için 07.07.2020 tarih ve 479156 sayılı Fethiye Kaymakamlık Makamı Oluru ile 07.07.2020 tarihinden itibaren sahada çalışan pilotlardan oluşan geçici Kontrol Heyeti oluşturulmuştur. Bahse konu Uçuş Kontrol Heyetinin uyum içerisinde çalışmaması nedeniyle 13.07.2020 tarih ve 489379 sayılı Fethiye Kaymakamlığı Oluru ile Kapadokya Üniversitesine bağlı Havacılık Meslek Yüksek Okulu bünyesinde oluşturulmuş olan ve halen Kapadokya bölgesi sıcak hava balonu kontrolörlüğünü yapan Slot Hizmet Merkezi görevlendirilmiştir. Fethiye Kaymakamlığınca Slot Hizmet Merkezi bünyesinde görev yapacak personelin özlük haklarına ilişkin maaş, fazla mesai, sosyal güvenlik primleri gibi hususlarda bir ödeme yapılamayacağı belirtildiği için, mali konularla ilgili hükümler saha işletmecisi KIRTUR ile Kapadokya Üniversitesi arasında yapılan anlaşma ile belirlenmiştir.

I.3. İlgili Pazar

I.3.1. İlgili Ürün Pazarı

- (14) İlk denemesi 1940’lı yıllarda yapılan yamaç paraşütü günümüze kadar pek çok değişiklik göstermiş, uçuş süresi ve güvenliğini artırıcı yapısal gelişmeler kaydedilmiştir. İlk yamaç paraşütü serbest atlayış paraşütüne benzemekle birlikte zamanla değişiklik göstererek basınca dayanıklı olma özelliği yerine yüksek kaldırma gücüne sahip aerofil yapıya dönüşmüştür.
- (15) Yamaç paraşütü kanat yapısı 1980’li yıllardan itibaren kolay havalanan, iyi bir süzülme performansı ve yavaş çöküş oranı için en uygun şekline ulaşmıştır. Ülkemizde yamaç paraşütü sporu 1990 yılı başlarında Fethiye-Ölüdeniz bölgesindeki Babadağ’ın yabancı pilotlar tarafından keşfedilmesi ile tanınmış, ilk olarak üniversite kulüplerinde aktif olarak yapılmaya başlanmıştır.
- (16) Bilinen en ekonomik hava aracı olması ve doğa ile iç içe yapılması bugün geniş bir kitle tarafından sevilmesini sağlamaktadır. Temelde özel bir yetenek ve aşırı gayret gerektirmeyen yamaç paraşütü sporunun standart bir eğitim sonrasında yapımı oldukça kolaydır. Türk Hava Kurumu, üniversite kulüpleri ve özel kulüpler tarafından yamaç paraşütü eğitimleri düzenlenmektedir.
- (17) Dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler ile dosya konusu iddialar ve teşebbüsün faaliyet alanı dikkate alınarak işbu dosyada ilgili ürün pazarı “yamaç paraşütü uçuş hizmetlerine yönelik mesire alanı işletmeciliği” olarak tanımlanmıştır.

I.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (18) Türkiye'de yamaç paraşütü faaliyetleri Antalya-Alanya, Antalya-Kaş, Antalya-Tahtalı-Olympos, Denizli-Pamukkale, Kocaeli-Kartepe, Adana-Menekşe Köyü, Ankara-Ayaş, Elazığ-Sivrice, İstanbul, Trabzon-Uzungöl, Tekirdağ-Uçmakedere bölgelerinde de yoğun olarak yapılmakla birlikte en yaygın olarak Muğla ilinin Fethiye ilçesinde bulunan Babadağ bölgesinde Ölüdeniz manzarası eşliğinde yapılmaktadır. Yamaç paraşütü uçuş hizmetleri bakımından dosya kapsamında incelenen iddialar Fethiye bölgesinde gerçekleştirilen uçuşları işaret etmektedir.
- (19) Muğla ilinin Fethiye ilçe sınırlarında yer alan Babadağ deniz kıyısından yedi km içeridedir. Ölüdeniz kumsalının hemen arkasında yer almakta ve tam güneye bakmaktadır. Kalkış pistine Ölüdeniz'den 45 dakikalık stabilize ancak düzgün sayılabilecek yolla ulaşılmaktadır. Uçuş mevsimi Nisan-Ekim ayları arasındadır. Babadağ'da yüksekliği 1.200 - 1.900 metre arasında değişen beş pist bulunmaktadır. TÜRSAB'dan elde edilen bilgilerden hâlihazırda faaliyette geçmemiş olmasına rağmen bölgedeki yamaç paraşütü faaliyetlerinin "Fethiye-Kirme" bölgesinden de yapılabileceği ve ilgili bölgenin faaliyete geçirilmesi adına gerekli girişimlerin yapıldığı anlaşılmaktadır.
- (20) Rekabet Kurulunun 23.05.2019 tarih ve 19-19/275-M sayılı, 19.12.2019 tarih ve 19-45/762-M sayılı kararları uyarınca, Pamukkale bölgesindeki sıcak hava balonu ve yamaç paraşütü işletmecisi olarak faaliyet gösteren teşebbüsler hakkında yürütülen soruşturma kapsamında tespit edildiği üzere yamaç paraşütü uçuşlarının en yoğun yaşandığı bölge olan Babadağ/Muğla bölgesinde 2018 yılında 162.818 uçuş gerçekleştirilirken 2019 yılının ilk 10 ayında bu sayı 162.776 olarak gerçekleşmiştir. Bahse konu soruşturma kapsamında Pamukkale Kaymakamlığından elde edilen verilere göre bölgede 2018 yılında 17.006; 2019 yılında 24.982 yamaç paraşütü uçuşu gerçekleştirilmiştir. İlgili yıllarda Pamukkale bölgesindeki yamaç paraşütü uçuşları Babadağ/Muğla bölgesindeki uçuşların ancak %10'u ila %13'ü kadardır. Bu durum Fethiye Bölgesinin kendine özgü karakteristikleri olması nedeniyle yamaç paraşütü uçuşlarına yönelik talebin Fethiye bölgesinde yoğunlaştığına ve başkaca bir bölgede yamaç paraşütü uçuşu yapmanın Fethiye'de paraşütle uçuş yapma deneyimine ikame olamayacağına işaret etmektedir. Bu nedenle ilgili coğrafi pazar "Fethiye bölgesi" olarak belirlenmiştir.

I.4. Önaraştırma Sürecinde Elde Edilen Bilgiler

I.4.1. Babadağ Mesire Yerinin İşletilmesine İlişkin Sözleşme Süreci

- (21) 05.03.2013 tarih ve 28578 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mesire Yerleri Yönetmeliği ve 300 sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliği toplumun çeşitli dinlenme, eğlenme ve spor ihtiyaçlarını karşılamak, yurdun güzelliğine katkı sağlamak ve turistik hareketlere imkân vermek amacıyla Orman Genel Müdürlüğüne tesis edilecek ve mevcut mesire yerlerinin ayrılması, onanması, planlanması, planlarının uygulanması, geliştirilmesi, işletilmesi, işlettirilmesi, yönetilmesi ve iptaline ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.
- (22) Muğla Orman Bölge Müdürlüğü, Fethiye Orman İşletme Müdürlüğü, Fethiye Orman İşletme Şefliği sınırları içerisinde Babadağ Mevkiinde bulunan Babadağ B Tipi Mesire Yeri; Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nün 20.04.2004 tarih ve 395 sayılı olurları ile tescil edilmiştir. Babadağ B Tipi Mesire Yerinin bulunduğu ormanlık alan 09.12.2006 tarih ve 26371 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile "Fethiye Göcek Özel Çevre Koruma Bölgesi" olarak ilan edilmiştir. Babadağ B Tipi

Mesire Yeri 04.05.2007 tarihinde Fethiye Doğa Koruma ve Milli Parklar Mühendisliği tarafından T.C. Çevre ve Orman Bakanlığına bağlı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığına (Özel Çevre Koruma Kurumu) devredilmiştir.

