

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2003-4-134 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 03-70/843-365
Karar Tarihi : 30.10.2003

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Mustafa PARLAK
Üyeler : Tuncay SONGÖR, A. Ersan GÖKMEN,
R. Müfit SONBAY, Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Rıfki ÜNAL,
Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI, Kublay ATASAYAR,
M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN

B- RAPORTÖRLER : Süleyman CENGİZ, Sezin ELÇİN

C- ŞİKAYET EDEN : MNG Havayolları ve Taşımacılık A.Ş.
Cemal Ulusoy Cd. Basın Ekspres Yolu Enco Binası
34620 Yenibosna/İstanbul
Temsilcisi: Av. Ayhan YILMAZ
Cemal Ulusoy Cd. Basın Ekspres Yolu Enco Binası
34620 Yenibosna/İstanbul

D- HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA

YAPILAN : Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
Konya Yolu Üzeri 06330 Etiler/Ankara

E-DOSYA KONUSU: Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI)
“Yer Hizmetleri Çalışma Ruhsatları Tarifesi”nin ayrımcılığa ve pazara giriş
engeline yol açtığı iddiası.

F- İDDİALARIN ÖZETİ: Şikayet dilekçesinde özetle; 11 uçağı ile kargo ve yolcu taşımacılığı yapan MNG Havayolları ve Taşımacılık A.Ş. (MNG)'nin, sahip olduğu (B) grubu çalışma ruhsatı ile kendi uçaklarına yer hizmeti verebildiği, ancak MNG'nin diğer yerli ve yabancı hava taşıyıcılarına da yer hizmeti vermek için DHMI'den (A) grubu çalışma ruhsatı almasının zorunlu olduğu, DHMI'den (A) grubu çalışma ruhsatı alabilmek için öncelikle 15.000.000 ABD Doları'nın peşin olarak ödenmesi gerektiği, bu miktarın piyasaya giriş engeli yaratacak kadar yüksek olduğu, ayrıca bu ücretin piyasada faaliyet gösteren Havaş Yer Hizmetleri A.Ş. (Havaş)'den ve Çelebi Hava Servisi A.Ş. (Çelebi)'den alınmadığı, dolayısıyla ayrımcılık yapıldığı ve bu şirketlerin de çabaları sonucu piyasaya yeni bir şirketin giremediği, DHMI'nin bu ücretlerde indirim yapmayarak piyasada oluşan kartelin devamını sağladığı iddia edilmektedir.

G- DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 18.7.2003 tarih, 3337 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 1.8.2003 tarih, 2003-4-134/BN-03-MH sayılı Bilgi Notu, 8.8.2003 tarih, REK.0.08.00.00/137 sayılı Başkanlık Önergesi ile 14.8.2003 tarih, 03-

03-70/843-365

56 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 03-56/657-M sayı ile karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 13.10.2003 tarih 2003-4-134/ÖA-03-SC sayılı Önaraştırma Raporu 13.10.2003 tarih, REK.0.08.00.00/169 sayılı Başkanlık önergesi ile 03-69 ve 03-70 sayılı Kurul toplantılarında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H- RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da DHMİ tarafından belirlenen (A) Grubu Çalışma Ruhsatı ilk verilmiş ücretinin rekabeti kısıtlayıcı ya da tamamen ortadan kaldırmaya yönelik bir giriş engeli yaratıp yaratmadığının tespiti ve söz konusu giriş ücretinin havaalanları yer hizmetleri işletmeciliği pazarındaki rekabet üzerine etkisi incelenmek üzere, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi hükümleri uyarınca DHMİ hakkında soruşturma açılmasının yerinde olacağı kanaat ve sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Yer hizmetleri, SHY-22 sayılı Havaalanları Yer Hizmetleri Yönetmeliğinin 5. maddesinde a) temsil, b) yolcu trafik, c) yük kontrolü ve haberleşme, d) ramp: ramp, kargo ve posta, uçak temizlik, birim yükleme gereçlerinin kontrolü, e) uçak hat bakım: uçak hat bakım, yakıt ve yağ, f) uçuş operasyon g) ulaşım, h) ikram servis i) gözetim ve yönetim, j) uçak özel güvenlik hizmet ve denetimi olarak sıralanmaktadır. Bu hizmetler esas itibarıyla talep yönünden birbirini ikame eder nitelikte değildir. Bu husus dikkate alındığında her bir hizmet sınıfının ayrı bir pazar olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Esasen, SHY-22 sayılı Yönetmelik hükümleri ve DHMİ uygulamaları da bu hizmetlerin ayrı ayrı ruhsatlandırılması yönündedir.

