

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,**

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2008-4-79  
**Karar Sayısı** : 08-28/322-106  
**Karar Tarihi** : 10.4.2008

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
**Üyeler** : Tuncay SONGÖR, M. Sıraç ASLAN,  
Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN,  
Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE

**B. RAPORTÖRLER** : Sezin ELÇİN CENGİZ, Evren SESLİ, Bekir KOCABAŞ,  
Fatma ÇELİK, Muhammed GÜNDOĞDU

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : Re'sen

**D. DOSYA KONUSU:** Slot tahsislerine ilişkin uygulamaların ve devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmalarının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde değerlendirilmesi.

**E. DOSYA EVRELERİ:** İlgili pazarda faaliyet gösteren bazı şirketlerce dile getirilen; slot tahsisleri ve ikili hava ulaştırma anlaşmalarına yönelik olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde yapılabilecek bir işlemin bulunup bulunmadığının tespitine ilişkin talepler üzerine, konu hakkında düzenlenen 7.4.2008 tarih, 2008-4-79/İİ-08-SEC sayılı İlk İnceleme Raporu, aynı tarih, REK.0.08.00.00-110/86 sayılı Başkanlık Önergesi ile 08-28 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor'da,

- Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM)'nün slot tahsislerinde rekabeti kısıtlayıcı uygulamalarda bulunduğu ve devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmalarının rekabeti engellediği hususlarına yönelik olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde herhangi bir önaraştırma yapılmasına gerek olmadığı,

- Bununla beraber, sivil havacılık sektöründe rekabetin sağlıklı bir şekilde tesisi ve gelişimi açısından, sektöre yönelik düzenleme, uygulama ve denetimlerin yeterli teknik kadrosu bulunan ve gerçek anlamda bağımsız idari otorite kimliği olan bir sivil havacılık otoritesi tarafından gerçekleştirilmesinin ve özellikle slot tahsisi konusunda bu türden bir bağımsızlığı sağlayacak tedbirlerin alınmasının yararlı olacağı; ayrıca yabancı ülkelerle yapılan ikili hava ulaştırma anlaşmalarında Türk Hava Yolları A.O. (THY) dışında özel havayolu şirketlerinin de piyasa koşulları çerçevesinde pazara girmesine imkan sağlayıcı düzenlemeler yapılmasının dış hat tarifeli yolcu taşımacılığı piyasasında daha rekabetçi bir ortamın tesisi açısından olumlu etkiler yapacağı, bu çerçevede oluşturulacak Rekabet Kurulu görüşünün SHGM'ye bildirilmesinin yerinde olacağı

görüşlerine yer verilmiştir.

## G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### G.1. Slot Tahsisleri

#### G.1.1. Dünya Uygulamaları Çerçevesinde Genel Değerlendirme

50 Hızla büyüyen havacılık sektörünün karşı karşıya bulunduğu en önemli sorunlardan biri alt yapının giderek daha yetersiz kalmasıdır. Alt yapı unsurlarının geliştirilemediği yerlerde mevcut havaalanı kapasitelerinin etkin kullanımı giderek daha büyük önem kazanmaktadır. Bu da slot tahsisi konusunu gündeme getirmektedir.

Bir havalimanının kapasitesi, apron büyüklüğü, uçak park yeri sayısı, kapı (gate) sayısı, pasaport kontrolü, gümrük, güvenlik, bilet işlemleri (check-in) ve bagaj işlemleri gibi kısıtlayıcı faktörlere bağlıdır. Bu faktörlerin birbirleri ile azami koordineli olarak kullanımı önemli ve gereklidir. Havalimanının kapasitesini kısıtlayıcı faktörlerin kaldırılması veya kapasitenin artırılması yeni yatırımlar gerektirdiğinden zaman almakta ve yüksek maliyet getirmektedir. Ancak havalimanlarında çeşitli birimler arasında koordinasyon kurulması ve meydan kapasitesinin en verimli şekilde kullanılması ile sorunlar çözümlenebilmektedir.

60 Koordine edilen ve tarifelerin yeniden düzene sokulduğu havaliman/mezdanlarının önceden belirlenmiş zaman dilimlerindeki uçuş taleplerinin, slot koordinatörü tarafından değerlendirilmesi sonucu verilen, talep edilen veya bu talebe müsait olan en yakın iniş/kalkış seferi için, havaliman/mezdan imkanlarının kullanım hakkı olarak tanımlanan slotların etkin ve eşitlikçi bir şekilde tahsis edilmesi kıt bir kaynak olan havaalanı kapasitesinin en iyi şekilde kullanılması ve havayolu firmalarının rekabetçi bir yapılanma içerisinde faaliyet göstermelerinin temin edilmesi açısından büyük öneme sahiptir. Bir slot tahsis sisteminin oluşturulmasındaki temel amaç yolcuların, havayolu şirketlerinin ve havaalanlarının faydalarını maksimize etmek için kısıtlı havaalanı kapasitesinin en etkin kullanımını sağlamaktır. Bu amaca ise, i) adil ve etkin rekabetin tesisi, ii) havaalanı hatlarının gelişimi ve iii) kısıtlı ve yeni kapasitelerin etkin

70 kullanımının sağlanması amaçlarını bir arada içeren bir dengenin sağlanması ile ulaşılabilecektir.

Slotların ya da daha genel bir ifade ile havaalanı kapasitesinin, havayolu şirketleri arasında etkin dağılımı denince, bu şirketlerin havaalanı hizmetlerinden yararlanmak için ödeyecekleri bedelin, bu bedelin marjinal sosyal maliyetine eşitlenmesi anlaşılmalıdır. Bu maliyet hem havaalanı işleticisinin marjinal işletme maliyetini hem de gecikmeleri nedeniyle havayolu şirketlerinin ve yolcuların katlanmak zorunda kaldıkları maliyetleri kapsamaktadır. Havaalanı fiziki kapasitesine yaklaştıkça, gecikmelerden kaynaklanan maliyetler artar. Fiziksel kapasite tamamen kullanıldığında ise marjinal sosyal maliyet, fırsat maliyetini ya da tüketicinin sunulmayan hizmetler için ödeme isteğini de yansıtır (willingness to pay). Uygulamada havayolu şirketlerinin ödemeleri bu prensipler çerçevesinde belirlenemediğinden havaalanı kullanım bedelleri marjinal sosyal maliyetin tamamını yansıtmaz, marjinal maliyetlerden bu sapma da etkisizliklerin ortaya çıkmasına neden olur.

80 Sıkışıklık olan havaalanlarında uygulanmakta olan slot tahsis sistemi, slotların bunlara en çok değer atfeden havayolu şirketlerine tahsis edilmesini her zaman sağlayamadığı gibi havayolu şirketlerinin verimli kullanmadıkları slotları havuza geri döndürmelerini sağlayacak teşvik mekanizmaları da getirmemektedir. Nitekim yerleşik havayolu şirketleri, yakın gelecekte potansiyel kazanç görülen hatlar, havuza devredilmeleri

## 08-28/322-106

90 halinde bir daha alınamayabileceğinden, zarar etseler dahi bu hatları işletmeye devam edebilmektedirler.

Sıkışık havalimanlarında bulunan havuz slotları da ya uygunsuz saatlerde olduğundan ya da etkin bir hizmet sunuşunu destekleyecek bir seri oluşturamadığından, yeni hizmet sunacakların pazara girişini kısıtlamaktadır. Slot dağıtımında etkin olunamaması bir yandan pazara yeni giren teşebbüslerin pazarda yerleşik teşebbüslerle rekabet olanaklarını kısıtlarken, diğer yandan da yerleşik teşebbüslerin hizmetlerini artırarak şebekelerini geliştirme olanaklarını kısıtlamaktadır.

