

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-4-57

(Önaraştırma)

Karar Sayısı : 10-45/804-266

Karar Tarihi : 24.6.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI

Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, Mehmet Akif ERSİN,
İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY,
Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

10

B. RAPORTÖRLER : Bekir KOCABAŞ, Burcu CAN, Zeynep ŞENGÖREN

C. BAŞVURAN : Türkiye Özel Sektör Havacılık İşletmeleri Derneği
Temsilcisi: Av. Berna SALMAN, Av. Ümit ALBAYRAK,
Av. Zeynep P. KESKİN
Nişantaşı, Teşvikiye Cd. No:5/5 34365 Şişli/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : İstanbul Sabiha Gökçen Uluslararası Havalimanı Yatırım
Yapım ve İşletme A.Ş.
Terminal Binası, 34912 Pendik/İstanbul

20

E. DOSYA KONUSU: İstanbul Sabiha Gökçen Uluslararası Havalimanı Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş. (ISG)'nin dış hat yolcu servis fiyatlarını İstanbul Atatürk Havalimanı'nda uygulanan 15 ABD Doları'nın üzerine çıkartarak 12 Avro'dan 15 Avro'ya yükselttiği ve böylece fahiş fiyat uygulamak suretiyle hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiası.

30

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikâyet başvurusunda, Sabiha Gökçen Uluslararası Havalimanı'nın (SAW) özelleştirilmesine ilişkin İhale Şartnamesi'nin "ücret belirleme yöntemleri" başlıklı 24. maddesinin üçüncü fıkrasında, SAW'daki tarife ücretlerinin İstanbul Atatürk Havalimanı'nda uygulanan ücret tarifeleri esas alınarak uygulanması gerektiği hükme bağlandığı halde, söz konusu düzenlemeye aykırı olarak ISG'nin SAW 2010 yılı ücret tarifesinde dış hat yolcu servis ücretlerini 12 Avro'dan 15 Avro'ya çıkardığı ve böylece SAW'daki yolcu servis ücretlerinin 15 ABD Doları olan Atatürk Havalimanı'ndaki ücretlerin üzerine çıktığı; söz konusu tarifenin Havaalanı İşletme ve Havacılık Endüstrileri A.Ş (HEAŞ) tarafından da uygun görülerek Ulaştırma Bakanlığınca onaylandığı belirtilmekte ve böylece SAW'ın işletme hakkını devralmasıyla birlikte havalimanında sunduğu hizmetler bakımından hâkim duruma gelen ISG'nin fahiş fiyat uygulamak suretiyle hâkim durumunu kötüye kullandığı iddia edilmektedir.

40

Başvuruda ayrıca, SAW'da uygulanan söz konusu ücretlerin, havayolu firmaları açısından telafi edilemeyecek zararlara yol açacağı belirtilerek, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesi kapsamında fiyat artışlarından önceki durumu koruyucu nitelikte geçici tedbirlere karar verilmesi talep edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 8.3.2010 tarih ve 2066 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 8.4.2010 tarih ve 2010-4-57/İİ-10-SY sayılı İlk

10-45/804-266

İnceleme Raporu, 15.4.2010 tarih ve 10-31 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 10-31/468-M sayı ile karar verilmiştir.

50 İlgili karar uyarınca düzenlenen 18.6.2010 tarih ve 2010-4-57/ÖA-10-365.B.K. sayılı Önaraştırma Raporu 21.6.2010 tarih ve REK.0.08.00.00-110/237 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-45 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da; SAW'da uygulanan dış hat yolcu servis ücretlerinin 12 Avro'dan 15 Avro'ya yükseltilmesinin aşırı fiyat niteliğini taşımadığı, dolayısıyla başvuru konusuna ilişkin olarak herhangi bir işlem yapılmasına gerek bulunmadığı görüşüne yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

60 ISG'nin, SAW'da sahip olduğu işletme hakkının, havalimanındaki terminallerin, otoparkların, otelin ve CIP tesisinin işletilmesi ile uçak yakıt ikmal operasyonlarını ve yer hizmetlerini kapsadığı belirlenmiştir. Buna karşılık başvurunun konusu, ISG'nin havayolu şirketlerinden talep ettiği dış hat yolcu servis ücretlerine ilişkindir. Havalimanı işletmeciliğinde havayolu şirketlerinden alınan yolcu servis ücretleri ise, genel olarak yolculara terminalin kullanılmasıyla bir karşılığı olarak alınmaktadır. Dolayısıyla, dosya bakımından ilgili ürün pazarının "havalimanı terminal işletmeciliği hizmet pazarı" olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Dosyanın niteliği gereği, coğrafi pazara ilişkin bir tanımlama yapılmamıştır.

I.2. Tespitler ve Değerlendirme

I.2.1. Hakkında Önaraştırma Yapılan Taraf: İstanbul Sabiha Gökçen Uluslararası Havalimanı Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş.

