

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2006-4-252 (Özelleştirme Nihai Bildirim)
Karar Sayısı : 07-41/452-174
Karar Tarihi : 16.5.2007

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Mustafa PARLAK
Üyeler : Tuncay SONGÖR, Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI,
M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN

B.RAPORTÖRLER : Oğuzkan GÜZEL, K.Oğuz KARAKOÇ, Evren SESLİ,
Muhammed GÜNDOĞDU

C. BİLDİRİMDE BULUNAN : Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü

20 **D. TARAFLAR** : - Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
Konya Yolu Üzeri 06330 Etiler/Ankara
- Fraport A.G. Frankfurt Airport Services Worldwide-
IC İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. Ortak Girişimi
Kızıllırmak Sk. No:31 Kızılay/Ankara

E. DOSYA KONUSU: Antalya Hava Limanı I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminalleri, CIP, İç Hatlar Terminali ile Müteimmimlerinin işletme haklarının kiralanmak suretiyle devri işlemine izin verilmesi talebi.

30 **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 13.12.2006 tarih, 8527 sayı ile giren Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ)'nin ön bildiriminde, Antalya Hava Limanı I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminalleri, CIP, İç Hatlar Terminali ile Müteimmimlerinin işletme haklarının 5335 sayılı "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair" Kanun'un 33. maddesi uyarınca kiralanmak suretiyle verilmesine ilişkin olarak, 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu'na yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" in 4. maddesi uyarınca Rekabet Kurulu'nun görüşü talep edilmiştir.

40 17.1.2007 tarih, REK.0.08.00.00/13 sayılı mesleki daire görüşü ile 25.1.2007 tarih, 3967 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal eden DHMİ'nin görüşü, 8.2.2006 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 07-13/94-M sayılı karar ile konuya ilişkin Rekabet Kurulu Görüşü oluşturulmuş ve anılan İdare'ye bildirilmiştir.

Takiben DHMİ tarafından, Kurum kayıtlarına en son 27.4.2007 tarih ve 2977 sayı ile giren, izin başvurusu yapılmıştır.

İhalenin tamamlanmasının ardından Çelebi Hava Servisi A.Ş. tarafından yapılan ve

07-41/452-174

50 Kurumumuza 18.4.2007 tarih, 2788 sayı, 30.4.2007 tarih, 3010 sayı, 3.5.2007 tarih, 3126 sayı ile intikal eden başvurularda, ihalenin yenilenmesi ve Antalya Hava Limanı I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminalleri, CIP, İç Hatlar Terminali ile Müteemmimlerinin işletme haklarının ihaleyi kazandığı bildirilen Fraport A.G. Frankfurt Airport Services Worldwide-IC İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. Ortak Girişimi (Fraport-IC)'ne devrine izin verilmemesi talep edilmiştir.

4054 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun"un 7. maddesi ile 1997/1 sayılı "Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ" ve 1998/4 sayılı Tebliğ'in ilgili hükümleri uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 11.5.2007 tarih, 2006-4-252/ÖN-07-OG sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu, 11.5.2007 tarih, REK.0.08.00.001-120/157 sayılı Başkanlık önergesi ile 07-41 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

- ilgili işlemin 4054 sayılı Kanun, 1998/4 sayılı ve 1997/1 sayılı Tebliğler uyarınca izne tabi bir devralma işlemi olduğu,
- 60 - yapılan ihale sonucunda Fraport-IC'nin Antalya Hava Limanı I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminalleri, CIP, İç Hatlar Terminali ile Müteemmimlerinin işletme haklarının kiralamasının 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi bağlamında bir sakınca yaratmayacağından izin verilmesinin yerinde olacağı görüşlerine yer verilmiştir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. İlgili Pazar

H.1.1. İlgili Ürün Pazarı

70 Havaalanı işletmeciliğine ilişkin olarak ilgili ürün pazarı belirlenirken, birkaç hususun göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Öncelikle, havaalanı işletmeciliği pazarında birincil müşteriler havayolu şirketleri ve buna bağlı olarak ikincil müşteriler ise yolculardır. Dolayısıyla, havaalanı işletmeciliği pazarında sunulan hizmetlerin bir kısmı yolcuların taleplerine, bir kısmı havayolu şirketlerinin taleplerine bir kısmı ise hem yolcuların hem de havayolu şirketlerinin taleplerine hitap edecektir. Öte yandan, havaalanı işletmeciliği hizmetlerinin tamamı bir bütün olarak tek bir teşebbüs tarafından verilebileceği gibi, hizmetin parçalara ayrılarak farklı teşebbüsler tarafından verilmesi de mümkündür. Bu noktada, hizmetin ne kadarının kim tarafından verdirileceğinin takdir yetkisi, havaalanının mülkiyet ve işletme haklarına sahip olan DHMİ'ye ait bulunmaktadır. Havaalanı işletmeciliği pazarı bu yönüyle değerlendirildiğinde söz konusu pazar, her biri 80 birer ilgili ürün pazarı olarak kabul edilebilecek şu alt pazarlardan oluşmaktadır:

- a) Havaalanı altyapı hizmetleri pazarı (pistlerin yapımı ve bakımı, terminallerin ısıtılması, havalandırma v.s.),
- b) Havaalanı yer hizmetleri pazarı (bagajların taşınması, yakıt ikmali, uçakların bakımı v.s) ve

c) Havaalanına ilişkin diğer ticari hizmetler pazarı (terminal bünyesindeki mağazalar, oteller, kafeteryalar, otoparklar, v.s).