Düşük maliyetli havayolu şirketlerinin slot yetersizliği nedeniyle daha az elverişli havaalanlarını tercih etmek zorunda kalmaları, rekabet olanaklarını kısıtlamakta, genel olarak hava taşımacılığındaki etkilerini de azaltmaktadır.

100 Bugün uygulanmakta olan idari tahsis yöntemlerine alternatif oluşturacak, pazar mekanizmasını esas alan etkin yöntemler geliştirilmesi çalışmaları sürmektedir. Bu çerçevede birincil tahsis yöntemleri ve ikincil tahsis yöntemleri olarak adlandırılabilir iki ana grup tahsis mekanizması üzerinde durulmaktadır.

Birincil tahsis yöntemleri, slotun ilk defa bir havayolu şirketine verilmesi ile ilgilidir. Bu çerçevede slotların ihale edilmesi, slotların idare tarafından belirlenecek ama prensip olarak satın alma isteğini yansıtacak şekilde fiyatlanması ya da kısmen ihale edilip kısmen idare tarafından tahsis edilmesi gibi yöntemler bulunmaktadır. Ancak ihale yöntemi ilk bakışta çekici görünmekle birlikte uygulamada önemli sıkıntılar yaratabilir. Bu sıkıntılar, ihale edilecek hak olarak slotların niteliğinden kaynaklanmaktadır.

110 Nitekim slotun belirli bir havaalanındaki belirli bir zaman aralığına bağlı olması, slotları diğer mal ve hizmetlerden ayıran en temel özelliktir. Bu durumda başka havaalanlarındaki ya da başka zaman aralıklarındaki slotlar oldukça yetersiz ikameler halini almaktadır. Slotların birbirini ikame etme imkânları azaldıkça, bir ihalede satılacak slotların sayısı artmakta, ancak her bir slota talip olacak teşebbüs sayısı azalmaktadır. Zira teşebbüsler her hangi bir slota değil belirli bir slota talip olmaktadır.

120 Bazı durumlarda slotların kalkış ya da iniş için kullanılmasına, belirli bir terminale ulaşmak için kullanılmasına, uçak boyutuna ya da belirli bir park alanına yakınlıklarına göre de ayrıma tabi tutulması slotların heterojenliğini daha da artırmaktadır.

Ayrıca, tüketicilerin, slotların talep bakımından tamamlayıcısı niteliğindeki bir takım özellikleri aramaları, slotların birbiri yerine geçme imkânlarını kısıtlayan bir diğer husustur. Her havaalanında havayolu şirketleri kalkış ve iniş için uygun bileşimler ararlar. Bu nedenle, bir slotun havayolu şirketi bakımından değeri, aynı şirketin sahip olduğu diğer slotlara bağlı olarak önemli ölçüde değişebilmektedir.

130 Bütün uygulama zorlukları bir yana birincil tahsis yöntemlerinin amacına uygun uygulanması sonucunda ortaya çıkacak ilk etki slot maliyetlerinin artması olacaktır. Ancak, uzun mesafe uçan bir havayolu şirketinin toplam maliyetlerinin % 2 ila 5'i havaalanı giderlerinden oluşurken, bu oran kısa mesafe uçan şirketler bakımından % 5-10 ve yerel/low-cost/charter uçanlar için de % 10-15'tir. Bu nedenle slot maliyetlerindeki artışlar daha ziyade küçük havayolu şirketlerini olumsuz etkileyecektir. Bunun yanında en yoğun zamanlardaki slot fiyatlarının artışına paralel olarak yoğun

olmayan zamanlardaki slotların da fiyatları artacaktır. Bu da küçük havayolu şirketlerini bir kez daha olumsuz etkileyecektir.

140 İkincil tahsis yöntemleri ise, slotlar bir kez tahsis edildikten sonra hava yolu şirketleri arasında yeniden dağıtılması ile ilgilidir. Bu süreç içerisinde slotların karşılıklı mübadelesi ya da alınıp satılması, kiralanması gibi uygulamalar mevcuttur. Nitekim, 1986 yılından itibaren ABD’de dört büyük havaalanında (NY JFK, La Guardia, O’Hare Chicago, Ronald Reagan National Washington) slot takası gerçekleştirilmektedir. Bu uygulama hâlihazırda sadece iç hat uçuşları bakımından geçerlidir.

Bu slot takası, slot kullanma hakkına sahip havayolu şirketleri arasında ikili pazarlıklar sonucunda gerçekleşmektedir. Ayrıca Hava Ulaştırması Birliği (Air Transport Association) de bu işlemleri kolaylaştırmak için düzenli toplantılar gerçekleştirmektedir. Hatta bu değişimlerin sağlanması konusunda kolaylaştırıcı olarak faaliyet gösteren brokerlar da vardır.

150 Ancak, uygulama başladıktan sonra büyük havayolu şirketlerinin bu dört havaalanındaki slot kullanımlarının arttığı gözlemlenmiştir. Ancak bu artışın, etkinlik kazanımlarından mı kaynaklandığı, anti rekabetçi davranışların etkisi mi olduğu ya da sadece küçük firmaların sıkışık ve pahalı havalimanlarından kaçınmalarından mı kaynaklandığı konuları tartışmalıdır.

160 Uygulamada slotlar, dünyadaki pekçok ülkede olduğu gibi Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA) kriterlerine uygun olarak, “tarihsel haklar” (grandfather rights), yani bir havayolu şirketinin bir önceki yılın aynı sezonunda almış olduğu slotun mevcut sezon için de o şirkete ait kazanılmış hak olarak görülmesi esasına ve “kullan ya da kaybet” (use-it or lose-it), yani mevcut sezonda sahip olunan slotların büyük bir kısmını kullanmaması halinde tarihsel hakkın kaybedilmesi esasına dayalı olarak tahsis edilmektedir. Ayrıca havayolu taşıyıcıları, yaz veya kış sezonları başlamadan 4-5 ay önce düzenlenen ve dünyanın diğer ülkelerinden birçok havayolu şirketinin de katıldığı IATA Tarife Konferanslarında slot tahsisi konusunda dünyadaki diğer havayolu şirketleri ile karşılıklı görüşme ve uzlaşma imkanı bulmaktadır.

Tarihsel hak kriterinin temel iktisadi argümanı, uzun dönem yatırım yapacak havayolu şirketleri açısından belirginlik sağlaması ve sektördeki faaliyetlerin sürekliliği ve istikrarı açısından gerekli olmasıdır. Ancak slot tahsisinin etkin ve rekabetçi olmadığı gerekçesiyle tarihsel hak kriterinin yerine yeni bir slot tahsis sistemi (slotların ücretlendirilmesi, slot için ikincil bir pazar oluşturulması gibi çözümler içeren) getirilmesi özellikle Avrupa Birliği (AB)’nde hâlihazırda tartışılmakta olan bir konudur.

Dünya çapında yaklaşık 140 ülkeden 270’in üzerinde üyeye sahip olan IATA slot rejiminin, dört anahtar özelliği bulunmaktadır:

170 1- Tarife Koordinasyon Konferansları: 1947 yılından bu yana havayolu şirketleri, bir sonraki senenin tarifelerini tartışmak ve düzenlemek amacıyla bir araya gelmektedirler. Bu konferanslarda tarifeler, karşılıklı faydayı korumak koşuluyla bir araya gelen havayolu şirketleri tarafından ortaklaşa belirlenmektedir.

