



**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI**

---

**AVRUPA BİRLİĞİ DEMİRYOLLARI SEKTÖRÜNDE  
KAMU HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE TÜRKİYE  
DURUM ANALİZİ**

---

**AVRUPA BİRLİĞİ UZMANLIĞI TEZİ**

**Taner KARAKÜLAH, Avrupa Birliği Uzman Yardımcısı**

**DIŞ İLİŞKİLER VE AVRUPA BİRLİĞİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**Mart, 2018**

**ANKARA**





**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI**

---

**AVRUPA BİRLİĞİ DEMİRYOLLARI SEKTÖRÜNDE  
KAMU HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE TÜRKİYE  
DURUM ANALİZİ**

---

**AVRUPA BİRLİĞİ UZMANLIĞI TEZİ**

**Taner KARAKÜLAH, Avrupa Birliği Uzman Yardımcısı**

**DIŞ İLİŞKİLER VE AVRUPA BİRLİĞİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**Hasan Tefik ÖZKORKMAZ, Avrupa Birliği Uzmanı**

**Mart, 2018**

**ANKARA**

**Görev Yaptığı Birim:** Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü  
**Tezin Teslim Edildiği Birim:** Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı

**T.C.**  
**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI**

Taner KARAKÜLAH tarafından hazırlanan ve sunulan “Avrupa Birliği Demiryolları Sektöründe Kamu Hizmet Yükümlülüğü ve Türkiye Durum Analizi” başlıklı bu tezin uzmanlık tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Hasan Tevfik ÖZKORKMAZ

Avrupa Birliği Uzmanı

.././....

Bu çalışma, tez savunma komisyonumuz tarafından Avrupa Birliği Uzmanlık tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan	
Üye	
Üye	
Üye	
Üye	
Tarih	

Bu tez, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tez yazım kurallarına uygundur.

## ÖZET

### AVRUPA BİRLİĞİ DEMİRYOLLARI SEKTÖRÜNDE KAMU HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE TÜRKİYE DURUM ANALİZİ

KARAKÜLAH, Taner  
Avrupa Birliği Uzmanlığı Tezi  
Danışman: Hasan Tevfik ÖZKORKMAZ  
Mart 2018, 200 sayfa

1990'lı yılların başından itibaren Avrupa demiryolu pazarı pek çok önemli değişikliğe tanık olmuştur. Avrupa Birliği (AB) Üye Devletleri, demiryolu altyapı yönetiminin ve işletmelerinin konvansiyonel olarak tamamen bütünleşmiş ve verimsizleşmiş olduğunu fark ettiklerinde demiryolu operasyonlarını altyapıdan ayırmaya başlamıştır. Bu aşamada Avrupa Birliği demiryolları sektöründe verimliliği ve etkinliği sağlamak için “Kamu Hizmet Yükümlülükleri (KHY)” uygulaması daha aktif bir şekilde kullanılmaya başlamıştır.

Avrupa Birliği demiryolları sektöründe iyileşmeyi ve gelişmeyi hedefleyen demiryolları paketleri, 2001 ve 2018 yılları arasında demiryolu taşımacılığı hizmet pazarlarını tedricen rekabete açma, ulusal demiryolu sistemlerini birlikte işletilebilir kılma ve tek bir Avrupa demiryolu alanının geliştirilmesi için uygun çerçeve şartlarını belirleme amacıyla kabul edilmiştir. Bu paketler, KHY'nin ücretlendirme ve kapasite tahsis etme kuralları, demiryolu şirketlerinin lisanslanması, güvenlik gereksinimleri, demiryolları alanında Avrupa Ajansı kurulması, her Üye Devlette demiryolu düzenleyici kurumunun oluşturulması ve demiryolu yolcu hakları gibi temel unsurlara ilişkin hükümler içermektedir.

Bu tez, AB demiryolu reformunun temel taşlarından biri olan kamu hizmet yükümlülüğünü ve KHY'nin unsurlarının ne olduğunu tanımlamakta olup, AB ülkelerinde KHY'nin uygulanması sırasında gözlemlenen farklı yaklaşımları geçmiş akademik çalışmalar ve uluslararası yayımlanan raporlardan faydalanarak açıklamaktadır. Bu hususların yanında Türkiye'de, demiryolu sektöründe yetkili kurumların mevcut yapısı, sektöre ilişkin süregelen yapısal reformlar ve KHY'nin uygulanma biçimi hakkında bilgiler sunulmaktadır.

Tez'de, Avrupa ülkelerinde çeşitli şekillerde kullanım alanı bulmuş KHY'nin oluşturduğu farklılıklara ilişkin ayrıntılara yer verilmekle birlikte ortaya çıkan sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulmaktadır. Ayrıca, Ülkemizdeki mevcut demiryolu sistemine ilişkin iyileştirme ve geliştirme önerileri açıklanmaktadır. Bu kapsamda serbestleşme, mevzuat uyumlaştırılması, adil rekabet ortamının sağlanması, altyapı kapasitesinin uygunluğu, özelleştirme gibi unsurlara ilişkin çözümler anlatılmaktadır.

## ABSTRACT

### **PUBLIC SERVICE OBLIGATIONS (PSOs) IN THE EUROPEAN UNION RAILWAY SECTOR AND ANALYSIS OF TURKISH CURRENT RAILWAY SITUATION**

KARAKÜLAH, Taner  
European Union Expertise Dissertation  
Advisor: Hasan Tevfik ÖZKORKMAZ  
March 2018, 200 pages

**Since the early 1990s, the European rail market has witnessed many important changes. Member States of the European Union (EU) have begun to separate railway operations from the infrastructure when they realize that railway infrastructure management and operations are conventionally fully integrated and inefficient. At this stage, the implementation of the Public Service Obligations (PSO) has become more actively used to ensure productivity and efficiency in the railway sector of the European Union.**

**Railway packages aimed at improving and developing in the European Union railway sector have been adopted between 2001 and 2018 with the aim of gradually establishing the competitiveness of railway transport service markets, enabling the interoperability of national railway systems and defining appropriate framework conditions for the development of a single European railway area. These packages include provisions on the basic elements of the PSO such as charging and capacity allocation rules, licensing of railway companies, security requirements, the establishment of the European Agency in the railways, the establishment of a railway regulatory agency in each Member State and railway passenger rights.**

**This dissertation describes the public service obligation which is one of the cornerstones of the EU railway reform, with together its elements and explains the different approaches observed during the implementation of the PSO in the EU countries, taking advantage of past academic work and internationally published reports. Besides this issues, In Turkey, it is submitted to information about the existing structure of competent authorities in the field of railway, ongoing structural reforms and how to PSO is implemented.**

**In the dissertation, the details of the differences of the PSO that have been used in various forms in the EU Member States are given, solutions for the emerging problems are presented. In addition, recommendations for improvement and development of the existing railway system in our country are explained. In this scope, solutions are provided for such issues as liberalization, harmonization of legislation, provision of fair competition environment, appropriateness of infrastructure capacity, privatization.**

## TEŞEKKÜR

Bu alışmanın gerçekleştirilmesinde, değerli bilgilerini benimle paylaşan, kendisine ne zaman danışsam bana zamanını ayıran Avrupa Birliği Uzmanı Hasan Tefvik ÖZKORKMAZ'a teőekkürü bir borç biliyor ve şükranlarımı sunuyorum. Yine çalışmamda konu, kaynak ve yöntem açısından bana sürekli yardımda bulunarak yol gösteren, bunların yanı sıra iş hayatım boyunca bana aktardığı tecrübeler ve beni gelecekte söz sahibi yapacak bilgilerle donattığı için abim Kenan KARAKÜLAH'a da sonsuz teőekkürlerimi sunarım.

Son olarak çalışmamda desteğini ve bana olan güvenini benden esirgemeyen eşim Özge KARAKÜLAH'a ve beni bu günlere sevgi ve sayęı kelimelerinin anlamlarını bilecek şekilde yetiştirerek getiren ve benden hiçbir zaman desteğini esirgemeyen bu hayattaki en büyük şansım olan başta babam İşhak KARAKÜLAH olmak üzere aileme sonsuz teőekkürler.

Mart 2018

Taner KARAKÜLAH

## **BEYAN**

Bu belge ile sunduğum uzmanlık tezimdeki bütün bilgileri akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplayıp sunduğumu; ayrıca, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmamda bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan eder, tezimle ilgili yaptığım beyana aykırı bir durumun saptanması halinde ise, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

19.03.2018

Taner KARAKÜLAH

Avrupa Birliği Uzman Yardımcısı



<b>İÇİNDEKİLER</b>	<b>Sayfa</b>
<b>ÖZET .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>ii</b>
<b>TEŞEKKÜR .....</b>	<b>iii</b>
<b>BEYAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>İÇİNDEKİLER .....</b>	<b>v</b>
<b>TABLO LİSTESİ.....</b>	<b>ix</b>
<b>ŞEKİL LİSTESİ.....</b>	<b>x</b>
<b>KISALTMALAR .....</b>	<b>xi</b>
<b>1. GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
1.1. Çalışmanın Amaç ve Kapsamı.....	1
<b>2. KAMU HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ-YASAL ÇERÇEVE .....</b>	<b>4</b>
2.1. Kamu Hizmet Yükümlülüğü (KHY) .....	4
2.1.1. Avrupa demiryolu düzenlemesi .....	7
2.1.2. 1370/2007 sayılı Tüzük .....	13
2.2. Kamu Hizmet Yükümlülükleri Genel Çerçevesi .....	15
2.3. KHY Gereklilikleri .....	16
2.4. Demiryolu ile Kamu Hizmeti Taşımacılığının Kapsamı .....	18
<b>3. SÖZLEŞME .....</b>	<b>20</b>
3.1. Kamu Hizmeti Yükümlülükleri Sözleşmeleri.....	20
3.1.1. (EC) No. 1370/2007 sayılı Tüzük - KHY sözleşmesi .....	22
3.2. İhale ilkeleri .....	24
3.2.1. Rekabetçi ihale.....	25
3.2.2. Doğrudan ihale.....	25
3.3. Sözleşme Görüşmeleri .....	32
3.3.1. KHY sözleşmesi içerisindeki öğeler .....	32
3.4. Genel Ödeme Koşulları .....	35
3.5. Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Süresi .....	37
<b>4. KAMU HİZMETİ FİNANSMANI.....</b>	<b>42</b>
4.1. Finansal Metodoloji .....	42
<b>5. ÜLKELERE GÖRE DEMİRYOLU KAMU HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ VAKA ÇALIŞMALARI.....</b>	<b>47</b>
5.1. Belçika .....	47
5.1.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	47
5.1.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	48
5.1.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	49
5.1.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	50
5.1.5. Sözleşme .....	50
5.1.6. Genel ödeme koşulları.....	52
5.2. Hırvatistan.....	53
5.2.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	53
5.2.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	53

5.2.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	53
5.2.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	54
5.2.5.	Sözleşme .....	55
5.2.6.	Genel ödeme koşulları.....	57
5.3.	Çekya .....	58
5.3.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	58
5.3.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	59
5.3.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	59
5.3.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	60
5.3.5.	Sözleşme .....	61
5.3.6.	Genel ödeme koşulları.....	64
5.4.	Danimarka.....	65
5.4.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	65
5.4.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	66
5.4.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	66
5.4.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	68
5.4.5.	Sözleşme .....	68
5.4.6.	Genel ödeme koşulları.....	71
5.5.	Fransa.....	72
5.5.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	72
5.5.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	73
5.5.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	74
5.5.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	75
5.5.5.	Sözleşme .....	76
5.5.6.	Genel ödeme koşulları.....	80
5.6.	Almanya.....	80
5.6.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	80
5.6.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	82
5.6.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	84
5.6.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	84
5.6.5.	Sözleşme .....	85
5.6.6.	Genel ödeme koşulları.....	91
5.7.	Yunanistan .....	93
5.7.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	93
5.7.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	94
5.7.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	94
5.7.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	94
5.7.5.	Sözleşme .....	94
5.7.6.	Genel ödeme koşulları.....	96
5.8.	İtalya .....	97
5.8.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	97
5.8.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	98
5.8.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	99
5.8.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	100
5.8.5.	Sözleşme .....	101
5.8.6.	Genel ödeme koşulları.....	106

5.9.	Hollanda.....	107
5.9.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	107
5.9.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	108
5.9.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	109
5.9.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	110
5.9.5.	Sözleşme .....	110
5.9.6.	Genel ödeme koşulları.....	113
5.10.	Polonya .....	113
5.10.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	113
5.10.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	114
5.10.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	116
5.10.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	118
5.10.5.	Sözleşme .....	118
5.10.6.	Genel ödeme koşulları.....	122
5.11.	Slovenya.....	124
5.11.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	124
5.11.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	124
5.11.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	125
5.11.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	125
5.11.5.	Sözleşme .....	126
5.11.6.	Genel ödeme koşulları.....	129
5.12.	İspanya .....	130
5.12.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	130
5.12.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	130
5.12.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	131
5.12.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	131
5.12.5.	Sözleşme .....	132
5.12.6.	Genel ödeme koşulları.....	134
5.13.	İsveç .....	134
5.13.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	134
5.13.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	138
5.13.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	140
5.13.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	140
5.13.5.	Sözleşme .....	141
5.13.6.	Genel ödeme koşulları.....	144
5.14.	İsviçre.....	144
5.14.1.	Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	144
5.14.2.	Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	146
5.14.3.	Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı .....	147
5.14.4.	Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı.....	148
5.14.5.	Sözleşme .....	149
5.14.6.	Genel ödeme koşulları.....	153
<b>6.</b>	<b>TÜRKİYE'DE KAMU HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE MEVCUT DURUM .154</b>	
6.1.	Kamu Hizmet Yükümlülüğü Mevzuatı (2016/9005 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı) ....	154
6.2.	Kamu Hizmet Yükümlüsü Seçimi ve İhale Süreci .....	156
6.3.	Kamu Hizmet Yükümlülüğü Süreci Aktörleri.....	160

6.3.1. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı.....	160
6.3.2. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD).....	162
6.3.3. TCDD Taşımacılık A.Ş.....	164
6.3.4. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü .....	164
6.4. Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkındaki Kanun (6461 sy.)...	165
6.5. Türkiye’de Mevcut Demiryolları Altyapısı .....	169
6.6. Türkiye.....	174
6.6.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması .....	174
6.6.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler .....	175
6.6.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı.....	176
6.6.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı .....	177
6.6.5. Sözleşme .....	178
6.6.6. Genel ödeme koşulları .....	181
<b>7. TARTIŞMA VE SONUÇ .....</b>	<b>182</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>194</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>200</b>

<b>TABLO LİSTESİ</b>		<b>Sayfa</b>
Tablo 2.1.	Ülkelere Göre Kamu Hizmet Taşımacılığının Düzenlendiği Seviye	16
Tablo 3.1.	Avrupa’da Sözleşme İhale Yöntemleri (2016)	28
Tablo 3.2.	Brüt-Net Maliyet Sözleşmeleri Risk Paylaşımı	33
Tablo 3.3.	Net ve Brüt Maliyet Sözleşmelerinin Avantajları ve Dezavantajları	34
Tablo 3.4.	AB’deki Ödeme Şekilleri	36
Tablo 3.5.	Avrupa Birliğindeki Sözleşme Sürelerine Genel Bakış	38
Tablo 3.6.	AB Sözleşme Sürelerinin Minimum ve Maksimum Değerleri	39
Tablo 3.7.	Ulusal Düzeyde Düzenleyici Kurumlar veya Diğer Organlar Tarafından Kamu Hizmet Taşımacılığının Sağlanması ile İlgili Temel Güçlerin İncelenmesi	40
Tablo 4.1.	Net ve Brüt Sözleşme Karşılaştırması	45
Tablo 4.2.	Risk Paylaşımı	46
Tablo 4.3.	Düzenleyici Otorite ve Yüklenicinin Hak ve Yükümlülükleri	46
Tablo 5.1.	Fransa’daki Sözleşmelere İlişkin Detaylar	76
Tablo 5.2.	Bölgelerarası Hizmetler (PKP Intercity) Yolcu Sayısı	118
Tablo 6.1.	TCDD Yolcu Taşımacılığı	171
Tablo 6.2.	Tren Cinslerine Göre Yolcu-Km	172

<b>ŞEKİL LİSTESİ</b>		<b>Sayfa</b>
Şekil 2.1.	KHY Türleri	5
Şekil 2.2.	AB Demiryolu Reformunun Temel Yasal Adımları	13
Şekil 2.3.	Ulusal KHY, Uluslararası KHY ve KHY Dışı Hizmetlerin AB'deki Genel Dağılımı	16
Şekil 3.1.	Bir Kamu Hizmeti Sözleşmesinde Tarafların Hak ve Yükümlülükleri	20
Şekil 5.1.	Demiryolu Yolcu Operatörlerinin 2016'daki Pazardaki Payı (yolcu sayısı)	115
Şekil 5.2.	Demiryolu Yolcu Operatörlerinin 2016'daki Pazardaki Payı (yolcu-km)	116
Şekil 6.1.	Kamu Hizmet Yükümlülüğü İhale Süreci	157
Şekil 6.2.	Türkiye’de Demiryolu Sektörünün Yapısı	163
Şekil 6.3.	Türkiye’de Demiryollarında Mevcut Kurumsal Yapı	168
Şekil 6.4.	TCDD Yol Uzunluk Bilgileri	169
Şekil 6.5.	Kamu Hizmet Yükümlülüğü Kapsamında Çalıştırılması Öngörülen Trenler	173
Şekil 6.6.	Demiryollarında Yolcu Taşımacılığı	176
Şekil 6.7.	Demiryolları Yolcu İstatistiği	177

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ACM</b>	: Tüketici ve Piyasalar için Yetki Dairesi-Hollanda
<b>AEG</b>	: Genel Demiryolu Kanunu-Almanya
<b>ARAF</b>	: Fransa Demiryolu Düzenleme Otoritesi
<b>A.Ş.</b>	: Anonim Şirketi
<b>BAV</b>	: Federal Ulaştırma Dairesi-İsviçre
<b>BNA</b>	: Federal Şebeke Kuruluşu-Almanya
<b>ČD</b>	: Çekya Demiryolları
<b>DB</b>	: Deutsche Bahn-Alman Demiryolları
<b>DDGM</b>	: Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü
<b>DE</b>	: Almanya
<b>DGTM</b>	: Altyapı, Ulaştırma ve Deniz Merkezi Yönetimi
<b>DSB</b>	: Danimarka Demiryolu Şirketi
<b>EBA</b>	: Federal Demiryolu Otoritesi-Almanya
<b>EC</b>	: Avrupa Komisyonu
<b>EEC</b>	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>ERA</b>	: Avrupa Demiryolları Ajansı
<b>ERTMS</b>	: Avrupa Demiryolu Trafik Yönetim Sistemi
<b>EU</b>	: Avrupa Birliği
<b>FS</b>	: Ferrovie Dello Stato-İtalyan Şirketi
<b>HT</b>	: Hızlı Tren
<b>HŽ</b>	: Hırvatistan Demiryolları

<b>ICE</b>	: Intercity Express Tren
<b>İKV</b>	: İktisadi Kalkınma Vakfı
<b>KDV</b>	: Katma Değer Vergisi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KHS</b>	: Kamu Hizmet Sözleşmeleri
<b>KHY</b>	: Kamu Hizmet Yükümlülüğü
<b>KOBİ</b>	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
<b>KPI</b>	: Anahtar Performans Göstergesi
<b>LOTI</b>	: Fransa'daki Yurtiçi Yolcu Taşımacılığı Yasası
<b>NS</b>	: Hollanda Demiryolları
<b>PTA</b>	: Bölgesel Makam-Almanya, Toplu Taşıma Otoriteleri-İsveç
<b>RER</b>	: Bölgesel Express Tren
<b>RFI</b>	: İtalyan Demiryolu Altyapı İşletmecisi
<b>RU</b>	: Rekabetçi Demiryolları İşletmeleri-Almanya
<b>SBB</b>	: İsviçre Federal Demiryolları
<b>SGEI</b>	: Genel Ekonomik Çıkarları Olan Hizmetler
<b>SJ</b>	: İsveç Demiryolları
<b>SKE</b>	: Demiryolları Tahkim Komisyonu-İsviçre
<b>SNCB/NMBS</b>	: Belçika Ulusal Demiryolları
<b>SNCF</b>	: Fransa'daki tren işletmecisi
<b>STIF</b>	: Paris Bölgesi Demiryolu Taşımacılığı Yetkili Makamı
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCDD</b>	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları



<b>TER</b>	: Bölgesel Tren
<b>TGV</b>	: Yüksek Hızlı Tren-Fransa
<b>TTG</b>	: Tren Hatları Şeması
<b>UDHB</b>	: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
<b>UOKİK</b>	: Rekabet ve Tüketici Koruma Bürosu
<b>USRF</b>	: Demiryolu Hizmetleri Yönetim Ofisi
<b>YHT</b>	: Yüksek Hızlı Tren

# 1. GİRİŞ

## 1.1. Çalışmanın Amaç ve Kapsamı

Son on yılda Avrupa Birliği (AB), taşımacılık piyasasını kendi topraklarında serbestleştirmeyi başarmıştır. Bu liberalizasyon hem operatörler arasındaki hem de taşıma modları arasındaki fiyat rekabetini arttırmayı hedefleyerek tüketicilere fayda sağlamayı amaçlamaktadır. Rekabete daha açık piyasaların bir sonucu olarak, yolcular daha geniş bir hizmet yelpazesinden seçim yapabilmekte ve daha düşük tarifelerden faydalanabilmektedir.

Demiryollarının serbestleşme süreci birçok konuyu ve birçok aktörü içinde barındırmaktadır. Farklı coğrafi, finansal ve demografik özelliklere sahip olan birçok farklı üye ülke bulunduğundan AB demiryolları sektörünün gerisinde oldukça karmaşık bir sistem yatmaktadır. Bu bağlamda aynı anda tüm ülkelere uygun olan bir mevzuatın bulunması elbette zordur. Bununla birlikte liberalizasyon ve piyasanın rekabete açılma süreci, hizmet kalitesinde düşüklük ve çeşitli Üye Devletlerde sunulan hizmet standartlarında farklılık gibi olumsuz etkilere sebep olabilmektedir.