90 Yukarıda yer verilen bilgiler ve ön bildirim konusu işlemin niteliği dikkate alındığında, her bir alt pazarın ilgili ürün pazarı olarak tanımlanmasına gerek bulunmadığından, genel olarak "havaalanı işletmeciliği hizmet pazarı" ilgili ürün/hizmet pazarı olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte, ön bildirime konu işlemin ağırlıklı olarak check-in kontuar tahsis hizmetleri, köprü tahsis hizmetleri, 400 hz, PCair ve su temin hizmetleri, reklâm panosu tahsisleri, karşılama banko tahsisi, duty free hizmetleri, yeme-içme hizmetleri ve benzeri hizmetlerden müteşekkil "havaalanı terminal işletmeciliği" olduğunun vurgulanmasında fayda görülmektedir.

H.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

100 Havaalanı işletmeciliği pazarına ilişkin ilgili coğrafi pazar belirlenirken tüketicilerin tercihleri önem arz etmektedir. Havaalanlarının öncelikli müşterileri olan havayolu şirketleri açısından bakıldığında, havaalanı tarafından sunulan altyapı ve yer hizmetlerinin kalitesi şüphesiz bir tercih sebebidir. Ancak ülkemizde, havaalanı işletmecilerinin uygulayacağı tarifelerin DHMİ tarafından onaylanması gerektiği dikkate alındığında, herhangi bir havaalanının tercih edilmesinin havayolu şirketinin maliyetlerinde ciddi bir değişiklik meydana getirmeyeceği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, havayolu şirketlerinin tercihlerinde esas belirleyici unsur, ilgili havaalanının potansiyeli ve yolcuların tercihidir.

110 Havaalanlarının coğrafi pazarı belirlenirken önem arz eden bir diğer husus havaalanının bölgesel bir havaalanı mı, yoksa uluslararası bir havaalanı mı olduğudur. Çünkü gerek havayolu şirketleri açısından, gerekse yolcular açısından havayolunun bölgesel veya uluslararası olması önemli bir tercih unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Çoğunlukla iç hat uçuşların yapıldığı bölgesel havaalanlarının hinterlandı daha dar bir alanı kapsamaktayken, daha az sayıda olan uluslararası havaalanlarının hinterlandı daha geniş bir alanı kapsamaktadır.

120 Uzun süreliğine devredilecek birim, Türkiye'de yerli ve yabancı turizmin en yoğun olduğu il olan Antalya'da bulunmaktadır. Antalya ili çevresinde havaalanına sahip diğer iller ise Isparta ve Muğla'dır. Antalya Hava Limanı'nın ağırlıklı olarak, tarihi ve doğal güzellikleri nedeniyle Antalya ili ve çevresinde konaklayan dış hat yolcularına hizmet verdiği görülmektedir. Diğer taraftan, Isparta'da bulunan 600.000 yolcu kapasiteli Süleyman Demirel Hava Limanı, iç ve dış hat uçuşlarına açık olmakla birlikte genel olarak iç hat yolcularına hizmet vermektedir. Muğla'da ise 8.000.000 yolcu kapasiteli Dalaman Hava Limanı ve 2.600.000 yolcu kapasiteli Milas-Bodrum Hava Limanı olmak üzere uluslararası uçuşlarda kullanılabilen iki hava limanı bulunmaktadır. Ancak söz konusu hava limanları ile Antalya ili ve çevresindeki turistik bölgeler arasındaki kara ulaşımının havayolu kullanmanın avantajlarını (süre, konfor, vb.) ortadan kaldıracak uzunlukta olması sebebiyle Dalaman Hava Limanı ve Milas-Bodrum Hava Limanı, Muğla ve çevresinde konaklayan dış hat yolcuları tarafından tercih edilmektedir. Benzer bir tespit Antalya Hava Limanı'nı tercih eden yolcular için de geçerli olmaktadır. Dolayısıyla, Antalya Hava Limanı ağırlıklı olarak Antalya ili ve çevresini tercih eden dış hat yolcularına hizmet verirken, Muğla'da bulunan iki hava limanı Muğla ili ve çevresini tercih eden dış

130 hat yolcularına, Süleyman Demirel Hava Limanı ise iç hat yolcularına hizmet vermektedir. Bu bilgiler çerçevesinde, ilgili coğrafi pazar "Antalya ili " olarak tespit edilmiştir.