2- Tarihsel Haklar (Kazanılmış Haklar): IATA çerçevesinde bir havayolu şirketine, bir önceki dönemde kullanmış olduğu slotu tekrar ve öncelikli olarak kullanma imkânı veren haktır. Bu hak, havayolu şirketinin, bir slotu belirlenmiş süre içerisinde kullanmaktan kaçınması veya slotu kendi isteğiyle Slot Komisyonu’na iade etmesi halinde son bulmaktadır. “Kullan ya da kaybet” kuralı çerçevesinde havayolu şirketleri,

kendilerine tahsis edilen slot süresinin %90 ve daha fazlasını kullandıkları sürece slot kullanma hakları gelecek dönem için de devam etmektedir.

180 3- Yeni Giren Kuralı: “Tarihsel Haklar”, sektörde faaliyet gösteren havayolu şirketlerine, sektöre yeni girmek isteyen işletmelere karşı ciddi bir üstünlük sağlanmaktadır. Bu sorunun çözümü için IATA tarafından “Yeni Giren Kuralı” getirilmiştir. Bu çerçevede, tarihsel slotların Tarife Koordinasyon Konferansında tahsisinden sonra geriye kalan slotların %50’si öncelikli olarak sektöre yeni girmiş olan havayolu şirketlerine tahsis edilmektedir. Ancak yine de tarihsel hakların devam etmesi nedeniyle, sektöre yeni girmiş olan havayolu şirketlerinin ihtiyaçlarını tam olarak karşılayacak ve sektörde uzun yıllardır faaliyet gösteren diğer işletmeler ile etkin bir şekilde rekabet etmelerine imkân tanıyacak şekilde adil ve etkin bir slot tahsisinin gerçekleştirildiğini söylemek mümkün değildir.

190 4- Bağımsız Slot Koordinasyonu: Tarihsel Haklar kapsamında olmayan slotlar, IATA rehberinde yer verilen önceliklerin dikkate alınması ve havayolu şirketleri arasında ayrımcılık yapılmaması yoluyla Tarife Komisyonu tarafından oluşturulmuş olan “slot havuzu”ndan istekli olan havayolu şirketlerine temin edilmektedir. Bu kapsamda, slot tahsis sürecinin adil ve güvenilir bir şekilde yürütülmesi için slot tahsisini gerçekleştirmekle yükümlü olan kurumun bağımsız bir yapıya sahip olması büyük önem arz etmektedir.

200 AB’de, Topluluk Havaalanları’nda Slotların Dağıtımı İçin Ortak Kurallara ilişkin 95/93 sayılı Konsey Tüzüğü’nde de slot tahsisinin tarafsız, şeffaf ve ayrımcı olmayan kurallara dayandırılması gerektiği, ayrıca slot koordinatörünün fonksiyonel olarak herhangi bir ilgili taraftan bağımsız olmasının ve faaliyetlerinin finansmanının da bu bağımsızlığı garanti altına alacak şekilde sağlanmasının önemli olduğu vurgulanmaktadır.

210 Avrupa’daki ülke uygulamalarına bakıldığında da slot koordinasyonunun genellikle tamamen bağımsız kurumlar ya da birlikler tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Örneğin, İtalya’da, önceden slot dağıtımı İtalyan milli havayolu şirketi Alitalia tarafından gerçekleştirilirken, özellikle İtalyan Rekabet Otoritesi’nin slot dağıtımına ilişkin başlattığı soruşturmalar nedeniyle 1997 yılında bu görev Alitalia’dan alınarak “Assoclearence” olarak bilinen, kar amacı gütmeyen ve havayolu şirketleri ile havalimanı işleticilerinin temsilcilerinden oluşan bir birliğe verilmiştir. Fransa’da slot tahsisi aynı şekilde havayolu şirketleri ve havaalanı işleticilerinin oluşturduğu bağımsız bir birlik olan COHOR tarafından yürütülmekte olup sivil havacılıktan sorumlu Bakanlık COHOR toplantılarına katılmakta ve sadece danışmanlık yapabilmektedir. İsviçre’de slot dağıtımı, bağımsız, kar amacı olmayan havayolu şirketleri ve havalimanı işleticilerinin oluşturduğu ve esas olarak İsviçre hava yolu taşıyıcıları ve havalimanı işletenler tarafından finanse edilen bir organizasyon tarafından gerçekleştirilmektedir. Avusturya’da da slot koordinasyonu, 2002 yılında havayolu şirketleri ve havalimanlarının kurduğu “Schedule Coordination Austria” olarak bilinen özel bir limited şirket tarafından yapılmaktadır.

220 Sonuç olarak bu gün itibarıyla en uygulanabilir yöntem, özellikle sıkışık havalimanlarında slot tahsisini bu işi üstlenen bir birimin gerçekleştirmesidir. Bu birimin, idari özerkliği haiz, etkin bir tahsis yapabilecek donanıma sahip ve tüm sektör aktörlerine eşit mesafede faaliyet gösterecek bir düzenleyici kuruluş olarak örgütlenmesi gerekliliği genel kabul görmektedir. Bu noktada rekabet yaratmak ve

230 korumak için çeşitli rekabet ve ekonomi politikası tedbirleri kaçınılmaz olmaktadır. Tahsis işleminin tarafsızlığı, objektifliği ve şeffaflığı pazardaki rekabetin korunması bakımından hayati bir önem taşımaktadır. Bu temel ilkelere ek olarak, pazara girişin cesaretlendirilmesi ve yeni giren işletmelere pazarda tutunabilme imkânlarının yaratılabilmesi için serbest slotların tahsisinde öncelik sağlanması ya da serbest slotların bir kısmının pazara yeni giren ya da belirli bir hatta yeni sefer düzenleyen işletmelere ayrılması gibi düzenleyici tedbirler alınması gerekmektedir .

### **G.1.2. Slot Tahsislerine Yönelik Ülkemiz Mevzuatı ve Uygulamaları**

240 Ülkemiz havalimanlarında, havalimanlarına geliş ve kalkış saatlerine ilişkin slot uygulaması, ülkemize yönelik uluslararası trafiğin artması sonucu, talebe uygun bir hizmet vermek, havalimanı hizmetlerini en verimli şekilde değerlendirilmek ve bu suretle planlama safhasında varış/kalkış saatlerini düzenlemek gerekçesi ile Ulaştırma Bakanlığı'nın 7.1.1992 tarih, B.11.00.02/66 sayılı Talimat'ı gereği 28.3.1993 tarihinden itibaren başlatılmıştır. Slot uygulaması yerli ve yabancı havayolu şirketlerinin, yolcu ve/veya kargo taşımacılığı için tarifeli, charter ve ilave uçuşlar ile planlı teknik inişlerini kapsamaktadır. İstanbul, Antalya, Ankara, İzmir, Dalaman ve Bodrum havalimanlarında başlatılan slot uygulamasına ileriki dönemlerde Kayseri Havalimanı da dâhil edilerek uygulama alanı genişletilmiştir.

250 Ülkemizde, 2005 yılı Ağustos ayına kadar, slot uygulamasını gerçekleştiren üniteler, operasyonun gerçekleşmesine 72 saat kalana kadar (Operasyonel Dönem) yapılan planlamalar için milli taşıyıcı "Türk Hava Yolları Slot Koordinatörlüğü", son 48 saat, hafta sonu, bayram ve tatil günlerinde "DHMİ Atatürk Havalimanı Slot Koordinasyon Merkezi" olmuş; ancak 2005 yılı sonunda THY ile özel havayolu şirketleri arasında slot konusunda uygulamada yaşanan sorunlar nedeniyle ve AB'ye uyum çerçevesinde Ulaştırma Bakanlığı tarafından slot konusunda yeni bir düzenlemeye gidilmiştir.

