

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2022-5-050 (Özelleştirme)
Karar Sayısı : 22-57/902-371
Karar Tarihi : 29.12.2022

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Hasan Hüseyin ÜNLÜ,
Ayşe ERGEZEN, Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER : Aykut KARAGÖZ, Ali Ozan ŞAHANER

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - Devlet Hava Meydanları İşletmesi
Emniyet Mahallesi, Mevlana Bulvarı, No:32 Etiler, 06560,
Yenimahalle/Ankara

- (1) **D. DOSYA KONUSU: Esenboğa Havalimanı'nın kapasite artırımına yönelik ilave yatırımların yapımı ile İç/Dış Hatlar, CIP, Genel Havacılık Terminalleri ve Müteimmimlerinin işletme haklarının kiralanmak suretiyle devredilmesine dair özelleştirme işlemi ile TAV Havalimanları Holding AŞ tarafından devralınması işlemine dair nihai bildirim.**
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 02.11.2022 tarih ve 32650 sayı ile giren ön bildirim hakkında 10.11.2022 tarih ve 22-51/765-M sayılı Rekabet Kurulu kararı alınmış ve işlemin 2013/2 sayılı Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ (2013/2 sayılı Tebliğ) hükümleri çerçevesinde ön bildirim tabi olduğu ancak işleme ilişkin herhangi bir koşul veya yükümlülük getirilmesinin gerekmediği sonucuna ulaşılmıştır.
- (3) Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ) tarafından 27.12.2022 tarih ve 34143 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal ettirilen yazı üzerine düzenlenen 28.12.2022 tarih ve 2022-5-050/NB sayılı Özelleştirme Nihai Bildirim Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, bildirim konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (5) Başvuruda, ön bildirimi yapılan işleme ilişkin olarak 20.12.2022 tarihinde DHMİ tarafından, "Esenboğa Havalimanının kapasite artırımına yönelik ilave yatırımların yapımı ile İç/Dış Hatlar, CIP, Genel Havacılık Terminalleri ve Müteimmimlerinin; 5335 sayılı 'Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 33. maddesi uyarınca işletme haklarının kiralanmak suretiyle verilmesi" amacıyla ihale gerçekleştirildiği, yapılan ihaleyi TAV Havalimanları Holding AŞ'nin (TAV) kazandığı, ihale şartnamesi uyarınca TAV ile DHMİ arasında imzalanacak kira sözleşmesi uyarınca 24.05.2025 tarihinden itibaren 25 yıl boyunca TAV tarafından kurulacak yeni anonim şirketin Esenboğa Havalimanı'nı işleteceği ifade edilerek 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) ve 2013/2 sayılı Tebliğ kapsamında işleme izin verilmesi talep edilmiştir.