H.2. Devralan Taraf: Fraport A.G. Frankfurt Airport Services Worldwide - IC İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. Ortak Girişimi

140 Faaliyetlerine 1969 yılında kurulan İbrahim ÇEÇEN şahıs firması ile başlayan ve hâlihazırda inşaat, turizm, enerji, tarım, liman ve havaalanı işletmeciliği gibi değişik sektörlerde 11 firmaya sahip olan IC Holding A.Ş.'nin bünyesinde faaliyet gösteren IC İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. (IC); toplu konut, hastane, okul, hükümet binaları, liman, havaalanı, altyapı tesisleri, enerji santralleri ve otel inşası alanlarında faaliyet göstermektedir. Teşebbüs, Çelebi-IC Antalya Havalimanı Terminal Yatırım ve İşletme A.Ş. ortaklığı ile Antalya Havalimanı II. Etap Dış Hatlar Terminali'ni işletmekte olup, işletme süresi ise 22.9.2009 tarihinde sona erecektir. IC'nin Çelebi-IC Antalya Havalimanı Terminal Yatırım ve İşletme A.Ş. ortaklığındaki payı dosya mevcudu bilgilere göre %(...)'dur.

2006 yılı cirosu (...) YTL olan IC'nin yönetim kurulu başkanlığını yürüten Fırat ÇEÇEN ve yönetim kurulu üyesi olan Yıldırım AKDEMİR, Çelebi-IC Antalya Havalimanı Terminal Yatırım ve İşletme A.Ş.'de de aynı görevleri yürütmektedir.

150 Ortak girişimin diğer tarafı olan Fraport A.G. Frankfurt Airport Services Worldwide (Fraport) havaalanı işletmeciliği alanında faaliyet göstermektedir. Fraport başta 1924 yılından beri işletmeciliğini yürüttüğü Frankfurt Hava Limanı olmak üzere dünyada toplam 10 hava limanının işletmecisi konumundadır. Bu hava limanlarından biri olan Antalya Havalimanı 1. Etap Dış Hatlar Terminali'nin işletme süresi 14.09.2007 tarihinde sona erecektir. Fraport'un 2006 yılı cirosu (...) YTL olarak gerçekleşmiştir.

H.3. Devre Konu Birim: Antalya Hava Limanı

1960 yılında hizmete açılan Antalya Hava Limanı, şehir merkezine 13 km uzaklıkta kurulmuştur. Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı'nın (ICAO) yaptığı sınıflandırmaya göre CAT I (Kategori I) niteliklerine sahip olan hava limanının toplam 1.586.000 m² kurulu alanı bulunmaktadır.

160 Antalya Hava Limanı, turizm sektöründe yaşanan olumlu ilerlemeler sonucunda Atatürk Hava Limanı'ndan sonra ülkemizin en büyük ikinci meydanı haline gelmiştir. 2005 yılı verilerine göre, uçak trafiği bakımından toplam trafiğin %19,5'inin gerçekleştiği bu hava limanı, toplam yolcu trafiğinin de %29,09'una hizmet eder durumdadır. 2006 yılında ise Antalya Hava Limanı toplam yolcu trafiğinin %25'ine hizmet vermiştir.

Ayrıca, Antalya Hava Limanı 2005 yılında 1.608.749'u iç hat, 14.256.114'ü dış hat olmak üzere toplam 15.864.863 yolcuya hizmet vermiştir. 2006 yılındaki toplam yolcu sayısı ise 14.581.346'dır.

170 2006 yılında Antalya Hava Limanı'ndaki yolcu trafiğinin yaklaşık %84,68'inin Nisan-Ekim dönemindeki 7 aylık sürede gerçekleşir. Bu yapısı nedeniyle Antalya Hava Limanı sezonsal yoğunluk yaşanan bir hava limanı özelliği göstermektedir.

Dosya mevcudu bilgilere göre, Antalya Hava Limanı'nın 1987-2001 döneminde iç hat yolcu sayısı %183, dış hat yolcu sayısı %1960 ve toplam trafiği %1410 oranında artmıştır.

180 Antalya Hava Limanı'nda hâlihazırda bir iç hatlar ve 2 dış hatlar terminali mevcuttur. 1998 yılında hizmete giren ve Antalya ili ile bölgenin artan turizm kapasitesi paralelinde yetersiz kalan I. Etap Dış Hatlar Terminali'ne ilave olarak YİD modeli ile yeni bir dış hatlar terminalinin yapımına karar verilmiş ve Kasım 2003 yılında yapılan ihale sonucunda 30 Mart 2004 tarihinde yapımına başlanan II. Dış Hatlar Terminali Nisan 2005'te hizmet vermeye başlamıştır. Hâlihazırda her iki terminal de farklı işletmeci firmalar tarafından işletilmektedir. I. Etap Dış Hatlar Terminali Antalya Havalimanı Uluslararası Terminal İşletmeciliği A.Ş. tarafından işletilirken, II. Etap Dış Hatlar Terminali Çelebi-IC Antalya Havalimanı Terminal Yatırım ve İşletme A.Ş. tarafından işletilmektedir.

H.4. Değerlendirme

H.4.1. Çelebi Hava Servisi A.Ş.'nin Başvurusuna İlişkin Değerlendirme

190 Dosya konusu ihale sürecine katılan Çelebi Hava Servisi A.Ş. Kurumumuza yapmış olduğu müracaatlar ile sürecin rekabetçi bir yapı arz etmediği ve rekabet hukuku ilkelerine uygun olmayan devir işlemine izin verilmemesi gerektiği yönünde talepte bulunmuştur.