80 ISG, Türkiye'de turizm, enerji, çimento, gıda ve inşaat gibi alanlarda faaliyet gösteren Limak Holding, Hindistan'da faaliyet gösteren altyapı gruplarından GMR Infrastructure ve 1991 yılından bu yana havalimanı işletmeciliği yapan Malaysia Airports Holdings Berhad ortaklığında kurulmuştur. Bu üçlü konsorsiyum tarafından idare edilen ISG, SAW'da mevcut terminallerin işletme hakkının yanı sıra otopark işletmesi, yer hizmetleri, kargo, uçak yakıt ikmal operasyonları ve havalimanı oteli ile CIP tesislerini işletme hakkına sahiptir. Mülkiyeti Savunma Sanayi Müsteşarlığı'na (SSM) ait SAW 2008 yılı öncesinde yine SSM'nin iştiraki olan HEAŞ tarafından işletilmekte iken "Sabiha Gökçen Havaalanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası ve Müteammimleri Projesi", yap işlet devret modeli ile 20 yıllığına ihale bedeli ... Avro olmak üzere ISG'ye devredilmiştir. Mezkûr ihale şartnamesine göre terminal işletmesi, kargo antrepoları, akaryakıt çiftliği, yer hizmetleri, otopark ve otelin işletme hakkı ISG tarafından devralınmış; buna karşılık apron işletimi, bakım ve onarımı HEAŞ'ta kalmıştır.

İhale şartnamesinde ... kişi/yıl kapasite ve ... Avro yatırım bedeli olarak öngörülen terminal binasının kapasitesi ve yatırım bedeli şirket tarafından potansiyel talep kapasitesi dikkate alınarak sırasıyla ... kişi/yıl ve ... Avro olarak gerçekleştirilmiş ve böylelikle daha önce 25.000 m² olan terminal sahası 220.000 m²'ye çıkarılmıştır. 1.5.2008 tarihinden itibaren SAW'ın işletmesini yürüten şirket, yeni terminalin inşasını 31.10.2009 tarihinde tamamlamıştır. Yeni terminalin kapasitesinin yeterli olması sebebiyle 14.11.2009 itibariyle eski terminalin faaliyeti tamamen durdurularak bütün uçuşlar yeni terminalden yapılmaya başlanmıştır. Halihazırda yaklaşık olarak yerli yabancı toplam yüz adet havayolu şirketi (yetmiş üç adedi tarifeli ve düzenli charter olmak üzere) söz konusu havalimanından hizmet almaktadır.

Şirketin %... hissesi GMR, %... hissesi Limak Grubu ve %... hissesi Malaysia Airports Holdings Berhad'a aittir.

100 I.2.2.Yapılan Görüşmeler

I.2.2.1. Pegasus Hava Taşımacılığı A.Ş. Yetkilisi ile Yapılan Görüşme

Pegasus Hava Taşımacılığı A.Ş. (Pegasus) yetkilisi konuya ilişkin olarak, Pegasus'un yurt dışı tarifeli uçuşlarının yaklaşık %...'ının, yurt içi tarifeli uçuşlarının yaklaşık %...'inin SAW'dan, yurt dışı charter uçuşların ise ağırlıklı olarak Bodrum, Dalaman ve Antalya Havalimanlarından yapıldığını, SAW'dan yılda en fazla 15-20 adet yurt dışı charter seferi yapıldığını; dolayısıyla ISG'nin yolcu terminal ücretlerini arttırması esas olarak şirketin yurt dışı tarifeli seferlerini etkilediğinden, bu artış karşısında şirketlerinin Atatürk Havalimanı'na geçiş yapmasının mümkün olmadığını, zira bu havalimanındaki slotların dolu olduğunu ifade etmiştir.

Görüşmede ayrıca, havayolu şirketlerinin hangi tür giderlere katlandığına ilişkin bilgi alınmıştır. Buna göre, bir havayolu şirketinin sabit giderlerinin dışında operasyonel giderler olarak sayılabilecek başlıca gider kalemleri; yakıt, handling (traffic handling ve ramp handling) landing (iniş-kalkış), yaklaşma, aydınlatma, uçak bakım, üst geçiş (hava sahası kullanma ücreti), ikram, yolcu terminal ücreti (airport taxi), uçak park ücreti, kontuar ücreti ve körük ücretidir. Bu maliyetlerden yaklaşma, iniş-kalkış, aydınlatma ve handling royalty ücretleri aprona ilişkin hizmetlere yönelik olup, havalimanı maliki tarafından tahsil edilmektedir. Airport tax ücreti, körük ücreti ve kontuar ücreti ise terminal işleticisi tarafından tahsil edilmektedir. Yetkili tarafından, bir havayolu şirketinin operasyonel maliyetleri içerisinde en büyük maliyet kaleminin yakıt giderleri olduğu ve yolcu terminal ücretleri ve iniş-kalkış ücretlerinin bunu takip ettiği vurgulanmıştır. Bu hususa örnek olarak, Pegasus'un ... Avro olan 2010 yılının ilk dört ayı içerisindeki toplam işletme giderinin ... Avro'sunun yakıt, ... Avro'sunun terminal hizmeti, ... Avro'sunun ise iniş-kalkış ücreti olarak gerçekleşmesi gösterilmiştir. Şirketin 2010 yılının ilk dört ayı için dış hat tarifeli yolcu seferlerinden elde ettiği terminal ücreti hariç net geliri ise yaklaşık ... Avro olup, yolcu servis ücreti ve acente komisyonu dışındaki tüm maliyet kalemlerinin bu ... Avro'dan karşılanması gerekmektedir. Yetkili tarafından, bu maliyet kalemlerinin nispi ağırlıklarının ortalama uçuş süresi ile yakından ilişkili olduğu, havada kalış süresi arttıkça yakıt ve bakım ücretinin nispi ağırlığının artmasının beklediğinin altı çizilmiştir. Havalimanına ilişkin

maliyetlerde en önemli iki kalemin ise iniş-kalkış ve terminal ücretleri olduğu, 180 yolculu bir uçak seferi için 15 Avro terminal ücreti üzerinden toplam 2700 Avro taxi ücreti ödenirken yaklaşık 600-700 Avro iniş-kalkış ücreti ödendiği görüşmede belirtilen diğer hususlar olmuştur.