Bununla birlikte, inceleme konusu teşebbüsün söz konusu hizmetlerin tamamının ruhsatlandırılmasına ilişkin bir imtiyaza sahip olması, ruhsatlandırma uygulaması çerçevesinde özellikle (A) grubu ruhsatlara ilişkin olarak yukarıda sıralanan hizmet türlerinden en az yolcu trafik, yük kontrolü ve haberleşme, ramp, kargo ve posta, uçak temizlik ve birim yükleme gereçlerinin kontrolü için teşkilatlanma şartı getirilmesi hususu dikkate alınarak ilgili ürün pazarı "havaalanlarında sunulan yer hizmetleri pazarı" olarak tespit edilmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Yer hizmetleri, kolaylıkla ikamesi ve çoğaltılması mümkün olmayan altyapı unsurlarını haiz havaalanlarında, havaalanı kullanıcısı teşebbüslere sunulan hizmetlerdir. Havaalanlarının makul zorluklara katlanmak suretiyle de olsa çoğaltılmalarının

mümkün olmaması ve havaalanlarının birbiri ile rekabet halinde olmamaları başka bir deyişle havaalanı kullanıcıya ya da yolcular bakımından birbiri ile ikame edilebilir olmamaları; yer hizmetlerinin de havaalanları ile bağlantılı ticari hizmetler olmaları hususları dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar "Türkiye'de kurulu sivil havaalanları" olarak belirlenmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler ve Deliller

I.2.1. Sektör Yetkilileri ile Yapılan Görüşmeler

Önaraştırma çerçevesinde, görevli raportörlerce, havayolu işletmeleri MNG, Türk Hava Yolları A.O., faaliyeti sona eren İstanbul Havayolları, Pegasus Havayolları ve Sky Hava Taşımacılık A.Ş.; yer hizmeti sunucusu kuruluşlar Çelebi ve Havaş; şikayet edilen taraf DHMİ ve pazarın düzenlenmesinden sorumlu kamu otoritesi olarak Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü yetkilileri ile görüşülerek, (A) grubu ruhsat ilk verilmiş ücretlerini pazara giriş engeli olarak değerlendirip değerlendirmedikleri, bu uygulamayı bir pazara giriş engeli olarak değerlendirmiyorlarsa buna niçin gerek görüldüğü ve bunu yerinde bulup bulmadıkları, bu uygulamaya alternatif olarak ne gibi yasal tedbirlerin uygulanması gerektiğini düşündükleri konularında görüşlerine başvurulmuştur.

Özel havayolu işletmeleri önaraştırma konusu bakımından iki yönden önemlidir: Birincisi yer hizmeti sunucusu teşebbüslerle kaçınılmaz olarak girdikleri ticari ilişki nedeniyle yer hizmetleri pazarını tanımaları ve pazarın işleyişine ilişkin bir aksaklık varsa bundan ilk etkilenecekler arasında bulunmaları, ikincisi ise şikayetçinin durumunda olduğu gibi yer hizmetleri sunucularının potansiyel rakipleri olmaları. Raportörlerin, havayolu işletmecileri ile yaptıkları görüşmelerde yetkililer, DHMİ'nin (A) grubu ruhsatlar için belirlediği ücretlerin giriş engeli yaratacak nitelikte olduğunu ifade etmişlerdir. Bu sonuca ulaşırken başlıca üç meydana teşkilatlanmanın yatırım bedelinin 10–12 milyon ABD Doları olduğunu, ancak ruhsat ücreti olarak ödenecek yaklaşık 12 milyon ABD Doları ile ulaşılabilecek yatırım maliyetinin geri dönüşünün çok uzun süreceği, hatta söz konusu pazarın uzun zamandır düopol niteliğinde olması ve yeni girişle birlikte artacak rekabet yoğunluğuna paralel olarak sektör karlılığının muhtemelen düşecek olması nedeniyle bu yatırımların hiçbir zaman geri dönmeyeceğini ifade etmişlerdir. Görüşülen yetkililer, ruhsat ücretleri belirlenmesinde amacın DHMİ için gelir sağlamak değil, aksine pazara girişleri engellemek olduğunu, pazarda bir teşebbüsün daha bulunmasının ya da en azından bu imkanın bulunmasının pazarın yerleşik teşebbüslerini disipline edeceğini, bunun da kendileri açısından istenir bir gelişme olduğunu belirtmişlerdir.

Görevli Raportörlerin yer hizmeti kuruluşları olan Havaş ve Çelebi yetkilileri ile yaptıkları görüşmelerde, (A) grubu ruhsat için DHMİ tarafından ödenmesi öngörülen ücretlerin pazara girişi çekici olmaktan uzaklaştıracak nitelikte olduğu hususunda havayolu işletmecileri ile aynı değerlendirmeyi yapmışlardır. Buna karşılık yer hizmetleri sunucuları faaliyet gösterdikleri sektörün güvenlik konusunda son derece hassas bir sektör olduğunu, sektörde faaliyet gösterecek teşebbüslerin mali

03-70/843-365

yapılarının ödenmesi öngören ruhsat ücretlerini karşılayacak güçte olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu yaklaşıma göre mali açıdan zayıf teşebbüslerin sektörde faaliyet göstermesi sektörde hakim olması gereken disiplini bozacak ve havayolu ulaşımının güvenliğini tehlikeye atacaktır. Ancak sektör yetkilileri, mali bünyenin sağlamlığının çok yüksek ruhsat ücretleri yolu ile batık maliyetlerin artırılmasına alternatif olabilecek yollardan da denetlenebileceğini, bu durumda pazara girişin güvenlik ve hizmet kalitesi açısından bir sakınca yaratmayabileceğini de kabul etmişlerdir.

DHMİ İşletme Daire Başkanı C... Ü... da yukarıda aktarılan ifadelere benzer açıklamalarda bulunmuştur. Buna göre (A) grubu ruhsat ilk verilmiş ücretleri belirlenirken taşınan başlıca kaygı pazara mali bünyesi zayıf teşebbüslerin girmesinin engellenmesi olmuştur.

Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Yer Hizmetleri Müdürü C... E... tarifelerin esas itibarı ile DHMİ tarafından belirlendiğini, Genel Müdürlüğün bu tarifeleri bugüne kadar değişiklik yapmadan onayladığını ifade etmiş, ruhsat ücretlerinin pazara giriş engeli oluşturması hususunda ise yukarıdakilere benzer ifadeler kullanmıştır. Söz konusu kişi, ayrıca Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü çatısı altında Avrupa Birliği Uyum Yasaları çerçevesinde pazara girişlerin yatırımların yeterliliği ve sunulacak hizmetin kalitesi ve güvenilirliği temelinde denetlenmesini sağlayacak yeni bir yönetmelik çalışmasının sürdüğünü ifade etmiştir.

1.2.2. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Tarifeleri

SHY-22 sayılı Yönetmelik'te yer alan hükümler çerçevesinde hazırlanan ve 1996 yılında yapılan değişikliğe kadar uygulanan ruhsat bedelleri tarifesi aşağıdaki gibidir:

Tablo 1. 1996 Yılı Öncesi Ruhsat Bedelleri (ABD Doları)

Hizmet Türleri	Atatürk, Esenboğa, A.Menderes, Antalya ve Dalaman Havaalanları	Diğer Havaalanları
a. Temsil	1.000	500
b. Yolcu Trafik	10.000	5.000
c. Ramp	10.000	5.000
d. Uçak Hat Bakım	2.000	1.000
e. Uçuş Operasyon	1.000	5.00
f. Ulaşım	1.000	-
g. İkrâm Servisi	4.000	2.000

Bu tarifenin geçerli olduğu dönemde temdit ücreti olarak ilk verilmiş ücretinin %50'si alınmaktadır.

03-70/843-365

1996 yılında yapılan tarife değişikliği ile ruhsat ilk verilmiş ücretleri ve temdit ücretleri önemli oranda artırılmıştır. Yapılan değişiklik ile uygulamaya konulan yerli hizmet sunucular için ruhsat ilk verilmiş ücret tarifeleri aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2. Havaalanı Yer Hizmetleri (A) Ve (C) Grubu Dış Hat Çalışma Ruhsatları Ücret Tarifesi (ABD Doları)

Havaalanları	Atatürk	Antalya	A.Menderes Dalaman	Esenboğa	Bodrum Milas	Adana Trabzon	Diğer
Hizmet Türleri	A	B	C	D	E	F	G
Yolcu Trafik	1.500.000	1.000.000	500.000	250.000	150.000	50.000	1.000
Yük Kontrol ve Haberleşme	200.000	150.000	100.000	50.000	30.000	10.000	1.000
Ramp	4.500.000	3.000.000	1.500.000	750.000	425.000	100.000	1.000
Uçak Hat Bakım	45.000	30.000	15.000	7.500	4.250	1.000	500
Uçuş Operasyon	20.000	15.000	10.000	5.000	3.000	1.000	500
Ulaşım	10.000	7.500	5.000	5.000	3.500	2.000	1.000
İkram Servis	100.000	75.000	50.000	50.000	35.000	20.000	1.000
Gözetim, Yönetim	100.000	75.000	50.000	50.000	35.000	20.000	1.000
Uçak Özel Güvenlik Hizmeti ve Denetimi	200.000	150.000	100.000	100.000	70.000	40.000	1.000

Tablo 3. Havaalanı yer hizmetleri (B) Grubu Dış Hat Çalışma Ruhsatları Ücret Tarifesi (ABD Doları)

Havaalanları	Atatürk	Antalya	A.Menderes Dalaman	Esenboğa	Bodrum Milas	Adana Trabzon	Diğer
Hizmet Türleri	A	B	C	D	E	F	G
Yolcu Trafik	300.000	200.000	100.000	50.000	30.000	10.000	3.000
Yük Kontrol ve Haberleşme	40.000	30.000	20.000	10.000	6.000	2.000	1.000
Ramp	900.000	600.000	300.000	150.000	85.000	20.000	10.000
Uçak Hat Bakım	9.000	6.000	3.000	1.500	850	200	100
Uçuş Operasyon	4.000	3.000	2.000	1.000	600	200	100
Ulaşım	2.000	1.500	1.000	1.000	700	400	200
İkram Servis	20.000	15.000	10.000	10.000	7000	4.000	2.000
Uçak Özel Güvenlik Hizmeti ve Denetimi	40.000	30.000	20.000	20.000	14.000	8.000	4.000

03-70/843-365

Bu tarifelerin yürürlükte olduğu dönemde tarifenin 3. maddesi (p) fıkrası çerçevesinde alınacak temdit ücreti

- yolcu trafik, yük kontrol ve haberleşme, ramp, uçak hat bakım, uçuş operasyon, ulaşım ve ikram servis hizmetleri için (A) ve (C) Grubu ruhsat bedellerinin %10'u,

- gözetim ve yönetim, uçak özel güvenlik ve denetim hizmetleri için (A) ve (C) Grubu ruhsat bedellerinin %25'i,

-(B) Grubu ruhsat bedellerinin %10'u,

oranında belirlenmiştir.

Aşağıdaki tabloda başlıca havaalanları için (A) Grubu ruhsat ilk verilmiş ücretinde meydana gelen artış yüzde olarak (%) gösterilmiştir.