250 Bu çerçevede ülkemizde bulunan havaliman/mezdanlarının apron ve park sahası kapasiteleri ile hava sahası kapasitelerinin, koordinasyon ve tarife düzenleme kapsamına alınması durumunda tarifeli veya tarifersiz iç ve dış hatlarda sefer düzenleyen yerli ve yabancı tüm havayolu işletmeleri ile diğer kurum ve kuruluşlar tarafından havaliman/mezdanlarının IATA standartlarına uygun olarak en verimli şekilde kullanılmasını temin amacıyla 2006 yılında Ulaştırma Bakanlığı'nca "Slot Uygulama Prensipleri Talimatı (SHT-SLOT)" yayımlanarak, slot tahsisinin bağımsız, tarafsız ve şeffaf gerçekleştirilmesine yönelik bir Slot Koordinasyon Merkezi oluşturulmuştur. Söz konusu Merkez, Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı SHGM bünyesinde bulunmaktadır.

260 Slot Uygulama Prensipleri Talimatı uyarınca, ülkemizdeki slot uygulanan havaliman/mezdanlarında belirlenen slot zamanına göre konaklama yapan, iç ve dış hatlarda tarifeli ve tarifersiz sefer düzenleyen yerli ve yabancı tüm havayolu işletmeleri slot uygulamasına tabidir.

Slot tahsisi için SHGM koordinesinde yapılacak uygulamalarda dikkat edilecek en önemli kriter, üzerinde taraflarca mutabakat sağlanan hava sahası, meydan, pist, apron kapasiteleri ile varsa özel terminal işleticilerinin katılımı ile tespit edilen terminal kapasiteleridir. Havalimanı Yönetimi ve Hava Trafik Otoritesi ile Havayolu İşleticileri, hava ulaşımında taleplere uygun hizmet götürmek ve olanakları en iyi şekilde değerlendirmek hususlarında ortak sorumludurlar.

270 Slot Talep Değerlendirme Komisyonu (STDK) ise, SHGM koordinesinde Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI) Operasyonel Slot Ünitesi, Slot Koordinatörlüğü, ilgili terminal işleticisi, ilgili havaliman/meydanını üs olarak kullanan yerli havayolu şirketleri ile diğer hava ve yer işletmelerinden oluşan bir komisyondur. Ayrıca, Talimat uyarınca ülkemizdeki Slot uygulamalarını koordine etmek amacı ile Sivil Havacılık Genel Müdürü tarafından bir Slot Koordinatörü atanır.

280 Slot Koordinatörü, sorumluluğunda oluşturulan STDK temsilcilerinin katılımı ile koordinatörlüğünün görevlerini ve çalışmalarındaki prensipleri belirler. Talimat uyarınca Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmalarını tarafsız, adil ve şeffaf olarak yürütmesi öngörülen slot koordinatörü, slot uygulama çalışmalarında, uluslararası kabul gören kural ve standartlar çerçevesinde, koordinasyon/tarife düzenleme kapsamında bulunan havaliman/meydanlarının kapasite parametrelerini öncelikle dikkate alır.

Talimatta, slot koordinatörünün çalışmalarında şeffaflığın sağlanmasına azami özen göstereceği, talep halinde hava taşıma işletmeleri için yayımlanan slotları, bekleme listelerini, meydan kapasiteleri ile haftanın günleri ve günün saatlerine göre doluluk oranlarını sivil havacılık otoriteleri, meydan otoriteleri, havayolu şirketleri ve yetkili temsilcileri ile paylaşacağı ve slot tahsisinde IATA kriterlerini esas alacağı da ayrıca belirtilmiştir.

290 Slot Uygulama Talimatı uyarınca dönemsel ve operasyonel slot talepleri aşamasında slot tahsis işlemlerinin sağlıklı ve verimli yürütülmesi maksadı ile SHGM, DHMI ve THY eleman ve teknik donanım (network, düzenli destek, SITA, PC, yazıcı, faks, internet gibi) temin eder. SHGM ihtiyaç halinde özel terminal işletmecisi kuruluşlar, özel havayolu şirketleri gibi kuruluşlardan da eleman ve teknik donanım amacıyla destek talep edebilir.

Görüldüğü üzere, slotların hangi usul ve esaslara göre verileceği Slot Uygulama Prensipleri Talimatı'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Özellikle Slot Koordinasyon Merkezi'nin kurulmasını takiben, özel havayolu firmalarının faaliyetlerine de paralel olarak slot tahsislerinde önemli bir artış kaydedilmiştir.

### **G.1.3. Slot Tahsislerine Yönelik Değerlendirme**

300 Dosya mevcudu bilgilere göre 2007/2008 Kış Tarifesi çerçevesinde iç hatlarda faaliyet gösteren Sunexpress'in toplam 76, AtlasJet'in 134, Onur Air'in 224, Pegasus'un 251 ve THY'nin toplam 953 adet slotu bulunmaktadır. Adı geçen havayolu şirketlerinin internet sitelerinden elde edilen bilgilere göre Sunexpress söz konusu hizmetlerini 15 uçaklık bir filo ile gerçekleştirmekteyken Atlas Jet'in filosunda 11, Onur Air'in filosunda 25, Pegasus'un filosunda 15 ve THY'nin filosunda ise 99 adet uçak faaliyet göstermektedir.

310 Sunexpress 76 adet slotunu 3 şehirden toplam 19 şehre yaptığı seferlerle doldururken, AtlasJet yalnızca İstanbul'dan toplam 19 şehre düzenlediği seferlerle haftalık 134 adet slot kullanmaktadır. Onur Air, İstanbul'dan toplam 14 şehre yaptığı seferlerle 224 adet slot kullanmakta olup, Pegasus için bu rakamlar 5 şehirden toplam 39 şehir için 251 slot olarak gerçekleşmektedir. Sektörün en büyük firması olan THY ise slot uygulamasına tabi olan havaalanları için 2007/2008 Kış Tarifesi çerçevesinde 3 şehirden toplam 67 şehre sefer düzenlemekte olup, sahip olduğu haftalık slot sayısı toplam 953'tür.

Her ne kadar, yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde havayolu firmalarının sahip oldukları filoların hizmet kapasiteleri ve firmalara tahsis edilen slot miktarları oldukça orantılı gözükse de, sektörde en kârlı hat olarak kabul edilen Ankara-İstanbul hattı için aynı oranın söz konusu olmadığı dikkat çekmektedir. Nitekim, Ankara-İstanbul hattı için THY'nin 112 slotu mevcutken, diğer havayolu firmalarının bu hatta hiç slotu bulunmamaktadır. İstanbul-Ankara hattı için ise THY'nin 112, Pegasus'un 33 ve Atlas Jet'in 17 adet slotu bulunmaktadır. THY'nin bu hattaki slot üstünlüğü tarihsel/kazanılmış haklarından kaynaklanmaktadır.

Bu noktada değinilmesi gereken bir başka husus, sektöre yeni girecek olan havayolu şirketlerinin rekabetçi bir ortamda faaliyet gösterebilmelerinin temin edilmesidir. Nitekim sektöre yeni giriş yapan bir havayolu şirketinin etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi ve sektörde uzun süredir faaliyet gösteren diğer havayolu şirketleri ile rekabet edebilmesi için özellikle kısa mesafeli hatlarda daha sık uçuşlar gerçekleştirmesi önem kazanmaktadır. Ancak, ülkemiz havalimanlarının, özellikle yoğun sıkışıklıkların yaşandığı büyük havalimanlarının genel durumu göz önüne alındığında; gerek hâlihazırda sektörde faaliyet göstermekte olan havayolu şirketlerinin sahip oldukları tarihsel haklar gerekse havalimanlarındaki kıt kaynaklar nedeniyle slot uygulanmakta olan birçok havalimanında, sektöre yeni giriş yapacak olan havayolu firmaları açısından uygun slot elde etmek oldukça güçtür.