- İhale şartlarına ilişkin iddialar

200 Söz konusu dilekçede ilk olarak, ihaleye katılımı istenen şartların ihalenin rekabetçi bir yapıda oluşmasına engel olduğu değerlendirilmesinde bulunulmakta, işletmecide aranan know-how kıstasları olan Terminal büyüklüğü, yolcu sayısı ve işletme dönemi, işletmeci ortağın ortak girişimdeki payının %51 olması ve yabancı ortakların da asgari bu oranda ortak olması zorunluluğu getirilmesi ve işletme ruhsatının bizzat ihaleye katılacak tüzel kişilik adına olması gereği gibi kıstasların ihaleye katılımı gereğinden çok daha fazla güçleştirdiği ifade edilmekte ve izin sürecinin bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği aktarılarak devir işlemine izin verilmemesi gerektiği ifade edilmektedir.

Esasen, Şartnamede 07-13/94-M sayılı Kurul kararına aykırı bir düzenleme bulunmamaktadır.

- İhale öncesi DHMİ'ye gönderilen Rekabet Kurumu görüşünde, TAV'ın havalimanı işletmeciliği pazarındaki hakim durumunu güçlendireceği ve Havaş'la dikey bütünlük oluşturacağı gerekçesiyle ihaleye baştan sokulmaması gerektiği iddiası.

210 TAV Grubu Türkiye'de Atatürk Hava Limanı terminal işletmesini yürütmekte, aynı zamanda yap-işlet-devret yöntemiyle inşasını tamamladığı, Ankara Esenboğa ve İzmir Adnan Menderes Hava Limanları terminal işletmelerini de sürdürmektedir. Diğer taraftan TAV Grubu, havaalanı yer hizmetleri, şehir merkezi havaalanı arasında yolcu taşıma hizmetleri ve havaalanı otopark hizmetleri pazarında faaliyet gösteren HAVAŞ'ın da hakim ortağıdır. Atatürk Hava Limanı Terminal Hizmetlerini sunan TAV Grubunun Havaş'ta çoğunluk hisselerini devralmasının sektörde dikey bütünleşme yaratabileceği iddiası Rekabet Kurulu'nun 28.7.2005 tarih ve 05-49/704-191 sayılı devralma kararında

220 ele alınmıştır. Kararın “Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme” bölümünde, terminal ve yer hizmetlerinin DHMİ tarafından regüle edilen bir pazar olması ve yer hizmetlerinin havayolu şirketlerinin tercihlerine bağlı olarak ister mevcut teşebbüslerden (Çelebi Hava Servisi ve Havaş) ya da bu hizmetleri havayollarının kendi teşkilatları aracılığıyla sunabilmeleri nedeniyle, bu pazardaki dikey yoğunlaşmanın piyasaya yeni girecek teşebbüslere giriş engeli yaratmayacağı, dolayısıyla ilgili pazardaki rekabetin önemli ölçüde kısıtlanmasının söz konusu olmadığı sonucuna varılmıştır.

230 Diğer taraftan, havaalanı yer hizmetleri havaalanı terminal işletmeciliğiyle entegre olmayan farklı iş kollarıdır. Terminal işletmeciliği ve yer hizmetleri sektörü katı regülasyonlara tabii olduğundan, iki sektörde de faaliyet gösteren bir teşebbüsün bu sektörden hizmet alan işletmelere -özellikle de havayolu şirketlerine- karşı bir hakimiyeti söz konusu olamayacaktır. Aynı şekilde TAV grubunun ihale öncesi Antalya Hava Limanı terminalini devralması halinde hakim durumunu güçlendireceği gerekçesiyle bu Grubun ihaleye girişinin engellenmesi rekabet hukuku prensipleriyle bağdaşmamaktadır. Bu yönde bir değerlendirme ihalenin rekabetçi şartlarla gerçekleşmesi gereği ile de ters düşmektedir.

- İlgili coğrafi pazarın Türkiye Cumhuriyeti sınırları olarak belirlenmesi gerektiği iddiası.

Şikayetçi Rekabet Kurulu'nun 28.7.2005 tarih 05-49/704-191 sayılı kararında havalimanları yer hizmetleri pazarı için ilgili coğrafi pazarın Türkiye Cumhuriyeti olarak belirlenmesinden yola çıkarak terminal işletmeciliği için de aynı pazarın tercih edilmesi gerektiğini iddia etmiştir.

240 İlgili coğrafi pazar, incelemeye konu faaliyetin niteliği ve faaliyetin ifa edildiği yere bağlı olarak, homojen rekabet koşullarının varlığı ile belirlenmektedir. Literatürde ilgili coğrafi pazarın tespitinin pazarın topraksal sınırı, taşıma maliyetleri, belirli sağlayıcılar bakımından tüketici tercihlerine bağlı olduğu ifade edilmiştir.