- (23) Babadağ B Tipi Mesire Yeri, Özel Çevre Koruma Kurumu tarafından 07.06.2011 tarihinde ihale edilmiştir. Hisselerinin %(.)'u Fethiye Ticaret ve Sanayi Odası ve %1'i Ölüdeniz Turizmi Geliştirme Kooperatifi'ne ait olan FGB 16.06.2011 tarihinde Fethiye bölgesindeki turizm faaliyetlerinin gelişmesine katkıda bulunmak, tanıtım ve turizm gelirlerini artırmak, Babadağ mesire yerinin işletilmesi kapsamında teleferik projesini hayata geçirmek, teleferiği ve sosyal tesisleri işletmek, yamaç paraşütü sporunu geliştirmek üzere mesleki alanlarda eğitim ve danışmalık hizmeti vermek amaçlarıyla kurulmuştur. 17.06.2011 tarihinde yapılan Babadağ mesire yerinin ve Hava Sporları Merkezi'nin işletmesi ihalesine FGB tarafından en uygun teklifin verilmiş ve Özel Çevre Koruma Kurumunun 01.07.2011 tarihli yazısı ile İhale Komisyonu Kararının onayı ile birlikte FGB ihaleyi kazanmıştır. 07.07.2011 tarihinde FGB ile Özel Çevre Koruma Kurumu arasında Babadağ mesire yerinin ve Hava Sporları Merkezi'nin işletmesi için beş yıllık sözleşme imzalanmıştır.
- (24) FGB'nin bu sözleşmenin eki olan Teknik Şartname'de belirtilen "*Giriş Kontrol Binası, İdare + Tanıtım Merkez Binası, 1 Teleferik Hattı + İstasyon Binası, Kır Gazinosu, Alışveriş Ünitesi Binası, Destek Tesisi Binası, Yamaç Paraşütü Kalkış Pistleri (1700 m., 1800 m., 1900 m.), Arıtma Tesisi Binası, Helikopter Pisti, Malzeme Deposu Binası, Manzara Seyir Terasları, Kaldırılacak Yapı ve Tesisler, Yollar ve Patikalar, Elektrik Trafosu, Su Deposu, Telefon Hatları, Kanalizasyon, Katı Atık depoları ve Levhalar*" işlerinden en az birisini, en az 5.000.000 TL gelir getirecek ölçüde beş yıllık süre içerisinde yapması halinde sözleşme süresinin 29 yıla kadar uzatılabileceği belirtilmiştir. Bunun üzerine FGB'ye, Babadağ mesire yerinin imar planı yapımı için ilgili kurumlarla yapılan yazışmalarda yaşadığı zaman kaybını telafi edebilmesi adına Muğla Orman Bölge Müdürlüğü'nün 06.04.2015 tarihli oluru ile sözleşme bitiş tarihinden (07.07.2016) itibaren bir yıl süre uzatımı yapılmıştır. FGB'nin 28.01.2016 tarihli talebi ile bürokratik işlemlerin henüz tamamlanmadığı gerekçesiyle yeniden süre uzatımı istenmiş, Muğla Orman Bölge Müdürlüğü'nün 28.03.2016 tarihli oluru ile birinci ek süre bitiş tarihinden (07.07.2017) itibaren 07.07.2018 tarihine kadar süre yeniden uzatılmıştır.
- (25) Üstlendiği projeyi tamamlamak adına finansal zorluk yaşayan FGB, Özel Çevre Koruma Kurumuna karşı sözleşme hükümlerini gereği gibi ve süresinde ifa edemeyeceğini anlaması üzerine sözleşme ile elde ettiği imtiyazı kaybetmemek için projeyi üçüncü taraf bir teşebbüse ihale etmek durumunda kalmıştır. T.C. Orman Genel Müdürlüğü, Muğla Orman Bölge Müdürlüğü, Fethiye Orman İşletme Müdürlüğü'nün 02.01.2017 tarihli yazısı ile FGB'nin 10.01.2017 tarih ve 15 sayılı Müdürlük Kurulu kararı uyarınca sözleşme konusu işin ihale edilmesine karar verilmiştir. Bu kapsamda Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığından da görüş alınmak suretiyle proje kapsamında ihale düzenlenmiş ve bu ihaleyi en yüksek teklifi vererek kazanan KIRTUR ile FGB arasında 08.06.2017 tarihli bir sözleşme imzalanarak Babadağ Mesire Yeri ve Hava Sporları Merkezi'nin teleferik ve telesiyej hatları dâhil sosyal tesislerinin yapımı ve işletilmesine ilişkin hak ve yükümlülükler KIRTUR'a geçmiştir. FGB'nin, Fethiye Orman İşletme Müdürlüğüne sunduğu 22.05.2018 tarihli dilekçe ile sözleşmede belirtilen gerekli yatırımların yapıldığı gerekçe gösterilerek sözleşmenin 22 yıl daha uzaması ve böylece sözleşmede yer alan sürenin toplam 29 yıla kadar uzayabilmesi hakkının kullanılmasını talep edilmiştir. Muğla Orman Bölge Müdürlüğü'nün 13.07.2018 tarihli oluru ile de işletme süresine bitiş tarihinden (07.07.2018) itibaren 22

yıl ek süre verilmiştir. Bu sayede KIRTUR, 2040 yılına kadar Fethiye-Babadağ mesire yerinin tek işletmecisi olmaya hak kazanmıştır.

I.4.2. KIRTUR'un Sunduğu Hizmetler Karşılığında Talep Ettiği Bedeller ve Fiyat Artışları

- (26) KIRTUR tarafından pist kullanım hizmeti kapsamında sunulan hizmetin karşılığı olarak talep edilen bedeller pist kullanım ücreti ve her uçuş için Uçuş Kontrol Heyeti ücretinden ibarettir. Pist kullanım ücreti, yamaç paraşütü sporlarının yapılabilmesi amacıyla sözleşme konusu alanda bulunan yamaç paraşütü kalkış pistlerinin kullandırılması kapsamında; alana ulaşan kişilerin temel ihtiyacı olan hizmetlerin sağlanması (temizlik-tuvalet ve buna bağlı olarak bölgenin doğal yapısını koruma zorunluluğu sebebiyle KIRTUR tarafından kurulan biyolojik arıtma tesisleri), kullanma suyunun Fethiye şehir merkezinden tankerler vasıtasıyla taşınmak suretiyle su depoları içinde toplanarak sağlanması, bölgede elektrik alt yapısı oluşturularak temel elektrik hizmetinin sağlanması, mescit kullanımının ve güvenliğin sağlanması hizmetleri karşılığı alınan bedeldir. Uçuş Kontrol Heyeti ücreti ise, Fethiye-Babadağ Uçuş Talimat Sözleşmesi'nde Fethiye Kaymakamlığı ile birlikte diğer taraflarca uçuş faaliyetlerinin kontrolünü ve denetimini sağlamak üzere oluşturulması kabul edilen Uçuş Kontrol Heyeti'nin maaş ve giderlerini karşılamak üzere talep edilen bedeldir. Fethiye-Babadağ Uçuş Talimat Sözleşmesi'nin yürürlüğünün sona ermesi ile bu kapsamda oluşturulan heyetin görevinin sona ermesi akabinde Kapadokya Üniversitesi Slot Hizmet Merkezi ile KIRTUR arasında Fethiye-Babadağ bölgesi uçuş sahasında hava sahası kullanımı koordinasyonu faaliyetleri danışmanlık hizmeti verilmesi konulu Slot Hizmetleri Danışmanlık Sözleşmesi 01.07.2020 tarihinde imzalanmıştır. İlgili sözleşmenin "Geçici Madde" başlıklı 10. maddesi; "*Ülkemizde ve dünyada yaşanan Covid-19 salgını nedeniyle, işbu sözleşmenin imzalandığı tarihten 31.12.2020 tarihine kadar Madde 5'te belirlenen atlayış sayılarından bağımsız olarak KIRTUR, SHM'nin operasyon maliyetini karşılayacaktır. Bu tarih aralığında operasyon maliyeti aylık (.....) TL +KDV olarak belirlenmiştir*" hükmü uyarınca KIRTUR belirlenen operasyon maliyetinin karşılığı olarak 27.07.2020 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere pist kullanım hizmeti kapsamında 3 TL'lik tutarı uçuş kontrol heyeti ücreti olarak uygulamaktadır. Yine, ilgili sözleşmenin "Ücretlendirme ve Ödeme" başlıklı 5. maddesi uyarınca; "*Kirtur, SHM'ye işbu sözleşme kapsamında her bir paraşüt uçuşu/atlayışı için 1 Ocak 2021 tarihi itibarıyla 5 TL+KDV ödeyecektir. Söz konusu ücret takip eden yıllarda her takvim yılının 01 Ocak tarihi itibarıyla en az TÜFE (Tüketici Fiyat Endeksi) oranında artış olacak şekilde yazılı mutabakat ile güncellenir*" hükmü uyarınca talep olunan bedelin karşılığının ilgili tarih itibarıyla belirtilen şekilde Uçuş Kontrol Heyeti ücreti olarak yansıtılacağı belirtilmektedir.
- (27) KIRTUR tarafından pist kullanım hizmeti kapsamında alınan pist kullanım ücretleri tekli ve çift atlayışlar için farklılık göstermektedir. Tekli atlayışlar; Türk Hava Kurumu tarafından T2 sertifikası verilen pilotlar ve/veya diğer ülkelerin yetkili eğitim kuruluşlarından sertifikalı ve Türk Hava Kurumu tarafından denkliği onaylanmış hobi amaçlı veya eğitim uçuşu yapan sporcu pilotlar tarafından ekstrem hava sporları faaliyeti dahilinde bireysel olarak yapılan uçuşlardır. Çiftli atlayışlar ise; Türk Hava Kurumu tarafından T2 sertifikası verilen pilotlar ve/veya diğer ülkelerin yetkili eğitim kuruluşlarından sertifikalı ve Türk Hava Kurumu tarafından denkliği onaylanmış ticari tandem yamaç paraşüt uçuşu yapan pilotlar tarafından ticari faaliyet kapsamında tandem (iki kişilik) şekilde yapılan uçuşlardır. Tekli ve çiftli atlayış için farklı ücretler alınması bölgede tekli atlayış gerçekleştiren pilotların bireysel spor faaliyeti dâhilinde

kabul edilmesinden, çiftli atlayışların ise ticari faaliyet olarak tanımlanmasından kaynaklanmaktadır.