Yakın bir zamandan bu yana AB düzenleyici kuruluşları ve üye ülkeleri arasında bu sorunun çözümü için neler yapılabileceği tartışılmaktadır. Önerilen çözümlerden en çok kabul göreni tarihsel/kazanılmış hakların -her ne kadar kısa vadede kaldırılması mümkün gözükmesede- kısıtlanması yönündedir.

Ülkemizde de bu yönde bir kısıtlama getirilmesi için yasal düzenlemelerde bazı değişiklikler yapılabileceği yönünde görüşler bulunmaktadır. Şöyle ki; Slot Uygulama Prensipleri Talimatı'nın "Slot Tahditleri" başlıklı 10. bölümünde, "*Slot uygulanmakta olan tüm havaliman/mezdanlarında bir tarife dönemi içerisinde almış oldukları slotta en fazla %20 oranında uymayan veya en fazla 5 defa slot almadan uçuş yapan veya kullanmadıkları tüm slotları (uçuş saatine en az 72 saat kala) iade etmeyen havayolu işletmelerinin anılan seferler için kazanılmış hakları sona erer.*" denilmektedir. Söz konusu düzenlemede yer alan %20 oranının aşağı çekilmesi durumunda, slotların daha etkin kullanımı açısından olumlu gelişmeler olabilecektir.

Ayrıca; yine Slot Uygulama Prensipleri Talimatı'nın 6. maddesinde yer verilen talep değerlendirilmesinde öncelik taşıyan kriterlerden kazanılmış haklara ilişkin düzenlemenin yeniden gözden geçirilebileceği; bu çerçevede bu haklara dayanılarak öncelikli olarak tahsis edilen slot miktarının azaltılmasının özellikle sektöre yeni girecek olan havayolu şirketleri açısından çok önemli bir rekabet avantajı sağlayacağı kanaatine varılmıştır.

Sektörü düzenleyerek sivil havacılık kurallarının geliştirilmesine büyük katkıda bulunan havacılık personeli lisanslarının düzenlenmesi, tüm havacılık faaliyetlerinin ruhsatlandırılması, Türk hava sahasındaki hava trafiğinin güvenli, süratli ve düzenli bir şekilde yürütülmesi, uluslararası gelişmelerin takibi, hava aracı kazalarının incelenmesi, sivil havacılık eğitiminin esaslarının belirlenmesi ve tüm sivil havacılık sisteminin denetimi gibi tüm uygulamalardan sorumlu, bu çerçevede sektörde hem düzenleyici hem de uygulayıcı ve denetleyici bir kurum olarak faaliyet gösteren SHGM'nin özerk bir otorite olması sektörün gelişimi açısından gereklidir.



360 Cumhurbaşkanlığı'nın 21.8.1998 tarih, B.01.0.YKB.02-83-1458-4345 sayılı direktifi ve 31.7.1998 tarih, 98/11552 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince Ulaştırma Bakanlığı'nın eşgüdümünde 2-3-4 Kasım 1998 tarihlerinde gerçekleştirilmiş olan 1. Yüksek Havacılık Şurası'nın sonuç bildirgesinde de, havacılığın bir bütün olarak tamamıyla uluslararası kurallardan oluşan ve bu kuralların ülkelerin sivil havacılık otoriteleri koordinasyonunda uygulanmasıyla işleyen bir sektör olduğu, bu kesin kuralların uygulanması ve yapılan uygulamaların kontrol altında tutulmasının, ancak gerçek anlamda otorite kimliği olan yeterli ekonomik kaynaklara sahip ve güçlü bir teknik kadroyu bünyesinde bulunduran özerk bir sivil havacılık otoritesi ile mümkün olabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, anılan Bildirge'de SHGM'nin tüm faaliyetlerini herhangi bir ücret karşılığı olmaksızın kamu hizmeti olarak yaptığı ve dolayısıyla faaliyetleri gereği masraflarının genel bütçeden karşılandığı belirtilerek, bu durumun SHGM'nin yeniden yapılanmasını kaçınılmaz hale getirdiği vurgulanmaktadır. Dünya'daki uygulamalara bakıldığında da İngiltere ve İrlanda gibi gelişmiş ülkelerde sivil havacılığa ilişkin uygulamaların bağımsız organlar aracılığıyla sürdürüldüğü görülmektedir.

THY'nin özelleştirilmesine ilişkin 6.6.2000 tarihli Kurulumuz Kararı'nda da, mesleki daire görüşü doğrultusunda, özerk bir sivil havacılık otoritesinin kurulmasının yararlı olacağı görüşüne yer verilmiş ve bu yöndeki Kurul Görüşü Özelleştirme İdaresi'ne iletilmiştir.

380 Diğer taraftan, AB'ye giriş sürecinde ulaştırma mevzuat uyumu çerçevesinde, Ulaştırma Bakanlığı tarafından, SHGM'nin yapısının değiştirilerek finansal ve teknik açıdan özerk, diğer yönlerden Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı idari bir yapının oluşturulması taahhüt edilmiş ve 18.11.2005 tarih, 25997 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5431 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile bu taahhüt yerine getirilmiştir. Halihazırda SHGM, Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli idari bir yapı olarak faaliyet göstermektedir

Bununla birlikte; mevcut durumda, bir taraftan, sektörü düzenleyici kurallar, uygulamalar ve denetimler Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı SHGM tarafından yapılmakta, 390 diğer taraftan da Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 25.6.2006 tarihi itibarıyla % 51'i halka açık olan THY'de devletin % 49 oranında ortaklığı ve C Grubu imtiyazlı hisseleri bulunmaktadır. Bu durumda devlet hem bir havayolu şirketinin hissedarı hem de sektörün düzenleyicisi ve denetleyicisidir. Pazara girişler ve etkin bir rekabet açısından son derece önemli olan slot dağıtımından sorumlu slot koordinatörü de, her ne kadar özel bütçeli de olsa idari yönlerden Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı olan SHGM tarafından belirlenmekte olup, slot tahsisi teknik yönlerden de (kullanılan sistem ve teknik eleman) halen THY'ye bağımlıdır. Bu tür bir yapının potansiyel olarak, havayolu sektöründe rekabetin sağlıklı bir şekilde tesisini olumsuz etkileyebileceği, bu nedenle, sektörde etkin rekabetin tesisi ve gelişimi açısından bağımsız ve yeterli idari ve teknik 400 kapasitesi olan özerk bir sivil havacılık otoritesi kurulmasının ve özellikle de slot tahsisi konusunda tam bir bağımsızlığı sağlayacak tedbirlerin alınmasının yararlı olacağı kanaatine varılmıştır.

## G.2. Devletlerarası İkili Hava Ulaştırma Anlaşmaları

Havacılık, hata toleranslarının azlığı, kaza-kırım-arıza sonuçlarının ağır olması, yüksek teknoloji kullanımının yoğunluğu, stratejik önem taşıması gibi sebeplerle, tüm dünyada devlet denetiminin en yüksek olduğu sektörlerden biridir.

410 Devletler, havacılığın sağlıklı ve emniyetli şekilde yapılması amacıyla, havacılıkta çalışan personelin niteliklerinden hava araçlarının teknik özelliklerine, hava alanı şartlarından tehlikeli maddelerin hava yoluyla taşınmasına kadar tüm havacılık konularında detaylı ve iyi tanımlanmış kurallar ve standartlar geliştirmişler, bu kurallara harfiyen uyulmasını sağlamak için de çeşitli organizasyonlar kurmuşlardır. İsmi ve teşkilat yapısı ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de, bu organizasyonlar, o devletin hava sahası içinde gerçekleştirilen her türlü havacılık faaliyeti için Sivil Havacılık Otoritesi olarak devleti temsil ederler.