Kamu hizmeti taşımacılığı hem siyasi hem de ekonomik açıdan AB yolcu taşımacılığında önemli rol oynamaktadır. AB'deki yolcu taşımacılığı hizmetlerinin büyük çoğunluğu hâlihazırda demiryolu şirketleri için önemli gelirler ortaya koyan kamu hizmeti sözleşmeleri ile sağlanmaktadır. Dahası, kamu hizmeti taşımacılığı tartışmasız kamu otoriteleri için önemli bir sosyal politika aracıdır. Kamu hizmet taşımacılığının işletilmesi ve organizasyonu, çeşitli ihtiyaçlar ve sosyal geçmiş deneyimler nedeniyle AB genelinde büyük farklılıklar göstermektedir.

AB'de çok önemli olan kamu hizmetlerinin halk için garanti ve temin edildiğinden emin olmak için Üye Devletler, kamu statüsüne veya özel statüye sahip olabilecek belirli hizmet sağlayıcılara yükümlülükler yükleyebilmektedir. Bu hizmet sağlayıcılar ile yapılan sözleşmeler neticesinde gerçekleştirilen hizmetler “Kamu Hizmet Yükümlülüğü” adı altında gerçekleştirilmektedir.

AB'nin kalkınmasında ve gelişmesinde belirleyici rol oynayan demiryollarının yolcu taşımacılığı açısından sahip olduğu misyon demiryollarını serbest, ekonomik, rekabetçi ve sosyal açılardan sürdürülebilir bir sektör haline getirmektir. Bütünleşik ulaştırma sistemi içinde demiryolu taşımacılık sisteminin avantajlı yönlerinden daha fazla yararlanılabilmesi için alınması gerekli önlemlerin başında demiryolu sektöründeki tekelin kaldırılarak serbest, şeffaf, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamının sağlanması gelmektedir. Rekabet, AB demiryolu pazarında yalnızca yönetimi iyileştirmenin bir yolu olarak değil aynı zamanda kamu sektörünün altyapıya sahip olduğu ülkelerdeki kamu borcunu azaltmak ve tek bir Avrupa demiryolu sisteminin ortaya çıkmasını teşvik etmek için kullanılmaya başlamıştır.

AB'deki serbestleşme sürecinin başlamasının ardından Türkiye'de de demiryolları sektöründe serbestleşme süreci başlamıştır. AB müktesebatına uyumun sağlanması amacıyla Türkiye'deki demiryollarının güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve yenilenmesi için çeşitli projeler uygulanmıştır. Bunları takiben Mayıs 2013 tarihinde Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi hakkındaki kanun onaylanmıştır. Türkiye Avrupa'ya göre demiryolunun serbestleştirilmesi konusunda biraz geç kalmıştır. Bu nedenle; bu çalışmanın amacı, Avrupa Birliği demiryolu sektörünün içinde bulunduğu durum ile uygulanan kamu hizmet yükümlülüğünün (KHY) demiryolu yolcu taşımacılığındaki konumu ve Türkiye'de bu yönde yapılanların veya yapılması gerekenlerin değerlendirilmesidir.

Bu çalışma üç grup bilgiyi temel almaktadır. Birincisi, Avrupa'da kamu hizmet yükümlülüğü kavramının nasıl ortaya çıktığının ve geliştiğinin yanı sıra bu kavramı oluşturan unsurların ne olduğuna ilişkin derinlemesine bir bilgi vermektir. Bu konuda, düzenleyici kanuni belgelere ve demiryolu sektörüne ilişkin temel bilgilere yer verilmiştir. İkincisi, bazı Avrupa ülkelerinde demiryolu yolcu taşımacılığının kamu hizmet yükümlülüğü çerçevesinde nasıl yerine getirildiğine ve standartlarının ne düzeyde olduğuna ilişkin detaylı bilgilere yer vermektir. Üçüncüsü ise kamu hizmet yükümlülüğünün Türkiye'deki mevcut durumuna ve Türkiye'de kamu hizmet yükümlülüğü ile ilgili hangi adımların atıldığına ilişkin temel bilgilere yer vermektir.

Bu çalışmanın ilk aşamasında Avrupa Birliği kamu hizmet yükümlülüğüne ilişkin kanuni belgelere dayandırılarak tanımlamalar yapılmakta ve KHY'nin gereklilikleri ile demiryolu yolcu taşımacılığındaki kapsamına ilişkin bilgiler verilmektedir.

İkinci aşamasında, KHY'yi oluşturan önemli unsurlardan kamu hizmet sözleşmelerinin nasıl olması gerektiği, geri ödeme koşulları ve sözleşmelerin süresine ilişkin bilgiler verilmektedir. Ayrıca bu bölümde sözleşme öncesi aşamalardan olan ihale ilkeleri ile sözleşme müzakerelerine ilişkin hususlar da yer almaktadır.

Üçüncü aşamasında, kamu hizmet yükümlülüğünün finansmanına ilişkin temel metodolojiye yer verilmekte olup, bir kamu hizmet sözleşmesinin finansal kapsamı ve şartları hakkında bilgi verilmektedir.

Dördüncü aşamasında, bazı Avrupa ülkelerinde demiryolu yolcu taşımacılığında kamu hizmet yükümlülüğünün kapsamı, şartları, genel durumu, süresi, ödeme koşulları ve düzenlemeleri ile ilgili incelemelere yer verilmektedir. Bu bölüm, demiryolu kamu hizmeti yolcu taşımacılığının genelde etkin olarak kullanıldığı 14 Avrupa üyesi ülkede ortaya çıkan kurumsal düzenlemeleri açıklamayı, kamu hizmetinin gerekliliklerine ilişkin detayları vermeyi ve bu ülkelerde kamu hizmet yükümlülüğünün kapsamını ve süreçlerini tanıtmayı amaçlamaktadır.

Beşinci aşamasında, Türkiye'de KHY ile ilgili yapılan kanuni düzenlemeler ve KHY ile ilgili sorumlu kurumların tanımı yapılmış olup demiryolu ulaştırma sektörünün mevcut yapısı, yeniden yapılandırılması ve serbestleşmesi konusunda yapılan çalışmalar açıklanmıştır. Ayrıca bu bölümde Türkiye'de KHY'nin ne aşamada olduğu ve süreçleri ile ilgili bilgilere de yer verilmektedir.

## 2. KAMU HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ-YASAL ÇERÇEVE

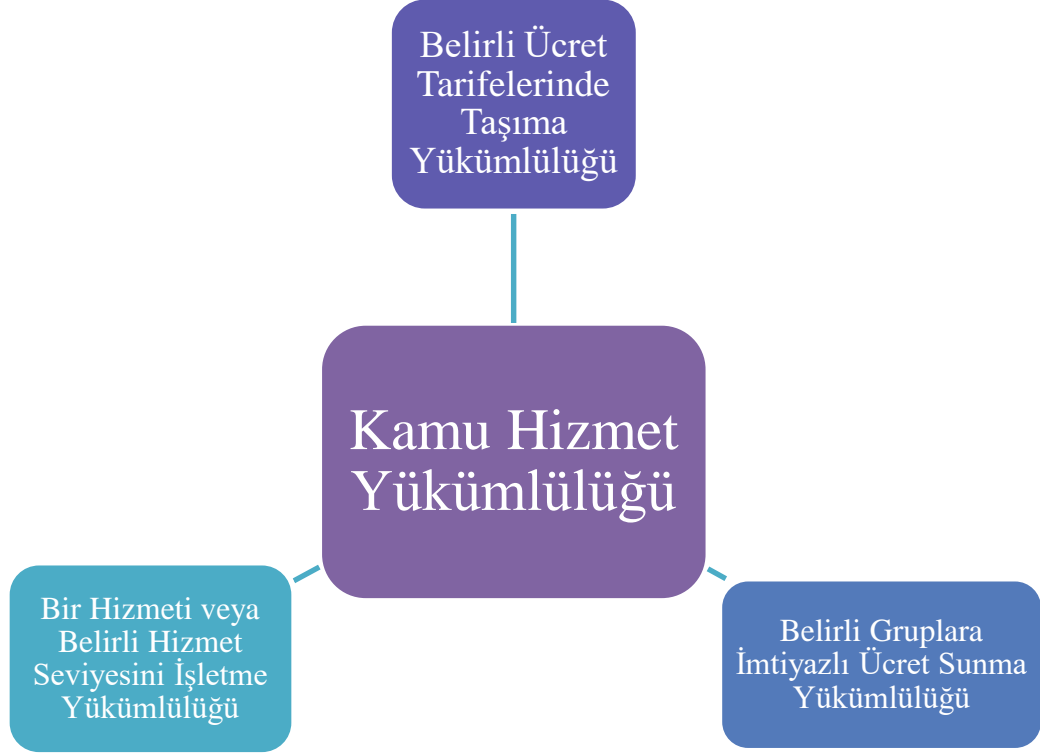
### 2.1. Kamu Hizmet Yükümlülüğü (KHY)

Kamu Hizmet Yükümlülüğü, ulaştırma alanında daha önce belirlenen bir fiyat karşılığında önceden karar verilen bir dönem için belli kamu ulaşım hizmetinin işletiminin idari kurum ya da diğer makamlar tarafından bir şirkete ihale edilmesidir.

Kamu Hizmet Yükümlülüğü, işletmecinin kendi ticari çıkarlarını gözetirken bedelsiz sunamayacağı ya da aynı kalite ve koşulları sağlayamayacağı kamu yolcu taşımacılığı hizmetlerinde yetkili makamın kamu yararını güvence altına almak amacıyla belirlediği koşullardır (DDGM Çalıştay, 2014). Sosyal hizmetler kamu hizmeti yükümlülüğüne tabidir ve tüm demiryolu sektörü düzenlemesinde çok önemli bir konudur. Demiryolu hizmetlerinin sosyal hizmet olarak görülmesinin ana fikri genellikle düşük karlılığıyla bağlantılı olarak açıklanmaktadır (Nash, 2008).

Kamu Hizmet Yükümlülüğü AB hukuki belgelerinde ise bir işletmecinin kendi ticari çıkarlarını düşünerek, kamu taşımacılığı hizmetlerini aynı şartlar ve ilave bir maliyet olmaksızın kamu yararına sağlaması için yetkili bir makam tarafından tanımlanan gereklilik anlamına gelmektedir (1370/2007 sayılı Tüzük, md.2.). Birçok hükümet, demiryolu yolcu taşımacılığı hizmeti ve fiyatları üzerinde söz sahibi olmaya devam etmek istemektedir. Bunun en iyi yolu da hükümetlerin, hizmetlerin tedariki ve istedikleri ücret imtiyazlarının sağlanması için hizmet satın alımı yoluna gitmesi olarak düşünülmektedir. KHY'ye hava, deniz, kara ve demiryolları dâhil olmak üzere birçok ulaştırma modunda başvurulabilmektedir.

Şekil 2.1.: KHY türleri



Kaynak: DDGM'nin Kurumsal Yapısının Geliştirilmesi Teknik Yardım Raporu

Kamu hizmet yükümlülüğünü doğuran ekonomik ihtiyaçlar aşağıdaki şekilde tanımlanabilir:

- maliyetin artması,
- yolcu sayısının azalması,
- operasyonel maliyetlerin artması,
- devlet bütçesi kısıtlamaları.

Kamu hizmeti yükümlülüğü (KHY) türleri aşağıdaki gibidir;

- Belirli tarifeler çerçevesinde taşımacılığı gerçekleştirmek,
- Bir hizmeti veya belirli bir hizmet seviyesini işletme yükümlülüğü,
- Belirli gruplara ayrıcalıklı tarife sunma yükümlülüğü.

Bir KHY sözleşmesi ihtiyacı demiryolları ve otobüs şirketlerinin zarar etmeye başladığı 1960'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. AB, 2010 ve 2012 yıllarında sırasıyla 2 tüzük yayınlamıştır (1169 ve 1170). Bu tüzükler, bir ödeneğe ne zaman izin verileceği, yolcular ve kargo taşımacılığı arasındaki maliyetlerin nasıl hesaplanacağı ve ödeneğin nasıl tahsis edileceği hakkındaki kuralları belirtmektedir. Yeni bir KHY tüzüğü oluşturmak için görüşmeler, 2000 yılında başlamıştır; ancak AB parlamentosu 2007 yılında yeni bir KHY tüzüğü için ortak karara varmıştır (1370/2007/EC sayılı Tüzük, 2007).

KHY'nin tam olarak anlaşılması ve doğru bir şekilde çözümlenmesi için genel yasal çerçevenin bilinmesi ve doğru bir şekilde anlaşılması gerekmektedir. Bu çerçevede, KHY için iki önemli unsur olan 1370/2007 sayılı Tüzük ve Dördüncü Demiryolları Paketi konunun anlaşılması için önemlidir. Dördüncü Demiryolları Paketi'nde içerik olarak, 1192/69 sayılı Tüzüğün kaldırılması ve 1370/2007 sayılı Tüzüğün değiştirilmesi için bir teklif sunulmuş olup, bu sayede rekabeti artırmak ve yolcu taşıma hizmetinin yönetsel etkililiği ile kalitesini iyileştirmek ve böylece taşımacılıkta iç piyasanın kurulması amacıyla hizmet etmek hedeflenmiştir.

1370/2007 sayılı Tüzükte değişiklik teklifi raylı taşımacılıkta genel geçer kural olarak; kamu ihalelerinin yapılması, demiryolu yolcularına yönelik kamu hizmet sözleşmelerinin yıllık hacminin belirlenmesi, belirlenen gerekliliklere göre ulusal yetkililerin uymak zorunda olacakları kamu ulaştırma planları yapma yükümlülüğü ile hizmet yükümlülükleri ve coğrafi kapsamlarının açık şekilde tanımlanması gibi yenilikler içermektedir.

Yetkili makamlar, kamu hizmeti sözleşmeleriyle uyumlu kamu taşımacılık planlarını yapmalıdır. Bu planlar, sorumlu oldukları bölge için tüm uygun taşımacılık modlarını kapsayan şekilde kamu taşımacılığı politikasının amaçlarını ve bunların nasıl uygulanacağını tanımlamalıdır. Teklif, rekabeti kolaylaştırmak amacıyla her kamu hizmeti sözleşmesinin içeriğinde demiryolları yolcu taşımacılığının maksimum yıllık hacmini belirlemektedir (DDGM Teknik Yardım Raporu, 2015, s.10).

Demiryolu araçlarına ilişkin olarak teklifte Üye Devletlere, demiryolu ile yolcu hizmetlerini sağlamak isteyen operatörler için uygun demiryolu araçlarına etkin ve ayrımcı olmayan bir erişimi sağlama yükümlülüğü getirilmektedir. İlgili piyasada bu tür hizmetleri sunan demiryolu taşıtlarını kiralayan şirketler olmaması halinde Üye Devletler, demiryolu taşıtlarının artan değer riskinin devlet yardımı ilkelerine uygun olarak yetkili makamlar tarafından üstlenilmesini garanti etmektedir. Yetkili makamların bu amaca ulaşmak için en uygun yolu seçmeleri için geniş bir kapsam bulunmakta olup detaylar uygulama kuralları içinde tanımlanmalıdır.

### **2.1.1. Avrupa demiryolu düzenlemesi**

1980'lerin sonlarından bu yana Avrupa demiryolu endüstrisi yönetim yapısı, sahipliği ve Üye Devletlere uygulanan düzenlemeler bakımından önemli değişiklikler geçirmektedir. Bu değişikliklerin bazıları ulusal düzeyde bazıları ise tüm Avrupa boyunca sürdürülmektedir. AB demiryolu reformu; daha az kamu harcamasına ihtiyaç duyan, sürdürülebilir bir ulaştırma sistemi olarak taşıma türleri içerisinde önemli bir yere gelmiş, rekabet gücü artmış, bunların yanı sıra AB ülkeleri arasında karşılıklı işletilebilirlik esasına dayalı bir sistem oluşturmak için yapılmıştır. AB'de demiryolu hizmetleri ülke bazında gelişmiştir (Pietrantonio ve Pelkmans, 2004, s.3-5). Endüstriyi yeniden yapılandırmanın arkasında merkezi itici güç olarak ortaya çıkan iki ana tema mevcuttur. Birincisi, bazı ülkelerin pazarlarını serbestleştirme isteği ve ikincisi, liberalleşmeyi kolaylaştırmak için altyapı hizmetlerinin yapısal ayrıştırılmasını kolaylaştırmaktır. Nihai hedef ise tüm sistemin verimliliğini ve performansını arttırmaktır.

1988 yılında İsveç ve 1993 ile 1996 yılları arasında İngiltere gibi bazı ülkeler demiryolu pazarlarını açma konusunda ulusal bir siyasi arzuyu temel alarak sektörde ayrıştırma ve serbestleştirme yapmıştır. Avrupa boyunca hem liberalizasyonun hem de ayrıştırmanın uygulanması amacıyla çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Avrupa Birliği Üye Devletleri arasında demiryolları altyapısı açısından Avrupa hukuki çerçevesinin yorumlanmasındaki farklılıklar yüzünden farklı demiryolu piyasa yapıları gelişmiştir.



Demiryolu altyapısı doğal bir tekel olarak kabul edilmekte ve rekabetçi bir intermodal yapısı sağlamak ve hatlara ayrımsız erişim sağlamak için çeşitli çözüm önerileri uygulanmaktadır. Piyasanın açılmasına ve üçüncü tarafların piyasalara girmesine olanak tanıyan standart yaklaşım, entegre görevdeki sağlayıcıları hizmet sağlayıcılardan ayırmaktır. Dolayısıyla Avrupa Birliği'nin varsayımı olan altyapı yöneticisi ile mevcut demiryolu işletmeleri arasındaki tam bir dikey ayırımın<sup>1</sup> yapılması hususu, demiryolu sektörü yararlanıcılarının menfaati adına piyasanın serbestleştirilmesi için kilit noktadadır. 1991'den itibaren Avrupa kurumları serbestleşmeyi sağlama amacıyla, Avrupa demiryolu pazarının emniyetini, birlikte çalışabilirliğini, yönetimini ve yapısını uyumlu hale getirme amaçlı bir dizi hukuki düzenleme benimsemiştir (Finger M. ve Jaag C., 2016, s.344-345).

1995 yılında demiryolu girişimlerinin lisanslandırılması ile ilgili 95/18/EC sayılı Direktif ve demiryolu altyapı kapasite tahsisi ve altyapı maliyetlerinin ücretlendirilmesi ile ilgili düzenlemeler getiren 95/19/EC sayılı Direktif yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Direktifler, girişimcilerin hangi şartlar altında demiryolu ağını kullanacağını çerçevesini belirleyen 2001/13 sayılı Direktif ile değiştirilmiştir (Schmidt ve Giorgi, 2001, s.296). AB Ülkelerinde 2000'li yıllarda rekabet arayışı artmış ve demiryolu reform paketleri hazırlanmıştır.

#### **2.1.1.1. Birinci demiryolu paketi**

2001'de kabul edilen Birinci Demiryolu Paketi (2001/12/EC Direktif), Avrupa demiryolu endüstrisi ve hükümetleri için açık kurallar geliştirmek üzere inşa edilmiştir. Paket özellikle devlet ve endüstri arasındaki resmi ilişkiyi özellikle de altyapı yöneticisinin muhasebe ayırımını açıklığa kavuşturmak için tasarlanmıştır. Paketin iki temel amacı bulunmaktadır.

- Demiryolu hizmetini hiçbir ayırım olmaksızın yük taşımacılığına ve yolcu taşımacılığına açmak,

---

<sup>1</sup> Tam anlamı ile bağımsız iki birim anlamına gelmektedir. İsveç veya İspanya gibi.

- Demiryolu altyapısının yönetimi, bakımı ve işletiminden sorumlu idare ile yük taşımacılığı ve yolcu taşımacılığını sağlayan Demiryolu şirketi arasında yasal bir ayırma gitmek.<sup>2</sup>

“Demiryolu altyapısı paketi” olarak da anılan birinci demiryolu paketinin amacı Trans-Avrupa demiryolu ağına ayırıcı uygulamalara tabi olmadan demiryolu yük taşımacılığı işletmelerinin serbest erişiminin sağlanmasıdır. Bu paket ile altyapı tahsisi, bütün maliyetleri yansıtan tarifelerin belirlenmesi, sınırlarda yaşanan gecikmelerin azaltılması ve kalite şartlarının uygulanması konularında en geç 15 Mart 2003 tarihine kadar Üye Devletlerin ulusal mevzuatlarına aktarma ve uygulamaları yönünde süre verilmiş ve Üye Devletler bu süreye uymuştur (Bekem, 2016, s.29).

#### **2.1.1.2. İkinci demiryolu paketi**

İkinci Demiryolu Paketi, 2004 yılında yasal düzenlemelerin ve teknik düzenlemelerin endüstride uyumlu hale getirilmesi amacıyla kabul edilmiştir (2004/51/EC Direktif). Paket, 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren hem ulusal hem de uluslararası taşımacılık hizmetlerini daha da serbestleştirmek için düzenlenmiştir. Ayrıca, Avrupa Demiryolları Ajansı'nı (ERA) kurarak demiryolu ağlarının birlikte çalışabilirliğini arttırmış ve demiryolu endüstrisindeki güvenlik düzenlemelerini uyumlu hale getirmiştir. İkinci paketin iki temel amacı bulunmaktadır.

- Avrupa demiryolu taşımacılığı sektörünü rekabete açmak,
- Avrupa Demiryolu Ajansı'nı oluşturmak.<sup>3</sup>

Birinci paketin aksine, ikinci paketin içeriği ile daha geniş kapsamlı olduğu görülmektedir (Servantie, 2015, s.4).

---

<sup>2</sup> European Commission, First railway package of 2001, 2001, [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2001\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2001_en.htm)

<sup>3</sup> European Commission, Second railway package of 2004, 2004, [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2004\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2004_en.htm)  
European Commission, Third railway package of 2007, 2007, [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007_en.htm)

İkinci demiryolu paketinde en önemli konulardan birisi de serbestleşme sürecini hızlandıran ve demiryolu tren işletmecilerinin Trans-Avrupa Ağlarında yük treni işletmeciliğine imkân veren ve iki aşamalı uygulanan düzenlemedir. Bu kapsamda 1 Ocak 2006 tarihi itibari ile yük taşımacılığı yapacak demiryolu tren işletmecilerinin eşit şartlarda Trans-Avrupa Demiryolu Yük Ağlarına erişimi sağlanmış, ikinci aşamada 1 Ocak 2007 tarihi itibari ile bu demiryolu tren işletmecilerine bütün Üye Devlet şebekelerinde eşit şartlarda demiryolu yük taşımacılığı hizmeti verme hakkı tanınmıştır (Bekem, 2016, s.32).

