

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2007-4-28
Karar Sayısı : 07-19/191-62
Karar Tarihi : 8.3.2007

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Mustafa PARLAK
Üyeler : Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Rifki ÜNAL,
10 Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI, M. Sıraç ASLAN,
Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN

B. RAPORTÖR : Serpil YANIK

C. ŞİKAYET EDEN : Yaşar AKŞİN
Yeşilirmak Cd. No:17/10 Demirtepe/Ankara

D. ŞİKAYET EDİLEN: Havaş Havaalanları ve Yer Hizmetleri A.Ş.
Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali
34149 Yeşilköy/İSTANBUL

E. DOSYA KONUSU: Ankara şehirmerkezi ile Esenboğa Havalimanı arasında
20 tekel hizmeti niteliğinde yolcu taşıyan Havaş Havaalanları ve Yer Hizmetleri
A.Ş. (Havaş)'ın yüksek ücret alması.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikayet dilekçesinde, Havaş'ın 30 km.'lik bu mesafede tek
yön ücreti olarak 10 YTL ücret aldığı, şehirlerarası yolcu taşımacılığı yapan otobüs
firmalarının katettikleri mesafeler ve aldıkları ücretler hesaplandığında Havaş'ın çok
büyük bir kazanç elde ettiği ve bu nedenle yolcuların mağdur edildiği, örneğin
Ankara'ya 120 km olan Çankırı'ya 5 YTL ile gidilmesi mümkün iken dörtte biri
uzaklıkta olan Esenboğa havaalanına iki katı fiyatla gidilmesinin hakkaniyete uygun
olmadığı belirtilmekte ve bu konu hakkında inceleme yapılarak hakim durumda olan
söz konusu firmanın yarattığı bu haksızlığın düzeltilmesi talep edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 23.1.2007 tarih, 610 sayı ile giren başvuru
30 üzerine düzenlenen 23.2.2007 tarih, 2007-4-28/İİ-07-SY sayılı İlk İnceleme Raporu
2.3.2007 tarih, REK.0.08.00.00-110/68 sayılı Başkanlık önergesi ile 07-19 sayılı
Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda, şikayete konu olay hakkında şu aşamada
4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında bir işlem
yapılmamasının ve belediyenin şehir merkezi-havaalanı arasında yolcu
taşımacılığına başlaması ile ilgili gelişmelerin izlenerek duruma göre konunun
yeniden ele alınmasının uygun olacağı görüşüne yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

40 I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Dosya mevcudu bilgiler dikkate alınarak, ilgili ürün pazarı “uçak ile seyahat eden/edecek yolcuların havaalanları ile şehir merkezleri arasında karşılıklı ulaşımlarını sağlayan toplu taşıma hizmeti” olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Şikayet konusu dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar “Ankara-Esenboğa hattı” olarak tespit edilmiştir.

I.2. Tespitler ve Değerlendirme

50 Şikayete konu havaalanı-şehir merkezi yolcu taşımacılığını da kapsayan yer hizmetleri Sivil Havacılık Yönetmeliği-SHY 22 uyarınca temsil, yolcu trafik, yük kontrolü ve haberleşme, ramp (ramp, kargo ve posta, uçak temizlik, birim yükleme gereçlerinin kontrolü, uçak hat bakım (uçak hat bakım, yakıt ve yağ), uçuş operasyon, ulaşım (ekip, yolcu, bagaj, kargo ve/veya postanın havaalanı ve şehir terminali, havaalanı ve diğer mutabakata varılmış noktalar, aynı hava alanındaki ayrı terminaller arasında taşınmasını sağlamak için gerekli bütün düzenlemeleri yapmak), ikram servis, gözetim ve yönetim ve uçak özel güvenlik hizmet ve denetimini kapsamaktadır.

60 SHY 22’de, yer hizmetleri verebilmek için alınması gereken ruhsatlar, A, B, C Çalışma Ruhsatı kategorilerine ayrılarak tanımlanmaktadır. Buna göre, A Grubu Çalışma Ruhsatı, havaalanı yer hizmetlerini başkalarına sunacak şirketlere; B Grubu Çalışma Ruhsatı, bu hizmetleri sadece kendisine sunacak olan havayolu şirketlerine; C Grubu Çalışma Ruhsatı ise sadece yer hizmetlerinden zorunlu olmayan hizmetler olan temsil, gözetim ve yönetim, uçak özel güvenlik hizmet ve denetimi ile ikram servis hizmeti sunma yetkisi vermektedir. Çalışma ruhsatı alacak yer hizmetleri kuruluşları, yer hizmetleri yapacakları her havaalanı ve her bir hizmet türü için ayrı bir çalışma ruhsatı almak zorundadırlar. DHMİ, yer hizmetleri yapmak isteyen ve ön izin almış olanların çalışma ruhsat taleplerini inceleyerek inceleme sonucunu ve görüşünü Ulaştırma Bakanlığı’na sunar. Bakanlık tarafından uygun görülenlere 70 çalışma ruhsatlarını vererek, sonucu Bakanlığa ayrıca bildirir. Çalışma ruhsatı ücretleri ile temdit ücretleri DHMİ tarafından her bir hizmet türü için ayrı ayrı belirlenir.