Son olarak ISG'nin terminal ücretlerini arttırmasının şirketin rekabet gücünü zayıflattığı şu sözlerle ifade edilmiştir:

140 *"15 Avro terminal ücreti SAW'da geçtiğimiz Mart ayı ortasından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Biletler(in satışı) yaklaşık bir yıl öncesinden başladığı için şirketimizin bunu fiyatlarına bütünüyle yansıtması mümkün değildir. Bu durum şirketimizin zarara uğramasına yol açtığı gibi rekabet gücünü de zayıflatmaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde Atatürk Havalimanı'nın kullanımı havayolu şirketleri açısından SAW'a göre daha az maliyetlidir. Yakıt temini yönünden de SAW rekabetçi bir yapıda değildir ve bu durum SAW'ın maliyetini arttırmaktadır."*

1.2.2.2. TAV İstanbul Terminal İşletmeciliği A.Ş. Yetkilisi ile Yapılan Görüşme

150 Raportörlerce şirket yetkilisinden slot tahsisleri ile ilgili bilgi alınmıştır. Yetkili, Atatürk Havalimanı'nın slot tahsis ve kapasite kullanımının belirlenmesinde esas itibariyle Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Devlet Havalimanı İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün yetkili olduğunu, havacılıkta yaz (Mart ayında başlayan) ve kış (Ekim ayında başlayan) olmak üzere iki tarife dönemi bulunduğunu ve genellikle havayolu şirketlerinin bu tarife dönemleri öncesinde slot talebinde bulduklarını; bununla birlikte slot tahsisi yapılmasının zaman yönünden söz konusu tarife dönemleriyle sınırlı olmadığını belirtmiştir.

160 Görüşmede, Atatürk Havalimanı'na verilen saatlik iniş-kalkış sayısının 40 olarak deklare edildiği, ancak söz konusu deklarasyonun, havalimanının kapasitesine oranla düşük bir rakam olduğu bilgisi edinilmiştir. Bununla birlikte, yetkili tarafından Atatürk Havalimanı'nda hâlihazırda yeni slot tahsisi yapılmadığı ve bu sebeple slot taleplerinin Sabiha Gökçen Havalimanı'na yönlendirildiğine dikkat çekilmiştir. Öte yandan Ulaştırma Bakanlığı'nın, havalimanlarında sunulan hizmetlerin tarifelerinin belirlenmesinde onay yetkisini haiz olduğu belirtilen bir diğer husus olmuştur.

1.2.2.3. İstanbul Sabiha Gökçen Uluslararası Havalimanı Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş. Yetkilisi ile Yapılan Görüşme

170 Görüşmede, raportörlerce, şirket yetkilisine SAW'dan yapılan uçuşlara ilişkin sorular yöneltilmiştir. Yetkili tarafından, devralma öncesi 9 iç hat 20 dış hat güzergâhında uçuş yapılmakta iken, şirketin faaliyet döneminde 21 iç hat 68 dış hat güzergâhında hizmet verildiği, havalimanındaki iç hat ve dış hat yolcu dağılımının %... iç hat, %... dış hat şeklinde olduğu ve de 2009 yılı yolcu sayısının ... dış hat ve ... iç hat olmak üzere toplam ... kişi (Söz konusu rakamlar 2010 yılının ilk dört ayı için ise ... dış hat ve ... iç hat yolcusu olarak gerçekleşmiştir) olduğu belirtilmiştir. Yetkili ayrıca, Havalimanı'ndan hizmet alan iç hat yolcu sayısı dış hat nazarın daha fazla iken iç hat ve dış hat yolcuları bakımından birim maliyetin, aynı (yeni) terminalden hizmet sunulması sebebiyle eşit olduğuna dikkat çekmiş; iç hat yolcu servis ücretlerinin 3 Avro, dış hat yolcu servis ücretlerinin fiyat artışı öncesinde 12 Avro olarak uygulanmakta olduğunu ve

bu haliyle iç hat yolcu servis ücreti ile servis maliyetleri karşılanamadığını ifade etmiştir. Yetkili, söz konusu maliyetlerin karşılanabilmesi amacıyla Antalya, İzmir ve Ankara havalimanlarında uygulanan tarifeleri (iç hat bedeli 3 Avro, dış hat bedeli 15 Avro) örnek göstererek hem iç hat hem de dış hatta HEAŞ'a fiyat artışına (iç hat 5 Avro, dış hat 15 Avro olmak üzere) yönelik taleplerini ilettiklerini; ancak Ulaştırma Bakanlığı'nın, iç hatlarda daha yüksek ücret uygulaması örneği bulunmadığı, dış hatlarda ise örnek gösterilen havalimanlarındaki bedel 15 Avro olduğu gerekçesi ile iç hat ücretlerindeki artış taleplerini reddettiğini, bununla birlikte dış hat yolcu servis ücretlerinin 15 Avro olarak arttırılmasını onayladığını belirtmiştir. Bu tarife düzenlemesinin hedeflerinin tam tersi yönünde bir sonuç doğurduğu, öngörülerinin iç hat ve dış hat yolcu sayısı oranının %50-%50 olması yahut dış hat oranının %50'nin üzerinde gerçekleşmesi iken mevcut durumda iç hat yolcu sayısının öngörünün üzerinde bir hızla arttığı, ancak dış hat yolcu sayısında belirtilen öngörünün karşılanamadığı söz konusu şahıs tarafından vurgulanmıştır.