### **2.1.1.3. Üçüncü demiryolu paketi**

2007 yılında çıkarılan Üçüncü Demiryolu Paketi (2007/58/EC sayılı Direktif), demiryolu taşıtları, lokomotifler ve tren sürücüleri için belgelendirme süreçlerini uyumlu hale getirerek uluslararası yolcu hizmetlerini liberalleştirmek amacıyla kabul edilmiştir. Uluslararası pazara açılışın bir temeli olarak yolcu hakları da mevzuatta ele alınmıştır. Üçüncü Demiryolu Paketi uyarınca, 1 Ocak 2010'dan beri KHY'ye yönelik güvenlik önlemleri ile uluslararası yolcu hatları (kabotaj dâhil) serbest bırakılmıştır. Başka bir deyişle AB üye ülkeleri, kamu hizmeti sözleşmelerince piyasanın olumsuz etkilenmesini öngörmeleri halinde yurtiçi yolcu hatlarını rekabete açmamaya karar verebilmektedir. Üçüncü paketin iki temel amacı bulunmaktadır.

- Uluslararası demiryolu hizmetini rekabete açmak,
- Avrupa demiryolu ağının teknik ve yasal entegrasyonunu hızlandırmak.<sup>4</sup>

Bu pakette amacı farklı Üye Devletler arasında yolcu taşıma hizmeti verme olan operatörlere, en az bir Üye Devletin sınırını geçme ve Üye Devlet istasyonları da dâhil uluslararası güzergâh üzerinde istedikleri yerde bindirme/indirme hakkı verilmektedir. Bu kapsamda, uzun mesafe seyahat eden yolculara geniş haklar tanınmakta olup engelli veya hareketi kısıtlı yolculara karşı ayrımcı uygulamalar yapılmaması, kaza durumunda

---

<sup>4</sup> European Commission, Third railway package of 2007, 2007, [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007_en.htm)

sorumluluk, istasyonlarda bilet satış noktalarının oluşturulması ve kişisel güvenliğin sağlanması gibi minimum kalite standartları getirilmektedir.

Üçüncü Demiryolu Paketi ile kamu hizmeti yükümlülüğü yeniden ele alınmaktadır. Paket ile kamu hizmet yükümlülüğü kapsamında verilecek hizmetler, kamu hizmet yükümlüsünden beklenenler, kamu hizmet yükümlülüğü bedelinin hesaplanması, kamu hizmet yükümlüsünün seçimine dair usuller, kamu hizmet yükümlülüğü sözleşmeleri, sözleşmelerin içeriği ve süresi gibi konular belirlenmektedir (Bekem, 2016, s.33).

#### **2.1.1.4. Dördüncü demiryolu paketi**

Ocak 2013'te Avrupa Komisyonu, büyük ölçüde pazar liberalizasyonunu düzenleyen modelin daha da yaygınlaştırılmasını öngören Dördüncü Demiryolu Paketi ile ilgili son yasama tekliflerini yayınlamıştır. Dördüncü paketin iki temel amacı bulunmaktadır.

- Yerli yolcu taşımacılığı hizmetini rekabete açmak,
- Altyapı idaresi ile demiryolu şirketinin ayrımını derinleştirmek.<sup>5</sup>

Bunlardan başka olarak Dördüncü Paket ayrıca Avrupa Demiryolu Ajansının güçlendirilmesi ve güvenlik sertifikaları ile ilgili prosedürlerin uyumlu hale getirilmesi gibi hükümleri de içermektedir (Servantie, 2015, s.8).

2016 yılının Nisan ayında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından kabul edilen teknik destek paketleri aşağıdakileri içermektedir:

- 881/2004/EC sayılı Tüzüğün yürürlükten kaldırılması hakkında ve Avrupa Birliği Demir Yolları Ajansı'na ilişkin 2016/796/EU sayılı Tüzük,
- Avrupa Birliği'nde demiryolu sisteminin birlikte çalışabilirliği üzerine 2016/797/EU sayılı Direktif,
- Demiryolu güvenliği hakkındaki 2016/798/EU sayılı Direktif.

---

<sup>5</sup> European Commission, Fourth railway package – Commission proposals of 2013, 2013, [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.htm)

2016 yılının Aralık ayında kabul edilen Pazar destek paketleri ise aşağıdakileri içermektedir:

- Demiryolu ile iç hat yolcu taşımacılığı hizmetleri için kamu hizmeti sözleşmelerinin ihale edilmesine ilişkin 1370/2007/EU sayılı Tüzüğü değiştiren 2016/2338 sayılı Tüzük,
- Demiryolu ile iç hat yolcu taşımacılığı pazarının açılması ve demiryolu altyapısının yönetilmesi ile ilgili 2012/34/EU sayılı Direktifi değiştiren 2016/2370/EU sayılı Direktif,
- Demiryolları işletmelerinin hesaplarının standartlaştırılması hakkında 1192/69/EEC sayılı Tüzüğü yürürlükten kaldıran 2016/2337/EU sayılı Tüzük.

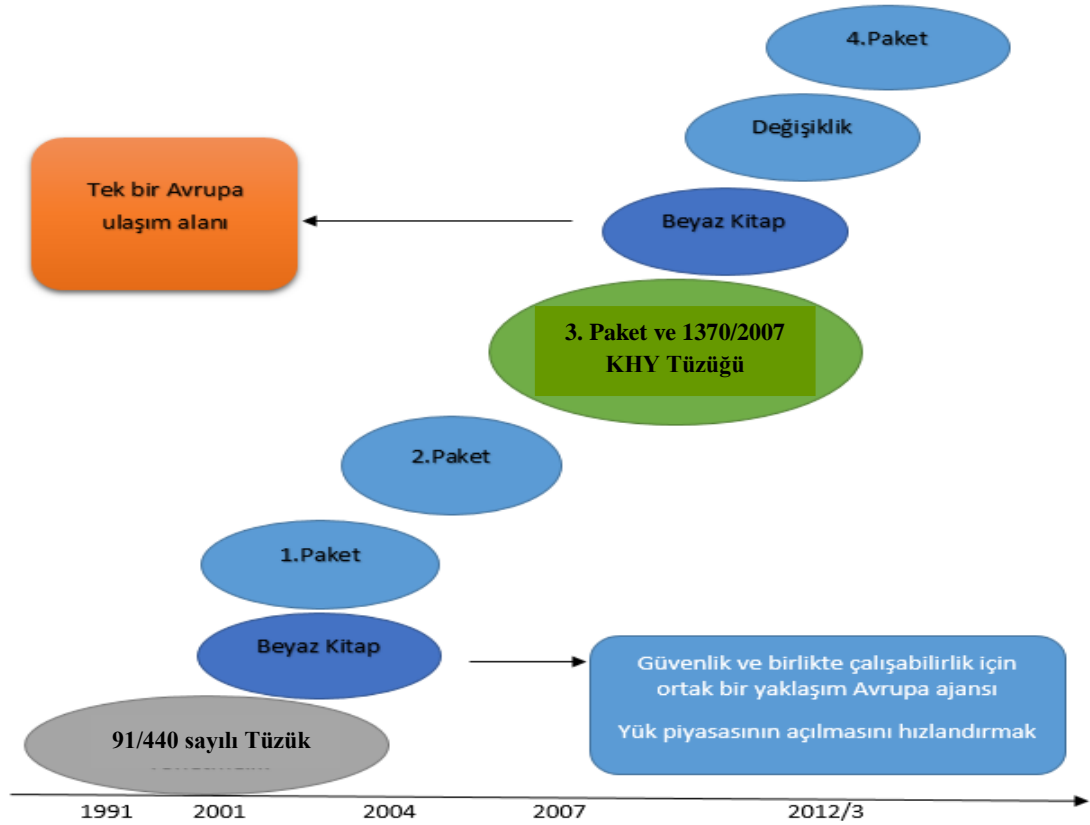
Pazar destek paketleri, 1. Demiryolu Paketi ile başlayan kademeli pazar açma sürecini tamamlayacaktır. Bu paketler, herhangi bir AB Üye Devletinde kurulan demiryolu işletmelerine AB'ye üye her ülkede her türlü yolcu hizmetlerini işletmek için genel hakkı vermekte, demiryolu altyapısının yönetilmesinde tarafsızlığı geliştirmeye ve ayrımcılığı önlemeye yönelik kurallar koymakta ve demiryolu hizmet sözleşmeleri için zorunlu ihale ilkesini getirmektedir.

Demiryolu yolcu hizmet pazarındaki rekabet, demiryolu operatörlerini müşterinin ihtiyaçlarına daha duyarlı olmaya, hizmet kalitesini ve maliyet etkinliğini artırmaya teşvik edecektir. Kamu hizmeti sözleşmelerinin rekabetçi bir şekilde verilmesi kamusal harcamalar açısından tasarruf edilmesini sağlayacaktır. Pazar destek paketlerinin, Avrupa vatandaşlarına daha fazla seçenek ve daha iyi demiryolu hizmetleri sunması öngörülmektedir.

Teknik destek, Avrupa çapında faaliyet göstermek isteyen demiryolu şirketlerinin maliyetlerini ve idari yükünü önemli ölçüde azaltarak demiryolu sektörünün rekabet gücünü artırmak üzere tasarlanmıştır. Özellikle tek bir Üye Devletin ötesine geçen operasyonlar durumunda firmaların maliyetli birden fazla başvuru dosyasından tasarruf etmesine yardımcı olacaktır. Ayrıca, AB boyunca Avrupa Demiryolu Trafik Yönetim Sistemi (ERTMS)

donanımının birlikte çalışabilir olmasını sağlayacaktır. Son olarak ise piyasaya yeni giren operatörlerin farklarını gizleyen ve şeffaf olmayan ulusal kuralları azaltacaktır.<sup>6</sup>

**Şekil 2.2.: AB demiryolu reformunun temel yasal adımları**



Kaynak: FINGER, M. ve JAAG, C. The Routledge Companion on Network Industries, 2015, s.215.

### 2.1.2. 1370/2007 sayılı Tüzük

1370/2007 sayılı Tüzüğün amacı; rekabet içinde güvenli, verimli ve kaliteli yolcu taşımacılığı hizmetlerini garanti etmek ve toplumsal, çevresel ve bölgesel kalkınmayı göz önünde bulundurarak kamu yolcu taşımacılığı hizmetlerinin şeffaflığını ve performansını garanti altına almaktır.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en)

Bu düzenlemenin bir diğer amacı, kamu hizmeti yükümlölükleri için sözleşmeye ilişkin koşulları düzenlemek ve kamu hizmeti operatörlerine, kamu hizmeti yükümlölüklerinin yerine getirilmesi karşılığında yapılan masraflar için tazminat ödemek ve/veya münhasır haklar tanımaktır (ETF, 2010, s.5-6).

1370/2007 sayılı Tüzük tek başına bir mevzuat parçası olarak görölmemektedir. Demiryolları ile ilgili olan bu Tüzük, özellikle demiryolu yolcularının hak ve yükümlölükleri ile ilgili 1371/2007 sayılı Tüzük ve uluslararası demiryolu yolcu hizmetlerinin geliştirilmesine ilişkin olan 2007/58 sayılı Direktifte kabul edilen hususlarla birlikte okunmalı ve analiz edilmelidir.

Demiryolu yolcu hakları ve yükümlölükleri ile ilgili olan 1371/2007/EC sayılı Tüzük, tüm hatlarda tüm yolculara garantilenmesi gereken asgari kalite standartlarını ortaya koymaktadır (Batcher, 2016). Uluslararası demiryolu yolcu hizmetlerinin geliştirilmesi ile ilgili olan 2007/58 sayılı Direktif, KHY hizmetleri ile belli ölçüde örtüşme potansiyeline sahip olan hizmetleri geliştirmesi bakımından 1370/2007 sayılı Tüzük ile ilgilidir. 2007/58 sayılı Direktif, kamu hizmetini korumak amacıyla uluslararası hizmetlerde kamu hizmeti sözleşmelerinin ekonomik dengesini tehlikeye sokan pazara erişim haklarına bazı kısıtlamalar getirmektedir (DLA Piper Final Report, 2010).

1370/2007 sayılı Tüzük, kamuya açık yolcu taşımacılığđ hizmetleri alanında demiryolu ve karayolu ile kamu hizmeti yükümlölüklerinin yerine getirilmesi için tazminat ve/veya münhasır hakların verilmesine ilişkin çerçeveyi belirlemektedir (2007/58/EC sayılı Direktif). Bu nedenle hükümleri Avrupa'daki toplu taşıma sektörü için kilit öneme sahiptir. 1370/2007 sayılı Tüzüğün amacı AB'deki hukuk kuralları uyarınca, yetkili makamların toplu yolcu taşımacılığđ alanında genel fayda içeren hizmetlerin sağlanması, diğer her şey bir yana tek başına piyasa güçlerinin izin vereceğinden daha çok çeşitli, daha güvenli, daha yüksek bir kalitede veya daha düşük bir maliyetle temin etmeyi garanti altına almak için nasıl hareket edilmesi gerektiğini tanımlamaktır (UITP, 2012).

Bu amaçla bu Tüzük, yetkili makamların kamu hizmeti taahhütlerini empoze ederken veya bunları sözleşmeye bağlarken, kamu hizmet taahhütlerinin yerine getirilmesi karşılığında kamu hizmeti sağlayıcılarının maruz kaldıkları masraflar için tazminat öderken ve/veya münhasır haklar tanırken uymaları gereken koşulları ortaya koymaktadır.

## **2.2. Kamu Hizmet Yükümlülükleri Genel Çerçevesi**

Birçok ülkenin, kamu hizmeti demiryolları yolcu hatlarının organizasyonunu şekillendiren 3 temel kategori vardır:

- Ulusal düzeyde düzenlenen KHY (merkezi hükümet)
- Bölgesel düzeyde düzenlenen KHY
- Hem ulusal (merkezi hükümet) hem de bölgesel (merkezi olmayan) makamların işbirliği ile düzenlenen KHY (CER, 2017, s.19)

Kamu hizmet operasyonlarının hangi seviyede ele alındığı 1370/2007 sayılı Tüzükte ele alınmamıştır. Tüzük, yetkili makamların; yalnızca belirli bir coğrafi alanda kamu yolcu taşımacılığına müdahale etme yetkisine sahip herhangi bir Üye Devlet veya Üye Devletlerin herhangi bir kamu otoritesi veya kamu otoriteleri grubu olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle kamu hizmeti taşımacılığının nasıl organize edileceği kararı tamamen üye ülkelere bırakılmıştır.

Kamu hizmet operasyonlarının ağırlıklı olarak ele alınma düzeyinin ülkenin büyüklüğüne bağlı olduğu görülmektedir. Örneğin; büyük ülkelerde bölgesel veya yerel yetkililer, bölgesel veya yerel nüfusların özel ihtiyaçlarını daha iyi anladıkları için kamu hizmeti operasyonlarını düzenlemek, sözleşme görüşmelerini ve sözleşmeleri yapmak gibi görevlerde bulunacaklardır. Bununla birlikte yıllar geçtikçe merkezi yönetimlerin yerel yetkililerin sahip olduğu yetkilere ve güçlere paralel olarak, demiryolu ile kamu hizmeti taşımacılığına gittikçe daha fazla katılmaları söz konusu olmaktadır.



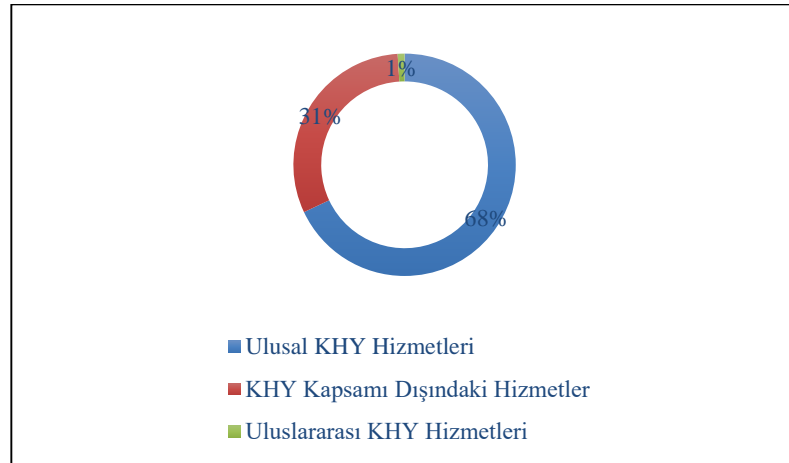
Kamu hizmet sözleşmeleri ve kamu hizmetlerinin işleyişi için çerçeve mali koşullar sadece ulusal düzeyde yönetildiğinden; sözleşmeler, ilgili mali yükümlülükleri de üstlenen ulusal hükümet ile müzakere edilmekte ve sonuçlandırılmaktadır. (CER, 2017, s.19-20)

**Tablo 2.1.: Ülkelere göre kamu hizmet taşımacılığının düzenlendiği seviye**

Ulusal Düzey	Yerel/Bölgesel Düzey	Hem Ulusal hem Bölgesel Düzey
Belçika, Bulgaristan, Hırvatistan, Danimarka, Estonya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Norveç, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya	Almanya	Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, İngiltere, İtalya, Hollanda, Polonya, İsveç, İsviçre

Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

**Şekil 2.3.: Ulusal KHY, Uluslararası KHY ve KHY dışı hizmetlerin AB'deki genel dağılımı**



Kaynak: Avrupa Komisyonu Beşinci Rapor, Aralık 2016

### 2.3. KHY Gereklilikleri

Kamu hizmeti yükümlülüklerinin, genellikle, kendi ticari çıkarlarını göz önünde bulunduran ve söz konusu taşımacılığı aynı derecede (veya aynı koşullar altında) taahhüt eden

işletmelere kabul edilemez yükümlülükler oluşturduğu kabul edilmektedir. 1370/2007 sayılı Tüzük, kamu yolcu hizmetlerinin çok genel bir tanımını sunmakta olup “ayırım yapılmadan ve sürekli olarak” kamuoyuna sunulan “genel ekonomik menfaat hizmetlerini" kapsamaktadır. Ancak; hangi hizmetlerin tanıtımda yer alan kategoriye girmesi gerektiğine karar vermek ulusal kamu yetkililerine aittir (CER, 2011, s.20)

Ücret yükümlülükleri ve hizmet sıklıkları, çoğu AB ülkesinde uygulanan iki ana kamu hizmeti gerekliliği olarak göz önüne alınmaktadır.

AB'deki operatörler tarafından talep edilen başlıca KHY'ler:

- Belirli yolcu kategorileri için tarife indirimleri içeren tarife zorunlulukları, (Bazı durumlarda, Tüzük, operatöre tarifeleri arttırmak için belli bir manevra mertebesi bırakmaktadır. Genel olarak manevra sınırı, demiryolu şirketlerinin fiyatları makamların belirlediği seviyenin ötesinde artıramaması anlamında sınırlıdır.)
- Yüksek veya düşük periyotlardaki hizmetler ve de büyük şehirler arasındaki hizmetlerin sıklığı,
- Yukarıdaki hizmetlere benzer şekilde "kalite gereklilikleri" olarak genelleştirilebilen birçok gereklilik vardır. Bunlardan bazıları aşağıda yer almaktadır:
  - Koltuk rezervasyonu,
  - Trende ve tren dışında bilet satış prosedürleri,
  - Danışmanlık hizmeti,
  - Trenin temizliği,
  - Personel sayısı,
  - Dakiklik ve beklenmeyen durumlarda alternatif çözümler sunma becerisi gibi hizmet güvenilirliği.
- Kamu hizmet taşımacılığı imkânlarının pazarlanması/belirli tarife seviyelerinin kullanılabilmesi hususlarının yetkili merci tarafından belirlenmesi,
- Hizmet güvenilirliği (CER, 2017, s.23).

Demiryolu hizmetleri için KHY sözleşmeleri temel olarak bölgeler ve demiryolları işletmecileri arasında imzalanmaktadır. Sözleşme, gerekli olan altyapı kapasitesinin sözleşme döneminde mevcut olacağını nasıl garanti edileceğini açıklayan 2001/14 sayılı Direktife göre uygulanan zaman çizelgesi planlama kurallarına dayanmaktadır. Bu durum, tren operatörünün fiyatı etkin bir zaman çizelgesine dayanıyorsa; ilerleyen yıllarda operatörün daha fazla trene ihtiyaç duyabileceği şekilde zamanlamalar uzuyorsa ve kamu makamından ilave gider talebinde bulunuyorsa gereklidir (DDGM Teknik Yardım Raporu, 2015, s.33).

#### **2.4. Demiryolu ile Kamu Hizmeti Taşımacılığının Kapsamı**

1370/2007 sayılı Tüzük kapsamında demiryolu kamu hizmeti taşımacılığı, kamu otoritelerince hazırlanan bir sözleşme ile üzerinde anlaşmaya varılan herhangi bir demiryolu yolcu taşımacılığını kapsamaktadır. Bu çerçevede, ihtiyaçlar bölgeden bölgeye ve ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğinden dolayı Üye Devletler, hangi yolcu hizmeti türünün gerekli olduğuna karar verme yetkisine sahiptir. Ancak taşımacılığın; yerel, bölgesel, uzun menzilli ya da sınır ötesi olup olmadığı hususu kamu hizmeti sözleşmesine tabi tutulmuştur.

Birçok devlet kamu hizmeti taşımacılığını yerel ve bölgesel hizmetlerle sınırlarken, bazı devletler uzun mesafe demiryolu seyahatlerini de kamu hizmeti taşımacılığı kapsamında sağlamaktadır. AB devletlerine bakıldığında, her bir ülkenin farklı özelliklerine dayanan birçok farklı örnek bulunmaktadır. Örneğin; Norveç, Hollanda, Litvanya, Letonya, Estonya, Macaristan, Belçika ve Çekya gibi daha küçük AB ülkelerinde yolcu taşımacılığının çoğu kamu hizmeti taşımacılığı ile yapılmaktadır. Bu durum, büyük kentlerin dış bölgelerinde oturan ve her gün işe trenle giden birçok yolcunun yaşadığı nüfusun yoğun olduğu ülkelerin küçük olması gerçeği ile kolayca açıklanmaktadır. Daha büyük ülkelerde örneğin; İngiltere’de kamu hizmeti fonlaması hem bölgesel hem de uzun mesafe hizmetlerinde görülmektedir. Finlandiya gibi daha az yoğunluktaki ülkelerde uzun mesafeli kamu taşımacılığı hizmetleri sağlanmaktadır. Ayrıca, Almanya’da bölgesel kamu taşımacılığı finansal olarak desteklenen tek türdür.