Tablo 4. (A) Grubu Ruhsat İlk Veriliş Ücretinde Meydana Gelen Artış (%)

Havaalanları \ Hizmet Türleri	Atatürk	Antalya	A. Menderes	Esenboğa
Yolcu Trafik	15.000	10.000	5.000	2.500
Ramp	45.000	30.000	15.000	7.500
Uçak Hat Bakım	2.250	1.500	7.500	3.750
Uçuş Operasyon	2.000	1.500	1.000	500
Ulaşım	1.000	750	500	500
İkram Servisi	2.500	1.875	1.250	1250

Temdit ücretleri, 1991 tarihli tarifede ilk verilmiş ücretlerinin %50'si olarak belirlenmişken, 1996 yılında yürürlüğe giren tarife ile temdit ücretleri ilk verilmiş ücretlerinin %10'una (gözetim ve yönetim, uçak özel güvenlik ve denetim hizmetleri) çekilmiştir. Bu farklılık nedeniyle ilk ruhsat verilmiş ücretlerinde meydana gelen her beş katlık artış için temdit ücretleri bir kat artmıştır, başka bir deyişle, pazarda halihazırda faaliyette bulunan teşebbüsler, ruhsat ücretlerinde meydana gelen artışlardan ancak beşte bir oranında etkilenmişlerdir. Aşağıdaki tabloda (A) Grubu ruhsat temditi için alınan ücretlerde meydana gelen artış yüzde (%) olarak görülmektedir.

Tablo 5. (A) Grubu Ruhsat Temdit Ücretinde Meydana Gelen Artış (%)

Havaalanları \ Hizmet Türleri	Atatürk	Antalya	A. Menderes	Esenboğa
Yolcu Trafik	3.000	2.000	1.000	500
Ramp	9.000	6.000	3.000	1.500
Uçak Hat Bakım	450	300	1.500	750

03-70/843-365

Uçuş Operasyon	400	300	200	100
Ulaşım	200	150	100	100
İkram Servisi	500	375	250	250

Başlıca havaalanlarında bütün yer hizmeti sınıflarında faaliyet göstermek üzere (A) Grubu ruhsat almak isteyen bir hizmet sunucusunun, ödemek zorunda kalacağı toplam ruhsat ücreti ve 1996 yılında hazırlanan tarifeden sonra bu tutarda meydana gelen artış aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 6. 1991 ve 1996 Toplam (A) Grubu Ruhsat Ücreti (ABD Doları) ve Artış Oranları (%)

Havaalanları	1991 Tarifesi	1996 Tarifesi	Artış
Atatürk	29.000	6.675.000	23.000
Antalya	29.000	4.502.500	15.500
A Menderes	29.000	2.330.000	8.000
Dalaman	29.000	2.330.000	8.000
Esenboğa	29.000	1.267.500	2.600
Toplam	145.000	17.105.000	11.700

Yukarıda yer verilen tabloda görüldüğü üzere 1996 yılında gerçekleştirilen ruhsat ücretleri artışı ile havaalanlarında tüm yer hizmeti sınıfları için alınan toplam ücret bedeli 26 ile 230 kat arasında artırılmış, böylece 5 başlıca havaalanında faaliyet göstermek üzere tüm hizmet sınıflarında ruhsat talep eden bir yer hizmeti sunucusunun toplam ruhsat ücreti 117 kat artırılmıştır.

DHİM tarafından 2003 yılı için tespit edilen çalışma ruhsatı ücretleri YH.05.2003 sayılı tarifede yer almaktadır. Aşağıda bu tarifeler görülmektedir:

Tablo 7. Dış Hat (A) ve (C) Grubu Çalışma Ruhsatları İlk Veriliş Tarifesi (Euro)

Havaalanları	Atatürk	Antalya	A.Menderes Dalaman Bodrum	Esenboğa	Adana Trabzon	Diğer
Hizmet Türleri	A	B	C	D	E	F
Yolcu Trafik	1.500.000	1.000.000	500.000	250.000	50.000	1.000
Yük Kontrol ve Haberleşme	200.000	150.000	100.000	50.000	10.000	1.000
Ramp	4.500.000	3.000.000	1.500.000	750.000	100.000	1.000
Uçak Hat Bakım	45.000	30.000	15.000	7.500	1.000	500
Uçuş Operasyon	20.000	15.000	10.000	5.000	1.000	500
Ulaşım	10.000	7.500	5.000	5.000	2.000	1.000
İkram Servis	100.000	75.000	50.000	50.000	20.000	1.000
Gözetim, Yönetim	100.000	75.000	50.000	50.000	20.000	1.000
Uçak Özel Güvenlik Hizmeti ve Denetimi	200.000	150.000	100.000	100.000	40.000	1.000

03-70/843-365

Tablo 8. Dış Hat (B) Grubu Çalışma Ruhsatları İlk Veriliş Tarifesi (Euro)

Havaalanları \ Hizmet Türleri	Atatürk	Antalya	A.Menderes Dalaman Bodrum	Esenboğa	Adana Trabzon	Diğer
	A	B	C	D	E	F
Yolcu Trafik	300.000	200.000	100.000	50.000	10.000	200
Yük Kontrol ve Haberleşme	40.000	30.000	20.000	10.000	2.000	200
Ramp	900.000	600.000	300.000	150.000	20.000	200
Uçak Hat Bakım	9.000	6.000	3.000	1.500	200	100
Uçuş Operasyon	4.000	3.000	2.000	1.000	200	100
Ulaşım	2.000	1.500	1.000	1.000	400	200
İkram Servis	20.000	15.000	10.000	10.000	4.000	200
Uçak Özel Güvenlik Hizmeti ve Denetimi	40.000	30.000	20.000	20.000	8.000	200

(A) Grubu ruhsatlar iki yıl için (B) Grubu ruhsatlar ise beş yıl için verilmektedir. Bu sürelerin sona ermesini takip eden dönemde ruhsatların süresinin uzatılması için "temdit ücreti" ödenmektedir. Aşağıdaki tablolarda ruhsat temdit bedelleri görülmektedir.