- (28) Dosya kapsamında KIRTUR'un Babadağ mesire alanında tahsil ettiği pist kullanım ve uçuş kontrol ücretleri ile bu ücretlere yapılan fiyat artışları incelenmiştir. Pist kullanım ücretinde yapılan fiyat artışlarına ilişkin olarak; KIRTUR yetkilileri 01.2017-12.2017 ile 01.2018-03.2018 tarihleri arasındaki döneme ilişkin FGB'nin pist kullanım ücretinde artış yapılmaması yönündeki talebinin kendileri tarafından kabul edildiğini, belirtilen dönemde gerçekleştirilen herhangi bir fiyat artışı bulunmadığını ifade etmişlerdir. Pist kullanım ücretinde gerçekleştirilen ilk artışın 04.2018-12.2018 dönemine ilişkin olup ilgili dönem ve bu dönemi takip eden 2019 ve 2020 yıllarında gerçekleştirilen artışların, artışlara ilişkin ilgili sözleşmesel oran ve ÜFE kapsamında yapıldığı belirtilmiştir. KIRTUR tarafından, pist kullanım ücretindeki artışın, FGB ile imzalanan sözleşmenin 45.2.3 maddesi; "*Kiracı, pist kullanım ücretlerinde yıllık bazda toplam %20 artırma veya istediği oranda düşürme yetkisine sahiptir*" ve sözleşmenin 45.2.4. maddesi; "*Her yıl 1 Ocak tarihinde, bir önceki yılın PİST KULLANIM ücreti, bir önceki yıl için (12 aylık) TÜİK tarafından açıklanan ÜFE oranı kadar artırılarak o yıl için uygulanacak ücret bulunacaktır. Bu ücret K.D.V siz bedel üzerinden hesaplanacak ve KDV ayrıca eklenecektir*" uyarınca ve bu hükümlere uygun şekilde yapıldığı belirtilmiştir.
- (29) Yukarıda da değinildiği üzere, pist kullanım bedeline yapılan artışlara yönelik KIRTUR'un artış oranlarının sözleşmeye uygun olarak yapıldığını belirtmesine karşın, KIRTUR ile FGB arasındaki idari şartnamenin ve sözleşmenin yorumlamasına ilişkin görüş ayrılıkları mevcuttur. FGB tarafından KIRTUR'a gönderilen 08.01.2019 ve 02.02.2020 tarihli yazılarda da bu durum dile getirilmiştir. 08.01.2019 tarihli yazıda, sözleşmenin 45.2.4. maddesine göre artış oranının her yıl TÜİK'in açıkladığı ÜFE oranı kadar belirleneceğinin ve sözleşmenin 45.2.3. maddesine göre ise yapılacak fiyat artışı limitinin %20 olarak belirlendiği, her halükarda bu oranın üzerinde bir artış yapmanın mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Yazıda 2018 yılı ücretleri belirlenirken anılan maddenin KIRTUR tarafından bu şekilde işletilmediği, ÜFE oranı o dönemde %15,47 iken, şartnamenin 45.2.3 maddesine göre %20 oranında artış uygulanarak yeni ücretlerin belirlendiğine işaret edilerek 2019 yılı için sözleşmeye aykırı olarak belirtilen artış oranının uygulamasının durdurulması gerektiği dile getirilmiştir. Bahse konu hususa benzer olarak FGB tarafından KIRTUR'a gönderilen 02.02.2020 tarihli yazıda da KIRTUR'un uyguladığı fiyat artış oranlarının hukuka aykırı olduğu ifade edilmiştir. İlgili yazıda KIRTUR'un 01.02.2020 tarihi itibarıyla pist kullanım ücretlerine %27,36 oranında zam yaptığı, yapılan bu zam oranının sözleşmenin hem 45.2.3. hem de 45.2.4. maddelerinin uygulanmak suretiyle gerçekleştirildiği, ancak sözleşmedeki aynı konu için iki artış maddesinin kullanılmasının hukuka aykırı olduğu belirtilerek artışların yeniden değerlendirilmesi istenmiştir.

I.4.3. Pamukkale Bölgesinde Sunulan Pist Kullanım Hizmeti

- (30) Önaraştırma sürecinde, Fethiye-Babadağ bölgesine benzer şekilde yamaç paraşütü uçuşlarında pist kullanım hizmetinin yalnızca Pamukkale bölgesinde sunulduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda, hem Pamukkale bölgesindeki yamaç paraşütü uçuşlarından sorumlu Pamukkale Belediyesinden hem de bölgedeki pist kullanım hizmeti sunan teşebbüslerden bilgi talep edilmiştir.
- (31) Pamukkale Belediyesi tarafından gönderilen cevabi yazıda;
- Bölgede iki aktif işletmenin bulunduğu, Dinamit Tepesi'nin yüksekliğinin 450 metre, güney tepelerinin (Güney ve Güneybatı Tepesi) yüksekliğinin 525 metre olmak üzere iki işletmeye ait toplam üç pistin bulunduğu,

- Bölgedeki yamaç paraşütü uçuşlarının Denizli Valiliği 2020 Yamaç paraşütü ve Yelken Kanat Uçuş Yönergesi'ne uygun olarak gerçekleştirildiği,
- İki işletmeye ait üç tepeden hava şartları uygun olduğu zamanlarda aynı anda üç atlayış Dinamit Tepesi, iki atlayış Güney Tepesi ve iki atlayış Güneybatı Tepesinden olmak üzere toplam yedi atlayışın gerçekleşebildiği ve yıl boyunca her ayın uçuş için müsait olduğu,
- Bölgedeki pist işletmecisi teşebbüslerin tekli uçuşlar için 15-20 TL, tandem uçuşlar için 25-30 TL pist kullanım ücreti uyguladıkları, bölgedeki pist kullanım ücretlerinin belirlenmesine herhangi bir kurumun müdâhil olmadığı ve ücretlerin herhangi bir sözleşme ile belirlenmediği

ifade edilmiştir.

(32) Pamukkale bölgesinde Güney Tepelerinde pist kullanım hizmeti sağlayan (.....) tarafından;

- Yaklaşık olarak üç yıldır Denizli ilinin Pamukkale bölgesinde Güney Tepesi olarak adlandırılan tepede yamaç paraşütü pisti kullanım hizmeti verdikleri, yamaç paraşütü uçuşu için sağladıkları pist kullanım hizmetinden şu an için uçuş başına tekli atlayış için 20 TL ve tandem atlayış için 30 TL ücret alındığı,
- Pamukkale bölgesindeki paraşüt uçuşlarının kontrol ve denetiminden önceden Pamukkale Kaymakamlığı sorumlu iken şu an Pamukkale Belediyesinin gerekli kontrol ve denetimleri yaptığı,
- Pamukkale bölgesinin ikliminin müsait olması nedeniyle genel olarak yıl boyu paraşüt uçuşlarının gerçekleştiği, ancak pandemi koşulları nedeniyle bölgedeki turist sayısının bu dönemde azaldığı ve bunun sonucu olarak uçuş yapacak müşterinin pek bulunamadığı,
- KIRTUR'un uyguladığı fiyatların kendilerine kıyasla yüksek olmasına karşın hem Fethiye bölgesinin yamaç paraşütü için daha çok talep edilen bir yer olması hem de KIRTUR'un mesire alanına yatırımlar yapıyor olması nedeniyle KIRTUR tarafından uygulanan ücretlerin aşırı olmadığını düşündükleri

ifade edilmiştir.

(33) Dinamik Tepesinde pist kullanım hizmeti sunan (.....) tarafından gönderilen yazıda ise yamaç paraşütü pist kullanım bedeli olarak 2018 yılında tekli atlayış için 10 TL, tandem için 20 TL; 2019 yılında tekli atlayış için 15 TL, tandem için 25 TL; 2020 yılında tekli atlayış için 20 TL, tandem için 30 TL ücret aldıkları belirtilmiştir. Güney Tepelerinde pist kullanım hizmeti sağlayan (.....) gibi (.....)'nın da pist kullanım bedeli haricinde uçuş kontrol bedeli veya başka bir bedel tahsil etmediği görülmektedir.

I.4.4. Diğer Teşebbüs, Kamu Kurum ve Kuruluşlardan Elde Edilen Bilgiler

(34) Önaraştırma sürecinde dosya konusu iddialara yönelik olarak Orman Genel Müdürlüğü, Fethiye Kaymakamlığı ve TÜRSAB'tan elde edilen bilgiler aşağıda sunulmaktadır.

(35) Orman Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen cevabi yazıda;

- Babadağ mesire yerinde tesislerin işletilmesi işi ile ilgili sözleşmenin 07.07.2011 tarihinde Özel Çevre Koruma Kurumu ile FGB arasında imzalandığı,
- 08.06.2017 tarihinde ise FGB ile KIRTUR arasında Babadağ Mesire Yeri Teleferik ve Telesiyej Hatları, Günübirlik ve Sosyal Tesislerin Yapımı ve İşletilmesi işine ait

sözleşme imzalanarak Babadağ bölgesindeki mesire alanının işletilmesinin KIRTUR'a geçtiği, bu sözleşme ile 05.03.2013 tarihli Mesire Yerleri Yönetmeliğinde ve 300 Sayılı Mesire Yerleri Uygulama Tebliğinde belirtilen "*üçüncü kişi veya kuruluşlara kiralama veya alt işletmecilik*" durumunun ortaya çıktığı, mevzuat gereği her türlü sorumluluğun ihaleyi idareden alan kiracıda kaldığı, idarenin kiracısı ile üçüncü kişi veya kuruluşlar arasında yapılan sözleşmelerde herhangi bir konuda bedel belirleme görev ve sorumluluğu bulunmamakla birlikte belirlenen bedelin onaylanması ile ilgili bir görevinin de bulunmadığı

belirtilmiştir.

(36) Fethiye Kaymakamlığı tarafından gönderilen cevabi yazıda;

- Ülkemizdeki en önemli yamaç paraşütü faaliyet merkezinin Fethiye-Babadağ olduğu, bunun yanında Denizli - Pamukkale, Antalya- Alanya, Antalya-Kemer-Tahtalı, Trabzon, Ordu, Erzincan vb. alanlarda da uçuşların yapıldığı, Turizm Amaçlı Sportif Faaliyetler Yönetmeliği kapsamında ticari faaliyetin bu kadar yoğun yapıldığı başkaca saha bulunmadığı, uçuş sahasında denetim ve kontrol mekanizmasına sahip başkaca bilinen bir alan bulunmadığı,
- Yamaç paraşütü pist alanı işletmecisi KIRTUR'un, halen kullanılmakta olan 1200, 1700, 1800 ve 1900 pistlerinde pist kullanım bedeli olarak yamaç paraşütü faaliyeti yapan işletmelerden uçuş başına ücret aldığı, bireysel mesire alanı ziyaret geçişlerinden bir ücret alınmadığı,
- Babadağ'da yamaç paraşütü pistlerinin bulunduğu alanlara ulaşımın daha kolay olması ve daha fazla insanın mesire alanında seyir noktalarına ulaşabilmesi amacıyla yatırımcı ve işletmeci olan KIRTUR tarafından teleferik ve telesiyej çalışmaları yapılmakta olup 2020 yılı sonunda bitirilmesinin beklendiği

ifade edilmiştir.