Avrupa'daki coğrafi durum göz önüne alındığında, aynı anda ulusal ve uluslararası kamu taşımacılığı hizmetlerinin meydana gelebileceği durumlar da bulunmaktadır. Tüzük; hem ulusal hem de uluslararası kamu taşımacılığı hizmetlerine uygulanmasına rağmen, banliyöde yaşayanların komşu ülkelerdeki yakın şehirlere seyahat ettiği bazı durumlar da söz konusudur (örneğin Fransa-Lüksemburg ve Hollanda-Belçika). Bu durumlarda sözleşmeler, üye ülkelerden birinin yetkili makamı tarafından yönetilebilmekte ya da diğer üye ülkeler arasında paylaşılmaktadır (CER, 2017, s.24-25).

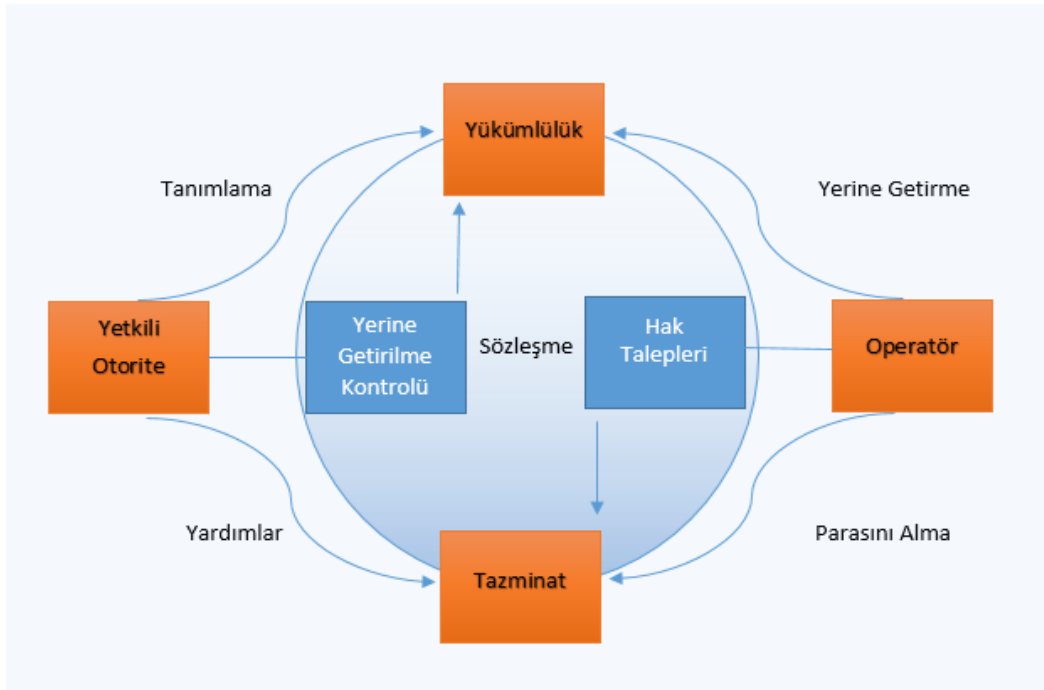
Özellikle çevresel nedenler, küresel ısınma ve karayolu trafiğinin fazla olmasından dolayı demiryolu yolcu pazarının en önemli kısımlarından biri olan kamu hizmeti taşımacılığının büyümeye devam etmesi beklenmektedir. Ayrıca KHY'ler, ulusal demiryolu yolcu taşımacılığı pazarının yaklaşık %90'ını kapsamaktadır. KHY'ler açık devlet politikaları sayesinde daha kolay açıklanmaktadır. Bunun dışında KHY'ler yeterince açıklayıcı olmadığına, demiryolu operatörleri ticari olarak serbest bir şekilde önerebileceği hizmetleri ve ücretleri en iyi şekilde seçmek için işlemlerini inceleyecektir. Dolayısıyla bu şekilde demiryolu şirketi, hem gerçek hem de ticari durumlar için çeşitli hizmetleri ve tarife aralıklarını hükümete sunabilecektir. Bu şekilde hükümet, sosyal hedefler ve finansman gücü arasındaki dengeyi akılda tutarak demiryollarının devam ettirmesi gereken yükümlülükleri en iyi şekilde belirleyecektir. Son olarak bu yükümlülükler KHY'ler haline gelecektir (DDGM Teknik Yardım Raporu, 2015, s.33-34).

### 3. SÖZLEŞME

#### 3.1. Kamu Hizmeti Yükümlülükleri Sözleşmeleri

Bir kamu hizmeti sözleşmesi, sözleşme yapan tarafların yani otoritenin ve operatörün hak ve görevlerini tanımlamaktadır. Aşağıdaki şekilde görüleceği üzere otorite, operatörün yükümlülüklerini tanımlamaktadır. Operatör, sözleşmenin içeriğini yerine getirmek zorundadır. Bunun karşılığında da kamusal tazminat alma hakkına sahiptir (SPUTNIC, 2009, s.2).

Şekil 3.1.: Bir kamu hizmeti sözleşmesinde tarafların hak ve yükümlülükleri



Kaynak: SPUTNIC, Public Service Contracts, Incentives and Monitoring, 2009

Hizmet için yasal olarak bağlayıcı olan belge, Kamu Hizmeti Sözleşmesi (KHS) olarak adlandırılmaktadır. Kamu hizmet tazmini; genel ekonomik çıkarları olan hizmetlerin (SGEI) provizyonunu garanti etmek ve yüksek kaliteli, güvenli, etkili ve cazip yolcu taşımacılığını garanti etmek için gerekli olmaktadır. KHS'ler, serbest piyasada kârlı olabilecek güzergâhlar için yeterli gelir olmaması ancak bu taşımacılık türünün sosyal olarak tercih edilen bir

avantajının olması durumunda yapılmaktadır. KHY'ler; deniz, hava, kara ve demiryolu dâhil olmak üzere birçok taşımacılık türüne uygulanabilmektedir (DDGM Teknik Yardım Raporu, 2015, s.60 ve DDGM Çalıştay, 2014).

Sözleşmeyi imzalaması gereken kamu otoritelerinin türü AB düzeyinde tanımlanmamıştır. Bu durum, hangi otoritenin demiryolu hatlarını yönetmek için yetkili olduğuna bağlı olacaktır. Bu konuda tek önemli ölçüt, ulusal yasalara göre belirli bir coğrafi bölgede toplu yolcu taşımacılığına müdahale etme gücünün olmasıdır.

Sözleşmenin yasal şekli çok esnekler. Uygulamada; yükümlülükleri, ödeme metodunu ve hesaplamayı açık bir şekilde içerdiği takdirde hemen hemen her belge olmaktadır. Bu esneklik, Tüzüğün her Üye Devlette uygulanmasını kolaylaştırmaktadır.

Kamu hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin tüm unsurlar (finansman düzeyi, hizmetler ile ilgili detaylar vb.); ya genel olarak kamu hizmetlerini düzenleyen çerçeve mevzuatta ya da ilgili makamlarla üye ülkelerde yapılan belirli sözleşmelerde belirtilmektedir. Uygulamada, yukarıda belirtildiği gibi ülkelerin büyük çoğunluğu kamu hizmet taşımacılığına ilişkin yasal düzenlemeler yerine bir sözleşmeyle ilgili tüm ayrıntıları düzenlemektedir.

Özellikle, bir kamu hizmeti sözleşmesi aşağıda yer alan hususları içermektedir:

- her iki tarafın hak ve yükümlülükleri,
- operatör tarafından verilen hizmetlerin miktarı ve kalitesi,
- hizmetleri sunmak için operatöre tazminat ödemeleri,
- varlıkların kullanımı (altyapı ve demiryolu araçları),
- izleme,
- sözleşmenin yönetimi ve icrası (SPUTNIC, 2009, s.3).

### 3.1.1. (EC) No. 1370/2007 sayılı Tüzük - KHY sözleşmesi

Bir yetkili makam; kamu hizmeti yükümlülüklerini yerine getirmesi karşılığında kendi seçtiği bir hizmet sağlayıcısına herhangi nitelikteki münhasır bir hak ve/veya tazminat vermeye karar verdiği durumda bunu bir kamu hizmeti sözleşmesi çerçevesinde yapacaktır.

1370/2007 sayılı Tüzükte kamu hizmeti sözleşmelerinin (KHS) zorunlu içeriği ve genel kuralları aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır:

- *Kamu hizmeti sağlayıcısının uyması gereken kamu hizmeti yükümlülüklerini ve ilgili olan coğrafi alanları açıkça tanımlamalıdır.*
- *Nesnel ve şeffaf bir şekilde; varsa tazminat ödemesinin hesaplanacak olduğu temel ile ilgili parametreleri ve tanınan herhangi münhasır hakların niteliği ve kapsamını, aşırı tazminat vermeyi önleyecek şekilde, önceden ortaya koymalıdır.*
- *Hizmetlerin temini ile bağlantılı olan masrafların tahsisi için düzenlemeleri belirleyecektir. Bu masraflar özellikle, personel, enerji, altyapı değişiklikleri, toplu taşıma araçlarını ve tren katarının bakım ve onarımı, toplu taşıma hizmetlerinin işletilmesi için gereken tesislerin masraflarını, sabit masrafları ve makul bir sermaye geri dönüşünü içermelidir.*
- *Kamu hizmeti sözleşmeleri ve genel kurallar, kamu hizmeti sağlayıcısı tarafından tutulan, yetkili makama geri ödenen veya ikisi arasında paylaşılan bilet satış gelirlerinin tahsisi için düzenlemeleri tespit etmelidir.*
- *Kamu hizmeti sözleşmelerinin süresi sınırlı olmalı ve normal otobüs hizmetleri ile yolcu taşımacılığı için 10 yılı, demiryolu veya diğer demiryolu esaslı modlarla yolcu taşıma hizmetleri için 15 yılı aşmamalıdır. Çeşitli taşımacılık modlarıyla ilgili olan kamu hizmeti sözleşmelerinin süresi, eğer demiryolu veya diğer demiryolu bazlı modlarla taşımacılık söz konusu hizmetlerin %50'sinden fazlasını oluşturuyorsa, 15 yıla sınırlı olmalıdır.*
- *Eğer gerekirse varlığın amortisman koşulları dikkate alınarak kamu hizmeti sağlayıcısı, kamu hizmet sözleşmesi ile kapsamakta olan yolcu taşımacılığı hizmetlerini yürütmek üzere ihtiyaç duyulan aktif ile ve sözleşme kapsamındaki yolcu taşımacılığı*

*hizmetleriyle ağırlıklı şekilde bağlantılı olan varlıkları da sağlıyorsa kamu hizmeti sözleşmesinin süresi, en fazla % 50 oranında uzatılabilmektedir.*

➤ *Ulusal ve Topluluk yasaları saklı kalmak şartıyla, sosyal taraflar arasındaki toplu mutabakatlar dâhil olmak üzere, yetkili makamlar, seçilen kamu hizmeti sağlayıcısından, 2001/23/EC sayılı Direktif dâhilinde gerçekleşecek bir transferden kazanacakları hakların, hizmetleri sağlamak üzere daha önce istihdam edilen kadroya tanınmalarını isteyebilmektedir. Yetkili makamların kamu hizmeti sağlayıcılarından belli sosyal standartlara uymalarını talep ettiği durumlarda, ihale dokümanları ve kamu hizmeti sözleşmesi, söz konusu kadronun listesini, çalışanların hizmetlerle bağlantılı olarak addedildiği koşulları ve bu kadronun sözleşmeye dayalı haklarına ilişkin şeffaf detayları belirtilmelidir.*

➤ *Yetkili makamların ulusal kanuna uygun olarak, kamu hizmeti sağlayıcılarından belli kalite standartlarına uymalarını istediği durumlarda, bu standartlar, ihale dokümanlarına ve kamu hizmeti sözleşmesine dâhil edilmelidir.*

➤ *İhale dokümanları ve kamu hizmeti sözleşmeleri, şeffaf bir biçimde, alt yükleniciye iş vermenin söz konusu olup olamayacağını, olabileceksen de hangi ölçüde olabileceğini belirtmelidir. Alt yükleniciye verilmesi durumunda, bu Yönetmeliğe uygun olarak toplu taşımacılık hizmetlerinin idaresi ve ifasıyla sorumlu kılınan hizmet sağlayıcının, toplu taşımacılık hizmetlerinin önemli bir kısmını kendisi yerine getirmelidir. Toplu taşımacılık hizmetlerinin aynı zaman tasarımı, yapımı ve işletimini kapsayan bir kamu hizmeti sözleşmesi, bu hizmetlerin işletilmesinin tamamıyla alt yükleniciye verilmesine müsaade edebilmektedir. Ulusal ve Topluluk yasası uyarınca kamu hizmeti sözleşmesi, alt yükleniciye verme koşullarını tespit edecektir.*

KHY'ler her ülke için kendine mahsus olduğundan, farklı ülkelerde uygulanacak KHY'ler için gerçekçi bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Şeffaflık ve ayrı finansal yapılar KHY sözleşmelerinde önemlidir. Genel bir kural olarak kamu hizmeti operatörleri; sosyal yasalar, iş hukuku, ulusal yasalar ve toplu sözleşmeler alanında AB kanun ve tüzüklerinde öngörülen yükümlülükleri yerine getirmek zorundadır. Ücretlerin yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesi uzun süreli KHY sözleşmeleri için bir önceliktir. Örneğin; ücretlerin düzenlenebildiği bir yerde işletilen demiryolu hattında ücret politikalarının yeniden



organizasyonu ve tekrar düzenlenmesi -bu durum bir işletme zararı nedeni olarak göz önüne alınabilmektedir- gelir açığı sorununun bir kısmını çözebilmektedir.

### 3.2. İhale ilkeleri

1370/2007 sayılı Tüzük, ilgili şartlar uygulandığında özgürce seçilebilecek üç çeşit kamu sözleşmesi imzalamayı gerektirmektedir.

- Doğrudan İhale (1370/2007 sayılı Tüzük Md 5.2): İhale şartı olmaksızın yetkili bir makam tarafından doğrudan sözleşme yapılmaktadır.
- Rekabetçi İhale (1370/2007 sayılı Tüzük Md 5.3): Rekabetçi bir ihale prosedürü aracılığıyla toplu yolcu taşımacılığının organizasyonunu sağlamaktadır. Bununla birlikte yetkili makamların, sosyal ve kalite standartları ile operatörün değişmesi halinde işçilerin korunması hususlarını uygulamaya koymasını sağlamaktadır. Ayrıca taşeronluğu sınırlamakta ve kontrol etmektedir.
- 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı Direktifler altındaki Genel Kamu İhale Mevzuatı (1370/2007 sayılı Tüzük Md 5.1): Bu prosedür, istihdam koşulları ve kalite standartları için daha az koruma sağlamaktadır (ETF, 2010, s.6-7).

**Kamu hizmeti sözleşmelerinin ihale edilmesi:** AB kamu hizmeti düzenleme sistemi içerisinde kamu hizmeti sözleşmeleri, genel olarak rekabete dayalı ihale ya da doğrudan ihale -ya da müzakere- yöntemleri ile ihale edilebilmektedir.

KHY sözleşmeleri için minimum koşullar:

- Zaman çizelgesi ve altyapının kullanılabilirliğine ilişkin 5 yıl süre ile garanti,
- Altyapının kapanması/blokajı durumunda sözleşmenin güncellenmesi,
- Demiryolu taşıtlarının finansmanı hakkında sözleşme,
- Altyapı planlama koordinasyonu ve yıllık planlama güncellemesi,
- Her konuda yolcular için sorumluluk,

- Altyapı koordinasyonu ve KHY sözleşmesi için devlet tarafında sorumluluk. (DDGM Teknik Yardım Raporu, 2015, s.64-65).

### **3.2.1. Rekabetçi ihale**

İlke olarak 1370/2007 sayılı Tüzük, demiryolu ve karayolu ile kamu yolcu taşımacılığı hizmetleri sözleşmelerinin rekabetçi ihale prosedürünü takiben verilmesi ve böylece zorunlu ihale ilkesinin oluşturulmasını öngörmektedir.

Sözleşmeler, sözleşmelerin büyüklüğüne bağlı olarak ya ulusal ya da Avrupa kamu ihale kurallarına uygun olarak ihale edilecektir. Bu hüküm, iç pazarın rekabete açılması ve uzun vadede taşıma payı düzeyinin sektör lehine değişmesi durumunda rekabet sürecinin güçlendirilmesi amacına yöneliktir. Yine de Tüzük, ağır raylı sektör için bir istisna öngörmektedir. Ağır raylı sektörde rekabetçi ihale kurallarına göre verilen sözleşmeler kamu hizmeti tüzüğünün kendisinde belirtilen kurallara uygun olacaktır. Tüzük, prosedürün aşağıda ifade edilen şartları taşıması gerektiğini öngörmektedir:

- tüm işletmelere açık,
- adil,
- şeffaflık ve ayrımcılık yapmama ilkelerinin gözetilmesi.

Son olarak, ihale ile ilgili yeterli bilgiye etkili bir şekilde erişmek ve süreci tüm operatörlere açık tutmak amacı arasında doğrudan bir bağ oluşturulduğunu ifade etmek gerekmektedir (ETF, 2010, s.6-8).

### **3.2.2. Doğrudan ihale**

Tüzük, klasik rekabetçi ihale prosedürlerinin dışında kamu hizmeti sözleşmelerinin doğrudan verilmesi için çeşitli olasılıkları öngörmektedir.

- **Hizmetlerin kurum içi provizyonu:** Bir kamu makamı ya da kamu makamları grubu, kamu hizmeti taşımacılığını kendileri sağlamaya ya da aşağıda belirtilen durumda doğrudan kendi işletmelerine sözleşmeyi vermeye karar verebilmektedir:
  - İşletme, konu olan kamu makamı tarafından uygulamada kontrol edilmektedir (%100 kontrol gerekli değildir).
  - İşletme yalnız diğer yetkili makamın bölgesine giren diğer faaliyetler ya da dış hatlar istisna olmak kaydıyla yetkili makamın coğrafi alanında hizmet verecektir.
  - İşletme, bahsi geçen bölge dışında sağlanacak olan hizmetlere ilişkin olarak rekabetçi ihalelerde yer almayacaktır. Mevcut sözleşmesinin yenilenmemesi halinde, doğrudan verilen sözleşmesinin bitimine 2 yıl kalması halinde ihalelere katılmasına izin verilmektedir.
- **İstisnai durumlar:** Özellikle hâlihazırda yürütülmekte olan ihale sayısı dikkate alındığında, başka bir ek hizmet için teklif çağrısı maliyet etkinliği açısından en uygun tercihi teşkil etmeyebilmektedir. Bununla birlikte bu durumda komisyona bilgi verilmesi gerekmekte ve doğrudan verilen sözleşme beş yıllık süreyi aşmamaktadır. Her durumda sonraki sözleşme ihale edilmektedir (DDGM Teknik Yardım Raporu, 2015, s.66).
- **Düşük değerli sözleşmeler:** 7.500.000 Avro'dan düşük yıllık ortalama değeri olan sözleşmeler ya da 500.000 km'den az yıllık kamu yolcu taşımacılığı hizmetleri provizyonuna ilişkin sözleşmeler doğrudan ihale edilmektedir.
- **Küçük ve orta ölçekli işletmelere verilen sözleşmeler (KOBİ):** KOBİ'lerle tamamlanan sözleşmeler doğrudan ihale edilebilmektedir. Bir KOBİ en fazla 23 aracı işleten bir şirket olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda yukarıda belirtilen eşik değerleri, 2.000.000 Avro'ya ya da 600.000 km'den az kamu yolcu hizmetleri provizyonuna genişletilebilmektedir.

- **İhaleye etkin katılım olmaması:** Tek bir operatörün ihale prosedürüne katılma talebinde bulunduğu ve bu sonucun yapay olarak provoke edilmediği sıkı koşullar altında ve ilgili operatörün talep edilen yükümlülükleri yerine getirebildiği durumlarda sözleşme, herhangi bir alternatif çözüm yokluğunda, doğrudan ihale edilebilmektedir.
- **Hizmetin aksaması:** Muhtemel aksama ya da hizmet kesintisi durumunda kamu hizmeti sözleşmesi doğrudan en fazla 2 yıl boyunca ihale edilebilmekte ya da maksimum iki yıllık bir süre için uzatılabilmektedir. Kamu hizmet operatörü böyle bir karara karşı temyiz hakkına sahiptir.
- **Yürürlükteki koşulların önerisi:** Azami hacmi 23 milyon tren-kilometresinden<sup>7</sup> az olan, ulusal düzeyde sadece bir yetkili makam ve tüm şebekeyi kapsayan bir kamu hizmeti sözleşmesine sahip olan ve böyle bir ihale kamu hizmet sözleşmesinin yürütülmesini etkin bir şekilde optimize edecekse (maliyet etkinliği veya hizmet kalitesi bakımından), yetkili makam doğrudan ihaleye karar verebilmektedir. Bununla birlikte bu davalarda öncelikle bu kararı komisyona bildirmek ve ikinci olarak ayrıntılı ve önceden tanımlanmış performans gerekliliklerinin yerine getirilmesi zorunluluğu bulunduğunu belirtmek gerekmektedir. Son olarak, yapılan sözleşmeler 10 yıllık süreleri aşmamalıdır.
- **Ağır raylı:** Kamu makamları, ağır raylı sistemler için sözleşmeleri doğrudan ihale etmeye karar vermektedir.

Günümüzde Avrupa Birliği'nde kamu hizmeti taşımacılığı sözleşmeleri, aşağıdaki prosedürlerden biri ile verilmektedir:

- yalnız bir işletme ile doğrudan müzakere,
- kısıtlı bir prosedürü takiben birden fazla işletme ile doğrudan müzakere,
- resmi olarak açık ya da kısıtlı bir prosedür çerçevesinde tam rekabetçi ihale verebilmektedir (CER, 2017, s. 27-28).

---

<sup>7</sup> Tren-kilometre: Bir trenin bir kilometrelik mesafeyi kat etmesiyle ortaya çıkan işletme hizmetidir.