Havaalanı yer hizmetlerinin bir kısmını hava taşıyıcılarına sunabilmek için girişimcilerce yerine getirilmesi gereken koşullar SHY 22’de yer almaktadır. Bunlar DHMİ’den “A grubu çalışma ruhsatı” alınması, hisselerinin en az %51’inin nama yazılı olması, ödenmiş sermayelerinin 3.000.000 ABD Doları karşılığı TL’den yüksek olması, en az üç uluslararası trafiğe açık havaalanında teşkilatlanmış olması, kuruluş esas mukavelelerinde ve ticari tescilde yer hizmet türleri dışında bir çalışma alanına yer verilmemesi halleridir.

80 Yönetmeliğin çalışma ruhsatları ile ilgili 12. maddesinin (d) bendinde “Yer hizmetleri yapmak üzere (hava taşıyıcılarının kendileri için yapacakları hizmetler dahil)önizin veya çalışma ruhsatı verilmesinde,

- 1) Havaalanlarının PAT alanları,
- 2) Araç trafiği bakımından kapasitesi,
- 3) Atölyeler ve araç park sahaları için yer tahsisi imkanları,
- 4) Havaalanlarının fiziki yapısı ile mevcut ve gelecekteki öngörülen pazar durumu,
- 5) İlave kapasite ihtiyacı,

gibi kriterler dikkate alınarak, DHMİ'nin uygun görüş vermesi halinde Bakanlıkça değerlendirilir” denilmektedir.

90 6.7.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile SHY 22'nin 11(c) maddesinde, “Şehir terminali ve/veya terminalleri ile havaalanı arasında ve/veya hava alanından çevre illere ve ilçelere yapılacak olan düzenli yolcu taşıma işletmeciliği, karayolu taşımacılığı ile ilgili tüm mevzuata uyulması koşulu ile taleplere göre, Bakanlık tarafından düzenlenir” denilmektedir. Bu maddenin eski hali, “Şehir terminali ve/veya terminalleri ile havaalanı arasında düzenli yolcu taşıma işletmeciliği, taleplere göre DHMİ tarafından düzenlenir” şeklinde olup 2006 yılındaki değişiklikle söz konusu özel yetki Bakanlığa verilmiştir.

100 Uçak ile seyahat eden veya edecek yolcuların havaalanları ile şehir merkezleri arasında karşılıklı ulaşımlarının sağlandığı toplu taşıma hizmetleri pazarında tek firma olarak faaliyet gösteren HAVAŞ halen 8 havaalanında ulaşım ruhsatına sahiptir.

Bilindiği üzere, bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır. Hakim durumdaki firmaların aşırı fiyat uygulaması da anılan madde kapsamında değerlendirilmektedir.

110 4054 Sayılı Kanun'un 3. maddesinde hakim 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 tanımlanmıştır. Hakim durum değerlendirmesinde, pazarda faaliyet gösteren teşebbüslerin pazar payları, alıcıların gücü, pazara giriş engelleri gibi unsurlar dikkate alınmaktadır. Havaş, kurulduğu 1987 yılından bu yana havaalanları-şehir merkezi arasında yolcu taşımacılığını münferiden yapmaktadır. Bu çerçevede, pazardaki durumu ve yasal giriş engelleri de dikkate alındığında Havaş ilgili ürün pazarında hakim durumdadır.

07-19/191-62

120 İlgili pazarda Havaş tarafından tahsil edilen 10 YTL ücret şikayet dilekçesinde örnek verildiği şekilde şehirler arası yolcu taşımacılığı yapan bir otobüs firmasının tahsil ettiği yolcu başına ücretin bile çok üzerinde olmakla beraber, daha sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesi için maliyetlerin de incelenmesi gereklidir.

130 Başvuru konusu olayla ilgili olarak daha önce de Kurumumuza şikayette bulunmuş ve 3.3.1999 tarih ve 99-12/89-31 sayılı Kurul Kararı ile, söz konusu başvuruya ilişkin yapılan önaraştırma sonucunda hazırlanan Önaraştırma Raporu'nda yer alan verilerden ve maliyet-kar hesaplamalarından aşırı fiyat uygulandığına dair somut bulgulara ulaşılamadığı, şehir ile ilçeler arasındaki diğer toplu yolcu taşıma hizmeti ve ücretlerinin bu hizmet için emsal teşkil etmeyeceği, bu itibarla aşırı fiyat uygulamak suretiyle hakim durumun kötüye kullanıldığı sonucuna ulaşılamayacağı kanaatine varılarak soruşturma açılmamasına karar verilmiştir.