Öte yandan, ihale öncesinde kullanılan eski terminal ile yeni terminalin maliyetlerine ilişkin de bilgi alınmıştır. Görüşülen yetkili, daha önce kullanılmakta olan terminal eski ve tek katlı iken yeni terminalin eski terminalin on katı büyüklüğünde olduğunun ve yapım, bakım-onarım, ekipman vb maliyetlerinin daha yüksek gerçekleştiğinin ve tüm bunlara ek olarak yatırım giderlerinin henüz karşılanmadığının altını çizmiş; ayrıca Ocak 2011 tarihinde HEAŞ'a ... Avro tutarında geri ödeme yapılması gerektiğini belirtmiştir.

Atatürk Havalimanı'nın işletim maliyetleri ile SAW'ın işletim maliyetleri arasında farklılık bulunup bulunmadığına ilişkin soruya ise, Atatürk Havalimanı'nda slot yetersizliği ve yoğunluk sebebiyle havada kalış ve airport taxi sürelerinin fazla olduğu, eski ve plansız bir yapı olması sebebiyle havayolu şirketlerinin bu havalimanına yönelik işletme maliyetlerinin SAW'dan daha fazla olduğu yanıtı verilmiştir. Aynı zamanda iniş-kalkış ücretleri gibi bazı maliyet kalemleri bakımından SAW'ın daha ucuz olduğuna dikkat çekilerek Atatürk ve SAW Havalimanlarının hizmet ücretleri bakımından tek farklılığının yolcu servis ücretlerinden ibaret görülmemesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Son olarak toplam hizmet paketi itibarıyla değerlendirildiğinde, SAW'ın daha avantajlı olduğu belirtilmiştir.

I.2.3. Elde Edilen Belgeler

I.2.3.1. Pegasus'tan Edinilen Belgeler

1- Pegasus Hava Yolları'nın düzenlediği uçuşların Sabiha Gökçen ve diğer hava limanları arasındaki dağılımını gösterir belge edinilmiştir. Bu belgeye göre 2009 yılında yapılan uçuşların %...'sı Sabiha Gökçen'den ve geri kalan %...ü diğer havalimanlarından gerçekleştirilmiştir. 2010'un ilk 4 ayında ise bu oranların %... Sabiha Gökçen ve %... diğer havaalanları olarak gerçekleşmiştir.

2- Teşebbüsten elde edilen maliyet kalemlerine ilişkin belgeye aşağıda yer verilmektedir:

10-45/804-266

220 Tablo 1: Pegasus Gider Kalemleri

<i>Giderler</i>	<i>Tutar (€)</i>	<i>Toplam Gider Tutarına Oranı</i>
<i>Operasyonel Giderler</i>
Fuel (Yakıt)
Handling (Yer Hizmetleri)
Landing (İniş)
Overflight (Üst Geçiş)
Crew Cost (Uçuş ekibi Maliyetleri)
Maintenance (Tedarik)
Catering Cost (İkram)
Passenger Tax (Yolcu Vergisi=Yolcu Servis Ücreti)
Commissions (Komisyonlar)
Other DOC (Diğer Operasyonel Giderler)
<i>Sabit Giderler</i>
Rent (Kira)
Training (Eğitim)
Payroll (Ücretler)
Marketing & Advertising (Pazarlama ve Reklam)
Overhead (Genel Giderler)
Insurance (Sigorta)
Aircraft Depreciation (Uçak Yıpranma)
Other Depreciation (Diğer Yıpranmalar)
Aircraft Interest (Faiz Gideri)
Finance Expenses, net (Finansal Giderler)
<u>TOPLAM GİDERLER</u>

3- Edinilen bir diğer belge ise, çeşitli havaalanlarında uygulanan ortalama yolcu servis ücretleridir. Bu ücretler 5 Avro (Erfurt, Almanya) ile 38 Avro (Schwechat, Austria) arasında değişmektedir¹.

4- Elde edilen bir başka belge, 189 yolcu kapasiteli B737-800 uçak tipi için hazırlanan SAW ve Atatürk Havalimanlarındaki ücretleri karşılaştırmalı gösteren tablodur. Bu hesaplama göre SAW'dan belirtilen uçak tipi ile bir uçuş

¹ Rusya, Norveç, İran, İngiltere gibi bazı ülkelerde terminal ücretleri kendi para birimleri üzerinden alınmaktadır.

10-45/804-266

düzenlemek, toplamda 1.063 Avro ve yolcu başına 7 Avro daha maliyetlidir. Aşağıda bu bilgilerden yararlanılarak hazırlanan özet tablo bulunmaktadır²:

Tablo 2: SAW ve İstanbul Havaalanlarındaki Uçuş Maliyetlerinin Karşılaştırması (€)

GİDER TÜRÜ	SAW	IST	FARK
YAKIT	3.494	2.902	592
YER HİZMETLERİ	425	386	39
ROYALTY	130	130	0
KONMA	514	514	0
YAKLAŞMA	35	30	5
YOLCU TERMİNAL ÜCRETİ	2.126	1.699	427
KÖRÜK ÜCRETİ	102	102	0
TOPLAM	6.826	5.763	1.063
TOPLAM (yolcu başına)	48	41	7

230 I.2.3.2. TAV'dan Edinilen Belgeler

1- Yerinde inceleme esnasında İstanbul Atatürk Havaalanından 16.5.2010 tarihinde planlanan, gerçekleşen uçuşların iç hat-dış hat ve geliş-gidiş uçuşlarını ayrı ayrı gösteren ve uçuşların saatlere göre dağılımını içerir bilgi bilgisayar ortamından edinilmiştir. Buna göre bu tarihte Atatürk Havaalanından toplam 735 tane uçuş yapılması planlanmışken 737 adet uçuş gerçekleşmiştir.