(37) TÜRSAB tarafından gönderilen cevabi yazıda;

- KIRTUR'un hiçbir şekilde dayanak göstermeksizin fiyatları öngörülemez şekilde arttırdığı, seyahat acentelerinin anlaşmalarını ve fiyatlarını en az bir yıl önceden ilan etmesine rağmen KIRTUR'un her yıl turizm sezonunun başlamasına yaklaşık bir ay kala bilinmeyen bir hesaplama yöntemi ile fiyatlarını ilan ettiği, seyahat acentelerinin öngörülemez fiyatlandırmadan dolayı zor durumda kaldığı, KIRTUR'un TÜRSAB ve acentelerle iletişime açık olmadığı,
- İlçe Sportif Faaliyet Kurulunun ilan ettiği pistler dışında başka pistlerden uçmanın yasak olduğu, Babadağ dışında Babadağ kadar verimli olmasa da Fethiye-Kirme bölgesinden de paraşüt ile uçmanın mümkün olduğu, paraşüt acentelerinin Fethiye-Kirme bölgesinde yeni pist ilan edilip uçuşa izin verilmesi için Sportif Faaliyet Kurulu'na başvurduğu, fakat altı aya yakın süredir bir gelişme olmadığı, şu anda ve yakın gelecekte Babadağ'dan başka bir yerden ticari paraşüt faaliyeti yapmanın mümkün gözükmediği

ifade edilmiştir.

I.5. Değerlendirme

- (38) Önaraştırma, Fethiye-Babadağ bölgesinde yamaç paraşütü uçuş hizmeti veren ve bölgedeki tek hizmet sunucusu olan KIRTUR'un yamaç paraşütü uçuş ve pist kullanım ücretlerine fahiş miktarda artış yaparak hâkim durumunu kötüye kullanıp kullanmadığına ilişkindir. Bu nedenle KIRTUR'un dosya konusu eylemleri 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında incelenmiştir.

I.5.1. 4054 sayılı Kanun'un 6. Maddesi Kapsamında Yapılan Değerlendirme

- (39) 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hâkim durum, "*Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü*" olarak tanımlanmaktadır. Rekabet hukuku literatürü ve uygulamalarında hâkim durum sayılabilecek pazar gücünün büyüklüğüne ilişkin kesin bir eşik ortaya konmamakta, rekabetin düzeyi için ölçüt sayılabilecek; pazar payları, giriş engelleri, dikey bütünleşik yapı ve kapsam ekonomileri gibi bir dizi ekonomik göstergelere bakılarak değerlendirme yapılmaktadır. En nihayetinde ilgili teşebbüsün ekonomik parametreleri belirleyebilme gücüne sahip olup olmadığı tespit edilmektedir.
- (40) İncelenen teşebbüsün hâkim durumda kabul edilebilmesi için rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiği önem taşımaktadır. Bu kapsamda, her bir olayın kendine özgü koşul ve özellikleri göz önünde bulundurularak yapılacak olan bir değerlendirme daha sağlıklı olacaktır. Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'un (Kılavuz) 10. paragrafında açıklandığı üzere, hâkim durumun değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulacak temel unsurlar; incelenen teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu, pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri ve alıcıların pazarlık gücüdür. Bu çerçevede ilk olarak teşebbüsün ilgili pazardaki konumu incelenmiştir:

I.5.1.1. Teşebbüsün Pazardaki Konumu

- (41) Kılavuz'da, incelenen teşebbüsün ilgili pazardaki konumunun birincil göstergesinin teşebbüsün sahip olduğu pazar payı olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla teşebbüs ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu değerlendirilirken ilk olarak söz konusu aktörlerin pazar payları tespit edilmektedir. Kurulun yerleşik uygulamasına ve Kılavuz'a göre %40'ın altında pazar payına sahip olan teşebbüslerin hâkim durumda olma ihtimali düşüktür. Bu düzeyin üzerindeki pazar payına sahip teşebbüsler bakımından ise daha detaylı bir incelemeye gidilmektedir.
- (42) Yukarıda ilgili coğrafi pazar bölümünde de ifade edildiği üzere, yamaç paraşütü uçuşları en yaygın olarak Muğla ilinin Fethiye ilçesinde bulunan Babadağ bölgesinde yapılmaktadır. Fethiye bölgesinin kendine özgü karakteristik özellikleri olması nedeniyle yamaç paraşütü uçuşlarına yönelik talebin bu bölgede yoğunlaştığı ve başka bir bölgede yamaç paraşütü uçuşu yapmanın Fethiye'de paraşütle uçuş yapma deneyimine ikame olamayacağı anlaşıldığından, coğrafi pazar Fethiye bölgesi olarak tanımlanmıştır. KIRTUR da, ilgili pazarda hizmet veren tek hizmet sunucusudur. TÜRSAB tarafından, Fethiye-Kirme bölgesinde de ilerleyen dönemlerde yamaç paraşütü yapılabilmesinin mümkün olduğu ve ilgili bölgenin faaliyete geçirilmesi adına gerekli girişimlerin yapıldığı belirtilse de mevcut durumda 2040 yılına kadar Babadağ bölgesindeki paraşüt atlama sahalarını içine alan mesire yerinin işletilmesinden KIRTUR tek başına sorumludur.
- (43) Bununla birlikte; ilgili coğrafi pazar tanımına Türkiye'deki tüm yamaç paraşütü uçuşu yapılan yerlerin dâhil edildiği bir senaryoda KIRTUR'un sahip olacağı pazar gücünü

açıklamakta da yarar görülmektedir. Fethiye-Babadağ bölgesinden sonra yaygın olarak yamaç paraşütü uçuşu yapılan yerlerden biri olan Pamukkale'de 2018 yılında 17.006; 2019 yılında 24.982 yamaç paraşütü uçuşu gerçekleştirilmiştir. İlgili yıllarda Pamukkale bölgesindeki yamaç paraşütü uçuşları Fethiye-Babadağ bölgesindeki uçuşların ancak %10 ila %13'ü kadarıdır. Bu çerçevede, ilgili coğrafi pazarın daha geniş tanımlandığı durumda dahi KIRTUR'un, yamaç paraşütü uçuşlarının en yaygın yapıldığı Fethiye bölgesinde faaliyet gösteriyor olmasından kaynaklı önemli bir pazar gücüne sahip olacağı söylenebilecektir.

- (44) Bir eylemin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal olarak değerlendirilebilmesi için iki unsurun bir arada varlığı aranmaktadır. Kılavuz'un 7. paragrafında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında incelenen bir davranışın ihlal teşkil edebilmesi için davranışı gerçekleştiren teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda olması ve davranışın bir kötüye kullanma niteliği taşıması gerektiği, Kurulun bu iki temel unsurdan birinin bulunmadığını açıkça gösterebildiği durumlarda diğer unsura ilişkin analize yer vermeyebileceği ifade edilmektedir.
- (45) Bahse konu başvuruda, KIRTUR'un, yamaç paraşütü uçuş faaliyeti kapsamında, pist kullanım bedeli ve uçuş kontrol bedeli adı altında aldığı bedelleri her yıl TÜİK tarafından yayımlanan ÜFE artış oranlarının çok üzerinde arttırarak şikâyetçi teşebbüslerin müşterilerinin fahiş fiyattan olumsuz etkilenmelerine yol açtığı ifade edilmektedir. Yukarıda da değinildiği üzere, KIRTUR'un, 2040 yılına kadar Fethiye bölgesindeki tek hizmet sunucusu olacak olması ve ilgili coğrafi pazarın daha geniş tanımlandığı bir senaryoda dahi Fethiye bölgesinin talep ikamesinin zayıf olmasından kaynaklı olarak önemli bir pazar gücüne sahip olması nedeniyle hâkim durumda olarak değerlendirilebilecek nitelikte bir teşebbüstür. Bununla birlikte; önaraştırma kapsamında KIRTUR için yapılacak bir hâkim durum analizinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında yapılacak değerlendirmenin sonucunu değiştirmedeği, aşağıda yer verilen, KIRTUR'un inceleme konusu eylemlerinin kötüye kullanma olup olmadığına ilişkin tespit ve değerlendirmelerden anlaşılmıştır.

I.5.1.2. Aşırı Fiyatlamaya İlişkin İçtihat

- (46) Rekabet hukuku kapsamında da kabul gören, modern sanayi iktisadındaki tanımına göre aşırı fiyat "*pazar gücünü elinde bulunduran teşebbüsün sürekli olarak rekabetçi düzeyin önemli ölçüde üzerinde belirlediği fiyat*"tır. Uygulamada ise fiyatın aşırı olup olmadığı bir mal veya hizmetin üretilmesinde katlanılan maliyetler ile uygulanan fiyatlar arasındaki farkın olağan olup olmadığı değerlendirilerek tespit edilmektedir⁴.
- (47) Aşırı fiyatlama rekabet hukukunun tartışmalı alanlarından birisi olup her ne kadar aşırı fiyatlama sonucu ortaya çıkan tüketici refahındaki kayıp rekabet hukuku kapsamında değerlendirilecek bir husus olarak karşımıza çıksa da özellikle yeni girişlere tamamen kapalı olmayan pazarlarda hâkim durumdaki teşebbüslerce uygulanan aşırı fiyatlamaların pazarın kendi dinamikleri ile yeniden rekabetçi düzeye döneceği görüşleri de yaygındır.
- (48) Aşırı fiyatlamaya karşı Avrupa Komisyonu (Komisyon) ve ABD Federal Ticaret Komisyonunun (FTC) yaklaşımları incelendiğinde temel farklılıklar olduğu görülmektedir. FTC, meşru piyasa katılımcılarının fiyatlarını istedikleri kadar yüksek belirlemelerine izin vermekte ve aşırı fiyatlandırmayı başlı başına bir rekabet ihlali

⁴ 27.10.2016 tarih ve 16-35/604-269 sayılı Kurul kararı.

olarak kabul etmemektedir⁵. FTC'nin aşırı fiyatlamayı başlı başına bir rekabet ihlali olarak görmemesinin temel nedeni ise hangi fiyatların aşırı olarak belirleneceğinin zorluğu ve rekabet otoriteleri ile mahkemelerin bu hususta gerekli donanıma sahip olmadığı görüşüdür. Bunun yanı sıra yasal bir monopolün, monopolcü avantajlardan mahrum bırakılmasının pazardaki yenilikçi teşvikini azaltabileceği ve başarılı teşebbüslerin başarılarının aleyhlerine döndürülmesi sonucunu doğurabileceği de düşünülmektedir. Teşebbüslerin fiyatlandırmasına müdahale edilmemesi gerektiğine ilişkin diğer bir gerekçe ise rekabet politikasının temel amacının serbest piyasa ekonomilerinde kaynakların verimli bir şekilde tahsis edilmesi olduğu ve fiyat belirleme mekanizmasına yapılan müdahale sonucunda kaynak tahsisinde verimsizliğin ortaya çıkacağı görüşüdür.