Ancak söz konusu kararın üzerinden 8 yıl gibi uzun bir zaman geçmiş, ayrıca Havaş'ın pazardaki konumunda değişiklik olmamakla beraber fiyatlarında önemli değişiklikler olmuştur. [1999 yılında Havaş terminali-Esenboğa arası Havaş otobüs ücreti yolcu başına 1.100.000 TL iken şu an 10 YTL (10.000.000 TL)'dir.]

140 Bununla beraber, başvuruya konu olayla ilgili olarak Ocak 2007 sonunda bir gelişme olmuş; Esenboğa Havaalanı ile Ankara arasında Ulaştırma Bakanlığı'nın genelgesiyle belediye otobüslerinin konulmasına yönelik bir çalışma başlatılmıştır. Bu konuda Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından alınan karar çerçevesinde, 1.3.2007 tarihinden itibaren Esenboğa Havaalanı'ndan şehir merkezine yolcu taşımacılığının Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü tarafından yapılacağına ve ücretin de EGO tarafından belirleneceğine dair Belediye Başkanı tarafından bir açıklama yapılmıştır. Dosya mevcudu bilgilere göre, görevli Raportör'ün EGO Genel Müdürlüğü Otobüs Dairesi Başkanlığı yetkilisi ile konu hakkında yaptığı görüşmede, Ulaştırma Bakanlığı'nın görevlendirmesi üzerine gerekli izinlerin alındığı ve 1.3.2007 itibarıyla 2007 model MAN otobüsler ile şehir merkezi ile Esenboğa arasında EGO'nun 10-15'er dakikada bir ve yolcu başına 2 YTL ücret ile yolcu taşımaya başlamasının planlandığı ifade edilmiştir. Belediyenin havaalanı-şehir merkezi arasında yolcu taşımaya başlaması halinde şikayete konu Havaş'ın tekel konumunun sona erebileceği ve bu durumda 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi

150 kapsamında aşırı fiyat iddiasına konu bir durumun söz konusu olamayacağı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre;

1- Şikayet konusu iddialara yönelik olarak, bu aşamada 4054 sayılı Kanun çerçevesinde önaraştırma yapılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine,

2- Ancak belediyenin şehir merkezi-havaalanı arasında yolcu taşımacılığına başlaması ile ilgili gelişmelerin Daire Başkanlığınca izlenerek duruma göre konunun

07-19/191-62

- 160 yeniden Kurul gündemine getirilmesine,
usul yönünden OYÇOKLUĞU ile, esas yönünden OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

(Rekabet Kurulu'nun 8.3.2007 Tarih ve 07-19/191-62 sayılı Kararı'na)

KARŞI OY GEREKÇESİ

5538 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle (Geçici Madde 5) Başkan'a verilen sıra ile toplantıya bir üyenin iştirak ettirilmemesi yetkisi, Kanun'da nesnel bir ölçüte atıf yapılmadan, yöntem ve kriter belirlenmeden düzenlenmiştir. Öte yandan, Kurul Başkanı ve İkinci Başkan dahil, hepsi Rekabet Kurulu Üyesi olarak atanmış üyelerin, Başkanca belirlenen bir düzenleme ile Kurul toplantılarına iştirak ettirilmemesi amacıyla sıranın kura çekilerek belirlenmesi yönteminde, Başkan'ın, kendisini kuraya iştirak ettirmemesi; hem 4054 sayılı Kanun, hem de 5538 sayılı Kanun'un öngörmediği Geçici Madde-5'te hükmedilmeyen, dayanağı bulunmayan; subjektif, hukuka aykırı, istisnailik sonucunu yaratan ve geçici madde düzenlemesindeki nesnel ölçüt eksikliğini açıkça ortaya koyan bir uygulamadır. Bu nedenlerle karara usul yönünden karşıyım.

Rıfki ÜNAL
Kurul Üyesi

(Rekabet Kurulu'nun 8.3.2007 Tarih ve 07-19/191-62 sayılı Kararı'na)

KARŞI OY GEREKÇESİ

5538 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle (Geçici Madde 5) Başkan'a verilen sıra ile toplantıya bir üyenin iştirak ettirilmemesi yetkisi, Kanun'da nesnel bir ölçüte atıf yapılmadan, yöntem ve kriter belirlenmeden düzenlenmiştir. Öte yandan, Kurul Başkanı ve İkinci Başkan dahil, hepsi Rekabet Kurulu Üyesi olarak atanmış üyelerin, Başkanca belirlenen bir düzenleme ile Kurul toplantılarına iştirak ettirilmemesi amacıyla sıranın kura çekilerek belirlenmesi yönteminde, Başkan'ın, kendisini kuraya iştirak ettirmemesi; hem 4054 sayılı Kanun, hem de 5538 sayılı Kanun'un öngörmediği Geçici Madde-5'te hükmedilmeyen, dayanağı bulunmayan; subjektif, hukuka aykırı, istisnailik sonucunu yaratan ve geçici madde düzenlemesindeki nesnel ölçüt eksikliğini açıkça ortaya koyan bir uygulamadır. Bu nedenlerle karara usul yönünden karşıyım.

Süreyya ÇAKIN
Kurul Üyesi