Geçmişte üye ülkeler sözleşmeleri doğrudan bir yerleşik şirkete vermekteydi. Ancak üye ülkelerin sayısının artması ile ulusal ya da bölgesel makamlar, kamu hizmeti raylı taşımacılık sözleşmelerini ihale prosedürlerine göre vermektedir. Bu şekilde ihale makamı, net ve açık bir şekilde sözleşmenin hangi kriterlere göre verileceğini belirtmektedir. Rekabet halindeki istekliler tarafından önerilen fiyat genellikle en önemli kriterdir; oysa kalite kısmı ise yeterli önem derecesine sahip değildir. Tüzüğün değiştirilmiş metni, kamu hizmeti yükümlülükleri çeşitlerinin mümkün olduğunca gelişmiş hizmet kalitesini de içeren olumlu şebeke etkileri üretme hedefine hizmet etmesi gerektiğini açıkça belirtmektedir (CER, 2011, s. 27).

**Tablo 3.1.: Avrupa’da sözleşme ihale yöntemleri (2016)**

Ülke	İhale Yöntemi	Not
Avusturya	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	Mevcut sözleşmeler doğrudan verilmiştir. Bir sonraki sözleşmeler ihaleye çıkarılacaktır.
Belçika	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	-
Bulgaristan	Rekabetçi ihale	Yalnız bir şirket ihaleye katılmıştır.
Hırvatistan	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	Fiilen doğrudan ihale verme şeklinde gerçekleşmektedir.
Çek Cumhuriyeti	Sözleşmenin yapısına bağlı olarak müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	Amaç, ihale prosedürünü takiben sözleşmelerin artan sayısını ihale etmektir. Ancak ilgili hattın önemi ve başvuru sahiplerinin azlığından ötürü rekabetçi ihaleye hemen geçilmesi mümkün değildir.
Danimarka	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	2016 yılında kamu hizmeti sözleşmelerinin yaklaşık %20’si ihale edilmiştir.
Estonya	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	Piyanın durumu ve boyutu ile ağdaki farklı teknik şartlar göz önüne alındığında, devam eden sözleşmeler doğrudan verilmiştir.
Finlandiya	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	-

Fransa	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	Haziran 2016'da, Başbakan, Fransız Bölgeler Birliği ile birlikte belirli bölgesel pazarları rekabete açmak için deneysel bir proje başlatma niyetini açıklamıştır. Bu deneysel safhanın yasal çerçevesini belirleyen bir yasaya henüz geçilmemiştir.
Almanya	Doğrudan ve kamusal pazarlık ile rekabetçi ihale	Şubat 2011'de Federal Yüksek Mahkeme, yolcu taşımacılığı hizmetleri için kamu sözleşmelerinin doğrudan ihale edilmesine yalnızca birkaç sıkı tanımlanmış koşullar çerçevesinde izin verileceğine karar vermiştir; böylece aşamalı olarak açık ihale usulleri norm haline gelmiştir.
İngiltere	Rekabetçi ihale	-
Yunanistan	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	-
Macaristan	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	2023/2024 tarihli bir sonraki kamu hizmeti sözleşmesi o sırada geçerli olan ilgili düzenleyici rejimin hükümlerine göre verilecektir.
İrlanda	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	-
İtalya	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	Rekabetçi ihale, tüm hizmetlerin bir kısmı ya da tümü için bazı bölgesel makamlar tarafından kullanılmaktadır (Veneto, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna ve Piemonte).
Letonya	Rekabetçi ihale	Yalnız bir şirket ihaleye katılmıştır.
Litvanya	Müzakereleri takiben	Fiili sözleşme doğrudan

	doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	ulusal bir işletmeye verilmiştir çünkü ihaleye başka bir şirket katılmamıştır.
Lüksemburg	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	-
Hollanda	Doğrudan ve kamusal pazarlık ile rekabetçi ihale	Yerel demiryolu hizmetleri için kamu hizmeti sözleşmeleri zorunlu kamu ihale süreci yoluyla verilmektedir.
Norveç	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve (kademeli) rekabetçi ihale	Haziran 2015'te Parlamento tarafından onaylanan Demiryolu Reformu Beyaz Kitabı, önümüzdeki yıllarda Norveç demiryolu sektöründe büyük değişiklikler meydana getirecektir. Bu amaçla, teklif paketlerinde gruplandırılmış yolcu tren hizmetleri için rekabetçi ihale uygulanacaktır.
Polonya	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	Çoğu bölgesel makam, rekabetçi ihale prosedürlerini takiben kendi sözleşmelerini ihale etmiştir. Bölgelerarası ve uluslararası hat sözleşmeleri, doğrudan kendi tercih ettiği operatöre göre Bakanlık tarafından ihale edilmektedir.
Portekiz	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	Bir banliyö hattı ihaleye çıkmıştır.
Romanya	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	-
Slovakya	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	Başvuru sahiplerinin azlığından ötürü ihale yapılmamıştır.
Slovenya	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	-

İspanya	Müzakereleri takiben doğrudan ihale	-
İsveç	Rekabetçi İhale	Doğrudan müzakereye yasal olarak izin verilmekte ancak tüm sözleşmeler halen rekabetçi olarak ihale edilmektedir.
İsviçre	Müzakereleri takiben doğrudan ihale ve rekabetçi ihale	Açık ihale prosedürlerinin yasal temelini oluşturulduğu 1996 yılından beri, demiryolu sektöründe kamu hizmetleri sözleşmesi, kamu ihale prosedürü ile yapılmamaktadır.

Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

Yukarıdaki tablo, tek ülke çapında sözleşmelerin ve bölgesel sözleşmelerin çoğunun birçok durumda doğrudan ihaleye verildiğini göstermektedir; ancak sonraki sözleşmelerde geniş bir rekabetçi ihale prosedürüne geçmek için siyasi taahhütler bulunmaktadır. Örneğin, Norveç ve Fransa şu an demiryolu hizmetleri pazarının ihale sürecini daha rekabetçi bir modele göre yeniden yapılandırmayı amaçlayan eksiksiz bir yasal düzenleme sürecinden geçmektedir. Dört devlet tam bir rekabetçi ihale prosedürünün ardından kamu hizmeti sözleşmeleri imzalama yükümlülüğüne sahipken, on devlet şu an için doğrudan müzakere prosedürüne başvurmaktadır. Bu dört devletin ikisi ihale sürecinde yalnızca bir katılımcı olduğu için fiili olarak doğrudan ihale prosedürlerini takip etmektedir. Her halükarda doğrudan ihale sürecinin yasal olarak izin verildiği halde açıkça terk edilmiş olduğu Almanya örneği gözden kaçırılmamalıdır. Daha önce de belirtildiği üzere özellikle Estonya, Letonya, Litvanya ve Slovakya gibi bir ihale prosedürünün bulunduğu ancak sistematik olarak görevdeki operatörün ihale kazanan olmasına yol açan bir dizi Üye Devlet vardır. Bu olgu, diğer şirketler tarafından mali tazminatın hizmet için yeterli olmadığı durumunun önceden bilindiğinden dolayı ihalelere katılmayı tercih etmeyecek olmaları gerçeğinden kaynaklanabilmektedir. Bu gibi durumlarda operatörün verdiği hizmetin devamlılığı yükümlülüğü göz önüne alındığında, operatörün menfaatleri tehlikeye girebilmekte ve ileride operatörün iflası ile sonuçlanabilmektedir.



### 3.3. Sözleşme Görüşmeleri

İlke olarak, taraflar KHY sözleşmesinin içeriğini müzakere etmeli ve karşılıklı yükümlülükleri konusunda bir anlaşmaya varmalıdır (bir tarafta hizmet sunumu ve diğer tarafta ödeme). Bu durum işin teorik kısmının ifadesi olmakla beraber uygulamada en azından kamu hizmeti taşımacılığı kısmının provizyonunda farklı işleyişler ortaya çıkarabilmektedir.

Sözleşme ihale edildiğinde prosedür genellikle daha açıktır. Operatör, teklifini iş tanımını doğrultusunda sunmaktadır. Tekliflerin sunulmasından sonra genellikle her iki tarafın özel gereksinimlerinin nasıl karşılanabileceğini belirleme müzakereleri yapılmaktadır. Böylece, her iki tarafın çelişkili menfaatleri arasında bir tür denge elde edilmektedir. Bazı durumlarda, yetkili makamın gereksinimlerinin bir kısmı, üretilen maliyetler ışığında hizmetin katma değerine kıyasla revize edilmektedir.

Herhangi bir kamu ihalesi yapılmadığında ve sözleşme taraflar arasında doğrudan müzakere edildiğinde demiryolu şirketi, taahhüt ettiği koşulların detaylı bir analizini yetkili makamlara sunmaktadır. Bu analiz, öngörülebilir maliyetlerin ve gelirlerin dökümünü içermektedir. Bu durum, müzakerede bazı anlaşmazlıkların görülebilmesi anlamına da gelmektedir. Görevli işletmeyle doğrudan bir müzakere gerçekleştirildiğinde, gerekli olan hizmet şartlarını etkili bir şekilde tartışmak zor olabilmektedir. Sonuç olarak, yetkili makamlar sıklıkla kendi dayattığı şartların yerine getirilmesi için doğrudan ihale yöntemini kullanmaktadır. Bunun yanında, yetkili makamlar bu yöntemle gereken hizmetlerin maliyetini tamamen tazmin etmemektedir. Birçok yeni AB üye ülkesinde durum böyledir ve halen devam etmektedir (CER, 2017, s.31).

#### 3.3.1. KHY sözleşmesi içerisindeki öğeler

- Risk paylaşımı – Net ve Brüt sözleşme

Brüt sözleşme; ücret seviyesi doğrudan düzenleme yapan makamlar tarafından ayarlanmaktadır. Bu makamlar, taşıma hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için brüt maliyet

sözleşmelerini kullanırken işletme, gelirlerden doğrudan sorumlu olmayacaktır ve makam, doğrudan ücretlerin ayarlanması imkânına sahip olacaktır.

Net maliyet sözleşmeleri; işletme, ücret ayarlarından sorumludur. Bu gibi durumlarda makamlarla yapılan sözleşmeler, spesifik yolcu kategorileri için spesifik ücret gerekliliklerini ya da yıllık maksimum ücret artış oranını ya da ücret değişiklikleri için diğer zorunlu onay prosedürlerini içermektedir (DDGM Teknik Yardım Raporu, 2015, s.70).

**Tablo 3.2.: Brüt-Net maliyet sözleşmeleri risk paylaşımı**

<b>Sözleşme Tipi</b>	<b>Üretim Riski (giderler)</b>	<b>Ticari Risk (gelir)</b>
<b>Brüt Sözleşme</b>	Tren işletmesi	Makam
<b>Net Maliyet Sözleşmesi</b>	Tren işletmesi	Tren işletmesi

Kaynak: Piri Grup, DDGM'nin Kurumsal Yapısının Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi, Bileşen Ana Rapor: Kamu Hizmet Yükümlülüğü (KHY), 2015

**Tablo 3.3.: Net ve Brüt maliyet sözleşmelerinin avantajları ve dezavantajları**

<b>Sözleşme Tipi</b>	<b>Avantajlar</b>	<b>Dezavantajlar</b>
<b>Brüt Sözleşme</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ İşletme için güvenilir hesaplama</li><li>✓ Pazar girişi için düşük engel</li><li>✓ Yüksek yasal kesinlik</li><li>✓ Kamu çıkarlarının yürütülmesi (tarifeler)</li><li>✓ Toplu taşıma birliklerine entegrasyonun sorunsuz olması</li><li>✓ Doğal Rekabet</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Girişimci menfaatinin olmaması</li><li>✓ Yüksek düzenleme seviyesi</li><li>✓ Kamu makamları için güvenilirlik açısından bütçe olmaması</li><li>✓ Denetimin sıkı olması</li></ul>
<b>Net Maliyet Sözleşmesi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Girişimci menfaatin korunması</li><li>✓ Düşük denetim giderleri</li><li>✓ Tazminat ödemelerinin sabit olması</li><li>✓ Önceden belli minimum gereklilikler</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Düşük yasal kesinlik (ihale olması halinde)</li><li>✓ İşletmeler için daha yüksek risk</li><li>✓ Toplu taşıma otoritesine entegrasyonun zor olması</li><li>✓ Sosyal, çevresel ve politik hedeflerin göz önüne alınması için teşvik olmaması</li></ul>

Kaynak: SPUTNIC, Public Service Contracts, Incentives and Monitoring, Strategies for Public Transport in Cities, 2009

- İmtiyazlı ücretler
- Ticari nedenler yerine sosyal ya da trafik politikası yoluyla indirgenen biletler
- Cezalar ve teşvikler

Cezalar, işletmenin minimum verimini güvence altına almaktadır. Teşvikler, işletmeyi söz verilenden daha fazla verimli olmaya teşvik etmek üzere sözleşmeye dâhil edilmektedir. (yönetim/işletme için prim; müzakere olmadan sözleşmenin uzatılması)

- Müşteriler (düzenleyici makam müşteri değildir, yolcu ise müşteridir)
- Denetimler, izleme, tahkim

Makam, işletmelerin araştırılması hakkına sahiptir (yolcu akışları, gelirler). Sözleşmenin uzatılması için makam, önceki durumun halen geçerli olup olmadığını bilmek

istemektedir. Eğer bir uyuşmazlık meydana gelirse taraflar, durumun nasıl ele alınacağı konusunda mutabık kalmalıdır. (Yasal süreç vb.)

- Sözleşmenin sonlandırılması (DDGM Teknik Yardım Raporu, 2015, s.70-71)

### **3.4. Genel Ödeme Koşulları**

Ödeme, belli aralıklarla (genellikle aylık) ve düzenli olarak taksitler şeklinde yapılmaktadır. İtalya, Fransa ve Finlandiya yıllık bazda ödeme yapmaktadır. Ancak ödemeler bazı üye ülkelerde güvenilir değildir. Bu durum, likidite açıklarına ve diğer sorunlara neden olmaktadır.

Bu ödemenin vergi yükü ile ilgili olarak, Katma Değer Vergisi (KDV) uygulanması konusunda açık bir model görülememektedir. Bazı üye ülkelerde demiryolları işletmeleri, kamu hizmetleri taşımacılığı ödemesi için KDV'den muaf tutulmuştur. Diğer ülkelerde KDV uygulanmakta ancak zaman içerisinde geri alınmaktadır. Bu husus, konu olan hukuk sisteminin özgüllüğüne dayanmaktadır.

KHY sisteminin bir diğer önemli parametresi, çoğunlukla bir dizi performans göstergesi gerçekleştirmenin yanı sıra asgari kalite düzeyini sağlayan hizmetlerin sağlanmasıdır. Bahsedilen nicel ve nitel kriterlerin gözetimi düzenli olarak kontrol edilmekte ve izlenmektedir. Bu durum tazminat seviyesini olumsuz veya olumlu bir şekilde etkilemektedir. Bu amaca yönelik olarak değiştirilmiş KHY Tüzüğü; yetkili makamlara, sözleşmenin ihale edildiğine veya doğrudan verilmesine bakılmaksızın en azından her beş yılda bir demiryolu şirketinin performans gereksinimlerinin<sup>8</sup> periyodik olarak değerlendirilmesi ve hedeflere ulaşip ulaşamadığının kamuoyuna açıklanması yükümlülüğü getirmektedir(CER, 2017, s.32).

---

<sup>8</sup> Performans gereksinimleri; hizmetlerin zamanında yapılması, tren operasyonlarının sıklığı, vagon kalitesi ve yolcu taşıma kapasitesini kapsamaktadır.

**Tablo 3.4.: AB'deki ödeme şekilleri**

Ülke	Ödeme Aralığı	Düzenli Ödeme	KDV
Avusturya	Aylık	Var	Yok
Belçika	Aylık	Var	Yok
Bulgaristan	Aylık	Var	Var
Hırvatistan	Aylık	Var	Yok
Çek Cumhuriyeti	Aylık	Var	Yok
Danimarka	Aylık	Var	Yok
Estonya	Aylık	Var	Yok
Finlandiya	Yıllık	Var	Uygulanmıyor
Fransa	Aylık	Var	Var
Almanya	Düzenli	Var	Yok <sup>9</sup>
İngiltere	Aylık	Var	Yok
Yunanistan	Her üçüncü ayda	Yok	Var
Macaristan	Aylık	Var	Yok
İrlanda	Aylık	Var	Yok
İtalya	Yıllık	Yok	Var
Letonya	Aylık	Var	Yok
Litvanya	Aylık	Var	Yok
Lüksemburg	Aylık	Var	Var
Hollanda	3 ayda bir	Var	Var <sup>10</sup>
Norveç	3 ayda bir	Var	Yok
Polonya	Aylık	Var	Yok
Portekiz	İsteğe bağlı	Belirsiz	Var

<sup>9</sup> Ödeme KDV'den düzenli olarak muafır.

<sup>10</sup> KDV geri tahsil edilmektedir.

Romanya	Aylık	Var	Yok
Slovakya	Aylık	Var	Yok
Slovenya	Aylık	Var	Var
İspanya	Yıllık	Var	Var
İsveç	Aylık	Var	Var <sup>11</sup>
İsviçre	3 ayda bir	Var	Yok

Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

### 3.5. Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Süresi

1191/69 sayılı Tüzük, kamu hizmeti sözleşmesinin süresi ile ilgili bir husus belirtmemekle beraber minimum veya maksimum süre de belirlememektedir. Sadece sözleşme süresinin sözleşmede belirtilmesini istemektedir. Eski rejim altında yapılan bazı sözleşmeler uzun süreli olarak yapılmış ve halen uygulanmaya devam etmektedir.

Buna karşılık yeni 1370/2007 sayılı Tüzük, kamu hizmet sözleşmelerinin azami süresini 15 yıla kadar düzenlemektedir. Bununla birlikte sözleşme doğrudan verilirse (diğer bir deyişle, rekabetçi bir ihale yönteminin dışında) azami süre 10 yıla düşmektedir.

Ancak sözleşmelerin süresinin uzatılması için çeşitli olasılıklar da mevcuttur:

- Yükümlülüğün yerine getirilmesi için önemli olan veya operatör tarafından sağlanan varlıkların amortismanı ve söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmesi için belirli coğrafi koşullar dikkate alınarak ilk sözleşmenin süresinin %50'sine kadar,
- Bütçesi yüksek yatırımların amorti edilmesi ihtiyacı ile belirlenen her türlü süre uzatımı (istisnai alt yapı, demiryolu araçları ya da araç yatırımı) komisyona bildirilmek şartıyla ilk sözleşmenin süresinin %50'sine kadar. Bu uzatma imkânı, rekabetçi bir ihale yöntemini takiben verilen sözleşmelerle sınırlıdır.

<sup>11</sup> KDV geri tahsil edilebilir.

Piyananın istikrarını bozmamak için 1370/2007 sayılı Tüzük, mevcut sözleşmelerin makul bir süre içerisinde uygulanmaya devam edileceği geniş bir geçiş dönemini öngörmektedir. Özellikle mevcut sözleşmeler, söz konusu olan hizmetlerin sonlandırılmasının olumsuz ekonomik sonuçlara neden olabileceği yerlerde devam edecektir. Bu tür sözleşmelerin devamı, izleme ve onay için Avrupa Komisyonuna sunulacaktır (CER, 2017, s.34-35). Özellikle sözleşmenin süresi verildiği tarih ve prosedüre göre değişmektedir.

**Tablo 3.5.: AB'deki sözleşme sürelerine genel bakış**

<b>Kontrat Tarihi</b>	<b>İhale Yöntemi</b>	<b>Geçerlilik Süresi</b>
26 Temmuz 2000'den önce	Rekabetçi İhale	Sözleşme sonuna kadar
26 Temmuz 2000-3 Aralık 2009 arası	Rekabetçi İhale	30 yılı geçmemek kaydıyla sözleşme sonuna kadar
3 Aralık 2009 itibariyle	Rekabetçi İhale	15 yılı geçmemek kaydıyla sözleşme sonuna kadar (sözleşmenin süresinin olası uzatılması durumunu hesaba katmadan)
26 Temmuz 2000'den önce	Doğrudan İhale	30 yılı geçmemek kaydıyla sözleşme sonuna kadar
26 Temmuz 2000-Aralık 2017 arası	Doğrudan İhale	Sona erene kadar (Yönetmelikte öngörülen sınırlı süre ile kısıtlı olmak şartıyla)
Aralık 2017-3 Aralık 2019 arası	Doğrudan İhale	En fazla 10 yıl (Bazı durumlar hariç)
3 Aralık 2019-Aralık 2023 arası	Doğrudan İhale	En fazla 10 yıl

Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

**Tablo 3.6.: AB sözleşme sürelerinin minimum ve maksimum değerleri**

<b>Ülke</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maksimum</b>
Belçika	5	7
Bulgaristan	0	15
Hırvatistan	0	1
Çek Cumhuriyeti	10	15
Danimarka	8	10
Estonya	4	10
Finlandiya	0	10
Fransa	5	10
Almanya	10	12
Yunanistan	7	10
Macaristan	0	10
İrlanda	0	10
İtalya	3	9
Letonya	0	15
Lüksemburg	0	15
Hollanda	0	15
Norveç	0	5
Polonya	3	10
Slovakya	0	10
Slovenya	0	10
İspanya	3	5
İsveç	5	10
İsviçre	0	10

Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017



Avrupa Birliği'ne son 20 yıl içinde üye olmuş ÷lkelerde 2005 yılından beri kamu hizmeti sözleşmelerinin süresinde kayda değer bir değişiklik olmuştur. Bu zamana kadar, sözleşmelerin çoğu bir yıllık bir süre için yapılmıştır. Bunun sebebi büyük ihtimalle sözleşmelerin mevcut olmaması, kamu hizmetleri taşımacılığının farklı bir şekilde organize edilmesi ve başka bir harcama gibi merkezi bütçeden ödenmesidir. Sözleşmeler veya düzenlemeler -bu nedenle- tamamen ulusal bütçenin yıllık görünümüne bağlı gözükmemektedir. Günümüzde durum, yolcu hizmetlerini iyileştirmeyi amaçlayan bazı yatırımlara ve makul planlamaya izin veren artan sayıda uzun vadeli sözleşmelerle gelişmiştir. Buna rağmen; bazı ÷lkeler hala yukarıda açıklanan mali ve yönetsel durumlardan ötürü kısa vadeli düzenlemeler (özellikle Hırvatistan, Romanya, Litvanya ve Polonya) yapmaktadır.

Günümüzde bazı Üye Devletlerde düzenleyici organ (veya başka bir organ) kamu hizmeti sözleşmelerinin işleyişi ile ilgili özel yetkilere sahiptir.