Tablo 9. Dış Hat (A) ve (C) Grubu Çalışma Ruhsatları Temdit Tarifesi (Euro)

Havaalanları \ Hizmet Türleri	Atatürk	Antalya	A.Menderes Dalaman Bodrum	Esenboğa	Adana Trabzon	Diğer
	A	B	C	D	E	F
Yolcu Trafik	300.000	200.000	100.000	50.000	10.000	200
Yük Kontrol ve Haberleşme	40.000	30.000	20.000	10.000	2.000	200
Ramp	900.000	600.000	300.000	150.000	20.000	200
Uçak Hat Bakım	9.000	6.000	3.000	1.500	200	100
Uçuş Operasyon	4.000	3.000	2.000	1.000	200	100
Ulaşım	2.000	1.500	1.000	1.000	400	200
İkram Servis	20.000	15.000	10.000	10.000	4.000	200
Gözetim, Yönetim	20.000	15.000	10.000	10.000	4.000	200
Uçak Özel Güvenlik Hizmeti ve Denetimi	40.000	30.000	20.000	20.000	8.000	200

Tablo 10. Dış Hat B Grubu Çalışma Ruhsatları Temdit Tarifesi (Euro)

Havaalanları \ Hizmet Türleri	Atatürk	Antalya	A.Menderes Dalaman Bodrum	Esenboğa	Adana Trabzon	Diğer
	A	B	C	D	E	F
Yolcu Trafik	60.000	40.000	20.000	10.000	2.000	40
Yük Kontrol ve Haberleşme	8.000	6.000	4.000	2.000	400	40
Ramp	180.000	120.000	60.000	30.000	4.000	40
Uçak Hat Bakım	1.800	1.200	600	300	40	20
Uçuş Operasyon	800	600	400	200	40	20
Ulaşım	400	300	200	200	80	40
İkram Servis	4.000	3.000	2.000	2.000	800	40
Uçak Özel Güvenlik Hizmeti ve Denetimi	8.000	6.000	4.000	4.000	1.600	40

Yukarıda yer alan tablolar incelendiğinde (B) Grubu Ruhsatlar için belirlenen ilk veriliş ücretlerinin, (A) ve (C) Grubu Ruhsatlar için belirlenen ilk veriliş ücretlerinin %20'si olduğu görülmüştür. Benzer şekilde her grubun temdit ücretleri de ilk veriliş ücretinin %20'si olarak tespit edilmiştir.

Tarife'nin "Ücretlerin Ödenmesi" başlıklı 4. bölümünde ödenecek ruhsat ilk veriliş ücretleri ve temdit ücretleri için çeşitli ödeme kolaylıkları sağlanmaktadır. Bu bölümde yer alan düzenlemelere göre (B) Grubu ruhsat için ödenecek ücretin ilk taksidi ruhsatın verilmesinden önce ikincisi bir yıl sonra aynı tarihte olmak üzere iki eşit taksitte ödenecektir. Ruhsat temdit ücretleri ise ilki en geç ruhsat süresinin sona erdiği tarihte diğerleri de altışar ay ara ile olmak üzere dört eşit taksitte ödenebilmektedir. Bu çerçevede, (A) tipi ruhsatların ilk veriliş bedelleri dışındaki tüm ruhsat ve temdit ücretleri için taksitlendirilerek ödeme imkanı sağlanmıştır.

Ayrıca DHMİ yukarıda aktarılan ruhsat ilk veriliş ve temdit ücretlerine ek olarak yer hizmet sunucularının hizmet sundukları hava taşıtlarının koltuk sayısına ya da yük kapasitesine bağlı olarak bir "Hizmet Yapabilme Bedeli" almaktadır.

Yer hizmetleri pazarına ilişkin olarak vurgulanması gereken bir başka husus, bu pazarın bütün dünyada sıkı kalite ve güvenlik standartları ile düzenlendiğidir. Buna paralel olarak bu pazarda faaliyet gösterecek teşebbüslerin bulundurmaları gereken en az donanım ve personel DHMİ tarafından belirlenmektedir.

I.2.3. DHMİ Genel Müdürlüğünün Cevabi Yazısı

Önaraştırma kapsamında DHMİ Genel Müdürlüğünden 1.10.2003 tarih ve 2711 sayılı yazı ile talep edilenbilgilere cevaben gönderilen 13.10.2003 tarihinde alınan yazıda;

"...ruhsat bedellerinin belirlenmesinde:

Havaalanlarında yer hizmetlerinin yürütülmekte olduğu hava tarafında trafiğin sürekli, düzenli ve güvenli bir şekilde verilmesi göz önünde tutularak oldukça geniş insan ve araç unsuru içeren bu hizmetlerde kullanılacak insan ve araç sayılarının sınırlandırılması

Havaalanlarında verilmekte olan yer hizmetleri oldukça yüksek meblağlara ulaşan yatırım ve işletme gerektiren hizmetler olup sermaye ve kalite itibari ile yeterli bulunmayan şirketlerin bu pazara girmesinin hizmet kalitesini ve en önemli faktörlerden biri olan güvenliğin seviyesini düşürmemesi amaçlanmıştır."

ifadelerine yer verilmiştir.