250 Diğer bir deyişle, ilgili coğrafi pazarın Türkiye sınırları olarak belirlenmesi halinde, Türkiye'nin diğer bölgelerindeki hava limanlarının (örn. İstanbul Atatürk Hava Limanı ya da Ankara Esenboğa Hava Limanı) Antalya Hava Limanı'na ikame olabileceği iddia edilmektedir. Ancak Antalya Hava Limanı yolcu profiline bakıldığında, hava limanını kullanan yolcuların çok büyük bir kısmının Antalya'ya tatil amaçlı olarak yurtdışı charter seferleriyle geldiği görülmektedir. Bilindiği üzere, charter seferleri, seyahat acenteleri tarafından sezonluk kiralanan uçaklarla yolcu kalkış noktası ile seyahat varış noktası arasında direkt seferler yapılan yolculuklardır ve charter seferleri geniş turist kitlelerine tur operatörleri tarafından sunulan paket programlar içinde yer almaktadır. Dolayısıyla, bu programdaki bir yolcunun ya da acentenin hava limanı terminal hizmetlerinin fiyatlarının artması halinde, başka bir havalimanını kullanması ekonomik açıdan rasyonel değildir. İlgili coğrafi pazarın tespitinde, her hava limanı kendi coğrafi pazarında tek olmakta ve diğer hava limanlarıyla aynı pazarda yer almamaktadır. Bu çerçevede, ilgili coğrafi pazarın Antalya ili olarak tespit edilmesi gerektiğinden, bu iddianın bir temeli bulunmamaktadır.

260 - **Özel Sektör Havalimanı pazarının %65,2'sinin TAV tarafından kontrol edildiği ve eğer ihale TAV tarafından kazanılsaydı, bu pazardaki payının %94,7'ye ulaşacağı iddiası.**

270 Söz konusu dilekçede hava limanı işletmeciliği pazarı işletmecilerinin sermaye yapısına göre, DHMİ hava limanı işletmeciliği pazarı ve özel sektör hava limanı işletmeciliği pazarı olarak ikiye ayrılmış ve TAV'ın pazar payı özel sektör hava limanı işletmeciliği pazarındaki payına göre hesaplanmıştır. Rekabet Kurulu'nun yerleşik kararlarında da görüldüğü üzere, ilgili ürün pazarı belli bir ürün ya da hizmet ve onunla yüksek ikame edebilirliği olan diğer mal ya da hizmetlerden oluşan pazar olarak tanımlanmaktadır. İlgili ürün pazarında bir mal ya da hizmetin diğer mal ya da hizmetlerle aynı pazarda sayılabilmesi için bu iki ürünün tüketici gözünde nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olması gerekmektedir. Buna göre, bu hizmetten faydalananlar (havayoluyla seyahat edenler, havaalanındaki işletmeciler, vb.) açısından bakıldığında havaalanı terminalinin DHMİ ya da özel sektör tarafından işletilmesinin bu hizmetten faydalananlar açısından fark yaratmadığı görülmektedir. Bu çerçevede, ilgili ürün pazarı havalimanı işletmeciliği hizmet pazarı olarak belirlenmiştir.

280 Ayrıca, bir teşebbüsün ilgili pazardaki payı ilgili ürün pazarı ve ilgili coğrafi pazardaki payına göre tespit edilmektedir. Bu anlamda devre konu Antalya Hava Limanı işletmesi için tek yapılı işletmeci modeli de öngörüldüğünden, devir alacak olan her teşebbüsün ilgili pazardaki pazar payı %100 olacaktır. Hava limanlarının birbirlerine ikamesinin çok düşük olması ve her hava limanın ayrı bir coğrafi pazara sahip olması nedeniyle, TAV Grubunun özel hava limanı işletmeciliği pazarındaki yoğunlaşma oranının hesaplanması rekabet hukuku ilkeleri bakımından geçerli bir argüman değildir. Bu değerlendirme ancak potansiyel rekabet etkileri bakımından, ihalenin TAV tarafından kazanılması durumunda dikkate alınabilecek bir özellik taşımaktadır.