2- Yerinde inceleme esnasında elde edilen bir diğer belge ise, TAV'ın verdiği hizmetlere ilişkin ücret tarifesidir.

240 3- Kurumumuza gönderilen belgelerden, 2008 ve 2009 yıllarında Atatürk Havaalanını kullanan uçuş ve yolcu sayıları edinilmiştir. Bu rakamlar aşağıdaki Tablo: 3'te SAW havaalanının verileri ile karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

I.2.3.3. ISG'den Edinilen Belgeler

1- Yerinde incelemede ISG CEO'sunun bilgisayarından elde edilen belgelerden ilki 2010 yılında ISG'nin uyguladığı ücret tarifesidir. Bu tarife göre iç ve dış hatlarda uygulanan terminal ücreti sırayla 3 ve 15 Avro'dur.

2- Ayrıca 2010 yılına ilişkin bütçe çalışmalarının yer aldığı doküman edinilmiştir. Bu dokümanda ISG'nin vergi, faiz, yıpranma ve amortismanlardan önceki kârı ... Avro ve vergi sonrası kârı ... Avro olarak bütçelenmiştir ve şirketin performans değerlendirmesine ilişkin birtakım oranlar kullanılmıştır.

250 3- İnceleme sırasında bilgisayar ortamından alınan belgelerden sonuncusu sonradan Kurumumuza gönderilen bilgi ve belgelerin arasında da yer alan Sabiha Gökçen Havaalanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası ve Müteemmimleri Projesinin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılmasına İlişkin Uygulama Sözleşmesi (Uygulama Sözleşmesi) olmuştur. Bu sözleşmenin "Ücret Belirleme Yöntemleri" başlıklı 24. maddesi şu şekildedir:

² Tablo'daki hesaplamada, 189 yolcu kapasiteli uçağın, %75 doluluk oranıyla uçtuğu varsayılmıştır.

10-45/804-266

260 “İç ve dış hat yolcu servis ücret tarifelerinin tespiti Bakanlığa (Ulaştırma Bakanlığı) aittir. Mevcut durum itibarıyla Sabiha Gökçen Havaalanında dış hat yolcu servis ücret tarifesi başına 12 (oniki) Avro olarak, iç hat yolcu servis ücret tarifesi ise kişi başına 3 (üç) Avro olarak uygulanmaktadır. Görevli Şirket uhdesinde işletilen terminalleri kullanan iç ve dış hat yolcuların geliri Görevli Şirkete ait olup, bu gelirlere esas iç ve dış hat yolcu sayıları üzerinde İdarenin herhangi bir garantisi söz konusu değildir.

İç ve/veya dış hat yolcu servis ücret tarifelerinin İşletme Süresi içinde herhangi bir İşletme Yılında Bakanlık tarafından bu maddenin 1. paragrafında belirtilen tarifelerden daha yüksek bir miktar olarak belirlenmesi halinde, Görevli Şirket (ISG) aradaki farkın %50'sini (yüzde elli) İdareye (SSM) ödeyecektir... İç ve/veya dış hat yolcu servis ücret tarifelerinin İşletme Süresi içinde herhangi bir İşletme Yılında Bakanlık tarafından bu maddenin 1. paragrafında belirtilen tarifelerden daha düşük bir miktar olarak belirlenmesi halinde ise, aradaki farkın %50'si (yüzde elli) Kullanım Bedelinden düşülecektir...

270 Sözleşmede Görevli Şirkete tahsis edileceği belirtilen gelirlere, (yer tahsis, kira ve reklam, hariç) kontuar, köprü gelirleri (köprü, 400 Hz., su) CIP, genel havacılık terminali, toplantı salonu ve konferans salonu gelirleri ile bilet satışı, büro tahsis, emanet odaları, otopark, bagaj taşıma (porter), telefon, diafon, anons, uçuş bilgi ve monitör kullanımı, muayene, tedavi, elektrik ve su gelirlerine ilişkin tarife; İstanbul Atatürk Havaalanında uygulanan ücret tarifesi esas alınarak hazırlanacaktır. Ayrıca tarifede yer almayan kalemler için Görevli Şirket tarafından hazırlanan tarife, her İşletme Yılı başlangıcından asgari 1 (bir) ay önce İdarenin (Bakanlıkça onaylanması zorunlu olan tarifeler Bakanlığın onayına sunulacaktır) onayına sunulacak ve bu onayın alınmasını müteakiben tarife uygulanacaktır.”