I.2.4. Sektöre İlişkin Hukuki Düzenlemeler

I.2.4.1. Türk Sivil Havacılık Kanunu

14.10.1983 tarih ve 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun amacı; devamlı ve hızlı bir gelişme gösteren, ileri teknolojinin uygulandığı, sürat ve emniyet faktörlerinin büyük önem taşıdığı sivil havacılık sahasındaki faaliyetlerin ulusal çıkarlarımız ve uluslararası ilişkilerimize uygun bir şekilde düzenlenmesini sağlamaktır.

Söz konusu Kanun'un 34. maddesinde havaalanlarının devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından kurularak işletileceği hükmü yer almaktadır. Ücret tarifelerine ilişkin 37. maddesinde ise havaalanlarının kullanılması ve tesislerinden yararlanılması ile verilen hizmetlerin karşılığında alınacak ücretlerin yapılacak tarifelerle saptanacağı, bu tarifelerin Ulaştırma Bakanlığının onayı ile yürürlüğe gireceği hükmü yer almaktadır. Bu Kanun'un yer hizmetlerine ilişkin 44. maddesinde ise Ulaştırma Bakanlığının, havaalanlarında, yolcu ve yük trafiğinin ve her türlü hizmetin çağdaş sivil havacılık ilkelerine ve ülke çıkarlarına uygun bir biçimde yürütülmesi amacı ile gereken önlemleri almaya veya aldirmaya yetkili olduğu düzenlemesi yer almaktadır.

I.2.4.2. Havaalanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği

Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve 25.1.1991 tarih, 20766 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren SHY-22 sayılı söz konusu Yönetmelik yer hizmetleri alanında gösterilecek faaliyetleri düzenleyen genel hukuk kurallarını belirlemektedir. Yönetmeliğin amacı, 1. maddesinde, "Bu yönetmeliğin amacı, 2920 sayılı Sivil Havacılık Kanunu'nun 44 üncü maddesi gereğince, havaalanları yer hizmetlerinin uluslararası seviyede yapılmasını sağlamak için uygulanacak usul ve esasları düzenlemek ve bu hizmetlerle ilgili ücret tarifelerini belirlemektir." şeklinde ifade edilmiştir. Yönetmeliğin kapsamının belirlendiği 2. maddesinde ise, "Bu Yönetmelik, havaalanları yer işletmeciliği yapan Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, havaalanı işletmeciliği yapan diğer kuruluşlar ile bu yönetmelikte belirtilen diğer şartları sağlayarak Çalışma Ruhsatı alan yer hizmetleri kuruluşlarını kapsar." denilmektedir.

Yönetmeliğin 5. maddesinde havaalanları yer hizmeti türleri belirlenmiştir. Buna göre yer hizmetleri; a) temsil, b) yolcu trafik, c) yük kontrolü ve haberleşme, d) ramp: ramp, kargo ve posta, uçak temizlik, birim yükleme gereçlerinin kontrolü, e) uçak hat bakım: uçak hat bakım, yakıt ve yağ, f) uçuş operasyon g) ulaşım, h) ikram servis i) gözetim ve yönetim, j) uçak özel güvenlik hizmet ve denetimi şeklinde gruplandırılmıştır.

Yönetmeliğin "Sorumluluk ve Yetkiler" başlıklı Üçüncü Bölümü'nde yer alan 6. maddesinde; Yönetmelikte yer alan hükümleri yerine getirmekten havaalanı işletmecileri, yer hizmeti kuruluşları ile hava taşıyıcılarının sorumlu olduğu, ayrıca Yönetmelikte belirtilen yer hizmetlerinin uluslararası seviyede yapılmasını sağlayacak tedbirlerin alınmasından DHMİ'nin Bakanlığa karşı sorumlu olduğu, bu hususu sağlamak amacı ile DHMİ'nin sürekli olarak gözetim ve denetimde bulunarak tespit

03-70/843-365

edilen eksiklik ve aksaklıklarla ilgili gerekli tespit ve tedbirleri alarak veya aldırarak sonucunu Bakanlığa bildireceği belirtilmiştir. Ayrıca, Yönetmelik'te yer alan mali hususların DHMİ sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Yönetmeliğin, 7. maddesinde yer hizmetleri kuruluşları üzerine getirilen sorumluluklardan bir kısmı aşağıdaki gibidir:

- Yer hizmetleri kuruluşları, havaalanlarında 5. maddede de açıklanan yer hizmeti türlerinin, tamamı veya en az yolcu trafik, yük kontrolü ve haberleşme, ramp, kargo ve posta , uçak temizlik ve birim yükleme gereçlerinin kontrolü için ... en az üç uluslararası trafiğe açık havaalanında teşkilatlanmak zorundadırlar.

- Yer hizmetleri kuruluşları teşkilatlandıkları havaalanlarında hiçbir hava taşıyıcısına hizmet vermeseler dahi çalışma ruhsatına esas olan araç, gereç ve personelini aynen muhafaza etmek zorundadır.