4.2. İhale Sonrası İşletme Dönemine İlişkin Değerlendirme

290 Antalya Hava Limanı I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminalleri hâlihazırda farklı firmalar (I. Etap Dış Hatlar Terminali Antalya Havalimanı Uluslararası Terminal İşletmeciliği A.Ş. tarafından işletilirken, II. Etap Dış Hatlar Terminali Çelebi-İC Antalya Havalimanı Terminal Yatırım ve İşletme A.Ş.) tarafından işletilmektedir. İhale sonrasındaki dönemde ise dış hatlar terminallerindeki iki farklı işletmecili yapıya son verilmiş ve tek işletmecili bir yapıya geçilmiş olunacaktır. Uçak ve yolcu servis hizmetlerine ilişkin fiyat tarifelerinin DHMİ tarafından yayımlandığı ve Antalya Hava Limanı Dış Hatlar Terminalleri'nin iki farklı işletmeci tarafından işletilmesi nedeniyle bu hava limanına özgü olarak uçak ve yolcu dağılımının DHMİ tarafından belirlendiği bir yapıda, terminal işletmecileri arasındaki rekabet ancak potansiyel yolcu sayısı ve terminallerdeki ticari alanların kiralanması konularında olabilecektir. Yolcu potansiyelinin, firmaların tanıtım ve hizmet stratejilerinden bağımsız olarak ülke politikaları, doğal afetler, terör gibi birçok değişkene bağlı olduğu göz önüne alındığında iki terminalin bir ya da birden fazla firma tarafından işletilmesinin rekabet şartlarının tesisi bakımından herhangi bir farklılık yaratmayacağı kanaatine varılmıştır. Havacılık sektöründeki birçok alan gibi terminallerdeki ticari alanların kiralanması konusunda da birtakım düzenlemeler bulunmakla birlikte, tek işletmecili yapı nedeniyle ortaya çıkabilecek rekabet kısıtının verilecek hizmetin niteliği ile dengelenebilecek düzeyde olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, Antalya I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminallerinde ihale ile oluşturulması planlanan tek işletmecili yapının terminallerin farklı işletmeciler tarafından işletilmesinin yol açtığı bazı dezavantajları ortadan kaldıracığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki, Antalya I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminalleri'nin bir firma tarafından işletilmesinin; yolcu ve uçak dağılımı konusunda işletmecilerin ve yolcuların yaşadığı sorunları azaltacağı, güvenliğin çok büyük öneme sahip olduğu havacılık sektöründe tek merkezden güvenlik planlaması yapılmasının etkinlik sağlayacağı, sezonsal olarak (Nisan-Ekim) yoğunluğun olduğu hava limanında yoğun olmayan dönemlerde tek terminalin işletilmesinin hem kamu hem de işletmeci açısından maliyetleri önemli oranda düşüreceği değerlendirilmektedir. Son olarak, bu yapı DHMİ'nin denetim ve koordinasyonunu kolaylaştırarak, hava limanının daha etkin bir şekilde işletilmesini sağlayacaktır. Dolayısıyla, her iki terminalin işletmeciliğinin tek bir firma tarafından yapılmasının yaratacağı etkinlik dikkate alındığında, rekabet şartları üzerinde oluşabilecek olumsuzlukların mevcut durumda kabul edilebilir düzeyde olduğu kanaatine varılmıştır.

İhale sonucunda I. Etap Dış Hatlar Terminali, CIP, İç Hatlar Terminali ile Müteimmimleri 17 yıl 3 ay 17 gün ve II. Etap Dış Hatlar Terminal Binası ve Müteimmimleri 15 yıl 3 ay 8 gün için Fraport-IC'ye kiralanmasına karar verilmiştir. Esasen, regülasyona tabi olan ve DHMİ ile T.C. Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün sürekli denetimine tabi olan havaalanı işletmeciliği pazarındaki rekabet, halihazırda yolcu sayısı ile terminallerdeki ticari mekanların, duty free, yiyecek-içecek dükkanlarının kiralanması alanlarında görülmektedir. Pazardaki bu yapı işletmeci firmaların hareket alanını oldukça kısıtlamakta ve rekabetçi yapının oluşumunu büyük oranda engellemektedir. Ancak, pazarda zamanla yeni açılımların gerçekleşebileceği ve daha rekabetçi bir yapının oluşabileceğinin de göz ardı edilmemesi gereken bir unsur olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, bu tür ihalelerde öngörülen sürelerin gereğinden uzun olması piyasa kapama etkisinin oluşması riskini taşımaktadır. Bu çerçevede, kamu sektörünün işletmecilik alanından çekilerek düzenleyici konuma gelmesi neticesinde, kamunun çekildiği alanlarda geleceğe yönelik kapama etkisi oluşturularak özel tekellerin meydana getirilmesi pazarda rekabeti ortadan kaldıracaktır. Bu bağlamda, ihale sonucunda Antalya Hava Limanı'nın Fraport-IC tarafından işletilmesine yönelik olarak belirlenen sürelerin ilgili pazarda oluşabilecek değişikliklerin yeniden değerlendirilebilmesini sağlayacak düzeyde olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, hava limanlarının doğal tekel olmaları sebebiyle bu alanda regülasyonun zorunluluk arz ettiği ve aksi halde bir tekel oluşmasına imkan tanınacağı dikkate alındığında, tesisteki iç ve dış hat yolcu servis ücretlerine ilişkin tarifenin tamamıyla İdare tarafından tespit edileceğine ilişkin İhale Şartnamesi'ndeki "Ücret Belirleme Yöntemleri" başlıklı 12. maddenin rekabet ortamının tesis edilmesine yönelik önemli ve şu aşamada yeterli bir düzenleme olduğu kanaatine varılmıştır.

4.3. İşlemin 1997/1 sayılı Tebliğ Açısından Değerlendirilmesi

Kurul'un 8.2.2007 tarih, 07-13 sayılı toplantısında Antalya Hava Limanı I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminalleri, CIP, İç Hatlar Terminali ile Müteimmimlerinin işletme haklarının kiralanmak suretiyle verilmesi işleminin 1998/4 sayılı Tebliğ'de öngörülen ciro ve pazar payı eşiklerini aşması ve "terminal işletme hakkı"nın hukuki bir imtiyaz olarak değerlendirilmesi nedeniyle ön bildirim tabi olduğuna karar vermiştir. Bu çerçevede,

350 1998/4 sayılı Tebliğ'in "İzin Başvurusuna Tabi Özelleştirme Yolu ile Devralmalar" başlıklı 5. maddesi uyarınca, Rekabet Kurumu'na ön bildirimde bulunulması zorunlu olan özelleştirme yolu ile devralma işlemleri için izin alınması da zorunlu olduğundan, dosya konusu işlemin izne tabi bir özelleştirme işlemi olduğu değerlendirilmektedir.