- (6) İşlem taraflarından TAV¹, dünyanın önde gelen havalimanı işletmecileri arasında yer almakta olup hâlihazırda Antalya², Ankara-Esenboğa, İzmir-Adnan Menderes, Milas-Bodrum ve Gazipaşa-Alanya havalimanlarını işletmektedir. Dünyada ise Kazakistan'ın Almati, Gürcistan'ın Tiflis ve Batum, Tunus'un Monastır ve Enfidha-Hammamet, Makedonya'nın Üsküp ile Ohrid, Suudi Arabistan'ın Medine, Hırvatistan'ın Zagreb ve Letonya'nın Riga havalimanlarında faaliyet göstermektedir. Teşebbüsün Türkiye'de, terminal ve havaalanı hizmetleri, gümrüksüz mağaza ürünleri, yiyecek, içecek ve havaalanı otel hizmetleri, alan tahsis hizmetleri, yer hizmetleri, salon hizmetleri, otobüs ve otopark hizmetleri, yazılım ve sistem hizmetleri, güvenlik hizmetleri ve uçak kiralama hizmetleri gibi havalimanı operasyonunun diğer alanlarında da faaliyeti bulunmaktadır.
- (7) Havalimanı işletmeciliğinde, ilgili ürün pazarı belirlenirken birincil müşteri olan havayolu şirketlerinin ve ikincil müşteri olan yolcuların talepleri önem arz etmektedir. Havalimanı işletmeciliği hizmetlerinin tamamı bir bütün olarak tek bir teşebbüs tarafından verilebileceği gibi hizmetin parçalara ayrılarak farklı teşebbüsler tarafından verilmesi de mümkündür. Hizmetin ne kadarının kim tarafından verileceğinin takdir yetkisi, havalimanının mülkiyet ve işletme haklarına sahip olan DHMİ'ye aittir. Havalimanı işletmeciliği pazarı, havalimanı altyapı hizmetleri (pistlerin yapımı ve bakımı, terminallerin ısıtılması, havalandırma vb.), havalimanı yer hizmetleri (bagajların taşınması, yakıt ikmali, uçakların bakımı vb.) ve havalimanına ilişkin diğer ticari hizmetler (terminal bünyesindeki mağazalar oteller, kafeteryalar, otoparklar vb.) olarak alt pazarlara ayrılabilir. Bununla birlikte İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. paragrafından hareketle, dosya kapsamında ilgili ürün pazarı tanımlanmamıştır.
- (8) Havalimanı işletmeciliğine ilişkin ilgili coğrafi pazar belirlenirken tüketicilerin tercihleri önem arz etmektedir. Havaalanlarının öncelikli müşterileri olan havayolu şirketleri açısından bakıldığında, havalimanı tarafından sunulan altyapı ve yer hizmetlerinin kalitesi bir tercih sebebidir. Diğer yandan havalimanı işletmecilerinin uygulayacağı tarifelerin DHMİ tarafından onaylanması gerektiği dikkate alındığında, herhangi bir havalimanının tercih edilmesinin havayolu şirketinin maliyetlerinde ciddi bir değişiklik meydana getirmeyeceği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, havayolu şirketlerinin tercihlerinde esas belirleyici unsur, ilgili havalimanının potansiyeli ve yolcuların tercihidir. Yolcuların tercihlerinde ise, havalimanının ulusal veya yerel olması, havalimanının bulunduğu bölgenin merkezine olan uzaklığı, havaalanının konforu ve sunulan hizmetler, havaalanının pist, apron ve taksirut³ kapasiteleri gibi unsurlar belirleyici olmaktadır. Havalimanının bölgesel veya uluslararası olmasının tercih sebebine etkisi bağlamında, çoğunlukla iç hat uçuşların yapıldığı bölgesel havalimanlarının hinterlandı daha dar bir alanı kapsamaktayken daha az sayıda olan uluslararası havalimanlarının hinterlandı daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Dolayısıyla uluslararası havaalanlarına ilişkin coğrafi pazar da bu ölçüde geniş tanımlanabilmektedir. Bunun yanında dış hat yolcuları ile iç hat yolcuları açısından ulusal ve uluslararası havalimanlarının ikamesi de düşüktür.
- (9) Dosya konusuna bakıldığında devredilecek birimin, başkent Ankara'da bulunduğu, Ankara ili civarında havalimanına sahip diğer illerin ise Eskişehir, Konya, Kastamonu

¹ TAV, hâlihazırda hisselerinin %(.....)'sine sahip olan Aeroports de Paris S.A. (ADP) tarafından kontrol edilmektedir. ADP, havalimanı işletmeciliği pazarında yalnızca TAV aracılığıyla faaliyet göstermektedir.

² Antalya Havalimanı, TAV ve Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide tarafından kurulan ortak girişim tarafından kontrol edilmektedir.

³ Taksirut, bir havaalanında hava araçlarının taksi yapmaları ve meydanın bir noktasını diğerine bağlamayı amaçlayan tanımlanmış yollardır.

ve Nevşehir olduğu görülmektedir. DHMİ tarafından işletilen ve 3.500 m²'lik terminal alanına sahip olan Kapadokya Havalimanı 2022 Eylül ayı itibarıyla 306.856 iç hat ve 10.378 dış hat olmak üzere toplam 317.234 yolcuya; DHMİ tarafından işletilen ve 3.740 m²'lik terminal alanına sahip Kastamonu Havalimanı tamamı iç hattan oluşan 34.969 yolcuya; DHMİ ile Türk Hava Kuvvetleri tarafından işletilen ve 24.175 m²'lik terminal alanına sahip Konya Havalimanı 476.246 iç hat ve 128.551 dış hat olmak üzere toplam 604.797 yolcuya; Eskişehir Teknik Üniversitesi tarafından işletilen ve 4.000 m²'lik terminal alanına sahip Eskişehir Hasan Polatkan Havalimanı 313 iç hat ve 98.359 dış hat olmak üzere toplam 98.672 yolcuya hizmet vermiştir. 182.000 m²'lik terminal alanına sahip Ankara Esenboğa Havalimanı ise 2022 Eylül itibarıyla 4.930.497 iç hat ve 1.444.795 dış hat olmak üzere toplam 6.375.292 yolcuya hizmet vermiştir.⁴ Söz konusu terminal büyüklüğü, iç/dış hat yolcu sayıları gibi bilgiler dikkate alındığında Esenboğa Havalimanının diğer havalimanlarından farklılaştığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan, anılan havalimanlarından Ankara iline kara ulaşımının hava yolu kullanmanın avantajlarını (süre, konfor, vb.) ortadan kaldıracak uzunlukta olduğu değerlendirilmektedir.