- (A) grubu çalışma ruhsatına sahip yer hizmetleri kuruluşlarının ödenmiş sermayeleri 3.000.000 ABD Doları, (C) grubu çalışma ruhsatına sahip yer hizmetleri kuruluşları ise 200.000 ABD Doları karşılığı Türk Lirasından aşağı olamaz.

- (A) grubu çalışma ruhsatı alacak olan yer hizmetleri kuruluşlarının esas mukavelelerinde ve ticari tescilde kuruluşun işgal mevzuu olarak Yönetmeliğin 5. maddesinde belirtilen yer hizmet türlerinin dışında bir çalışma alanına yer verilmeyecektir.

- (A) grubu çalışma ruhsatı alacak olan yer hizmetleri kuruluşları, DHMİ'ye ödeyecekleri "Hizmet Yapabilme Hakkı" karşılıkları ve yapacakları "Hizmet Sözleşmesi"nden doğabilecek yükümlülükleri için 1.000.000 ABD Doları, (B) veya (C) grubu çalışma ruhsatı alacak olan yer hizmetleri kuruluşları 100.000 ABD Doları tutarında, muhtevası ve şekli DHMİ tarafından belirlenecek kat'i ve süresiz banka teminat mektubunu DHMİ'ye vermek zorundadırlar.

Yönetmeliğin 12. maddesinde talep edilen bütün hazırlıkların tamamlanması ve belgelenmesi koşulu ile çalışma ruhsatının verilebileceğini gösteren bir belge olan "ön izin" düzenlenmektedir. Söz konusu ön iznin verilmesinde Bakanlık tarafından dikkate alınacak ölçütler aşağıdaki gibidir:

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

Aynı maddenin devamında toplam yıllık yolcu trafiği bir milyona kadar olan havaalanlarında en fazla iki , iki milyona kadar olan havaalanlarında en fazla üç , iki milyonu aşan havaalanlarında ise her iki milyon yolcu artışından sonra ilave bir yer

03-70/843-365

hizmetleri kuruluşuna, bu yönetmelikte istenen diğer koşulları da sağlaması halinde (A) Grubu çalışma ruhsatı için ön izin veya çalışma ruhsatı verilebileceği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 13. maddesinde yer alan düzenlemeye göre yer hizmetleri kuruluşları faaliyet gösterecekleri her havaalanı ve her bir hizmet türü için ayrı bir çalışma ruhsatı almak zorundadırlar. Söz konusu ruhsatlar Bakanlık tarafından uygun görülenlere verilir. Aynı maddenin devamında çalışma ruhsatı ücretleri ile temdit ücretlerinin DHMİ tarafından her bir hizmet türü için ayrı ayrı belirleneceği ve (B) grubu çalışma ruhsatına sahip yerli hava taşıyıcılarının bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde başka hava taşıyıcılarına yer hizmeti vermek üzere (A) grubu çalışma ruhsatı talep etmeleri halinde, çalışma ruhsatı ücretlerinin DHMİ tarafından belirleneceği, ancak bu ücretlerin (A) grubu çalışma ruhsatı için belirlenen temdit ücretinden fazla olamayacağı belirtilmiştir¹.

Yer hizmetleri kuruluşlarının bulundurması gerekli en az personel ve teçhizat listeleri ile uygulama esaslarının belirtildiği 14. maddesine göre DHMİ tarafından belirlenen en az teçhizat listesinde yer alan ve özelliği olan teçhizatın çalışma ruhsatına esas denetimin yapıldığı gün itibari ile azami üç yaşında olması zorunludur. Yine aynı maddede teçhizatın kullanıma elverişli ve TSE, ISO veya CEN standartlarından herhangi birine uygun, orijinal imalat olması ve imalatçısından veya yetkili satıcısından alınmış olması zorunludur.

Çalışma ruhsatlarının geçerlilik süresinin belirtildiği Yönetmeliğin 16. maddesine göre dış hat çalışma ruhsatlarının geçerlilik süresi iki yıl, iç hat çalışma ruhsatlarının geçerlilik süresi ise beş yıldır.

Yönetmeliğin 19. maddesinde belirlenen yer hizmetleri kuruluşları ve hava taşıyıcılarının yükümlülükleri arasında; -yer hizmetlerinin uluslararası seviyede yapılmasını sağlamak amacıyla- yeterli niteliklere sahip eğitilmiş yönetici, yer hizmetleri konusunda uzman personel, lisanslı teknik yer personel, tehlikeli maddelerin taşınması konusunda eğitim görmüş uzman personel, işçi, şoför ve diğer personeli bulundurmak ve bunların geliştirilmeye dönük sürekli eğitimlerini sağlamak ve bunu teminen yıllık periyodik kurslar düzenlemek bulunmaktadır.

Aynı maddenin (o) bendinde ise, yer hizmetleri sunacak kuruluşlara yapacakları hizmetler nedeniyle havaalanı tesislerine, hava araçlarına, hizmet araç, gereç ve teçhizatına ve üçüncü şahıslara karşı verecekleri zararı karşılamak için "netice zararları mali mesuliyet" sigortası yaptırmak zorunluluğu getirilmiştir.