**Tablo 3.7.: Ulusal düzeyde düzenleyici kurumlar veya diğer organlar tarafından kamu hizmet taşımacılığının sağlanması ile ilgili temel güçlerin incelenmesi**

÷lkeler	Kamu Hizmeti Konularında Düzenleyici Makam veya Diğer Bir Düzenleyici Makamın KHY Sözleşmesine Dâhil Olması Durumları
Avusturya	-Bakanlık adına sözleşme makamı -Kalite kriterlerinin kontrolü
Çek Cumhuriyeti	-Bir KHY sözleşmesi için bir başvuru sahibinin uygunluğunun garanti edilmesi
Estonya	Esasen emniyetle ilgili konularla ilgilenme
Almanya	-İstasyonlara erişim ücretlerinin düzenlenmesi -Altyapı için hat erişim ücretlerinin düzenlenmesi ("bölgesel faktör") -Konstrüksiyon tedbirlerinin bilgileri ve koordinasyonu (özellikle yol işleri) -Piyasa görüntüleme
Macaristan	-Sözleşmede belirtilen kalite kriterlerinin kontrolü
Norveç	-Demiryolu piyasasının izlenmesi -Temyiz makamı olarak hareket etme
Polonya	-Açık erişim sorunları ile ilgili karar alma

	<ul style="list-style-type: none"><li>-KHY sözleşmelerinin draft halini kontrol etme</li><li>- Yolcu Hakları Yönetmeliğinin etkili bir şekilde uygulanmasını sağlama</li></ul>
Slovakya	<ul style="list-style-type: none"><li>-Yolcu taşımacılığında maksimum fiyat seviyesini düzenleme</li><li>-KHY için hat erişim ücretlerinin maksimum seviyesini düzenleme</li><li>-İhale lisanslarını verme ve denetimleri yapma</li></ul>
Slovenya	KHY sözleşmelerinin uygulanmasını kontrol etme
İsviçre	Ağ erişiminde ayrımcılık yapılmadığını izleme ve kontrol etme

Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

## 4. KAMU HİZMETİ FİNANSMANI

### 4.1. Finansal Metodoloji

Bir kamu hizmet sözleşmesinin finansal kapsamı, ister bir işletme/ekonomik bakış açısından ister bir politik bakış açısından olsun konunun aslını oluşturmaktadır. İçeriği, ulusal ve/veya merkezi olmayan sosyal refah ve çevresel politikaların üzerine oturtulmuş politik kararlar tarafından yönetilmektedir. Teoride bu politik hedefler uygun bir finansal çerçeve ile desteklenmelidir. Buna karşın, kısa dönem bütçe kararı raylı sistem taşımacılığı üzerinde genellikle önemli bir etkiye haizdir.

1370/2007 sayılı Tüzük, kamu hizmeti yükümlülükleri nedeniyle maruz kalınan maliyetlerin düzgün bir şekilde tazmin edilmesi gerektiğini belirten temel ilkeyi ortaya koymaktadır. Kamu hizmetinin finansmanında fazla tazmin ya da yetersiz tazmin bulunmamalıdır. Bu ilkeler tüzükte ifade edilmektedir.

- 1370/2007 sayılı Tüzük, yetkili makamların kamu hizmeti yükümlülükleri için kural koyarken ya da sözleşme yaparken kamu hizmeti yükümlülüklerinin yerine getirilmesi karşılığında kamu hizmeti operatörlerine, maruz kalınan giderler için tazminat vereceği ve/veya münhasır haklar tanıdığı koşulları ortaya koymaktadır (1370/2007/EC sayılı Tüzük, 2007, md.1.1.).
- ‘Kamu hizmeti sözleşmeleri ve genel kurallar,
  - ✓ Objektif ve şeffaf bir şekilde önceden kurulmalı,
  - ✓ Varsa, tazminat ödemesinin esas alındığı parametreler hesaplanmalı,
  - ✓ Aşırı tazminatları önleyecek şekilde münhasır hakların doğası ve kapsamı belirlenmeli,
  - ✓ Hizmet sunumuyla bağlantılı maliyet tahsisi için düzenlemeleri belirlemelidir. Bu maliyetler özellikle personel, enerji, altyapı ücretleri, toplu taşıma araçlarının bakımı ve onarımı, yolcu taşımacılığının işletimi için gerekli olan demiryolu

araçları ve tesisatlarının maliyetleri, sabit masraflar ve sermayeye uygun getiri maliyetlerini içerebilmektedir.

- Aşırı tazmin veya yetersiz tazmini engellemek için operatör hatlarında, hesaplanabilen finansal etkiler tazminatın net mali etkisi hesaplanırken dikkate alınmalıdır.
- Kamu hizmetinin maliyetleri, kamu hizmeti operatörünün faaliyetinin başka bir kesimine herhangi bir gelir aktarımı yapılmaksızın işletme gelirleri ve kamu makamlarından yapılan ödemeler ile dengelenmelidir.

Bu nedenle tazminatın seviyesi -ilke olarak- bir ihale sürecini takiben sözleşmede yer alıp almayacağına ya da belirlenen bir operatörle doğrudan müzakere edilip edilemeyeceğine bakılmaksızın taraflar arasındaki tartışmalara ve müzakerelere tabi olmak zorundadır.

İlke olarak, yeni KHY Tüzüğündeki süreç şu şekildedir. Kamu otoritesi beklentilerini politik hedeflerine göre ana hatlarıyla belirtirken, başvurular ihale sürecinde en rekabetçi iş teklifini sunmaya çalışmaktadır. Teklifin fiyatı önemli bir rol oynamaktadır; ancak kalite, performans ve bütçe dışı kriterler gittikçe önemi artan ölçütler arasında olmaya devam etmektedir. Nihai fiyatın gelecekteki operatör için makul bir kâr içermesi gerektiği hususu dikkat alınmak zorundadır.

1370/2007 sayılı Tüzük, ödeme koşulları ve hesapların ayrılması ile ilgili olarak tam şeffaflık istemektedir (diğer AB demiryolu hukuk metinlerinde olduğu gibi). Bu metin ile Avrupa Komisyonu tarafından izlenen amaç; Üye Devletlerin, demiryolu işletmelerine yasadışı veya uygunsuz devlet yardımı sağlamak için kamu hizmeti sözleşmelerinden yararlanmalarını sağlamaktır. Başka bir deyişle, kamu hizmeti taşımacılığı yükümlülükleri için verilen kamu parası, sübvansız edilmeyen ticari faaliyetlere geri dönmemelidir. Ulusal düzenleyici kurum -genel olarak- AB yasalarının uygulanmasında hesapların ayrılmasını izlemekle yetkilidir. Bunların yanı sıra operatörlere fazla tazminat verilmemiş olmasını sağlamakla birlikte tazminatın yetersiz kalıp kalmadığı hususlarını da gözlemlemek zorundadır (DLA Piper Final Report, 2010, s.157-159).

Kamu hizmeti sözleşmesi doğrudan verildiğinde tazminat, 1370/2007 sayılı Tüzüğün ekinde belirtilen kurallara uygun olmak zorundadır. Ekin ana ilkeleri normal ve adil ihale sürecinde uygulanması gereken hususlara karşılık gelmektedir:

- *Tazminat, kamu hizmetinin yükümlülük maliyetlerinin ve operatörün gelirinin olumlu veya olumsuz etkilerinin toplamına eşit net mali etkiyi<sup>12</sup> aşamaz,*
- *Çapraz sübvansiyonları önlemek için operatörün hesapları kesin olarak ayrılmış olmalıdır. Özellikle ek, "maliyetlerin kamu hizmeti operatörünün faaliyetinin başka bir kesimine herhangi bir gelir aktarımı imkânı olmaksızın işletme gelirleri ve kamu otoritelerinden yapılan ödemelerle dengelenmesini" gerektirmektedir,*
- *Makul kâr, belirli bir Üye Devlette sektör için normal olan ve kamu idaresi tarafından müdahale edilerek kamu hizmeti operatörü tarafından maruz kalınan risk veya risksizliği dikkate alan sermaye getirisi oranı olarak tanımlanmaktadır.*

1370/2007 sayılı Tüzüğün yeni metni, tazminat seviyesinin hesaplanma yönteminin kamu hizmeti operatörü tarafından etkin yönetim olması, geliştirilmesi ve yüksek kaliteli taşımacılığın sağlanması hususlarını teşvik etmesi gerektiğini açıkça öngörmektedir.

Ödeme yönteminin tazminat seviyesinin yeterliliği üzerinde doğrudan bir etkisi olabilmekte ve sadece fazla ödeneğin değil aynı zamanda tazminatın önlenmesinde de etkili bir araç olarak kullanılabilir. Ülkelerin ödeme sistemleri incelendiğinde genel olarak iki ödeme kategorisi üzerine yoğunlaşmaktadır:

- **Gerçekleşen masraflara bağlı olarak yeniden ayarlanmayan ve önceden öngörülen tazminat:** Bu durumda tazminatın doğrudan verilen sözleşmeler için değerlendirmenin tarihindeki maliyetlere dayandığı, ancak kamuya açık ihale edilen sözleşmelerde kazanan teklif sahibinin kendi değerlendirmelerine dayanan tahmini maliyetlerini içeren

---

<sup>12</sup> Net Finansal Etki genellikle kamu fonlarıyla yapılması gereken yeni yatırımın, uzun vadede hükümete maliyetidir.

teklif fiyatına bağlı olduğu anlamına gelmektedir. Avrupa ülkelerinin büyük çoğunluğu bu ödeme sistemini tercih etmektedir.

- **Adil bir tahmine dayanarak önceden ödenmiş ve belirli bir dönemin sonunda, fiilen gerçekleşen masraflar esas alınarak düzenli hale getirilen tazminat:** Bu süreç çok nadir durumlarda gerçekleşmektedir (Litvanya, Slovakya ve Lüksemburg vb.). Gerçek masraflar öngörülenden düşükse ya da yüksek olursa ya ek ödeme yapılmakta ya da operatöre verilen fazla ödenek geri alınmaktadır (CER, 2017, s.41).

Kamu hizmetinin ekonomik dengesi mali yapısı ile belirlenmektedir. Kamusal hizmet finansman mekanizmalarının iki temel türü vardır: "net" ve "brüt" sözleşmeler.

**Tablo 4.1.: Net ve Brüt sözleşme karşılaştırması**

<b>Net Sözleşme</b>	<b>Brüt Sözleşme</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bilet satışlarından gelen kazançlar, kamu yetkilileri tarafından gerekli görülen hizmetlerin ödemelerinin bir parçası olarak operatörce biriktirilmektedir. Bu tip sözleşmeler, yolcu sayısını ve müşteri memnuniyetini arttırmak için operatöre doğal ve güçlü bir teşvik olduğundan AB’de artan oranda kullanılmaktadır. Bu ayrıca, ürün ve kalite yenilikçiliği için operatöre özgürlük vererek kamu yetkilileri ve operatör arasındaki sorumlulukların dağılımı için uygun bir temel olarak da görülmektedir. Bunun yanında kamu yetkililerinin, yolcu sayısı değişikliklerinin riskini operatörün almasını sağlaması için bir yoldur.</li><li>• Operatör sözleşmesinin iş planı ağırlıklı olarak bilet kazançlarına bağlıdır.</li><li>• Yeni rakibin piyasaya girmesinin sonucu olarak böyle bir sözleşmeden alıkonan herhangi bir gelir, sözleşmenin</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Brüt bir sözleşmeyle bilet gelirleri kamu otoritesine aktarılmakta ve operatör gerekli hizmetleri yerine getirmektedir. Bu sözleşme şekli genelde kamu otoritesi müşterilerin sorumluluğunu üstlenmek istediğinde kullanılmaktadır. Ekonomik manada operatörün iş planı oldukça basittir.</li></ul>

<p>ekonomik eşitlik noktasını bozacaktır (kiraz toplama olarak da adlandırılır). Bu durum, operatör için öngörülemeyen ve zararlı ekonomik sonuçlara sebep olabilmekte ve nihayetinde de toplum için daha fazla maliyete (özellikle tüketici için) ve kamu hizmetlerinde bozulmaya (kamu sözleşmesi çerçevesinde) sebep olabilmektedir. Bazı durumlarda, “kiraz toplama” sözleşmenin bir unsurudur. Tam olarak öngörülebilme ve sonrasında operatör taşıyabileceği riski hesaplayabilmektedir. Bu durum, tazminat seviyesi hesaplanırken göz önünde bulundurulmaktadır.</p>	
---	--

Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

**Tablo 4.2.: Risk paylaşımı**

Kontrat Tipi	Risk Üstlenme	
	Üretim Riski (Maliyet)	Ticari Risk (Gelir)
Yönetim Sözleşmesi	Otorite	Otorite
Brüt Maliyet Sözleşmesi	Operatör	Otorite
Net Maliyet Sözleşmesi	Operatör	Operatör

Kaynak: SPUTNIC, Public Service Contracts, Incentives and Monitoring, Strategies for Public Transport in Cities, 2009

**Tablo 4.3.: Düzenleyici otorite ve yüklenicinin hak ve yükümlülükleri**

	Taşımacılık Otoritesi	Taşımacılık Operatörü
<b>Hak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hizmet miktarını belirlemek</li> <li>Hizmet kalitesini belirlemek</li> <li>Tarifeleri ayarlamak</li> <li>Hizmet taleplerini gözlemlemek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sunulan hizmetler için tazminat ödemeleri almak</li> <li>Hizmetlerin iyileştirilmesi için teklif sunmak</li> </ul>
<b>Yükümlülük</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sunulan hizmet için operatöre tazminat ödemek</li> <li>Altyapı sağlamak ve devam ettirmek</li> <li>Yolcu bilgilerini ve pazarlamayı koordine etmek</li> <li>Politikaları uygulamak ve yatırım yapmak</li> <li>Günlük operasyonlara karışmamak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toplu taşıma hizmetleri sunmak</li> <li>Kalite standartlarına uyum sağlamak</li> <li>Tarife ve biletleme sistemine uymak</li> <li>Bilgi sağlamak</li> </ul>

Kaynak: SPUTNIC, Public Service Contracts, Incentives and Monitoring, Strategies for Public Transport in Cities, 2009

## 5. ÜLKELERE GÖRE DEMİRYOLU KAMU HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ VAKA ÇALIŞMALARI

### 5.1. Belçika

#### 5.1.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması

Belçika'da kamu hizmetlerinin organizasyonu, aşağıdaki mevzuatlara uygun olarak düzenlenmektedir:

- Bazı kamu teşebbüslerini inceleyen 21 Mart 1991 tarihli Yasa (Bazı Kamu İktisadi İşletmelerini Yeniden Düzenleme Kanunu)
- 30 Ağustos 2013 tarihli Belçika Demiryolu Kanunu
- 1370/2007 sayılı Tüzük (Aralık 2009 yılında yürürlüğe girmiştir.)

1991 tarihli Belçika yasası prensip olarak devletin kamu işletmeleri ile kamu hizmeti yükümlülükleri için sözde "İşletme Sözleşmesi" yapabileceğini öngörmektedir. 1991 tarihli yasa aslında Belçika'daki kamu şirketlerine emanet edilen kamu hizmeti operasyonlarının niteliğini açıklığa kavuşturmaktadır. Ayrıca aşağıdaki hususları da sağlamaktadır;

- kamu teşebbüsü tarafından tahsis edilen kamu hizmetlerini yürütmek üzere üstlenilmesi gereken görevler,
- kamu hizmet misyonlarına uygulanan tarifeler,
- tüketiciye göre kurallar getirmek,
- kamu hizmeti operasyonlarının işletilmesiyle elde edilen gelirleri göz önünde bulundurarak kamu mali tazminatlarının ve ödeme şekillerinin düzeyini belirlemek,
- sözleşmeye taraf olanlardan birinin yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda uygulanacak yaptırımlar.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Bununla birlikte, sözleşmeye taraf olanlardan biri yükümlülüklerine saygı göstermese dahi diğer yükümlülükler yerine getirilmelidir. Zarar gören taraf, sözleşmede açıkça belirtilen yaptırımların yanında zararını telafi etmek amacıyla diğer taraftan tazminat alabilir.



Kamu hizmeti yükümlülüklerinin kapsamı ve özellikle finansmanı 1991 tarihli yasada yer almamaktadır. Ancak taraflar arasındaki müzakerelerin amacı ve sözleşmede taahhüt edilen hizmetin ne olduğu belirtilmektedir. Kamu hizmeti taşımacılığı ve tüm demiryolu taşımacılığı finansman konularında yetkili Belçika Federal Makamı tarafından merkezi olarak yönetilmektedir. Yurtiçi yolcu raylı sistemi şu anda rekabete açık bulunmamaktadır. Ülkede mevcut durumda sadece SNCB/NMBS<sup>14</sup> dışındaki demiryolu şirketleri (Thalys, Eurostar ve ICE) ticari bir temelde uluslararası hatlar işletmektedir.<sup>15</sup>

Belçika'da kamu hizmeti demiryolu taşımacılığı, yurtiçi yolcu hatlarının %100'ünü temsil etmektedir. Başka bir deyişle; yerel, bölgesel ve uzak mesafe hatlar belirli hatları ve tarife yükümlülüklerini taşıyan kamu hizmeti taşımacılığı olarak kabul edilmektedir. Bunun nedeni esasen ülkenin büyüklüğü ve ülke genelinde vatandaşların işyerlerine ulaşmak için geçtiği şehir sayısından kaynaklanmaktadır. (ERRAC, 2016, s.13-14)

Belçika'da uluslararası yolcu trafiği rekabete açıktır. Ancak, şimdiye kadar hiçbir operatör bu imkânlarından marjinal bir şekilde faydalanamamıştır. Belçika'daki bu hakların somut örnekleri; Thalys ile Brüksel'den Köln ile Amsterdam'a ve DB/ICE ile Brüksel'den Köln ve Frankfurt'a kadar giden hatların operasyonu ile sınırlıdır. Belçika pazarında bulunan serbest piyasa imkânı da iç yolcu trafiğinin kamu hizmeti yükümlülükleri altına girmesi durumundan kaynaklanmaktadır.<sup>16</sup>

### **5.1.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

Belçika Ulusal Demiryolları (SNCB/NMBS), Belçika pazarındaki yolcu demiryolu işletmecisidir. Sınırlı sorumluluk sahibi bir kamusal hukuk şirkettir (Halka Açık Limitet Şirket). 2005 yılında ve 2014 yılında yeniden yapılanmaya girmiştir. 1 Ocak 2014 itibariyle iki özerk kamu şirketi olarak ayrı ayrı olmak üzere devletle bir kamu hizmeti sözleşmesi (İşletme Sözleşmesi) yapmıştır.

---

<sup>14</sup> National Belgium Rail- Belçika Ulusal Demiryolları

<sup>15</sup> <http://www.sinfin.net/railways/world/belgium.html>

<sup>16</sup> <http://www.interregionrail.eu/Regional%20Passenger%20Rail%20Transport%20in%20Europe-file=137dextmDi5Xw.pdf&name=Regional+Passenger+Rail+Transport+in+Europe.pdf>

- SNCB/NMBS, yolcu taşımacılığında (ulusal ve uluslararası) ve gayrimenkulden sorumludur.
- Infrabel ise altyapı işletmecisidir.

Bu iki özerk şirketin yanı sıra bu şirketlerin istihdam ve personel işlerini yönetmek üzere HR Rail bağlı ortaklığı bulunmaktadır. SNCB, Belçika'daki yurtiçi yolcu raylı sistem pazarının tek operatörüdür. Bununla birlikte uluslararası ticaret yollarında rekabet gelişmiş ve çeşitli operatörler pazara girmiştir. (Thalys, Eurostar, DB/ICE)

- DB/ICE, SNCB/NMBS ile işbirliği içinde ticari uluslararası hatların işletimini gerçekleştirmektedir. Ayrıca, Eurostar International Ltd. 2010 yılından bu yana Belçika üzerinden uluslararası hatların işletimini sağlamaktadır.
- 1 Nisan 2015 tarihinden itibaren de Thalys şirketi, Belçika üzerinden uluslararası hatların işletimini üstlenen bir yolcu demiryolu şirketi haline gelmiştir.

### **5.1.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Belçika'da kamu hizmeti yükümlülükleri genellikle aşağıdaki hususları barındırmaktadır:

- yurtiçi yolcu taşımacılığı için bir takım yükümlülükler (bu yükümlülükler belirli hatlar için kullanılacak trenin türü, günde minimum tren kilometresi, gerekli konfor derecesi, müşteriye sağlanacak bilgi kapsamı, kalite, erişim, vb.),
- hizmetin kalitesi kriterleri,
- bir dizi ücret yükümlülüğü (ücret düzeyi, ücret seviyesindeki artışın kapsamı vb.),
- devlet tarafından tamamen veya kısmen tazmin edilen tüm ücret indirimleri (sosyal kriterler, aile, halk, gaziler vb.),
- demiryolu altyapısının yönetimi ile ilgili yükümlülükler,
- devlet tarafından finanse edilen yatırımlar,

- yatırım durumunda izlenecek kurallar (izlenecek usul, herhangi bir karar öncesinde kamu makamlarına projelerin sunulması vb.).

#### **5.1.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Belçika'daki ulusal raylı yolcu taşımacılığı genel olarak tamamen kamu hizmeti sözleşmesine göre yürütülürken, sınır ötesi hizmetler (uluslararası) ticari olarak işletilmektedir.

Devletle olan kamu hizmeti sözleşmesinin bir parçası olarak SNCB/NMBS, trenlerini Fransa, Lüksemburg, Almanya ve Hollanda'daki ilk sınır istasyonlarından birine kadar işletmektedir. Bu amaçla SNCB/NMBS, komşu operatörler veya bu operasyonların önemli yönlerini yöneten devletlerle ücret tartışmaları gibi gerekli anlaşmaları koordine etmekte ve sonuçlandırmaktadır.

Belçika'daki kamu hizmeti demiryolu taşımacılığı -2015 yılı verilerine göre- yılda 9 milyar 927 milyon yolcu-kilometresini<sup>17</sup> temsil eden yaklaşık 3.401 trenle sağlanmıştır. Ayrıca; 2015 yılındaki ortalama bilet fiyatı da 2.73 Avro olarak hesaplanmıştır (tüm ücret türleri dâhil).<sup>18</sup>

Demiryolundan farklı ulaştırma modları örneğin; otobüs, tramvay, metro vb. farklı bölgesel/yerel makamlar ile bölgesel/yerel operatörler (SNCB / NMBS hariç) arasındaki ayrı kamu hizmeti sözleşmeleri ile korunmaktadır.