- (10) Esenboğa Havalimanı'nın sunduğu hizmetlerin çeşitlilik ve kalite bakımından da, ikamesi olabileceği düşünülen diğer havalimanları tarafından sunulan hizmetlerden farklılaştığı söylenebilecektir.
- (11) Yer verilen bilgiler çerçevesinde, Eskişehir Hasan Polatkan Havalimanı, Konya Havalimanı, Kastamonu Havalimanı ile Nevşehir Kapadokya Havalimanı'nın Esenboğa Havalimanı'na ikame olamayacağı ve "*Ankara ili*"nin coğrafi pazar tanımında esas alınabileceği değerlendirilmektedir. Buna karşın dosya kapsamında ilgili ürün pazarına yönelik yapılan değerlendirmelere paralel olarak kesin bir coğrafi pazar tanımının yapılmasına gerek bulunmadığı sonucuna varılmıştır.
- (12) Esenboğa Havalimanı'nın mülkiyeti ve idaresi bir kamu iktisadi teşebbüsü olan DHMİ'ye aittir. DHMİ kiralama yöntemi ile havalimanlarının işletme hakkını özel sektöre devretmektedir. Kamu tekelinde bulunan mal ve hizmet üretimine ilişkin ekonomik faaliyetlerin özelleştirme yoluyla devredilmesi işlemlerinde oyuncu değişikliği yaşanmakla birlikte, mevcut pazar yapısı korunmaktadır. Söz konusu stratejilerin arkasındaki unsur, daha çok devletin oyuncu olarak pazarda yer almak istememesi veya mal ve hizmet üretiminin özel sektör tarafından daha etkin bir şekilde yerine getirileceği düşüncesidir. Bu tür özelleştirme işlemleri sonrasında, pazarda rekabet ortamı oluşturulamamakta; ancak özelleştirmeye konu unsurun ihale yöntemi yoluyla devredilmesi halinde satışa yönelik rekabet ortamı yaratılmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu işlemlerde ilk etapta önemli olan, ihalenin mümkün olduğu kadar rekabetçi geçmesini sağlamaktır.
- (13) Diğer yandan, DHMİ'nin havalimanı hizmetlerinin yürütülmesindeki pozisyonu da önemlidir. Havalimanı işletmecilerinin uygulayacağı tarifeler DHMİ'nin onayına tabidir. Havalimanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği'nin 24. maddesinde düzenlenen "*Havalimanı işletmecisi tarafından hazırlanacak ücret tarifeleri Bakanlığın onayını almadan ve en az on beş gün önceden üçüncü şahıslara duyurulmadan yürürlüğe konamaz*" hükmü de havalimanı işletmecilerinin uygulayacağı ücret tarifelerinin idarenin onayına tabi olmasının hukuki dayanağıdır. Bu açıdan tüketici aleyhine oluşabilecek herhangi bir durumda idarenin müdahalesi gündeme gelebilecektir.

⁴ Veriler DHMİ'nin resmi internet sitesinden alınmıştır.

- (14) Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde, ilgili pazara ilişkin düzenlemenin mevcudiyeti, başvuru konusu işlemin ilgili pazarda yoğunlaşmayı artırıcı olmaması ve pazar yapısında bir değişikliğe yol açmaması nedenleriyle bildirim konusu işlem sonucunda etkin rekabeti önemli ölçüde azaltmasının söz konusu olmayacağı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

(15) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

- "Esenboğa Havalimanının Kapasite Artırımına Yönelik İlave Yatırımların Yapımı ile İç/Dış Hatlar, CIP, Genel Havacılık Terminaleri ve Müteammimlerinin; 5335 sayılı 'Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 33. maddesi Uyarınca İşletme Haklarının Kiralanmak Suretiyle Verilmesi" amacıyla düzenlenen ihale kapsamında, Esenboğa Havalimanı'nın işletme hakkının ihalenin kazananı TAV Havalimanları Holding AŞ tarafından devralınması işleminin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ve 2013/2 sayılı "Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" kapsamında izne tabi olduğuna,
- Bununla birlikte bildirim konusu devralma işleminin; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi kapsamında başta hâkim durum yaratılması veya mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi olmak üzere, ülkenin bütünü yahut bir kısmında ilgili pazarda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuran bir işlem niteliği taşımadığına ve işleme izin verilmesinde sakınca olmadığına

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