- (49) FTC'nin aksine Avrupa Birliği mevzuatında, doğrudan veya dolaylı olarak adil olmayan alış veya satış fiyatları ya da diğer adil olmayan ticaret koşullarının dayatılmasının hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilebileceği açıkça belirtilmektedir⁶. Bu kapsamda alınan Komisyon kararları incelendiğinde, aşırı fiyatlama değerlendirmelerinde esas olarak literatüre Ekonomik Değer Testi (EDT) olarak geçen iki aşamalı bir test uygulandığı, bu kapsamda öncelikle ilgili mal ve/veya hizmete ilişkin fiilen katlanılan maliyetler ile fiilen uygulanan fiyat arasındaki farkın aşırı olup olmadığının incelendiği, uygulanan fiyatın aşırı bulunması halinde ise teşebbüsün farklı pazarlardaki kendi fiyatları veya rakip ürün fiyatları ile kıyaslandığında bu aşırılığın haksız olup olmadığının incelenerek ortaya çıkan farkın gerekçelendirilip gerekçelendirilemediğinin değerlendirilmesi yoluna gidildiği görülmektedir⁷.
- (50) Komisyonun benimsediği yaklaşıma benzer bir şekilde Türk rekabet hukukunda da, fiyat belirleme eğiliminde olmayan Kurul, bu konuya ihtiyatlı yaklaşmaktadır.
- (51) Kurulun aşırı fiyatlama iddiasını inceleyerek ihlal tespitinde bulunduğu ilk karar olan *BELKO* kararında⁸, "... *tekelci fiyat tekelden kaynaklanan sosyal maliyetin temel sebeplerinden biridir ve eğer anti-tekelleme hükmüyle izlenen amaç tekelden kaynaklanan olumsuzlukların bertaraf edilmesi ise, bu uygulamanın yasaklama kapsamında kabul edilmesi doğal bir netice olarak karşımıza çıkmaktadır.*" yorumu yapılarak Ankara ilinde kömür ithalatı ve satışı hakkını münhasıran elinde bulunduran bir belediye teşebbüsü olan *BELKO*'nun uyguladığı fiyatların rekabete açık diğer coğrafi pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin fiyatlarından %50-60 oranında daha fazla olduğu, kömür satışında aşırı karlılık söz konusu olmamasına ve hatta zaman zaman zarar meydana gelmesine rağmen *BELKO*'nun tekel imtiyazının verdiği rahatlık ile kömür alımı ve sonrasında oluşan maliyetlerin olması gerekenden yüksek seviyelerde gerçekleşmesine sebebiyet verdiği ve dolayısıyla aşırı fiyatın ortaya çıkmasına neden olduğu tespit edilmiştir.
- (52) *BOTAŞ* kararında⁹ Kurul, *BOTAŞ*'ın uyguladığı fiyatlara ilişkin karlılık analizi yaparak tespit edilen %67-77 aralığındaki kar oranının aşırı fiyatın göstergesi olarak değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. Kurulun bu kararı ile düzenlemeye tabi olan pazarlar bakımından aşırı fiyatlama değerlendirmesi yapmamayı tercih ettiği, bir başka deyişle rekabet hukuku anlamında teşebbüslerin aşırı fiyatlama davranışlarına

⁵ Roundtable on Excessive Prices - FTC, Working Party No. 2 on Competition and Regulation EXCESSIVE PRICES, s.10.

⁶ Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, madde 102(a).

⁷ Bkz. *United Brands v. Commission* [1978] Case 27/76, *British Leyland v. Commission* [1985] Case 226/84.

⁸ 06.04.2001 tarih ve 01-17/150-39 sayılı Kurul kararı.

⁹ 08.03.2002 tarih ve 02-13/127-54 sayılı Kurul kararı.

müdahale edebilmek için teşebbüslerin fiyatlama serbestisine sahip olmalarını aradığı söylenebilecektir¹⁰. Nitekim Kurul bu yaklaşımını 29.06.2006 tarih ve 06-46/601-172 sayılı Amity Oil & Trakya Gazdaş kararda (ilk inceleme) da açıkça ortaya koyarak “... dağıtım şirketlerinin serbest tüketicilere uyguladıkları fiyatların Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun düzenlemesine tabi olduğu, bu bakımdan şikayet hakkında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığına, ...” karar vermiştir.

- (53) ASKİ-2 kararında¹¹ Kurul tarafından, Ankara’da şebeke suyu pazarında yasal tekel konumunda olan ASKİ'nin fiyat tarifesi yoluyla hakim durumunu kötüye kullandığı iddiasına yönelik olarak fiyat-maliyet karşılaştırması ve yıllık mali tabloların değerlendirilmesi ile fiyatlar kıyaslanarak fiyatların aşırı olabileceği değerlendirilmesi yapılmış ve “fiyatlandırma mekanizmasının aşırı fiyat düzeylerinin önüne geçecek ve tüketicilerin faydasına olacak şekilde ilgili ve yetkili kuruluşlarca yeniden tanzim edilmesi gereği” kanaati sonucunda ASKİ'ye “ASKİ'nin su fiyatlarının tespitinde maliyet bazlı bir fiyatlama yaparak, aşırı fiyatlardan kaçınması” yönünde görüş gönderilmesine karar verilmiştir.
- (54) MTS kararında¹² Kurul, Wolf marka kombilerin yedek parçalarının Türkiye'deki tek ithalatçısı konumunda olan MTS'nin uyguladığı fiyatlamaları, aşırı fiyatlama kapsamında değerlendirmek için tüketici bakımından sömürücü nitelikte olma şartı arayarak Wolf marka kombinin yedek parçaları ile başka bir teşebbüs tarafından ithal edilen benzer niteliklere sahip başka bir kombinin yedek parçaları arasında tespit edilen %25-30 aralığındaki fiyat farklılıklarını aşırılığın tespiti için yeterli bulmamıştır.
- (55) İzmir Jeotermal kararında¹³ Kurul, İzmir Jeotermal'in konut ısıtması hizmeti sunduğu abonelerinin kalorimetre esasına göre ücretlendirilmesinde kalori birim fiyatlarını keyfi olarak belirlediği ve kalorimetre cihazlarının satışında fahiş fiyat uyguladığı iddiasını değerlendirmiş, yapılan değerlendirme sonucunda aşırı fiyat uygulandığına dair bir tespit bulunmamıştır. Bununla birlikte, jeotermal konut ısıtması faaliyetinin doğal tekel niteliği taşıması ve herhangi bir düzenlemeye tabi tutulmamış olması nedeniyle jeotermal konut ısıtması faaliyeti gösterilen pazarlar bakımından aşırı fiyatlama riskinin varlığı vurgulanarak aşırı fiyatlama riskinin sektöre özgü düzenlemeler yapılarak bertaraf edilebileceği kanaatine ulaşmıştır. Bu kapsamda Kurul, rekabet savunuculuğu çerçevesinde Başbakanlığa, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına ve EPDK'ya sektörün düzenlenmesi gerektiği yönünde görüş gönderilmesine karar vermiştir.
- (56) TÜPRAŞ kararında¹⁴ Kurul, TÜPRAŞ tarafından uygulanan rafineri satış fiyatlarını (RSF), en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa fiyat oluşumu olarak kabul edilen Platts İtalya CIF Med fiyatları ve TÜPRAŞ'ın ihracat fiyatları ile karşılaştırılmıştır. TÜPRAŞ tarafından uygulanan fiyatların RSF'nin Platts İtalya CIF Med fiyatları ile karşılaştırılması sonucunda 11.10.2008-01.01.2009 tarihleri arasında ortalama RSF'nin, ortalama Platts İtalya CIF Med fiyatlarından benzinde %14,5 ve motorinde %15 oranında daha yüksek olduğu, RSF ile ihracat fiyatlarının karşılaştırılması sonucunda ise 2008'in son üç ayında RSF ile ihracat fiyatları arasındaki farkın kurşunsuz benzinde %20-30, motorinde ise %20 oranına kadar çıktığı tespit edilmiştir. Yapılan değerlendirmede, inceleme konusu akaryakıt ürünlerinin tüm sektörleri etkileyen önemli bir maliyet kalemini oluşturduğu, hane halkı tüketim harcamalarında

¹⁰ Ünal, Aşırı Fiyat Kavramı ve Aşırı Fiyatlama Davranışının Rekabet Hukukundaki Yeri, Uzmanlık Tezi, s.71-72.

¹¹ 20.12.2006 tarih ve 06-92/1176-354 sayılı Kurul kararı.

¹² 26.05.2006 tarih ve 06-36/462-124 sayılı Kurul kararı.

¹³ 15.07.2009 tarih ve 09-33/739-176 sayılı Kurul kararı.

¹⁴ 17.01.2014 tarih ve 14-03/60-24 sayılı Kurul kararı.

ve tüketici fiyatları endeksinde önemli bir paya sahip olduğunun dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır. Sonuç olarak, TÜPRAŞ'ın hâkim durumda olduğu kurşunsuz benzin toptan satışı ve motorin toptan satışı pazarlarında 11.10.2008-01.01.2009 tarihleri arasında fiyatlandırma davranışları ile hâkim durumunu kötüye kullandığına ve böylelikle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğine karar verilmiştir.