#### **5.1.5. Sözleşme**

Şu anda demiryolu kamu hizmeti yükümlülükleri tek bir hukuk sözleşmesine -bütün bölgeler için İşletme Sözleşmesi- dâhildir ve aşağıdaki hizmetleri kapsamaktadır;

---

<sup>17</sup> Yolcu-kilometre: Bir yolcunun bir kilometre mesafeye taşınmasıyla ifade edilen trafik ölçü birimidir.

<sup>18</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Category:Rail>

- lke içinde kamu hizmeti yolcu taşımacılığı,
- demiryolu taşıtlarının satın alınması, bakımı, yönetimi ve finansmanı,
- halkın ihtiyaçlarını karşılamak için yapılması gereken hizmetler,
- sınırın ilk durağına kadar sınır ötesi yolcu hizmetleri.

Mevcut kamu hizmeti sözleşmesi doğrudan ihale yöntemiyle 2008 yılında SNCB/NMBS'ye verilmiş olmakla birlikte sözleşme, yeni bir sözleşme imzalanana kadar geçerliliğini korumaktadır.

#### **5.1.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Raylı kamu hizmeti bir sözleşmeye tabidir; dolayısıyla belirli hükümleri ayrı bir genel yasal ereve dâhilinde öngörülmemiştir ve belirtilmemiştir. Demiryolu kamu hizmeti sözleşmeleri doğrudan SNCB/NMBS ile müzakere edilmekte ve ulusal hükümet tarafından verilmektedir.<sup>19</sup>

#### **5.1.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Belçika'da kamu hizmeti sözleşmesi, taraflar arasında bir müzakere biçimi şeklinde ele alınmaktadır. Uygulamada demiryolu şirketi, kamu hizmeti operasyonlarının kapsamına ilişkin iş durumunu ve yıllık bazda ayrıntılı maliyet analizini Ulaştırma Bakanlığına sunmaktadır.

Sözleşmede ngrlen gerekli kalitenin sağlanabilmesi için çeşitli değerlendirme yöntemleri öngörülmektedir. Daha spesifik olmak gerekirse mevcut KHY sözleşmesi, yıllık değerlendirme sürecinin yanı sıra farklı periyodik özelliklere (yıllık/üç aylık/aylık) sahip çok sayıda farklı rapor örnekleri öngörmektedir. (CER, 2017, s.50)

---

<sup>19</sup> [http://www.belgianrail.be/en/corporate/company/management/management\\_contract.aspx](http://www.belgianrail.be/en/corporate/company/management/management_contract.aspx)

### **5.1.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Tazminat seviyesi önceden belirlenmekte ve bir KHY kapsamında işletilecek olan yolcu-kilometresine (yolcu/km) gereken ölçüde bağlı olan sabit ve değişken bir bileşene dayanmaktadır.

### **5.1.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Kamu hizmeti sözleşmesi rutin olarak beş/altı yıla kadar yapılabilmektedir.

### **5.1.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

İlgili Bakanlık dışında başka hiçbir makam kamu hizmeti sözleşmelerine dâhil değildir.

### **5.1.6. Genel ödeme koşulları**

Ödemeler belirli aralıklarla düzenli taksitler halinde yapılmaktadır. Demiryolu şirketi ve altyapı şirketi sözleşmenin uygulanmasına ilişkin tüm riskleri birlikte taşımaktadır. Bu durum, her iki tarafın da sözleşmenin yerine getirilmesi sırasında oluşan hesap açıklarını kapatmak zorunda kalacakları anlamına gelmektedir. Ödeme, KDV'ye tabi değildir.

Operatörün faaliyetlerindeki eksikliklerden kaynaklanan gecikmenin nispeten yüksek bir miktarda olması durumunda, hem demiryolu operatörünün (yolcu ya da yük) hem de altyapı yöneticisinin bonus olarak ya da ceza olarak para cezası almasını sağlayan bir mekanizma bulunmaktadır. Halen yürürlükte olan yasalara göre gecikme olması durumunda yolcuların da mağduriyetlerinin tazmin edilmesi gerekmektedir. Belçika'da, 1371/2007 sayılı Yolcu Hakları Tüzüğü, herhangi bir muafiyet olmaksızın tamamen uygulanmaktadır.

## **5.2. Hırvatistan**

### **5.2.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması**

Kamu hizmeti taşımacılığı; Denizcilik, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından merkezi olarak organize edilmektedir. Demiryolu taşımacılığı için genel ekonomik çıkar hizmetlerini tanımlayan Demiryolu Kanununun 23. maddesi temel alınmaktadır. Hırvatistan'da Kamu hizmet taşımacılığı, Avrupa Birliği üyesi olmadan önce bile (1 Temmuz 2013), 1370/2007 sayılı Tüzük ile uyumlu bir şekilde düzenlenmektedir.

Denizcilik, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, kamu hizmeti operasyonlarının kapsamını belirlemek ve operatörle ilgili sözleşmeleri yapmakla görevlidir. Yurtiçi yolcu hatlarının neredeyse tamamı kamu hizmeti yükümlülüğüne girmektedir. İç piyasadaki operasyonlar şu an için rekabete açık değildir; ancak AB seviyesinde zorunlu hale geldikten sonra iç piyasa rekabete açılacaktır. Uluslararası ticari yolcu piyasası, 2007/58 sayılı Direktifin gerekliliklerine uygun olarak Ocak 2010'da rekabete açılmıştır.

### **5.2.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

Şu an için Hırvatistan'da demiryolu ile kamu hizmeti taşımacılığında sorumlu ulusal taşıyıcı şirket HŽ Yolcu Taşımacılığı (HŽ Putnicki prijevoz d.o.o.) dışında başka bir operatör bulunmamaktadır.

### **5.2.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Hırvatistan'da kamu hizmeti yükümlülükleri genellikle aşağıdaki hususları barındırmaktadır:

- tarife yükümlülükleri,
- hizmet miktarı,
- dakiklik, düzenlilik ve yolcu gelişimi hedefleriyle tanımlanan hizmet kalitesi,

- altyapı yöneticisi ile yapılan anlaşma ile planlanan veya öngörülen hizmet aksaklıklarının izlenmesi.

Bütün bu ölçütler Denizcilik, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından uygulanmaktadır. Demiryolu işletmecisi, yolcu gelişimi hedefine ulaşılmasına yardımcı olmak için hizmetlerine daha fazla kalite ölçütü eklemekte serbesttir. Bununla birlikte pratikte HŽ Yolcu Taşımacılığı şirketinin finansal açıdan durumunun elverişli olmaması hizmetleri istediği gibi geliştirememesine sebep olmaktadır (World Bank, 2013, s.37-40).

#### **5.2.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Yurtiçi demiryolu yolcu hatlarının neredeyse tamamı kamu hizmeti yükümlülüğüne girmektedir. 2013 yılından bu yana, kamu hizmet yükümlülüklerinin yürütülmesi için tren kapasitesinin %99,5 'inden (hem ulusal hem de uluslararası trafiği kapsayan) daha fazla kısmından istifade edilmiştir.

Hırvatistan'daki kamu hizmeti demiryolu taşımacılığı 2015 yılında 951 milyon yolcu-kilometresini temsil eden yaklaşık 713 trenle sağlanmıştır. 2016 yılında ise 882 milyon yolcu-kilometresini temsil eden yaklaşık 716 trenle sağlanmıştır.

KHY sözleşmesi sadece demiryolu taşımacılığı hizmetlerini kapsamaktadır. Diğer taşımacılık şekilleri ile ilgili olarak ilgili şirketler ile ayrı sözleşmeler yapılmaktadır. İstisnai durumlarda, örneğin planlı veya planlanmamış bakım çalışmaları demiryolu hizmetlerini aksattığında, otobüs hizmetlerinin tamamlayıcı bir şekilde işletilmesi sözleşmenin bir parçasını oluşturabilmektedir.

Gelirler açısından kamu hizmeti taşımacılığı, HŽ Yolcu Taşımacılığının yolcu demiryolu hat gelirinin yaklaşık %85'ini temsil etmektedir. Ortalama bilet fiyatı, son üç yıl boyunca düşüş göstermiş olup 2016 yılında 1.55 Avro olmuştur.

### **5.2.5. Sözleşme**

Kamu hizmetleri operasyonları tek operatörle yapılan bir sözleşmeyle Denizcilik, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Sözleşme, Hırvatistan'ın topraklarının tamamını kapsayan tek bir sözleşmedir.

Gerekli hizmet kalitesi seviyesi Denizcilik, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından yılda bir kez belirlenmekte ve gözden geçirilmektedir. Bununla birlikte bu kalite özellikleri sözleşmede doğrudan öngörülmemiştir. Sözleşme, önemli gerekliliklerin sadece bir kısmını yansıtan kilit parametrelere ve öngörülen zaman tarifesinin gerçekleştirilmesine odaklanmaktadır. Güvenlik, kesinlik, verimlilik ve hizmet kalitesi gibi diğer kalite kriterleri sözleşmenin kapsamı dışındaysa da sözleşmeye eklenebilmektedir (CER, 2017, s.56).

#### **5.2.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Kamu hizmeti taşımacılığı sözleşmeleri fiili olarak HŽ Yolcu Taşımacılığına verilmektedir; çünkü piyasada şimdilik rekabet bulunmamaktadır. AB ülkeleri düzeyinde zorunlu ihale ilkesinin uygulanması durumunda, bu konudaki mevzuatın değiştirilmesi gerekecektir.

#### **5.2.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Bir sözleşme akdedince operatör, yükümlülüklerin yerine getirilmesi için gerekli olan unsurları önermekte ve tanımlamaktadır. Buna paralel olarak, Bakanlık kendi analizine göre istediği genel faiz düzeyini ve bunların ilgili ve tahmini maliyetlerini tanımlamaktadır. Her iki taraf arasındaki görüşmelere ek olarak gereken hizmetler için ödenmesi gereken nihai tazminat seviyesiyle ilgili bir anlaşma yapılmaktadır.



Tazminat, doğrudan finansal akış yoluyla sağlanmaktadır. Operatör, bilet satışıyla ilgili riskleri taşımaktadır. Kiraz toplama<sup>20</sup> teoride mümkündür, ancak bugüne kadar bir kamu hizmeti hattının ekonomisini doğrudan etkileyen kiraz toplama vakaları olmamıştır. Pratikte, piyasadaki herhangi bir rekabetin olmaması nedeniyle HŽ Yolcu Taşımacılığı şirketi kamu hizmeti hatları için fiilen münhasır haklara sahiptir. (CER, 2017, s.56).

### 5.2.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması

Tazminat seviyeleri önceden belirlenmiş olup sözleşmeye dâhildir. Tazminat düzeyi, öngörülen maliyetler ile gelirler arasındaki farkın bir sonucudur ve bir KHY kapsamında faaliyet gösteren her bir tren için ayrı olarak hesaplanmaktadır. HŽ Yolcu Taşımacılığı Şirketi genel masrafları tren bazında hesaplamakta, ayrıca bilet satışlarından elde edilen gelirleri de hesaba katmakta ve böylece sonraki ayların her birinde KHY tazminatının seviyesinin belirleneceği planı oluşturmaktadır.

Söz konusu hizmet için genel maliyetlerin hesaplanması, tüm doğrudan ve dolaylı taşıma maliyetlerinin toplamına, yani;

- amortisman ve bakım maliyetleri,
- tren çekiş gücü,
- enerji,
- hat erişim ücretleri,
- yönetsel maliyetler,
- personel ücretleri.

toplamına eşit olarak hesaplanmaktadır. Ayrıca; sözleşmede makul bir kâr öngörülmemektedir.

---

<sup>20</sup> Kiraz toplama (Cherry Picking), piyasaya yeni giren operatörün sadece en karlı ve verimli hattı seçmesi ve işletmesi anlamına gelmektedir. Yeni giren işletme böylelikle pazarın kaymağını almış olmaktadır.

#### **5.2.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Sözleşme demiryolu takvimini takiben yıllık olarak verilmektedir. Mali istikrarsızlık nedeniyle uzun vadeli yatırımlar veya kalite iyileştirmeleri yapılmasına izin verilmediğinden sözleşme süresi tatmin edici olmamaktadır.

#### **5.2.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Düzenleme organı Demiryolu Piyasası Düzenleme Kurumu'dur. Bu ajansın çalışması için temel yasal çerçeve Demiryolu Piyasası Düzenleme Kurumu Kanunu'dur. Kamu hizmeti sözleşmesinin sonuçlandırılması, müzakeresi veya yürütülmesine ilişkin herhangi bir yetkisi yoktur.

#### **5.2.6. Genel ödeme koşulları**

Ödeme, anlaşmada öngörülen ödeme şartlarına uygun olarak aylık yapılmaktadır. Alınan miktarlar KDV'ye tabi değildir. Denizcilik, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, operatörün önceden kararlaştırılan kilit performans gösterge seviyesine ulaşamaması veya hizmetin devamını sağlayamaması durumunda kamu hizmeti tazminatının ödemesini kısmen veya tamamen durdurma hakkını saklı tutmaktadır.

Operatör tarafından yolculara ödenecek tazminat seviyesinin sınırlandırılması için hükümet, Yolcu Hakları Tüzüğünü Hırvatistan'da uygulamama kararı almıştır. Gecikmeler, devletin Demiryolu Ulaşım Sözleşmeleri, buna bağlı alt mevzuat ve iç tarifelerle ilgili Kanun uyarınca ele alınmaktadır. 1371/2007 sayılı Tüzüğün ulusal hatlarda sıkı bir şekilde uygulanması hükümet tarafından ertelenmiş olmasına rağmen son 4 yılda uluslararası taşımacılıkta yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. (CER, 2017, s.56-57).

### 5.3. Çekya

#### 5.3.1. Kamu hizmet ykmllgnn uygulanması

Çekya’da kamu hizmeti demiryolu işletimi, ‘‘Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmet Kanunu’’ ve Nisan 2010’da kabul edilen diğer kanunlarda yapılan ek değişiklikler ile düzenlenmektedir. Kanun, 1 Temmuz 2010’da yrrlge girmiştir. 1370/2007 sayılı Tüzük ile düzenlenen kamuya açık yolcu taşımacılığı kuralları tamamen bu kanuna da yansımaktadır. Kanun; devletin, bölgelerin ve belediyelerin yükümlü olduğu sorumluluklarla ilgili kuralları da diğer bazı hususlarla birlikte içermektedir. Bölgesel operasyonlar doğrudan devlet müdahalesi olmadan yürütülmektedir.

ek demiryolu pazarının özelliklerinden birisi, neredeyse tüm demiryolu bağlantılarının bölgesel ve şehirlerarası seviyede sbvance edilmesidir (kamu hizmeti ykmllg altında işletilmesi). Teoride açık erişime tüm hatlarda izin verilirken, herhangi bir hatta yeni giren operatörlerin, kamu finansmanını alan görevli operatör (esk Drhy, D) ile rekabet etmesi gerekmektedir (Finger, Kupfer, Montero-Pascual, 2016, s.10). Hükümet, Ulaştırma Bakanlığı ile birlikte ülkede sağlanacak kamu hizmeti demiryolu taşımacılığının kapsamını doğrudan belirlemekle görevlidir. Uzun mesafeli ve bölgeler arası toplu taşıma hizmetleri bir KHY kapsamında yürütülen operasyonların %28,8’ini işleten Ulaştırma Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. 14 hükümet bölgesi (kraj); bölgesel ve yerel ulaşımdan sorumludur ve bir KHY kapsamında yapılan operasyonların %71,2’sini kapsamaktadır.

ek demiryolları, 2003 yılında altyapı ve hizmetlerin ayrıştırılmasıyla serbestleştirilmiştir. Süreç, 2011 yılında tamamen bağımsız bir altyapı yöneticisi oluşturulmasıyla yapısal olarak tamamlanmıştır. Yolcu demiryolundaki rekabet ilk başta çok yavaş gelişmiştir (Finger vd., 2016, s.10). Çekya’da uluslararası yolcu hatları ve i yolcu hatları 2008 yılı itibariyle rekabete açılmıştır. 2014’ten beri Çekya’da kurulan  şirket (D, RegioJet ve LEO Express) uluslararası hatları (zellikle Slovakya için) işletmektedir.

### 5.3.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler

Çekya’da yolcu toplu taşıma hizmetlerini yürüten bir dizi demiryolu şirketi bulunmaktadır. Bunlardan bazıları aşağıda yer almaktadır:

- České dráhy (ČD), a.s.,
- Die Länderbahn-GmbH DLB,
- GW Train Regio, a.s.,
- KŽC Doprava, s.r.o.,
- Jindřichohradecké místní dráhy, a.s.,
- Arriva Transport Czech Republic, a.s.,
- RegioJet, a.s.,
- LEO Express, a.s.

RegioJet, LEO Express ve Arriva kendi ekonomik riskleri altında çalışmaktadır; ancak tarife üzerinde devlet tarafından yapılan zorunlu indirimler karşılığında bu şirketlere tazminat ödenmektedir. Diğer tüm şirketler bir kamu hizmeti sözleşmesi kapsamına giren hizmetleri işletmektedir.

Özel operatörlerin pazar konumu son birkaç yıldır güçlenmektedir ve 2017 yılında pazarın yaklaşık% 5'ini (milyon yolcu cinsinden) aldıkları tahmin edilmektedir. (CER, 2017, s.58).

### 5.3.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı

Kamu hizmeti yükümlülükleri, yukarıda adı geçen “Yolcu Taşımacılığındaki Kamu Hizmeti Yürütme Yasası”nda ve demiryolu işletmecisiyle yapılan kamu hizmet sözleşmesinde tanımlanmaktadır. Bu yükümlülükler aşağıdaki şekildedir:

- nüfusun belirli sosyal grupları için tarifeler ve zorunlu indirim yükümlülükleri,

- öğrenciler ve vesayet altındaki öğrenciler için tarifelerde yükümlülükler ve zorunlu indirimler,
- bölgelerde hizmet sıklığı (bölgesel taşımacılık),
- ülke çapında hizmet sıklığı (uzun mesafeli taşımacılık),
- niteliksel kriterler.

Kalite, müzakere sürecinin önemli bir unsurudur. Kamu otoritesinin -merkezileşmiş ya da merkeziyetçi seviyede olsun- yüksek nitelikli kriter talebi giderek artmaktadır. Bu kriterler, sağlanacak hizmetlerin genel maliyetleri hesaplanırken dikkate alınmaktadır. Bu kriterler aşağıdaki gibidir:

- tren tarifesi incelemeleri (%95),
- tren bağlantıları (% 95),
- faaliyet gösteren vagonların güvenilirliği,
- demiryolu vagonlarının uygun hale getirilmesi ve donatılması,
- yıkama ve temizleme için demiryolu araçları. (CER, 2017, s.58-59).

#### **5.3.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Çekya'daki (kentsel, banliyö, bölgesel, bölgeler arası ve ülke çapındaki hatlar) yolcu hatlarının tamamı 2015 yılı verilerine göre kamu hizmeti sözleşmelerine tabi olup, 2015 yılında yolcu demiryolu hizmetleri pazarının %92'si, 117,8 milyon tren-kilometre taşıma yapmış ve 169 milyon yolcu taşımıştır (%96,8). Uluslararası uzun mesafe ve sınır ötesi hatların da bir KHY kapsamında işletildiğinin altı çizilmelidir ( Berlin – Prag – Brno – Viyana/Bratislava – Budapeşte; Prag – Plzeň – Münih, Varşova – Ostrava – Viyana; Prag – Ostrava – Košice). Bununla birlikte, özel teşebbüsler özel faaliyetlerini bu hatlarda geliştirmekte ve hizmetlerini ticari temelde bu hatlar üzerinde sunmaktadır (ČD Annual Report, 2016, s.7).

2016/2017 yılındaki tren hatları şemasına (TTG) göre, ortalama olarak günde 7.016 tren, Çekya'daki operatör "České dráhy" tarafından işletilmektedir. Trenin geri kalan kısmı

diğer operatörler tarafından işletilmektedir. Çek demiryolu şebekesinin en endişe verici sorunu, ana hatlardaki kapasite eksikliğiyle ilgilidir (Prag - Olomouc - Ostrava ve Prag - Česká Třebová – Brno). Ortalama bilet fiyatı, 67 Çek Kronu olarak hesaplanmıştır. Ancak gerçek fiyat yaygın olarak kullanılan iskonto şemaları ışığında daha da düşüktür. 2015 yılında bir KHY tarafından karşılanan hatlarda bilet satışından elde edilen gelir, 313.185.000 Avro olarak gerçekleşmiştir (CER, 2017, s.59).

### 5.3.5. Sözleşme

Kamu hizmetleri operasyonları, doğrudan ihale prosedürlerinin veya ihalelerinin düzenlenmesinden ve gerekli kamu hizmeti yükümlülüklerinin tanımından sorumlu yetkili makamlarla sözleşmelerin yapılması yoluyla organize edilmektedir.

Her sözleşme, birkaç hattın işletilmesi yönünde karara bağlanmıştır. Sözleşmelerin büyük çoğunluğu birkaç hattın işletilmesini kapsamaktadır, tek hat işletmeciliğini öngören sözleşme sayısı ise oldukça az ve sınırlıdır.

ČD (České dráhy), ülke çapında ulaşım için tek bir hattı içeren iki sözleşme imzalamıştır: Pardubice-Liberec ve Brno-Břeclav-Olomouc. GW Train Regio, Plzen için bir sözleşme imzalamıştır. Bölgesel ulaşım açısından birkaç küçük hat, KHY kapsamında farklı operatörler tarafından işletilmektedir.

- GW Train Regio---Sokolov – Kraslice – Zwotenhal, Karlovy Vary – Mariánské Lázně
- Die Länderbahn---Liberec – Hrádek – Zittau (Almanya), Liberec – Dresden (Almanya)
- KŽC Doprava---Prag – Cakovice
- Jindřichohradecké místní dráhy---Nová Bystřice – Jindřichův Hradec – Obrataň

ČD (České dráhy), bugüne kadar ülke genelinde devlet ile 3 sözleşme, idari bölgeler ile 15 sözleşme imzalamıştır. Benzer sözleşmeler diğer operatörler ile de yapılmıştır. Sözleşmeler bir önceki rejim döneminde imzalanmıştır. Bu amaca yönelik olarak şirketler 1191/69 sayılı Tüzüğe tabidirler ve 1370/2007 sayılı Tüzük uyarınca sözleşme fesih

edilinceye kadar çalışmaktadırlar. Kamu hizmeti sözleşmelerinin parçası olmayan trenler, ilgili demiryolu şirketleri tarafından kendi ekonomik riskleri ile yönetilmektedir. 2005 yılından beri idari bölgeler, otobüs ve demiryolu taşımacılığının finansmanı için tahsis edilen kamu bütçesinden alacakları pay üzerinde karar almakta serbesttir (CER, 2017, s.59).