Yönetmeliğin 22. maddesine göre, bu yönetmelikte istenen şartları sağlayarak çalışma ruhsatı alan yer hizmetleri kuruluşunun Yönetmelik'te istenen şartların tamamını veya bir kısmını kaybetmesi halinde kuruluşa 30 gün süre verilir. Verilen süre içerisinde gerekli şartları sağlayamaz ise çalışma ruhsatı iptal edilir.

¹ Bu madde çerçevesinde İstanbul Hava Yolları (A) Grubu Ruhsat almış ancak Çelebi ve Havaş, DHMİ aleyhine açtıkları davada, Danıştay, maddeyi (B) Grubu ruhsat sahipleri ile pazara ilk kez girecek müteşebbis arasındaki fırsat eşitliğini bozduğu gerekçesi ile 21 Temmuz 2003 tarihli kararı ile yürürlükten kaldırmıştır.

Ücretlerin düzenlendiği 23. maddeye göre yer hizmetleri kuruluşları yapacakları anlaşmalarda maliyetlerinin altında ücret tespit edemezler.

Yönetmeliğin 24. maddesine göre DHMİ tarafından hazırlanacak ücret tarifeleri Bakanlığın onayını almadan ve en az onbeş gün önceden üçüncü şahıslara duyurulmadan yürürlüğe konamaz.

Yönetmeliğin Geçici 3. maddesine göre bu Yönetmeliğin yayımından önce önizin almış ve DHMİ tarafından hazırlanacak yeni çalışma ruhsatı ücret tarifesi yürürlüğe girmeden önce incelemeleri yapılarak çalışma ruhsatı almaya hak kazanmış kuruluşlara verilecek çalışma ruhsatı için ilk veriliş ücreti olarak yürürlükten kaldırılan çalışma ruhsatı ücret tarifesi uygulanır.

J- GEREKÇE ve HUKUKİ DAYANAK

Şikayetin konusu, yerli ve yabancı hava taşıyıcılarına da yer hizmeti verebilmek için gereken (A) grubu çalışma ruhsatını DHMİ'den alabilmek için peşin olarak ödenmesi gereken 15.000.000 ABD Doları'nın, piyasaya giriş engeli yaratacak kadar yüksek olduğu, ayrıca bu ücretin piyasada faaliyet gösteren Havaş ve Çelebi'den hiç alınmadığı, dolayısıyla ayrımcılık yapıldığı ve bu şirketlerin de çabaları sonucu piyasaya yeni bir şirketin giremediği, DHMİ'nin bu ücretlerde indirim yapmayarak piyasada oluşan kartelin devamını sağladığı iddialarından ibarettir.

Esasen, söz konusu (A) grubu çalışma ruhsatı ilk veriliş tarifelerine ilişkin uygulamanın varlığı görevli raportörlerce tespit edilmekle birlikte, 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun ücret tarifelerine ilişkin 37. maddesinde havaalanlarının kullanılması ve tesislerinden yararlanılması ve verilen hizmetlerin karşılığında alınacak ücretlerin yapılacak tarifelerle saptanacağı, bu tarifelerin Ulaştırma Bakanlığı'nın onayı ile yürürlüğe gireceği hükmü yer almaktadır. Bu çerçevede kamusal düzenlemenin bulunduğu iktisadi bir alanda faaliyet gösteren DHMİ'nin ihlal içerdiği iddia olunan eylemi yasadaki düzenlemenin bir sonucu olduğundan ve anılan teşebbüsün söz konusu fiyatlandırmaya bağımsız olarak karar verme imkanı bulunmadığından 4054 sayılı Kanun uyarınca bir işlem yapılamayacağı kanaatine varılmıştır. Dolayısıyla, DHMİ'nin, ilgili pazara girişi yüksek çalışma ruhsatı ilk tarifesi belirlemek suretiyle pazara giriş engeli oluşturduğunu ve aynı uygulama ile pazarda mevcut teşebbüsler ve pazara yeni girecek teşebbüsler arasında ayrımcılık yarattığını kabul etmek mümkün değildir.

K-SONUÇ

Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler doğrultusunda; Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün "Yer Hizmetleri Çalışma Ruhsatları Tarifesi"nin ayrımcılığa ve pazara giriş engeline yol açtığı iddiası çerçevesinde yapılan önaraştırma sonucunda, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında

03-70/843-365

Kanun'un 41. maddesi uyarınca Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü hakkında bir soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına, şikayetin reddine OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

03-70/843-365

(30.10.2003 tarihli 03-70/843-365 sayılı Kurul Kararı'na)

KARŞI OY GEREKÇESİ

13.10.2003 tarih ve 2003-4-134/ÖA-03-SC sayılı raporun içeriğine aynen katılmakla birlikte, DHMİ tarafından belirlenen A Grubu Çalışma Ruhsatı ilk verilmiş ücretinin rekabeti kısıtlayıcı ya da tamamen ortadan kaldırıcı şekilde bir giriş engeli yaratıp yaratmadığının tespiti ve söz konusu giriş ücretinin havaalanları yer hizmetleri işletmeciliği pazarındaki rekabet üzerine etkisi incelenmek üzere, 4054 sayılı Kanun'un 41 inci maddesi hükümleri uyarınca DHMİ hakkında soruşturma açılmasının yerinde olduğu düşüncesiyle sayın çoğunluğun kararına katılmıyoruz.

Mustafa PARLAK
Başkan

Tuncay SONGÖR
II. Başkan

A. Ersan GÖKMEN
Kurul Üyesi

Süreyya ÇAKIN
Kurul Üyesi