- (57) Kurulun almış aldığı güncel kararlar birisi olan *sahibinden.com* kararında¹⁵ ise Kurul, *sahibinden.com*'un emlak satış/kiralama hizmetlerine yönelik çevrimiçi platform hizmeti pazarı bakımından uygulanan yıllık kurumsal üyelik fiyatlarını karşılaştırarak rakiplerinden önemli ölçüde ve doğal olmayan düzeyde yüksek fiyatlama yaptığı, ancak bu durumun pazar paylarını aşağıya çekecek şekilde yansımadağı sonucuna varmıştır. Bununla birlikte Kurul, fiyat-maliyet karşılaştırmalarında maliyetin net olarak belirlenmesi ve dağıtılmasının gerekli olduğu, maliyetlerin net olarak tespit edilemediği ve dağıtılamadığı hallerde, tek başına karşılaştırmalı fiyatların aşırı fiyatın tespitinde ölçü olarak kabul edilmesi mümkün olduğundan hareketle ilgili ürün pazarında *sahibinden.com*'un fiyat-maliyet marjının göreceli gelir yöntemi ile hesaplanmasından imtina etmiştir. Buna karşın Kurul, fikir sahibi olunabilmesi açısından platform hizmeti sunan diğer teşebbüsler ile *sahibinden.com*'u kıyaslandığında *sahibinden.com*'un gerek özsermaye kar oranının, gerek net satış kar oranının belirgin ölçüde fazla olduğu sonucuna varmış ve sonuç olarak kararda, *"SAHİBİNDEN.COM'un 2015-2017 döneminde göreceli fiyatları ve fiyat artış oranları ile fiyat-maliyet marjı için gösterge olarak kabul edilen özsermaye ve net satış karlılık oranları doğal olmayan (rekabetçi bir pazarda gözlenmesi olası görünmeyen) yüksek fiyatlamasının var olduğunu başka bir ifadeyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal edecek nitelikte aşırı fiyatlamasının yapıldığını ortaya koymaktadır. Yüksek fiyatlama karşısında rakiplerin SAHİBİNDEN.COM'un pazardaki fiyat belirleyici konumunu etkileyecek şekilde pazar performansı sergileyememiş olmaları nedeniyle bu davranış 2015 yılından 2017 yılına devam etmiştir."* denilmiştir. Vasıta satış hizmetlerine yönelik çevrimiçi platform hizmeti pazarı bakımından da benzer bir değerlendirmede bulunan Kurul, *"SAHİBİNDEN.COM'un ilgili pazarlarda rekabetçi pazarlarda görülmeyecek ölçüde yüksek fiyatlama davranışını etkileyebilecek bir rekabet baskısı yaratmadığı değerlendirilmektedir. Pazarda yukarıda sıralanan giriş engellerinin varlığı da potansiyel anlamda rekabetçi baskı yaratılmasını engellemektedir. Dolayısıyla her iki pazarın da kısa ve orta vadede kendini düzeltme yeteneğine sahip olmadığı değerlendirilmektedir. Bu nedenle SAHİBİNDEN.COM'un, 2015-2017 dönemine ilişkin fiyatlama davranışının aşırı fiyatlama niteliği taşıdığı ve 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği değerlendirilmektedir. Bu noktada ihlale son verilmesi için fiyat artışlarının maliyet artışları ile açıklanabilecek makul seviyelerde yapılması beklenmektedir."* sonucuna ulaşarak *sahibinden.com*'a idari para cezası verilmesine karar vermiştir. Bunun yanı sıra ihlale son verilmesi için *sahibinden.com*'un fiyat artışlarının maliyet artışları ile açıklanabilecek makul seviyelerde yapılmasının beklendiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, Kurulun *Sahibinden.com* kararı, Ankara 6. İdare Mahkemesinin 18.12.2019 tarihli ve 18-36/584-285 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Kararda mahkeme; rekabet hukukunda aşırı fiyatlamasının bir ihlal türü olarak kabul edilmekle birlikte aşırı fiyatlamaya müdahalenin istisnai hallerde başvurulacak bir yöntem olduğunu, müdahalenin olumlu sonuçları olacağına kesin verilerle ortaya konulması halinde mümkün olabileceğini, müdahalenin *"istisnaen kabul edilen bir durum olması"* sebebiyle de bu yöndeki tespit ve değerlendirmelerin tereddüde yol açmayacak şekilde

¹⁵ 01.10.2018 tarih ve 18-36/584-285 sayılı Kurul kararı.

veriler ve olgular ile ortaya konması gerektiğini, ispat standardının gereği olarak *"neredeyse kesin olarak ne olduğunun"* ortaya konulmasının gerektiğini ve şüphe üzerinden kanaate varılmasının hukuken yetersiz kalacağını belirtmiştir.

- (58) Yukarıda yer verilen kararlardan anlaşılacağı üzere, Kurul genel olarak; Komisyonun yaklaşımına paralel bir şekilde Ekonomik Değer Testini esas alan bir tutum benimseyerek değerlendirmelerinde fiyat kıyaslamalarına öncelik vermekte, aşırı kara yol açmasa dahi maliyet etkinsizliği nedeniyle ortaya çıkan aşırı fiyatlamayı 4054 sayılı Kanun kapsamında bir kötüye kullanma hali olarak görmekte, fiilen aşırı fiyat tespitinde bulunmasa dahi potansiyel bir rekabetçi tehdidi dahi göz önünde bulundurmakta ve aşırı fiyatlamaların etkilerini nihai tüketici merkezli değerlendirmektedir.

1.5.1.3. KIRTUR'un Talep Ettiği Bedellere Dair Aşırı Fiyat Değerlendirmesi

- (59) Dosya konusu iddiaların temelini Babadağ Mesire Alanı'nın işletim hakkına sahip olan KIRTUR'un pist kullanım ücretlerinde aşırı fiyatlama yaparak hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiası oluşturmaktadır.
- (60) Kılavuzun ikinci paragrafında da belirtildiği üzere hâkim durumdaki teşebbüslerin sahip oldukları pazar gücünün avantajından faydalanarak gerçekleştirdikleri tüketici refahını azaltıcı nitelikteki eylemleri 4054 sayılı Kanun tarafından yasaklanmakta ve sömürücü rekabet ihlali olarak değerlendirilen aşırı fiyatlama, tüketici refahını azaltıcı sonuçlar doğuran eylemlerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.
- (61) TÜRSAB tarafından yapılan açıklamalardan hareketle, henüz faaliyete geçmiş olmamasına rağmen bölgedeki yamaç paraşütü uçuşlarının Fethiye-Kirme bölgesinden de yapılabildiği ve ilgili bölgenin faaliyete geçirilmesi adına gerekli girişimlerin yapıldığı anlaşılmalı birlikte hâlihazırda Fethiye bölgesindeki yamaç paraşütü uçuşlarının Babadağ Mesire Alanı'nda bulunan beş atlayış pisti üzerinden yapılması ve bu mesire alanının hâlihazırda KIRTUR tarafından işletiliyor olması nedeniyle KIRTUR'un bölgede hâkim durumda olduğunun varsayılması üzerine ikinci aşama olarak KIRTUR tarafından uygulanan pist kullanım ücretlerinin aşırı fiyatlama olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceğinin değerlendirilmesi gerekmektedir¹⁶.
- (62) "Aşırı Fiyatlamaya İlişkin Yapılan Değerlendirme" başlığı altında ifade edildiği üzere aşırı fiyatlama değerlendirilmesi yapılırken Kurul içtihadında, Komisyon kararlarına paralel olarak Ekonomik Değer Testi olarak adlandırılan iki aşamalı bir testin benimsendiği görülmektedir. Bu test kapsamında ilk olarak ilgili mal ve/veya hizmete ilişkin fiilen katlanılan maliyetler ile fiilen uygulanan fiyat arasındaki farkın aşırı olup olmadığı değerlendirilirken farkın aşırı olduğu izlenimi olduğu takdirde ikinci aşamada ilgili mal ve/veya hizmetin fiyatı, teşebbüsün farklı pazarlardaki kendi fiyatları veya rakip ürün fiyatları ile kıyaslanarak aşırılık görülmesi halinde bu aşırılığın makul nedenlere dayanıp dayanmadığı değerlendirilmektedir.
- (63) Yukarıda yer verilen içtihat çerçevesinde, yamaç paraşütü faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere kullanılan Babadağ Mesire Alanı atlayış pistlerine ilişkin bölgede oluşan fiyat, gelir ve giderler ile bölgenin talep yapısı incelenmiş, takiben Fethiye bölgesinde uygulanan fiyatların, Fethiye bölgesi dışında pist kullanım bedeli ödenmek suretiyle yamaç paraşütü faaliyetlerinin yürütüldüğü tek bölge olarak tespit

¹⁶ KIRTUR tarafından yamaç paraşütü faaliyetlerine ilişkin pist kullanım bedeli ve uçuş kontrol bedeli adı altında iki farklı ücret talep edilmekle birlikte, uçuş kontrol bedelinin KIRTUR adına bir gelir kalemi olmayıp ilgili kontrol heyetinin maaşlarının ödenmesi ve giderlerinin karşılanması amacıyla toplanması ve şikâyete konu bedelin esasen pist kullanım bedelini kapsamaması nedeniyle uçuş kontrol bedeli değerlendirmeye tabi tutulmamıştır.

edilen Pamukkale bölgesinde uygulanan fiyatlar ile karşılaştırması yapılmıştır. Fiyatlara ilişkin yapılan kıyaslamaların ardından ise uygulanan fiyatlara ilişkin KIRTUR tarafından gösterilen yatırım maliyetleri ve sözleşme hükümlerinin varlığına ilişkin gerekçeler incelenmiştir.