280

4- Yerinde inceleme esnasında ISG'den talep edilen ve bu teşebbüs tarafından Kurumumuza gönderilen belgelerden ilki 2009 yılı ve 2010 yılının ilk dört ayındaki toplam yolcu sayısı ve gerçekleşen uçak trafiğine ilişkindir. Bu veriler Atatürk Havalimanındakilerle karşılaştırmalı olarak aşağıda gösterilmektedir:

Tablo 3: Sabiha Gökçen ve Atatürk Havaalanı 2009 Yılı Yolcu ve Trafik Hareketleri Sayısı ve Pazar Payı

		Sabiha Gökçen	Atatürk
Yolcu Sayısı	iç hat	...	...
	dış hat	...	...
	toplam	...	...
İstanbul Toplam Yolcu Sayısı		...	...
Yolcu Sayısına Göre Pazar Payı		...	...
Trafik Hareketi	iç hat	...	...
	dış hat	...	...
	toplam	...	...
İstanbul Toplam Trafik Hareketi		...	...

10-45/804-266

Trafik Hareketine Göre Pazar Payı
-----------------------------------	-----	-----

5- Kurumumuza gönderilen, 2009 ve 2010 yıllarının ilk dört ayları için katlanılan toplam ve yolcu başına giderlerin dağılımı aşağıda gösterilmektedir:

Tablo 4: ISG Toplam ve Yolcu Başına Düşen Faaliyet Giderleri (FG) (TL)

Giderler	2009 yılı Toplam FG	2009 yılı Yolcu başına FG	2010 Ocak- Nisan Toplam FG	2010 Ocak- Nisan Yolcu başına FG
<i>Sabit Giderler</i>
Sigorta Giderleri
Kira Giderleri
Amortisman Giderleri
<i>Değişken Giderler</i>
Personel Giderleri
Güvenlik Giderleri
Reklam ve Fuar Giderleri
Haberleşme ve İletişim Giderleri
Sosyal Aktivite Giderleri
Elektrik, Su, Doğal Gaz Giderleri
Bakım Onarım Giderleri
Danışmanlık- Müşavirlik Giderleri
Dışarıdan Sağlanan Diğer Hizmetler
IT Giderleri
Temizlik Giderleri
Diğer Çeşitli Giderler
<i>Toplam Giderler</i>

290 20010 yılında yolcu başına düşen faaliyet gideri tutarında önemli bir artış göze çarpmaktadır. Bu artış, 2009 yılının ilk 10 ayında 25.000 m²'lik eski terminalde faaliyet gösterilirken 9.10.2010'da 350.000 m²'nin üzerinde işletme alanı bulunan yeni terminale geçilmesi ile açıklanmaktadır. Yıl bitiminde ilk 4 ay için ... TL olan yolcu başına işletme maliyetinin üç katına çıkacağı tahmin edildiği belirtilmiştir. Kısacası, 2010 yılında SAW'ın işletilmesinde her yolcu için ... TL'lik bir maliyete katlanılmıştır.

300 **6-** Ayrıca, 2009 ve 2010 yıllarının ilk 4 ayı için gerçekleşen gelir ve bunun hangi hizmetlerden sağlandığına ilişkin veriler Kurumumuza gönderilmiştir. Toplam gelirler içinde en büyük payı yakıt gelirleri alırken, şikâyet konusu yolcu servis gelirleri 2009 yılında %...'lik bir paya sahiptir. ISG'nin elde ettiği gelirlerin dağılımı aşağıdaki gibidir:

Tablo 5: ISG Toplam Gelirler (TL)

10-45/804-266

<i>Gelir Kalemleri</i>	<i>2009</i>	<i>Toplam Gelirler İçindeki Payı</i>	<i>2010 Ocak-Nisan</i>	<i>Toplam Gelirler İçindeki Payı</i>
<i>Yolcu Servis Gelirleri</i>
Köprü Kullanım Gelirleri
Check-In Kontuar Gelirleri
Jet A1 Yakıt Gelirleri
Antrepo Kira Gelirleri
Yiyecek Ve İçecek Gelirleri
Duty Free Kira Gelirleri
Alan Tahsis Gelirleri
CIP Alanları Tahsis Gelirleri
Reklam Promosyon Tanıtım Gelirleri
Otopark Gelirleri
Diğer Gelirler
<i>Toplam Gelirler</i>

Son iki tablo yolcu sayıları ile bir arada aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

Tablo 6: ISG Toplam Faaliyet Geliri, Toplam Faaliyet Gider, Yolcu Sayısı ve Yolcu Başına Düşen Maliyet/Gelir

	<i>2009</i>	<i>Yolcu Başına Gelir-Gider</i>	<i>2010 Ocak-Nisan</i>	<i>Yolcu Başına Gelir-Gider</i>
Yolcu Sayısı (kişi)	
Faaliyet Giderleri (TL)
Faaliyet Gelirleri (TL)
Yolcu servis gelirleri (TL)

SAW'da 2009 yılında hizmet verilebilmesi için ... TL harcama yapılırken, ... TL faaliyet geliri elde edilmiştir. Yolcu başına maliyet ise ... TL iken bir yolcudan ortalama ... TL yolcu servis ücreti alınmaktadır. Ancak bu değerlendirmede giderlerin hepsinin yolcu servis ücretleri ile karşılanmadığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Hatta yolcu servis ücretleri giderlerin sadece ...'üne tekabül etmektedir. Giderlerin büyük kısmının yakıt gelirlerinden karşılandığı Tablo 5'te görülmektedir.