420 Ancak, havacılığın uçak imalatından uçuş operasyonlarına kadar uluslararası bir yapısı olması, ülkelerin kendi hava sahaları içerisinde geçerli olan kurallar sistematığının yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu nedenle havacılık sektörü ile ilgili standartlar uluslararası anlaşmalar ve organizasyonlar vasıtasıyla belirlenmiş ve bu konudaki milli hukuk düzenlemeleri uyumlaştırılmaya çalışılmıştır.

### G.2.1. Uluslararası Anlaşmaların Yapılmasında Usul Kuralları

430 Geçerli uluslararası anlaşmaların yapılması için Anayasa'nın 90. maddesinde öngörülen "Milletlerarası anlaşmaları uygun bulma" prosedürünün takip edilmesi gerekmektedir. Anayasa'nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı'nın milletlerarası anlaşmaları onaylaması ve yayımlaması da zorunludur. Konu hakkında Anayasa'da yer alan kuralların dışında 244 sayılı "Milletlerarası Anlaşmaların Yapılması, Yürürlüğe Girmesi ve Yayınlanması ile Bazı Anlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kurulu'na Yetki Verilmesi Hakkında Kanun" ve 1173 sayılı "Milletler Arası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun" ile genelge, içtüzük gibi başka düzenleyici işlemlerin oluşturduğu bir mevzuat topluluğu bulunmaktadır.

440 Uluslararası anlaşmaların iç hukuk bakımından geçerlilik kazanabilmesi için görüşmeleri yapanlara yetki belgesi verilmesi, anlaşmaların yetkili temsilciler tarafından hazırlanması ve imzalanması, TBMM tarafından uygun bulunması, Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile onaylanması gibi uzun usul süreçlerinden geçmeleri gerekmektedir. Teknik özellik taşıyan anlaşmaların görüşülmesinde ve imzalanmasında Dışişleri Bakanlığı'ndan yetkililer ile birlikte ilgili teknik kurum ve kuruluş çalışanları da Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile yetkilendirilmektedir. Örneğin sivil havacılıkla ilgili işbirliği anlaşmaları bakımından SHGM'den temsilciler görüşmeleri yürütmek ve anlaşmaları imzalamak konusunda yetkilendirilmektedirler.

Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca uluslararası anlaşmalar TBMM tarafından uygun bulunması gerekenler ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması gerekenler şeklinde iki gruba ayrılmıştır. Anayasa'ya göre uluslararası anlaşmaların TBMM tarafından bir yasa ile uygun bulunmaları anlaşmaların bağlayıcılık kazanması için öngörülen olağan yoldur. Zira Anayasa'nın 90. maddesi ilk fıkrasında "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır." denilmektedir.

İkinci grup anlaşmaların bağlayıcılık kazanması için ise Bakanlar Kurulu kararı yeterli olmaktadır. Buna göre “... Ekonomik, ticarî veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan anlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu anlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.”

460 Milletlerarası bir anlaşmaya dayanan uygulama anlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik veya idarî anlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren anlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz. Ayrıca Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakılan anlaşmaların kapsamı 244 sayılı Kanun ile daha da genişletilmiş ve böylece ekonomik, ticarî, teknik veya yönetsel nitelikteki anlaşmalar, süresi 1 yılı geçse, maliyeye yüklenme getirirse, kişisel statülere ve Türklerin yabancı devletlerdeki mülkiyet haklarına dokunsa bile, “yasaların önceden tanıdığı yetkilere dayanılarak yapılan” anlaşmalar arasına sokuldukları için Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakılmıştır. Ancak Anayasa hükmü gereğince Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü anlaşmaların yapılmasında TBMM'nin uygun bulma kanunu çıkarması zorunludur.

470 Böylece Anayasa'da genel olarak uluslararası anlaşmaları onaylama yetkisi TBMM'nin onaylama kanunu çıkarmasına bağlı tutuluyorsa da bir bütün olarak bakıldığında yasama ile yürütme arasında yetki paylaşımına gidildiği ve yürütmenin daha üstün olduğu görülmektedir. Bir diğer ifade ile uluslararası anlaşmaların büyük bir çoğunluğu bakımından sanılanın aksine onaylama yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bunun altında yatan sebep yukarıda sayılan türdeki anlaşmaların bir an evvel yürürlüğe sokulması ihtiyacıdır.

480 Netice itibarıyla, uluslararası anlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için Bakanlar Kurulu'nun veya TBMM'nin bir uluslararası anlaşmayı uygun bulmasının ardından Cumhurbaşkanı'nın onaylaması ve anlaşma metninin Resmi Gazete'de yayımlanması da gerçekleştirilmesi zorunlu süreçlerdendir.

Uluslararası anlaşmaların iç hukuktaki bağlayıcılığına gelince; “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümleri esas alınır.”

490 Sivil havacılık alanındaki uluslararası anlaşmaların yapılmasında da yukarıda aktarılan süreç işletilmektedir. Buna göre sivil havacılık anlaşmalarının hazırlanmasında ve imzalanmasında Dışişleri Bakanlığı yetkililerinin yanında SHGM'den teknokratlar Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile yetkilendirilmekte ve görüşmeleri yürütmektedirler. Bu tür anlaşmalar ekonomik, ticari ve teknik nitelikte olduklarından Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmakta, Cumhurbaşkanı'nın onayının ardından Bakanlar Kurulu Kararnamesi ekinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmektedirler. Görüldüğü üzere sivil havacılık alanındaki uluslararası anlaşmaların yürürlüğe girmesi uzun usul süreçlerinin gerçekleştirilmesine bağlıdır.

## G.2.2. Ülkemizin Taraf Olduğu Uluslararası Sivil Havacılık Anlaşmaları

500 Havacılık konusundaki uluslararası müzakereler hemen I. Dünya Savaşı'nın ardından başlamış ve 1919'da imzalanan Paris Konvansiyonu ile ülkelerin hava sahalarındaki hükümlerlik hakları güvence altına alınmış ve bu nokta itibarı ile de devletlerin hava taşımacılığına müdahil olmaları kaçınılmaz olmuştur. Paris Konvansiyonu'nu 1926'da Madrid Sözleşmesi, 1928'de Havana Sözleşmesi ve 1929'da Varşova sözleşmesi izlemiş ve bu sözleşmeler değişik protokoller ile geliştirilmiştir. Buna rağmen yeni teknik gelişmeler yeni düzenlemeler yapılmasını zorunlu hale getirmiş ve henüz II. Dünya Savaşı devam ederken, 1944'de 52 ülkenin katılımı ile düzenlenen Şikago Konferansında, uluslararası hava taşımacılığında aşağıdaki konularda çok uluslu bir anlaşma yapılmasının zemini aranmıştır.

510 Şikago Sözleşmesi uluslararası sivil havacılığın esaslarını evrensel düzeyde düzenleyen ve uluslararası hava hukukunun cari kurallarını belirleyen temel bir metindir. Türkiye'nin 5.6.1945 tarih, 4749 sayılı Kanun ile onayladığı Şikago Sözleşmesi'ne günümüzde 152 devlet taraf olmuştur. Ayrıca bu anlaşma ile Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı (ICAO) kurularak çalışmalarına başlamıştır. ICAO havacılık alanındaki teknik ve operasyonel standartların saptanması için devletlerarası ortak bir platform sağladığı gibi, pek çok ülkenin havaalanı tesislerinin oluşturulmasında, hava navigasyon sistemlerinin kurulmasında ve sivil havacılık alt yapılarının oluşturulmasında bu ülkelere ciddi teknik destek sağlamıştır. Ayrıca ICAO'yu dengelemek, havayolu şirketlerinin çıkarlarını kollamak ve hizmet standartlarını oluşturmak üzere, 1945'te bir diğer devletlerarası organizasyon olarak Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA) kurulmuştur.