360 Antalya Hava Limanı I. Etap Dış Hatlar Terminali'nin Fraport'un sahibi olduğu Antalya Havalimanı Uluslararası Terminal İşletmeciliği A.Ş., II. Etap Dış Hatlar Terminali'nin IC'nin %(...) oranında hisseye sahip olduğu Çelebi-IC Antalya Havalimanı Terminal Yatırım ve İşletme A.Ş. ve iç hatlar terminali ile CIP'in DHMİ tarafından işletilmekte olduğu dikkate alındığında, Antalya Hava Limanı'nın Fraport-IC veya TAV tarafından devralınması işleminde havalimanının kontrolünün el değiştirdiği ve bu çerçevede işlemin 1997/1 sayılı Tebliğ'in 2. maddesi anlamında bir devralma işlemi olduğu anlaşılmaktadır.

370 Tebliğ'in 4. maddesinde "bir birleşme veya devralma sonucunda birleşmeyi veya devralmayı gerçekleştiren teşebbüslerin, ülkenin tamamında veya bir bölümünde ilgili ürün piyasasında, toplam pazar paylarının, piyasanın % 25'ini aşması halinde veya bu oranı aşmasa bile toplam cirolarının yirmibeş trilyon Türk Lirası'nı aşması halinde Rekabet Kurulu'ndan izin almaları zorunludur." hükmü yer almaktadır. Antalya Hava Limanı'nın yolcu kapasitelerine göre hesaplanan pazar payı'nın %100 (Alanya Gazipaşa Hava Alanı henüz hizmete girmemiş olması sebebiyle değerlendirmeye alınmamıştır.) ve hava limanının sadece iç ve dış hat yolcu servis ücretlerinden kaynaklanan 2005 yılı gelirinin yaklaşık (...) YTL olması sebebiyle Tebliğ'de öngörülen pazar payı ve ciro eşikleri aşılmaktadır.

Bildirim konusu işlem ile ilgili olarak pazarda rekabetin nasıl etkileneceği, bu bağlamda da devralma işleminin pazarda bir hakim durum yaratıp yaratmayacağı ve/veya var olan bir hakim durumun kötüye kullanılmasına yol açıp açmayacağına ilişkin olarak ise bir önceki bölümde yer verilen değerlendirmeler de dikkate alınması suretiyle, Antalya Hava Limanı'nın halihazırda iki farklı terminalini işletmekte olan Fraport-IC'nin hava limanının tamamını birlikte işletmesinin herhangi bir sakınca doğurmayacağı kanaatine varılmıştır.

I. SONUÇ

380 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

390 Antalya Hava Limanı I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminalleri, CIP, İç Hatlar Terminali ile Müteimmimlerinin işletme haklarının Fraport A.G. Frankfurt Airport Services Worldwide-IC İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. Ortak Girişimi'ne kiralanmak suretiyle verilmesi için Rekabet Kurumu'na, 1998/5 sayılı Tebliğ ile değişik 1998/4 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" çerçevesinde yapılan izin başvurusunun, 4054 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun" ve 1997/1 sayılı "Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ" çerçevesinde değerlendirilmesi neticesinde;

- ilgili işlemin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile 1998/4 sayılı ve 1997/1 sayılı Tebliğler uyarınca izne tabi bir devralma işlemi olduğuna,

07-41/452-174

- işlem sonucunda aynı Kanun maddesinde belirtilen nitelikte hakim durum yaratılmasının veya mevcut hakim durumun güçlendirilmesinin ve böylece ilgili pazarda rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmadığına, bu nedenle bildirim konu işleme izin verilmesine

OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Rekabet Kurulu'nun 16.05.2007 günlü 07-41/ 452-174 sayılı Kararına;

KARŞI OY GEREKÇESİ

Rekabet Kurulu Kararı; Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün 19 Nisan 2007 günlü B.11.2.DHM.O.65.04.00.286/1999-5606 sayılı başvurusu ile incelemenin konusu olan "Antalya Hava Limanı I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminali, CIP ve İç Hatlar Terminali ile mütemimlerinin işletme haklarının 5335 sayılı "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair" Kanununun 33.maddesi uyarınca kiralanmak suretiyle devredilmesine ilişkin değerlendirme ile söz konusu ihale sürecinde yer alan Çelebi Hava Servisi A.Ş.'nin 18.04.2007 gün ve 2788 sayılı, 30.04.2007 gün ve 3010 sayılı başvurularına ilişkin değerlendirmeyi içermektedir.

27.04.2005 gün 25798 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 33 üncü maddesinin birinci fıkrasında; Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ), işletiminde bulunan hava alanları ile işletme dönemlerinin sonundan itibaren Yap – İşlet – Devret modeli çerçevesinde yaptırarak işletimini özel sektöre verdiği terminalleri ve / veya hizmetin bütünlüğü yönünden gerek gördüğü diğer tesisleri ; 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 18. maddesinin (A) fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde kiralama ve/veya işletme haklarının verilmesi yöntemlerini kullanarak ihale yoluyla özel hukuk tüzel kişilerine 49 yılı geçmemek üzere devredilebileceği, işin özelliğine göre belirtilen yöntemlerin birlikte veya ayrı ayrı kullanılabilceği, bu konuda karar vermeye DHMİ Yönetim Kurulunun yetkili olduğu kurala bağlanmıştır.