310

7- Konu hakkındaki bir diğer belge ise, terminal ücretinin artırılmasına yönelik ISG, HEAŞ ve Ulaştırma Bankalığı ile yapılan yazışmalardır. ISG'den SSM'ye gönderilen bir yazıda SAW'ın hızla büyüdüğünün ve Uygulama Sözleşmesi ... yolcu kapasiteli yeni bir dış hatlar terminali inşa etmek yükümlülüğü taşıyarak,

10-45/804-266

320 ISG'nin aynı zamanda sayısı hızla artan iç hat yolcularına da kaliteli hizmet vermek için yatırım planını revize ettiğinin böylece yatırım miktarı ve terminal işletme maliyetlerinin kayda değer şekilde yükseldiğinin altı çizilmiş ve bu nedenle, ISG Uygulama Sözleşmesi'nin 24. maddesindeki prensipler doğrultusunda Türkiye'deki benzer büyüklükteki havalimanlarındaki yolcu servis ücretleri de örnek gösterilerek (İzmir Adnan Menderes ve Ankara Esenboğa'da dış hat yolcu servis ücreti 15 avro olarak uygulanmaktadır.) yolcu servis ücretinin dış hat yolcuları için kişi mevcut 12 Avro'dan en az 15 Avro'ya ve iç hat yolcuları için ise kişi başı 3 Avro'dan en az 5 Avro'ya yükseltilmesi talep edilmiştir. Ulaştırma Bakanlığı ve HEAŞ'tan cevaben gelen yazılarda iç hat yolcu servis ücretlerinin 3 ve dış hat yolcu servis ücretlerinin 15 Avro olarak belirlendiği ISG'ye bildirilmiştir.

330 **8-** Kurumumuza ulaşan bir başka belge ise HEAŞ'a ait Sabiha Gökçen Havaalanı Uluslararası ve İç hat Seferleri Konma ve Konaklama Ücretleri Tarifeleri'dir. Raportörlerin ISG yetkilisi ile yaptıkları görüşmede SAW'da bazı hizmetlerin indirimli olarak verildiği ifade edilmiştir. Bu hususu belgelendirmek için dış hat tarifeli uçuşların konma konaklama ve aydınlatma ücretlerinde %25 indirim uygulanacağını düzenleyen uluslararası konma ve konaklama ücretleri tarifesinin 15.1. maddesi ve iç hat tarifeli seferlerin konma, konaklama ve aydınlatma hizmeti ücretlerinde %25 oranında indirim ve yolcu ve yük indirip bindirmeden, teknik bakım amacıyla Sabiha Gökçen Havaalanına gelen, hava araçların konma ve konaklama ücretlerine %50 indirim uygulanacağını hükme bağlayan iç hat seferler konma ve konaklama ücretleri tarifesinin 12. maddesi örnek gösterilmiştir.

340 **9-** Diğer havaalanlarındaki yolcu servis ücretlerini gösteren belgeye göre, TAV'ın işlettiği Tiflis Havaalanında bu ücret 17,45 Avro, Japonya'da 18 Avro, Londra'da 26,4 Avro ve Prag'da 14,5 Avro'dur.

10- Elde edilen diğer bir belge ise; İngiltere'nin önde gelen danışmanlık şirketlerinden olan, dizayn ve yönetim alanlarında faaliyet gösteren Halcrow tarafından yapılan hava trafik tahminleridir. 2009 yılı Halcrow tahminleri ve 2009 yılında gerçekleşen rakamlar aşağıda yer almaktadır.

Tablo-7: 2009 Yılı Hava Trafik Tahmini ve Gerçekleşmesi

		TAHMİN		GERÇEKLEŞEN	
		TUTAR	ORAN	TUTAR	ORAN
YOLCU SAYISI	Dış Hatlar	...	...	...	...
	İç Hatlar	...	...	...	...
	<i>Toplam</i>	...	...	...	...
TOPLAM UÇAK HAREKETİ	Dış Hatlar	...	...	...	...
	İç Hatlar	...	...	...	...
	<i>Toplam</i>	...	...	...	...

Buna göre, 2009 yılında dış hatlarda yapılan uçuşların toplam uçuşların yaklaşık %...’i ve iç hat uçuşlarının toplam uçuşların yaklaşık %...’i olması beklenirken, iç hat uçuşları toplam uçuşların yaklaşık %...’u olarak gerçekleşmiştir.

I.2.4. Değerlendirme

Başvuru konusu iddia, ISG’nin SAW 2010 yılı ücret tarifesinde dış hat yolcu servis ücretlerini, 2010 yılının Mart ayı ortasından itibaren 12 Avro’dan 15 Avro’ya çıkarmak suretiyle aşırı fiyat uyguladığına ilişkindir. Esasen, herhangi bir teşebbüsün eylemlerinin 4054 sayılı Kanunun 6. maddesi kapsamında ihlal olarak değerlendirilebilmesi için, birinci aşamada söz konusu teşebbüsün hâkim durumda olduğunun, ardında da hâkim durumdaki bu teşebbüsün şikâyete konu eylemlerinin bir kötüye kullanma eylemi olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir. Hâkim durum ve kötüye kullanma koşullarından herhangi birisinin bulunmaması halinde ise, 6. madde kapsamında bir ihlalden söz edilemeyecektir. Mevcut dosyada, ISG’nin hâkim durumda bulunup bulunmadığı değerlendirilmesine girilmeksizin, uygulamanın “aşırı fiyat” niteliğini taşıyıp taşımadığı değerlendirilmiştir.