520 Şikago Anlaşması devletler arasında pek çok konuda mutabakat sağlanmasına zemin hazırladıysa da hava taşımacılığında serbestlikten yana olan ABD, İsveç, Hollanda gibi ülkeler ile korumacılıktan yana olan İngiltere, Fransa gibi ülkelerin ortak bir politikada birleşmesini sağlayamamıştır. Bu nedenle ülkeler arası hava taşımacılık hizmetlerinin işleyişini düzenlemek üzere ikili anlaşmaların kurulduğu yaklaşık 30 yıl süren bir dönem başlamıştır. Bu ikili anlaşmaların ana amacı, her iki tarafta da kaç havayolu şirketinin, hangi noktalara, hangi trafik hakları ile uçacaklarını anlaşma altına alarak, pazara erişim ve giriş derecesini kontrol altında tutmaktır.

530 Bu dönemde sadece devlet hava yollarının var olması nedeniyle rekabetten söz edilmesi de mümkün değildir. Uluslararası piyasanın liberalizasyonu öncesinde, uluslararası hatların çok büyük bir kısmında sadece her iki ülkenin de bayrak taşıyıcısı ve devlet şirketi konumunda olan iki havayolu şirketi uçabilmekte idi. Bu dönemde yapılan ikili anlaşmaların karakteristik özelliklerinden birisi de her iki ülkenin de tek bayrak taşıyıcı havayolu şirketi göstermesidir ve günümüzde ikili havacılık anlaşmalarının rekabetin önünde engel olarak görülmesinin sebebi de budur.

540 1970'li yıllardan günümüze uzanan dönemde ise havacılık anlaşmalarında liberalleşme genel kabul gören ilke haline gelmiştir. Bunda charter hava taşımacılığının artmasının büyük etkisi olmuştur. Çünkü daha çok koltuk sayısı ve dolu uçaklarla düzenlenen tarifersiz seferler ile maliyetler düşürülmüş, charter seferler liberal denebilecek bir pazar ortamında gerçekleştirilmiştir. Neticede ABD ve AB'de havayolu taşımacılığı sektöründe deregülasyon gerçekleştirilerek sektörde liberalleşme açısından önemli bir adım atılmıştır. Bu gelişmeyi takiben devletler daha

önce imzalanmış olan korumacı, kısıtlamacı yapıdaki ikili anlaşmaları yeniden müzakereye açmışlardır.

550 Sektörde 1990'li yıllardan itibaren başlayan döneme ise "open skies" adı verilmekte ve havayolu şirketlerine getirilen sınırlamaların minimum seviyeye indirilmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Uluslararası eğilimin havayolu sektörünün giderek daha serbestleşmesi yönünde olduğu bu dönemde ikili anlaşmaların etkisi sürmekle birlikte bütün dünyada genel eğilim, ekonomik birlikler çerçevesinde açık hava ulaştırma anlaşmaları yapılması yönündedir. Bu eğilimin en ileri temsilcisi şüphesiz yanı

Serbestleşmenin sağladığı yeni imkanlar bir yandan yeni havayolu şirketlerinin kurulmasına yol açarken diğer yandan da var olan havayolu şirketleri yeni hatlara girme imkanı bulmuştur. Liberalizasyonun belirgin etkisi kapasite ve frekans kısıtlarının ortadan kaldırılmasına paralel olarak fiyat sınırlamalarının da önemli ölçüde son bulmasıdır. Dolayısıyla, uluslararası hava ulaştırmasında yaşanan serbestleşme, pazar yapısını hızla değiştirmiştir. Böylece, pek çok ülkede bayrak taşıyıcı milli havayolu şirketleri ile rekabet etme olanaklarına sahip yeni havayolu şirketleri ortaya çıkmıştır.

560 Öte yandan, ülkemizdeki duruma bakıldığında halen korumacı ikili hava ulaştırma anlaşmalarının belirleyiciliğini koruduğu görülmektedir. İkili anlaşmaların günün şartlarına göre ve talep doğrultusunda yeniden düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. SHGM'nin bu doğrultuda yurtdışı uçuşların artırılması ve yeni dış hat uçuş noktalarının oluşturulması amacıyla ikili müzakereler yürüttüğü bilinmektedir. SHGM karşılıklı olarak sefer sayılarını ve uçuş noktalarını arttırarak, havayolu işletmelerimizin yurt dışındaki uçuş ağını genişletmeye çalışmaktadır. Örneğin 2007 ve 2008 yıllarında Senegal, Kamerun, Azerbaycan, Kuveyt, Katar, Moldova, Hindistan, Letonya, Belarus, Türkmenistan ve İran ile ikili müzakerelerde bulunulmuştur. SHGM'nin resmi internet sitesinde Kanada, Filipinler, Vietnam ve Yeni Zelanda ile de yeni anlaşma

570 imzalanması için hazırlık yapıldığı duyurulmuştur. Ülkemizin taraf olduğu çok taraflı sivil havacılık anlaşmalarının başlıcaları, Şikago Anlaşması (Uluslararası Sivil Havacılık Anlaşması-1945), Tokyo (1963), Lahey (1970), Montreal (1971), Roma ve Cape Town (1999) Anlaşmaları'dır.

Devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmaları konusunda günümüz itibarıyla ulaştığımız noktaya bakarsak, Türkiye'nin 87 ülke ile ikili hava ulaştırma anlaşması olduğu görülmektedir.

580 Söz konusu ülkelere sadece Yugoslavya, Bosna Hersek, Yunanistan, Hırvatistan, Lübnan, Gürcistan, Almanya, İsveç, Norveç, Danimarka, İsviçre, Hollanda, Fransa, Belçika, Azerbaycan ve İngiltere ile olan anlaşmalar THY dışındaki havayolu şirketlerinin seferler yapabilmesine olanak verecek şekilde düzenlenmiştir. Diğer bir deyişle, Türkiye'nin ikili hava ulaştırma anlaşması yaptığı toplam 87 ülkeden yalnızca 16'sına THY dışındaki özel hava yolu firmaları tarifeli sefer düzenleyebilmekte, dolayısıyla sayılan ülkelere yapılan uçuşlarda THY ile özel havayolu şirketleri arasında rekabet mümkün olabilmektedir. Geri kalan 71 ülkeye düzenlenen tarifeli seferler ise THY nin tekelindedir.

590 THY'nin uçuş ağı Avrupa, Orta Doğu, Uzak Doğu, Kuzey Afrika, Güney Afrika ve Amerika'ya kadar uzanmaktadır. Bununla birlikte THY'nin kamusal statüsü nedeniyle sadece kar amaçlı uçuşlar gerçekleştirdiği söylenemez. Zira bayrak taşıyıcısı olması nedeniyle bazı hatlarda zarar etse de faaliyetini devam ettirme yükümlülüğü bulunmaktadır.