Aynı maddenin 5 inci fıkrasında da ... ihale Komisyonunun belirlenen ve ilan edilen ihale usulü çerçevesinde ihaleyi gerçekleştireceği, İhale Komisyonunca alınan ihale kararının, DHMİ Yönetim Kuruluna sunulacağı ve Yönetim Kurulunun onayı ile kesinlik kazanacağı, kesinleşen ihale kararının kamuoyuna duyurulacağı belirlenmiştir.

Özelleştirme işlemleri, Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'un 7 inci maddesinin son fıkrasındaki atıfla Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkındaki 1998/4 sayılı Rekabet Kurumu Tebliğine göre değerlendirilmekte olup, Tebliğin 6.maddesinde; Rekabet Kurumuna izin başvurusunun ihale işleminin sonuçlanmasından sonra ve fakat Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun özelleştirilecek teşebbüs yada mal veya hizmet üretimine yönelik birimin nihai devir işlemine ilişkin kararından önce, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın Özelleştirme Yüksek Kuruluna sunacağı Özelleştirme Yüksek Kurulu karar taslağında yer alacak her teklif sahibi için bağımsız dosyalar şeklinde yapılacağı ifade edilmiştir.

18.11.1998 günlü ve 23527 sayılı Resmi gazetede yayınlanan 1998/4 sayılı Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair 1998/5 sayılı Tebliğin 2 inci maddesi ile 1998/4 sayılı Tebliğin 7 inci maddesine eklenen fıkrada ise; Özelleştirme yoluyla devirlerin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı dışında diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi halinde de 1998/4 sayılı Tebliğ hükümlerinin uygulanacağı, bu takdirde Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yerine getirilmesi öngörülen yükümlülüklerin, devri gerçekleştirilecek kamu kurumu veya kuruluşlarınca yerine getirileceği belirtilmiştir.

Olayda özelleştirme niteliği taşıdığı tartışmasız olan Antalya Hava Limanı I. ve II. Etap Dış Hatlar Terminali, CIP ve İç Hatlar Terminali ile mütemimlerinin işletme haklarının 17 yıl ve 15 yıllık sürelerle kiralanmak suretiyle devredilmesine ilişkin işlemlerin 1998/4 sayılı Tebliğ usulü benimsenerek gerçekleştirildiği DHMİ'nce de beyan edilmiştir.

1998/4 sayılı Tebliğin 7.maddesine 1998/5 sayılı Tebliğle ekli fıkra hükmü karşısında DHMİ, Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yerine getirilmesi öngörülen yükümlülükleri kendisi yerine getirmek durumundadır.

Diğer taraftan söz konusu özelleştirme işlemi 5335 sayılı Yasanın 33 üncü maddesi uyarınca Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından değil, DHMİ Yönetim Kurulu tarafından onaylanarak kesinleşebilir.

Dolayısıyla, heriki mevzuat birlikte değerlendirildiğinde DHMİ ihale komisyonu kararının DHMİ Yönetim Kurulunun onayına sunulmadan önce Rekabet Kurulunun iznine başvurulması gerekirdi.

Oysa İhale komisyonu kararı üzerine 1998/4 sayılı Tebliğe göre Rekabet Kurulu'nun izni alınmaksızın ihalenin sonucu DHMİ Yönetim Kurulunun onayı ile kesinleşmiş ve kesinleşen ihale kararı kamuoyuna duyurulmuştur.

Bu aşamadan sonra Rekabet Kurulunca yapılacak değerlendirmenin "izin" kararı olması mümkün değildir.

Kaldı ki DHMİ ihale Komisyonunca ihale süreci sadece iki teşebbüs ile yürütülerek ve sonuçlandırılmış, Rekabet Kurulu'nun GÖRÜŞ KARARI'nın Azlık Oyu'nda ifade ettiğim gibi pazara giriş şartlarındaki söz konusu kısıtlama ile rekabetçi bir ihale süreci de gerçekleşmemiştir.

Öte yandan; Kurul Kararında Çelebi Holding'in 30.04.2007 tarih 3010 sayılı ve ihale sürecinin rekabete aykırı olduğu iddialarını içeren şikayet başvurusu da değerlendirilerek bir sonuca varılmış olmasına karşın, kararın başlığında şikayetçiye yer verilmediği gibi sonuçta da şikayetin reddedildiği açıkça belirtilmemiş, iddialara ilişkin değerlendirmelerin gerekçe içinde yer almış olması yeterli görülmüştür.

07-41/452-174

Oysa Őikayete yönelik değerlendirme sonucuna kararda açıkça verilmeli, karar Őikayetiye de tebliğ edilmeliydi.

Açıkladığım nedenlerle Antalya Hava Limanının kiralanmak suretiyle devrine izin veren Kurul Kararına katılmıyorum.

Süreyya ÇAKIN
Kurul yesi