- (64) Bu kapsamda öncelikle, Babadağ Mesire Alanı'nın özel işletmeye devrildiği 2011 yılından bu yana, uygulanan pist kullanım ücretleri ve ilgili yıllara ait ÜFE oranlarına yer verilmiştir:

Tablo-2: 2011-2020 Pist Kullanım Bedellerine İlişkin Uygulanan Fiyat Tarifeleri ile Yıllık ÜFE Oranları¹⁷

Yıl	Tek Kişi (single)		Çift Kişi (tandem)		Yıllık ÜFE Oranları (%)
	Ücret (TL)	Artış oranı (%)	Ücret (TL)	Artış oranı (%)	
2011	15,0	-	20,0	-	13,33
2012	17,0	13,34	25,0	25	2,45
2013	17,0	0	25,0	0	6,97
2014	17,0	0	30,0	20	6,36
2015	18,0	5,89	32,0	6,67	5,71
2016	18,0	0	32,0	0	9,94
2017	18,0	0	32,0	0	15,47
2018	21,5	19,45	38,5	20,32	33,64
2019	34,0	58,14	61,0	36,89	7,36
2020	44,0	29,42	78,0	27,87	14.33 ¹⁸

- (65) Yukarıda yer verilen tablo incelendiğinde;

- FGB'nin işletim hakkına sahip olduğu döneme ilişkin olarak 2011 yılında ÜFE oranı %13,33 olarak gerçekleşirken, 2012 yılında pist kullanım ücretlerine tek kişi uçuşlar için %13,34, çift kişi uçuşlar için ise %25 oranlarında zam uygulandığı; 2012 yılında ÜFE oranı %2,45 olarak gerçekleşirken, 2013 yılında pist kullanım ücretlerine zam uygulanmadığı; 2013 yılında ÜFE oranı %6,97 olarak gerçekleşirken, 2014 yılında pist kullanım ücretlerine tek kişi uçuşlar için zam uygulanmazken, çift kişi uçuşlar için ise %20 oranlarında zam uygulandığı; 2014 yılında ÜFE oranı %6,36 olarak gerçekleşirken 2015 yılında pist kullanım ücretlerine tek kişi uçuşlar için %5,89, çift kişi uçuşlar için ise %6,67 oranlarında zam uygulandığı; 2015 yılında ÜFE oranı %5,71 olarak gerçekleşirken, 2016 yılında pist kullanım ücretlerine zam uygulanmadığı; 2016 yılında ÜFE oranı %9,94 olarak gerçekleşirken 2017 yılı Haziran ayına kadar pist kullanım ücretlerine zam uygulanmadığı,
- KIRTUR'un işletim hakkına sahip olduğu döneme ilişkin olarak 2017 yılında Haziran ayından Aralık ayına kadar pist kullanım ücretlerine zam uygulanmadığı; 2017 yılında ÜFE oranı %15,47 olarak gerçekleşirken, 2018 yılında pist kullanım ücretlerine tek kişi uçuşlar için %19,45, çift kişi uçuşlar için ise %20,32 oranlarında zam uygulandığı; 2018 yılı ÜFE oranı %33,64 olarak gerçekleşirken 2019 yılında tek kişi uçuşlar için %58,14, çift kişi uçuşlar için %36,89 oranlarında zam uygulandığı; 2019 yılı ÜFE oranı %7,36 olarak gerçekleşirken 2020 yılında tek kişi uçuşlar için %29,42, çift kişi uçuşlar için ise %27,87 oranlarında zam uygulandığı

görülmektedir.

¹⁷ 2020 yılına ilişkin hesaplamalarda Ocak - Ağustos ayları baz alınmıştır.

¹⁸ Eylül ayına ilişkin yıllık değişim oranı.

- (66) FGB ve KIRTUR'a ait 2017-2020 yıllarına ilişkin faaliyet gelirleri ve giderlerine ise aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo-3: 2017-2020 İlişkin Faaliyet Gelirleri / Giderleri¹⁹

Yıl	İşleten Teşebbüs	Faaliyet Gelirleri (TL)	Faaliyet gelirleri artış oranı (%)	Faaliyet giderler (TL)	Faaliyet giderleri artış oranı (%)	Faaliyet gelirleri ile giderler arasındaki fark (%)
2012	FGB	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2013		(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2014		(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2015		(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2016		(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2017	FGB/KIRTUR	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2018	KIRTUR	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2019		(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
2020		(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

- (67) Yukarıda yer verilen tablo incelendiğinde;

- FGB'nin işletim hakkına sahip olduğu döneme ilişkin olarak 2012 yılında toplam faaliyet gelirlerinin toplam giderlerden %(.....) fazla olduğu görülürken, 2013, 2014, 2015 yıllarında bu oranların sırasıyla %(.....), %(.....), %(.....) olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2012 - 2015 yıllarında oluşan gelir farkına karşın 2016 yılında ise FGB'nin toplam faaliyet gelirleri toplam giderlerinden %(.....) daha az olmuştur.
- KIRTUR'un, Haziran 2017 - Aralık 2017 döneminde toplam faaliyet gelirlerinin toplam giderlerden %(.....) fazla olduğu görülürken, 2018 ve 2019 yıllarında bu oranların sırasıyla %(.....) ve %(.....) olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2018 ve 2019 yılında oluşan gelir farkına karşın Ocak 2020 - Ağustos 2020 döneminde ise KIRTUR'un toplam faaliyet gelirleri toplam giderlerinden %(.....) daha az olmuştur.

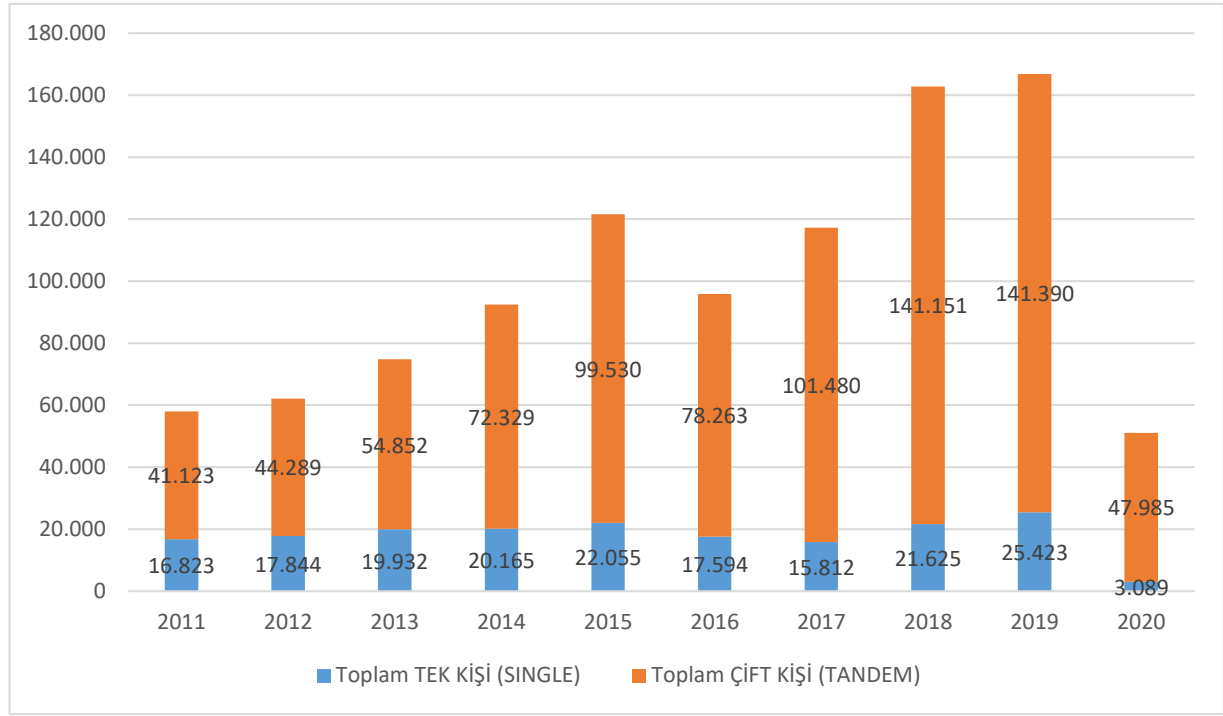
- (68) Yukarıdaki tablodan ayrıca, alanın işletilmesinden elde edilen gelir ile giderler arasında KIRTUR öncesindeki dönemde anlamlı bir bağ kurulamamaktadır. Görüldüğü üzere, FGB döneminde dahi gider artış oranı ile gelir artış oranı kimi zaman yakınlaşmakta (2014 yılı), kimi zaman gelir lehine büyük artış göstermekte (2015 yılı), kimi zaman ise gider lehine büyük artış (2016 yılı) göstermektedir. Ancak KIRTUR'ın işlettiği 2018-2019 yılları incelendiğinde, talepteki ve fiyatlardaki artışla beraber, gelirlerin giderlere nazaran daha büyük bir hızla arttığını söylemek mümkündür.

- (69) Bölgede yapılan uçuşlara ilişkin talebin yapısını anlamak adına gerçekleştirilen uçuş sayılarına ilişkin grafiğe aşağıda yer verilmektedir²⁰.

¹⁹ 2017 yılına ilişkin gelir ve gider hesaplamalarında yalnız KIRTUR'un faaliyette bulunduğu Haziran - Aralık ayları baz alınırken, 2020 yılına ilişkin hesaplamalarda Ocak - Ağustos ayları baz alınmıştır.

²⁰ 2020 yılına ait uçuş sayıları yalnız Ocak - Eylül aylarını kapsamaktadır.