### **G.2.3. Ülkemizin Taraf Olduğu Sivil Havacılık Anlaşmalarının Sektördeki Rekabet Üzerine Etkileri**

600 Havayolu sektörünün özelliklerinden birisi ulusal ve uluslararası politikalara karşı aşırı hassas bir yapıda olmasıdır. Diğer yandan ülkeler havayolu sektörünü kendi kontrolleri altında tutmak istemektedirler. Bu nedenle bugüne kadar uluslararası havayolu taşımacılığı ülkelerin kendi politikaları çerçevesinde şekillenmiştir. Bunun en önemli göstergelerinden birisi ülkelerin yaptıkları ikili anlaşmalarla havayolu işletmelerinin hangi hatlarda operasyon düzenleyeceklerini belirlemiş olmalarıdır. Bu durumda havayolu işletmelerinin pazara ulaşım ve erişim olanakları kendi stratejileri doğrultusunda değil; ülkelerin çeşitli faktörleri göz önünde tutup belirledikleri politikalar doğrultusunda belirlenmiş olmaktadır.

Havayolu sektörüne getirilen bu kontroller, bir ölçüde sektörün işleyiş yapısına zarar vermektedir. Hükümetler halen ikili anlaşmalarla havayolu işletmeleri arasındaki uçuş sıklığını ve kapasiteyi kontrol etmeye devam etmektedirler. Bunun sonucunda ise havayolu işletmelerinin istedikleri hatta serbestçe operasyon düzenlemeleri mümkün olamamaktadır. Aktarılan bu durum aşağıda THY somut örneği bağlamında ele alınmaktadır:

610 THY tarihsel hakları nedeni ile ticari açıdan uygun slotlara sahip olmaktadır. Piyasaya yeni giren havayolu şirketleri ise daha az uygun olan veya uygun olmayan slotları kullanmak zorunda kalmakta bu da büyümelerini yavaşlatmaktadır. Ayrıca THY filosunun son yıllarda önemli ölçüde genişlemesi sonucu THY'nin, özel havayolu şirketlerinin bazı hatlarda piyasaya girmesini engelleyici yeni slot müracaatlarında bulunduğu ve bu müracaatların ya slot tahsis mekanizması ile organik ilişkisi nedeniyle THY lehine yorumlandığı ya da dengesizliği giderecek şekilde değerlendirilmesi gerekirken özel havayolu şirketleri talepleri ile aynı ağırlıkta değerlendirildiği sektör temsilcileri tarafından ifade edilmektedir.

620 THY'nin piyasa liderliğinde uluslararası sivil havacılık anlaşmalarının etkisine gelince; Türkiye'nin yabancı ülkelerle akdettiği ikili hava ulaştırma anlaşmalarının büyük bir kısmında "belirlenen taşıyıcı" olarak THY'nin adının geçmesi, kapasite ve frekans hükümlerinin THY tarafından önerilen şekilde belirlenmiş olması gibi nedenlerle özel hava yollarının dış hat tarifeli sefer düzenleme olanakları kısıtlanmış, bazı ikili hava ulaştırma anlaşmalarında ise birden fazla havayolu şirketinin sefer yapmasına izin verilmesine rağmen birçoğunda kapasite, frekans ve uçak tipi kısıtlaması bulunması ve bu kapasitenin halen THY tarafından kullanılıyor olması nedeni ile özel havayolu şirketlerinin piyasaya girmesi mümkün olamamıştır. Bu tür kısıtlamaların olmadığı hallerde dahi, özel havayolu şirketlerinin yabancı ülkelere sefer düzenleme taleplerinde Türk Sivil Havacılık makamlarının THY'nin yazılı görüşünü alması nedeniyle taleplere cevap uzun zaman almaktadır. Dosya mevcudu bilgilere göre, özel havayolu şirketleri bu durumun ticari planlama yapılmasını engellediğini, bu nedenle 630 THY görüşünün alınması mekanizmasının sona erdirilmesi gerektiğini iddia etmektedirler.

640 Sonuç olarak dış hat tarifeli yolcu taşımacılığı pazarında rekabetin tesis edilmesi için ikili anlaşmalarımızın büyük çoğunluğunun değiştirilerek havayolu şirketleri arasında rekabete imkân tanıyacak hale getirilmesi gerekmektedir. Ancak bu iki nedenle uzun zaman alabilecek bir süreçtir: İlk sebep yukarıda anlatılan uluslararası anlaşmaların yapılmasında/değiştirilmesinde takip edilmesi gereken zahmetli ve uzun prosedürdür. İkincisi ise bu değişikliklerin anlaşmaya taraf devletlere kabul ettirilebilmesi için akit devletin havacılık sektöründeki gelişmelerin de paralel bir seyirde olması gerekliliğidir. Zira henüz korumacılık politikasına bağlı olan devletler kendi bayrak taşıyıcıları aleyhinde hareket etmek istememektedirler. Dolayısıyla ikili anlaşmalarımızın liberalleştirilebilmesi sadece havacılık konusunda gelişmiş ve serbestleşme rejimini benimsemiş ülkeler bakımından mümkün olabilecektir.

### G.3. 4054 Sayılı Kanun Çerçevesinde Değerlendirme

Dosyanın konusu inceleme, iç hat hava ulaştırması sektörüne yönelik olarak slot tahsislerinde rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara yer verilmesi ve dış hat tarifeli hava ulaştırma sektörüne yönelik olarak devletlerarası ikili hava ulaştırması anlaşmalarının rekabeti engellemesi olmak üzere temel olarak iki noktada yapılmıştır.

650 Yukarıda da belirtildiği üzere ülkemizde slot tahsisleri Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı SHGM tarafından, "Slot Uygulama Prensipleri Talimatı" uyarınca gerçekleştirilmektedir. SHGM 4054 sayılı Kanun'da "*piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*" şeklinde tanımlanan bir "teşebbüs" olarak kabul edilemeyeceğinden, slot tahsislerinde ayrımcılık yapıldığı iddiasının da 4054 sayılı Kanun'un 4. veya 6. maddeleri çerçevesinde değerlendirilmesi mümkün değildir. Aynı şekilde devletlerarası ikili hava ulaştırma anlaşmaları da 4054 sayılı Kanun anlamında "teşebbüs" olarak nitelenemeyecek Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmaktadır. Bu çerçevede ikili anlaşmaların rekabeti engelleyici nitelik taşıdığı iddiasına yönelik olarak da 4054 sayılı Kanun'un 4. veya 6. maddeleri çerçevesinde herhangi bir işlem yapmak mümkün değildir.

660 Her iki iddia konusu da daha önce Kurumumuz tarafından çeşitli dosyalar kapsamında incelenmiş olup, en son 14.9.2006 tarih, 06-63/863-253 sayılı Kurul Kararı'nda sivil havacılık sektöründe rekabetin sağlıklı bir şekilde tesisi ve gelişimine ilişkin Rekabet Kurulu görüşünün 4054 sayılı Kanun'un 27. maddesi (g) bendi uyarınca Ulaştırma Bakanlığı'na gönderilmesine karar verilmiştir. Söz konusu Karar uyarınca konuya ilişkin Kurul görüşü 12.10.2006 tarih, 3644 sayılı yazımız ile Ulaştırma Bakanlığı'na gönderilmiştir.

Bununla birlikte bugüne kadar gerek slot tahsisleri gerekse ikili anlaşmalara yönelik olarak mevzuatta herhangi bir değişiklik gündeme gelmemiştir.

### H. SONUÇ

670 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

1. Dosya konusuna yönelik olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde önaraştırma yapılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olmadığına,
2. Bununla beraber, sivil havacılık sektöründe rekabetin sağlıklı bir şekilde tesisi ve gelişimine ilişkin Rekabet Kurulu görüşünün 4054 sayılı Kanun'un 27. maddesinin (g)

**08-28/322-106**

bendi uyarınca T.C. Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'ne gönderilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.