Aşırı fiyat, pazar gücünün uygulanması sonucunda sürekli olarak rekabetçi düzeyin önemli ölçüde üzerinde belirlenen fiyattır. Aşırı fiyat analizlerinde, en başta rekabetçi fiyatın tespit edilmesi güç olduğu için, aşırı fiyatın tespit edilmesi de oldukça zordur. Bununla birlikte, ISG’nin yolcu servis ücretlerinde yaptığı fiyat artışının düzeyi ve söz konusu artışın şirketin kâr marjına yapacağı katkı çerçevesinde birtakım ipuçlarına ulaşmak mümkündür. SAW’ın işletme hakkının devri esnasında imzalanan Uygulama Sözleşmesi’nin 24. maddesi hükmü dikkate alındığında, ISG’nin yolcu servis ücretlerine yaptığı fiyat artışının %50’sinin yani 1,5 Euro’sunun, Savunma Sanayi Müsteşarlığı’na ödeneceği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, şikâyete konu fiyat artışının yolcu başına şirketin gelirlerine katkısı 1,5 Euro (yaklaşık olarak 3 TL) olacaktır. Buna karşın, 2009 yılı içerisinde ISG’nin yolcu başına toplam gideri ... TL iken 2010 yılının ilk dört ay verilerine göre yolcu başına gider ... TL’ye yükselmiştir. Diğer bir ifadeyle 2009 yılı ile 2010 yılının ilk dört ayı arasında yolcu başına gider yaklaşık ... TL tutarında artmıştır. ISG’nin maliyetlerindeki bu yüksek artışın temel sebebinin, 2009 yılının Kasım ayından itibaren yeni terminalin hizmete açılması ve gerek iç hat yolcularının gerekse dış hat yolcularının bu terminalden hizmet almaya başlaması olduğu ilgili şirket yetkililerince ifade edilmiştir. Öte yandan, yetkililer tarafından şirketin iç hat ve dış hat yolcu tahminlerinin gerçekleşmemesinin de maliyetlerin karşılanmasını güçleştirdiği ileri sürülmüştür. Bu ifadeleri doğrular bir şekilde -Tablo-7’de de sunulduğu üzere- 2009 yılında dış hatlarda yapılan uçuşların, toplam uçuşların yaklaşık %...’i; iç hat uçuşlarının toplam uçuşların yaklaşık %...’i düzeyinde gerçekleşmesi beklenirken iç hat uçuşları toplam uçuşların yaklaşık %...’u olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, ISG’nin görece daha yüksek hizmet geliri elde ettiği dış hat yolcularının sayısı, tahmin edilenden yaklaşık %30 daha az gerçekleşmiştir.

...

400 Sözü edilen hususların ışığında, ISG'nin 2010 yılının Mart ayından itibaren yolcu servis ücretlerinde yaptığı fiyat artışının, şirketin maliyetlerindeki artışı karşılamaya ve gelirlerindeki göreceli düşüşü kısmen de olsa telafi etmeye yönelik bir eylem olduğu kanaatine varılmıştır.

410 Diğer taraftan, başvuruya konu havalimanında yolcu servis ücretlerine yapılan artış sonunda ulaşılan 15 Avro fiyat düzeyi, İstanbul Atatürk Havalimanı'nda hâlihazırda uygulanan fiyattan (15 ABD Doları) yüksek olmakla birlikte, Antalya, Ankara Esenboğa ve İzmir Adnan Menderes havalimanlarında uygulanan dış hat yolcu servis ücretleri ile aynı düzeydedir. Ayrıca, İstanbul Atatürk Havalimanı'nın yap-işlet-devret kapsamında ilk işletme döneminin tamamlandığı ve hâlihazırda ikinci işletme döneminde olduğu dikkate alındığında, söz konusu havalimanındaki yatırım geri ödemelerinin diğer havalimanlarına kıyasla daha düşük olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, terminal yatırımları devam eden veya yakın

420 geçmişte tamamlanmış olan Antalya, Ankara Esenboğa ve İzmir Adnan Menderes havalimanlarındaki dış hat yolcu servis ücretlerinin SAW'da uygulanan fiyata eşit olduğu dikkate alındığında, ISG tarafından uygulanan fiyatın aşırı fiyat niteliğini taşımadığı sonucuna ulaşmak mümkündür. Kaldı ki Pegasus'un uçuş yaptığı yurtdışındaki farklı havalimanlarında uygulanan servis ücretlerinin 5 Avro ile 38 Avro arasında değiştiği göz önünde bulundurulduğunda, bu havalimanlarında SAW'ın 15 Avro olan yolcu servis ücretinin "aşırı fiyat" olduğu iddialarını destekleyecek düzeyde fiyat uygulanmadığı sonucuna varılmaktadır.

430 Son olarak belirtilmesi gereken husus ise, ülkemizde yolcu servis ücretlerinin Ulaştırma Bakanlığı tarafından onaylanarak yürürlüğe girdiğidir. Yolcu servis ücretinin arttırılmasına yönelik ISG, HEAŞ ve Ulaştırma Bankalığı arasında yapılan yazışmalar incelendiğinde, ISG'nin yolcu servis ücretini dış hat yolcuları için kişi başı mevcut 12 Avro'dan en az 15 Avro'ya ve iç hat yolcuları için ise kişi başı 3 Avro'dan en az 5 Avro'ya yükseltmesini talep ettiği; ancak Ulaştırma Bakanlığının iç hat yolcu servis ücretlerine yönelik artış talebini onaylamayarak sadece dış hat yolcu servis ücretlerini 15 Avro olarak onayladığı anlaşılmaktadır.

J. SONUÇ

430 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikâyetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.