Grafik-1: Fethiye Bölgesine Ait 2011-2020 Yıllarına İlişkin Toplam Uçuş Sayıları



- (70) Yukarıda yer verilen grafik incelendiğinde, Fethiye bölgesinde özellikle çift kişi (tandem) uçuşlarda yıllar itibarıyla dikkate değer ölçüde artışlar yaşandığı görülmektedir. 2011 yılından 2020 yılına kadar bölgedeki pist kullanım bedelinin yaklaşık üç katlık bir artış göstermesine rağmen çift kişi (tandem) uçuş sayısı bu süreçte 3,44 katlık bir artış göstermiştir.
- (71) Babadağ Mesire Alanı'nda bulunan atlayış pistlerine ilişkin bölgede oluşan fiyat, gelir ve giderler ile bölgenin talep yapısı incelendiğinde özetle; KIRTUR'un Babadağ Mesire Alanı'nın işletme hakkını devralmasıyla birlikte pist kullanım bedellerine Nisan 2018 - Şubat 2020 arasında tek kişi (single) uçuşlar için %19,45 - %30,24, çift kişi (tandem) uçuşlar için %19,61 - %32,47 arasında değişen oranlarda toplam dört defa zam yaptığı ve bu zam oranlarının yıllık ÜFE oranlarının çok üzerinde olduğu görülmekte ve KIRTUR'un, talebin yüksek oranlarda arttığı 2018 - 2019 yıllarındaki faaliyetleri sonucu elde ettiği gelirin katlandığı faaliyet giderlerinden yaklaşık %(...) oranında fazla olduğu dikkat çekmektedir. Buna karşın 2020 yılının başından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgını tüm sektörleri olduğu gibi turizm sektörünü de derinden sarmış ve salgın kapsamında alınan tedbirlerin bir sonucu olarak 2020 yılının ilk beş ayında bölgede yapılan çift kişi (tandem) uçuş sayısı yalnız 2.091 kişi ile sınırlı kalmış, bu durumun bir neticesi olarak Ocak 2020 - Ağustos 2020 döneminde KIRTUR'un gelirleri giderlerine oranla %(...) oranında daha az olmuştur. Alınan tedbirlerin gevşetilmesi ile birlikte bölgedeki çift kişi (tandem) uçuşlar artmaya başlamış; Haziran - Eylül aylarında uçuş sayıları sırasıyla 933, 8.849, 20.823 ve 15.282 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla 2011 yılından 2020 yılına kadar yıllar itibarıyla pist kullanım bedellerinde yaşanan artışa rağmen talebin yüksek oranda artmış olması ve salgın riskinin devam etmesine karşın Haziran 2020 itibarıyla talebin yeniden eski haline dönmesi, Fethiye bölgesinin ülkemizde yamaç paraşütü yapmak isteyen yerli veya yabancı turistler nezdinde vazgeçilmez nitelikte olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

- (72) Babadağ Mesire Alanı'nda bulunan atlayış pistlerine ilişkin bölgede oluşan fiyat, gelir ve giderler ile bölgenin talep yapısına ilişkin değerlendirmelerin ardından Fethiye bölgesinde oluşan fiyatların kıyaslanabilmesi adına Fethiye bölgesine ikame olabilecek bölgelerin hangileri olabileceği sorulduğunda, KIRTUR ve Fethiye Kaymakamlığı tarafından Denizli - Pamukkale, Antalya - Alanya, Kaş, Kemer bölgelerinin Fethiye bölgesine ikame olabileceği ifade edilmekle birlikte Türkiye'de yamaç paraşütünün ilk yapıldığı yer olan dünyaca ün yapmış Fethiye bölgesinin gerek doğal güzellikleri ile sunduğu eşsiz manzarası gerek 1.900 metre rakımdan yapılan uçuşların kalitesi göz önünde bulundurulduğunda Türkiye'deki hiçbir bölge ile kıyaslanamayacağı aşikârdır. Buna karşın fikir edinilebilmesi adına Fethiye bölgesi dışında yamaç paraşütü uçuşları için pist kullanım ücretinin talep edildiği tek bölge olarak bilinen Pamukkale bölgesinde fiyatlar incelenmiş; Pamukkale bölgesinde yamaç paraşütü uçuşlarının gerçekleştirildiği iki tepeden birisi olan Dinamik Tepesinde pist kullanım hizmeti sunan (.....)'nın pist kullanım bedeli olarak 2018 yılında tek kişi (single) atlayış için 10 TL, çift kişi (tandem) atlayış için 20 TL; 2019 yılında tek kişi (single) atlayış için 15 TL, çift kişi (tandem) atlayış için 25 TL; 2020 yılında tek kişi (single) atlayış için 20 TL, çift kişi (tandem) atlayış için 30 TL, yamaç paraşütü uçuşlarının gerçekleştirildiği diğer bir tepe olan Güney Tepesinde pist kullanım hizmeti sunan (.....)'in ise yaklaşık bir yıldır bu hizmeti ticari bir faaliyet olarak yürüttüğü ve ilk zamanlar tek kişi (single) atlayış için 10 TL, çift kişi (tandem) atlayış için 20 TL ücret alırken hâlihazırda tek kişi (single) atlayış için 15 TL, çift kişi (tandem) atlayış için 30 TL ücret aldıkları belirtilmiştir. Dolayısıyla sağlıklı bir sonuç vermemekle birlikte Babadağ bölgesinde uygulanan pist kullanım bedelleri Pamukkale bölgesi ile kıyaslandığında Babadağ bölgesinde uygulanan bedellerin Pamukkale bölgesinde uygulanan bedellerin iki katından daha fazla olduğu görülmektedir.
- (73) Fethiye bölgesinde uygulanan pist kullanım bedellerin belirlenmesi aşamasında sözleşmesel faktörlerin ve katlanılan yatırım maliyetlerinin yapısı da önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda KIRTUR tarafından Babadağ Mesire Alanı'nın işletme hakkının devralınmasının ardından katlanılan yatırım maliyetlerine dönemler itibarıyla aşağıda yer verilmektedir:

Tablo-4: 2011 - 2020 Yıllarına İlişkin Yatırım Maliyetleri

Yatırım Maliyetleri (TL)				
2011 - 2016	2017	2018	2019	2020
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

- (74) Babadağ Mesire Alanı'nı 2011 yılından Haziran 2017'ye kadar kontrolü altında bulunduran FGB, ilgili işletim hakkı sözleşmesinin toplam 29 yıla uzatılması için gerekli olan yatırımları yaşadığı finansal zorluklar nedeniyle yapamaması üzerine sahip olduğu işletim hakkını KIRTUR'a devretmiştir. Tablo-4'te görüldüğü üzere FGB'nin bölgenin işletim hakkına sahip olduğu 2011 - 2016 döneminde yalnız (.....) TL'lik yatırım maliyetlerine katlanılırken, KIRTUR'un işletim hakkına sahip olduğu 2017 yılından itibaren toplam (.....) TL yatırım maliyetlerine katlanılmıştır. Bunun yanı sıra Tablo-4'te yer verilen yatırım maliyetleri ile Tablo-3'te yer verilen faaliyet giderleri birlikte değerlendirildiğinde ise KIRTUR'un toplam giderlerinin %90'ından fazlasını yatırım maliyetlerinin oluşturduğu dikkat çekmektedir. Dolayısıyla gerek FGB'nin finansal zorluklar yaşaması nedeniyle 2011 yılında üstlendiği projeyi 2017 yılında devretmek zorunda kalması ve KIRTUR'un bu tarihten itibaren yüksek yatırım maliyetlerine katlanmasından gerek KIRTUR'un giderlerinin büyük bölümünü yatırım

maliyetlerinin oluşturmasından bölgedeki yatırımın büyüklüğü konusunda bir fikir edinilebilmekte ve uygulanan pist kullanım bedellerinin katlanılan yatırım maliyetlerine atfedilip atfedilemeyeceği önem kazanmaktadır.

- (75) KIRTUR'un katlanmış olduğu yatırım maliyetlerini esas olarak Babadağ Mesire Alanı'na ulaşımın kolaylaştırılması, böylece daha fazla insanın mesire alanında seyir noktalarına ulaşabilmesi ve bölgedeki faaliyetlerin bütün bir yıla yayılmasını sağlamak amacıyla üstlenilen teleferik ve telesiyej hatlarının yapımı işi oluşturmakta, bu yatırımların 2020 yılı sonu itibarıyla tamamlanması planlanmaktadır. Dolayısıyla yatırımların tamamlanması ile uzun dönemde tüketici lehine sonuçlar doğacağını, KIRTUR'un yatırım maliyetlerinin sona ererek, gelir getirici faaliyetlerinin artacağını (örneğin teleferik ve telesiyej hatlarının kullanımından elde edilecek gelirler) söylemek mümkündür.
- (76) Yapılan yatırımlar neticesinde bütün katılanların menfaatine sonuçların çıkacak olması nedeniyle maliyetlere katılım noktasında da ortak bir gayret gösterilmesi olağan karşılanabilecektir. Bu kapsamda, Babadağ Mesire Alanı'nın işletim hakkını 08.06.2017 yılında devralan KIRTUR'un, sözleşmenin bitiş tarihi olan 01.07.2040 tarihine kadar 23 yıl bu hakkı elinde bulunduracağı varsayımı altında; katlanmış olduğu toplam (.....) TL'lik²¹ maliyeti 23 yılda yürüteceği toplam pist kullanım faaliyetleri ile - toplam uçuş faaliyetleri kadar yapılacağı varsayımı altında- teleferik ve telesiyej faaliyetlerine paylaştırılması sonucunda faaliyet başına (.....) TL'lik bir maliyetten söz edilebilecektir²². Bir başka deyişle yıllık ortalama (.....) TL'lik bir yatırımdan söz edilebilmektedir. Bu çerçevede, yatırım maliyetleri yıllık olarak eşit şekilde dağıtıldığında teşebbüsün gelirlerinin şimdilik maliyetlerinin altında kaldığı söylenebilecektir.
- (77) Yukarıda yer verilen tespit ve açıklamalar çerçevesinde, başvuru konusu KIRTUR'un yamaç paraşütü uçuş ve pist kullanım ücretlerine fahiş miktarda artış yaparak hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiasına yönelik soruşturma açılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

²¹ Yatırımların 2020 yılı sonuna kadar devam edeceği bilinmekle birlikte Ağustos 2020'ye kadar olan katlanılan maliyetler göz önünde bulundurulmuştur.

²² Hesaplamalarda, 2017-2019 yıllarında yapılan yıllık ortalama uçuş miktarı olan 148.960 ve aynı sayıdaki teleferik ve telesiyej faaliyetleri (yıllık toplam 297.921, 23 yıllık toplam 6.852.175 faaliyet) baz alınmış ve toplam yatırım maliyeti, toplam faaliyet sayısına bölünmüştür.

J. SONUÇ

- (78) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.