#### **5.3.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Çekya devleti tarafından sübvansede edilen demiryolu hatları, Aralık 2009'dan sonra demiryolu müktesebatına göre rekabete açılmıştır. Ancak, rekabetçi ihale prosedürleri 2019'dan sonra tamamen erişilebilir olacaktır. Ulusal demiryolu şebekesinin hatları aşamalı olarak açılacaktır. Bölgesel demiryolu hatların tamamı 2019 yılına kadar rekabete kapatılacaktır. Benzer şekilde Çek Devleti ve České dráhy arasındaki ilişki, kâr odaklı paydaş ve kar amacı güden bir anonim şirket arasındaki piyasa temelli bir ilişkinin ilkelerine dayanmaktadır (Šitera, 2013, s.17-20).

Çekya'da kamu hizmeti taşımacılığı sözleşmeleri ya doğrudan ya da rekabetçi ihale yoluyla verilmektedir. Kamu otoritelerinin önümüzdeki dönemdeki amacı ise rekabetçi ihale yoluyla yapılan sözleşme sayısını arttırmaktır.

#### **5.3.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Çekya'da kamu hizmeti sözleşmelerinde tazminat miktarı, her bir sözleşmenin maliyet ve gelir hesaplamasına göre sözleşmeden sözleşmeye değişmektedir. Maliyetler ve gelirlere ilişkin risklerin çoğu operatör tarafından karşılanmaktadır (net sözleşme). Çekya Ulaştırma Bakanlığı ile imzalanan sözleşmeler net sözleşmelerdir. Bölgeden bölgeye hem brüt hem de net sözleşme türleri yapılabilmektedir.

Uygulamada demiryolu şirketi, kamu hizmet operasyonlarının yıllara göre iş analizini yapmakta ve sözleşmede tespit edilen maliyet, gelir ve makul kârı Çekya Ulaştırma Bakanlığına veya idari bölgeye detaylı bir şekilde sunmaktadır.

Uzun yıllar tazminat, kamu hizmeti yolcu taşımacılığında elde edilen gelirlerdeki açıkların etkili bir şekilde karşılanması için yetersiz kalmıştır. Bu eksiklikler her yıl birikmektedir. Bununla birlikte 2009'dan bu yana, tazminat miktarı tatmin edici seviyede olup 2015 yılında gerçekleşen toplam maliyetlerin %62'sini kapsamaktadır. Bilet satışlarından elde edilen gelirler dikkate alındığında ise KHY tazminatının karşılama derecesi, %100,4'tür.

ČD (České dráhy) ile Çekya Ulaştırma Bakanlığı arasında imzalanan 10 yıllık sözleşme çerçevesinde -temel anlaşmadan ayrı olarak- tahmini maliyetlerin ve fonlama kapasitesinin düzenli olarak gözden geçirilmesine imkân tanıyan yıllık bazda yenilenen bir ek sözleşme imzalanmıştır. Buna rağmen, tarihi bir şirket olan ČD'nin (České dráhy) yıllarca eksik tazminat ödemesinden kaynaklanan çok büyük boyutlarda borcu bulunmaktadır (CER, 2017, s.59-60).

### **5.3.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Tazminat seviyeleri sözleşme hükümlerine göre önceden belirlenmektedir. Girdi fiyatları artarsa tutar yeniden müzakere edilebilmektedir. Tazminatın seviyesi, makul bir kâr dikkate alınarak öngörülen maliyetler ile öngörülen gelirler arasındaki farkın sonucudur.

Söz konusu hizmetin genel maliyetlerinin bir bütün olarak hesaplanması genelde aşağıdaki normal masraflara dayanmaktadır:

- enerji ve yakıt kullanımı,
- güç motorlarının üretimi için doğrudan malzeme,
- trende bulunan personel (tren şoförü ve diğer mobil personel),
- demiryolu araçlarından doğan maliyetler (amortisman ve faizler),
- hat değiştirme hizmeti,
- hareket kabiliyeti az olan yolculara yardım,
- hizmeti denetleme,
- hat erişim ücretleri,
- sabit maliyetler,



- değişken fiyatlar,
- yolcu ile ilgili diğer masraflar.

Sözleşmeye makul kâr dâhildir. Maksimum miktarı mevzuatla belirlenmektedir. Makul kâr ilgili operatörün maruz kaldığı risk düzeyine göre değişmektedir. (CER, 2017, s.60).

#### **5.3.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Mevcut sözleşmeler 10 yıl veya daha kısa bir süre için operatörlerle imzalanmıştır. İhaleye dayalı yeni sözleşmeler en fazla 15 yıl boyunca yapılabilmektedir.

#### **5.3.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

2017 yılının Nisan ayına kadar Çekya'daki Demiryolları Emniyet Teşkilatı, güvenlik seviyelerinin yeterliliğini korumuş ve bir düzenleyici kurum olarak faaliyet göstermiştir. Demiryolları Kanunu değişikliği yürürlüğe girdikten sonra düzenleyici otoritenin görevi bağımsız bir düzenleyici tarafından devralınmıştır. Bu bağımsız düzenleyici, AB hukukunda öngörülen görevlerin yanı sıra bir kamu hizmeti sözleşmesi için başvuranların uygunluğunu garanti etmekle görevlidir.

#### **5.3.6. Genel ödeme koşulları**

Ödemeler aylık taksitlerle yapılmakta ve üç aylık ve yıllık bazda gözden geçirilmektedir. Kamu tazminatına uygulanan bir KDV yoktur. Çünkü KDV, KHY'nin ödemesi için tazminat olarak verilen bir devlet yardımı olarak düşünölmektedir. Bununla birlikte operatör; özellikle tren hareket takvimi, tren bağlantıları, hatta kullanılan vagon türleri vs. gibi yükümlölöklere uymaması durumunda ihale eden makama ceza ödemek zorundadır.

Çekya Ulaştırma Bakanlığı, gerekli hizmet kalitesinin sağlanıp sağlanmadığının değerlendirilmesi ve verilen tazminatın uygunluğunun izlenmesi için üç farklı yöntem geliştirmiştir. Birincisi, demiryolu şirketlerine beklenmedik bir anda mali denetim yapılması

hususudur. İkincisi Bakanlık personelinin, trenlerin kalitesini kontrol etmek için denetimler yapmasıdır. Son olarak ise demiryolu operatörlerinden temel kalite kriterleri olan zamanlama, demiryolu araçlarının ve ulaşım masraflarının uygunluğu hakkında düzenli raporlar hazırlamaları ve bildirmeleri istenmektedir.

## **5.4. Danimarka**

### **5.4.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması**

Danimarka'da, kamu yolcu demiryolu hizmetlerinin organizasyonu esasen aşağıdaki mevzuat düzenlemelerinde ele alınmaktadır:

- Demiryolu Kanunu (686, 27 Mayıs 2015);
- Bağımsız Kamu Şirketi DSB<sup>21</sup> Kanunu (No: 1184, son değiştirilen 27 Mayıs 2015);
- Demiryolu ve Karayolu ile Toplu Yolcu Taşımacılığı Hizmetleri hakkındaki 1370/2007 sayılı Tüzük.

Danimarka mevzuatı ve uygulaması üç tip demiryolu yolcu hizmetleri arasında ayırım yapmaktadır:

- müzakere edilmiş hat: ilgili yetkili makamla müzakere edilen ve sözleşmeye dayalı bir şekilde operatör tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetleri,
- ihale edilmiş hat: yetkili otorite tarafından rekabetçi ihale yapılarak bir sözleşme temelinde operatör tarafından yürütülen kamu hizmetleri,
- serbest hat: kamuya açık olmayan hat.

Danimarka'da tekel bulunmamaktadır. Danimarka pazarı devlete ait hatların uzunluğu, türü ve ekonomik doğası (ticari veya KHY) ne olursa olsun, rekabete tamamen açıktır. Birkaç yerel hat yerel makamlar tarafından işletilmekte ve onların mülkiyetinde bulunmaktadır. Bu hatlar ihale edilmemektedir. 1999 yılından beri yük ve 2000 yılından bu yana yolcu hatlarında

---

<sup>21</sup> Danimarka Demiryolu Şirketi

faaliyet gösteren, yasal olarak lisanslı tüm AB demiryolu şirketlerinin Danimarka demiryolu ağ pazarına ücretsiz erişim imkânı bulunmaktadır.

Almanya'ya giden ve bu ülkeden gelen mevcut uluslararası hat, Danimarka'da yapılan müzakere edilmiş bir kamu hizmeti sözleşmesinin kapsadığı yerli uzun mesafe hat ile bütünleştirilmiştir. Danimarka'nın doğu kısmı ile İsveç'in güney bölgesi arasındaki sınır ötesi bölgesel hat, Danimarka ve İsveç yetkili makamları arasında ihale edilen kamu hizmeti sözleşmeleri kapsamındadır.

Danimarka'da tüm yolcu hatları KHY sözleşmeleri tarafından işletilmektedir ve 2000 yılından beri pazara açık erişim sistemi kurulmuş olmasına rağmen hiçbir operatör bu fırsatı kullanmamıştır. Danimarka'daki kamu yolcu demiryolu hizmetleri Danimarka Ulaştırma, İnşaat ve İskân Bakanlığı tarafından organize edilmektedir. Şu anda DSB ile Kopenhag bölgesindeki ulusal demiryolu hizmetlerini kapsayan bir sözleşme imzalanmıştır. Bu sözleşme 2024 yılında sona ermektedir (CER, 2017, s.62; DSB Annual Report, 2017, s.67).

#### **5.4.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

DSB, 1 Ocak 1999 tarihinden bu yana bağımsız bir kamu şirketi niteliğinde faaliyet göstermektedir. Hisselerinin tamamı Ulaştırma, İnşaat ve İskân Bakanlığı'na aittir. Resmi olarak DSB'ye verilen devlet tekeli 1 Ocak 2000 yılında sona ermiştir. 2000 yılından bu yana pazarı piyasaya açmak için politik kararlar alınmış ve bir dizi demiryolu hattının açık ve rekabetçi ihale ile hizmete alınması için önemli adımlar atılmıştır. Ayrıca, Arriva şirketi 2002'de Danimarka'nın batı bölgesindeki bölgesel toplu taşıma hizmetlerinin bir bölümünü işletme hakkını kazanmış olup bu sözleşmeyi 2009 yılında süresi 2020 yılında bitecek şekilde yeniden imzalamıştır. Bu sözleşmeler net sözleşmelerdir (Arriva, 2013, s.8).

#### **5.4.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Danimarka'da kamu hizmeti sözleşmeleri, operatöre yüklenen nicel ve nitel gereksinimlerin yanı sıra tazminatın özelliklerini detaylı bir şekilde öngörmektedir. Her hat ve

istasyon için minimum hizmet düzeyi, büyük merkezler arasındaki asgari doğrudan bağlantı sayısı ile birlikte önceden belirlenmektedir. Sözleşmeler aynı zamanda dakiklik, güvenilirlik, müşteri memnuniyeti (genel seyahat memnuniyeti, trenle ilgili bilgi, dakiklik, koltuk bulunabilirliği, tren mürettebatı, trenin temizliği) ve oturma düzenine ilişkin spesifik gereklilikler içermektedir. Sözleşmede kalitatif kriterler resmen belirtilmemesine rağmen bilet satışı, hat bilgileri, engelli kişilerin erişimi, yolcuların gecikmesi durumunda tazminat yükümlülüklerinin yer alması önemlidir (CER, 2017, s.63).

Danimarka'daki kamu hizmet operatörleri ortak biletleme sistemine uymak zorunda olup, otobüs operatörleri ve diğer demiryolu işletmecileri işbirliği yapmak zorundadır. Ücretler, enflasyon oranlarına bağlı olarak düzenlenmektedir. Tüm sözleşmelere niteliksel kriterler dâhil edilmektedir. Başlangıç aşamasında bu kriterler yetkili makam tarafından belirlenmektedir. Bununla birlikte nihai ölçütler ve bunların kesin ifadeleri ve gereksinimleri, hem ihale edilen hem de müzakere edilen sözleşmeler için sözleşmenin imzalanmasından önce yapılan müzakerelerin sonucunda belirlenmektedir.

Sözleşmelerde bazı kriterler ayrıntılı olarak tanımlanmaktadır. Sözleşmeler, biletleme konusunda bilet fiyatlarını belirlemede ve genel bilet fiyatlarında (Ulaştırma, İnşaat ve İskan Bakanlığı tarafından onaylanması gereken) artışı öngörmektedir. Ayrıca sözleşme; çocuklar ve diğer sosyal gruplar için ücretsiz ulaşım ile ilgili koşullar ile satış sistemindeki ve/veya dağıtım sistemindeki değişikliklerin önceden bildirilmesi hususunu (en az 21 ay) ve fiyat yapılarının tanımlamasını da içermektedir.

Bunlara ek olarak, tren işletmecileri hizmetlerini iyileştirmek ve performansı artırmak için kendi inisiyatiflerinde olmak üzere daha niteliksel kriterler ekleyebilmektedir. Bu ilave nitel kriterlerde bazıları doğrudan pozitif bir iş durumuna (birinci sınıf yolculara ek hizmetler gibi) dayanmakta; bazıları terminal sayısını artırmak olarak değişebilmektedir (CER, 2017, s.63).

#### 5.4.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı

Daha önce de belirtildiği gibi Danimarka'daki tüm yolcu taşımacılığı kamu hizmeti sözleşmeleri kapsamında yürütülmektedir. Danimarka'da kamu hizmeti taşımacılığı günde yaklaşık 4.000 trenle yarım milyon yolcuya sağlanmaktadır. 2016 yılı verilerine göre KHY kapsamında 5 milyar 884 milyon yolcu-kilometre işletilmiştir.

Danimarka'da kamu yolcu demiryolu taşımacılığı dört tür taşımacılığa bölünmektedir:

- bağımsız şebekeler olan S-trenleri (Büyük Kopenhag bölgesi) ve Metro sistemi,
- bölgesel yetkili makamlarca ihale edilmiş iç operatörler tarafından organize edilen bölgesel taşımacılık (Şu anda ülkenin her tarafına yayılmış 14 küçük ölçekli bölgesel demiryolu şirketi bulunmaktadır. Özel operatörler olarak adlandırılmalarına rağmen aslında bölgesel taşımacılık yetkililerine aittir),
- devlet yetkilileri tarafından organize edilen bölgesel ulaşım,
- uzun mesafe taşımacılığı (şehirlerarası trenler).

Yukarıda yer alan dört yolcu taşımacılığının tamamı kamu hizmeti sözleşmeleri kapsamındadır.

Mevcut kamu yolcu demiryolu hizmetleri piyasası aşağıdaki şekilde bölünmüştür:

- Uzun mesafe ve bölgesel hizmetlerin yaklaşık %85'i (Özel demiryolları tarafından işletilenler dâhil) doğrudan müzakere yöntemi,
- Bölgesel hizmetlerin yaklaşık% 15'i ihale yöntemi ile işletmelere verilmiştir.

#### 5.4.5. Sözleşme

Kamu hizmetleri operasyonları; demiryolu işletmecisi ve yetkili makam (Ulaştırma, İnşaat ve İskân Bakanlığı, bölgesel bir otorite veya Metro şirketi) arasında serbestçe müzakere edilen yasal olarak bağlayıcı sözleşmelerin sonucunda oluşmaktadır.

Aşağıda Danimarka'da devam eden 2 sözleşme yer almaktadır:

- DSB ile Danimarka Ulaştırma, İnşaat ve İskân Bakanlığı arasında Danimarka bölgesinin çok büyük bir bölümünü kapsayan sözleşme,
- Arriva ile ilgili pazarın yaklaşık %15'ini kapsayan batı kesiminde bölgesel hizmetler sağlanması için bir sözleşme.

Sözleşmelerin ana hedefi, talep edilen kamu hizmeti yükümlülüklerinin uzun vadede demiryolu şirketi tarafından verimli ve ekonomik açıdan sağlam bir biçimde işletilmesini teminen net bir operasyonel çerçeve oluşturmaktır.

#### **5.4.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Danimarka'da bir kamu hizmeti sözleşmesi için iki ihale süreci bulunmakta olup bunlar; doğrudan müzakere ve rekabetçi ihale yöntemidir. Ulaştırma, İnşaat ve İskân Bakanlığı ihale çağrılarını yayınlamak için yetkili makamdır.

#### **5.4.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Bir sözleşme ihale edildiğinde operatör, teknik şartname doğrultusunda teklif sunmaktadır. Tekliflerin sunulmasından sonra teklifin içeriği ve bunun şartnameye uygun olup olmadığı hususlarının tespit edilmesi için bir dizi görüşme devam etmektedir. İhaleye herhangi bir teklif olmadığı durumda doğrudan müzakereler yapılabilmektedir. Daha da önemlisi Ulaştırma, İnşaat ve İskân Bakanlığı ilgili tüm ekonomik koşulları açıkça belirtecek bir kamu hizmeti sözleşmesinin yapılması için teklif yapmaktadır. Bu nedenle, hizmetin yerine getirilmesiyle ilgili öngörülebilir maliyetlerin ve gelirlerin detaylı analizi Bakanlıkça hazırlanmakta ve müzakere edilmektedir.

### 5.4.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması

Mali tazminat, Danimarka'da halen yürürlükte olan sözleşmelere doğrudan finansal akış yoluyla sağlanmaktadır. Ulusal yasada münhasır hakların verilmesi öngörülmemektedir. Bununla birlikte kamu hizmeti hattı kapasite sınırlamaları durumunda, ücretsiz hatta göre zaman çizelgesi(tarife) önceliğine sahiptir. DSB ve Arriva sözleşmeleri net sözleşmeler olup operatörler, bilet satışlarından elde edilen gelir seviyesine ilişkin tüm riskleri taşımaktadır. Bilet fiyatlarındaki artışlar enflasyon oranlarına göre değişebilmektedir. Demiryolları işletmeleri bilet fiyatlarını yılda bir kez yükseltebilmekte olup sonuçlarından sorumludurlar.

Söz konusu hizmetin genel maliyetlerinin hesaplanması genel olarak aşağıdaki maliyetlere dayanmaktadır:

- enerji ve yakıt masrafları,
- demiryolu araçlarının bakımı,
- gemide bulunan personel (sürücüler ve diğer mobil personel),
- demiryolu araçlarının yarattığı maliyetler (amortisman ve faiz),
- hat değiştirme hizmeti,
- ısıtma ve temizlik,
- engelli (daha az hareket kabiliyeti olan) yolculara yardım,
- hat erişim ücretleri,
- yolcu ile ilgili diğer masraflar.

Sözleşmelere makul kâr dâhildir. Kârın seviyesi taraflar arasında görüşülerek kararlaştırılmaktadır. Devam eden sözleşmelerde %6'lık maksimum makul kâr öngörülmüştür (CER, 2017, s.64-65)

### 5.4.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi

Kamu hizmeti sözleşmelerinin süresi 8 ile 10 yıl arasında değişmektedir. Bununla birlikte bu uzunluk, özellikle demiryolu şirketlerinin demiryolu araçları ile ilgili masrafları

değerlendirirken daha uzun bir süreyi göz önüne bulduklarından dolayı tatmin edici düzeyde değildir.

Danimarka'da imzalanmış iki sözleşmenin tarihleri şöyledir:

- DSB ile Danimarka Ulaştırma, İnşaat ve İskân Bakanlığı arasında Danimarka bölgesinin çok büyük bir bölümünü kapsayan sözleşme 31 Aralık 2024,
- Arriva sözleşmesi (yenilenen ve uzatılan) 12 Aralık 2020.

#### **5.4.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Şimdiye kadar demiryolu düzenleyicisi (Jernbanenævnet), kamu hizmeti sözleşmeleri ile ilgili olarak küçük bir rol oynamıştır.

#### **5.4.6. Genel ödeme koşulları**

Ödemeler; düzenli ve aylık olarak makul seviyede yapılmaktadır. Kamu hizmeti sözleşme ödemesinde KDV bulunmamaktadır. Sözleşmeler, önemli performans göstergelerinin farklı türlerini içermektedir. Ancak odağı; etkinlik, dakiklik ve müşteri memnuniyeti üzerinedir. 1371/2007 sayılı Tüzük, Danimarka'da muafiyet olmaksızın tüm hatlar için geçerlidir. Bu konuda altyapı kalitesi kamu hizmeti operasyonlarında büyük rol oynamaktadır. Demiryolu operatörleri ile altyapı yöneticisi arasında yapılan sözleşmelerde, altyapı kalitesinin üzerinde anlaşmaya varılan düzeyden geride kalması durumunda altyapı yöneticisinin operatöre ödeyeceği cezalar ayrıntılı bir hükümlerle belirtilmektedir. Bununla birlikte çoğunlukla bu cezalar, demiryolu operatörüne sebep olunan maliyetleri tam olarak karşılamamaktadır. Diğer bir deyişle, bu cezalar AB Yolcu Hakları Yönetmeliği uyarınca ödenen tazminatlardır (CER, 2017, s.65).



## 5.5. Fransa

### 5.5.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması

Fransa'da demiryolu yolcu taşımacılığının organizasyonu, LOTI<sup>22</sup> Kanunu ve 2000 yılında kabul edilen Dayanışma ve Kentsel Yenileme Kanunu<sup>23</sup> ile düzenlenmektedir. Bu kanunlar, tüm demiryolu mevzuatına ve Taşımacılık Kanunundaki düzenlemelere entegre edilmiştir. Kamu hizmeti yükümlülüklerinin tanımlanması, müzakere edilmesi ve finansmanı ile ilgili tüm yeterlilikler aşağıda yer almaktadır:

- **Bölgesel Ulaşım:** 13 idari bölgenin bölge yetkilileri (Conseils régionaux) bölgesel demiryolu yolcu taşımacılığı alanında yetkili bulunmaktadır. Ocak 2016'dan bu yana 20 mevcut bölgenin birleştirilmesi ile sonuçlanan bir genel reform sonrasında 13 bölge oluşmuştur. (İlgili Kararname 29.09.2016 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır).
- **Kentsel Ulaşım:** Paris bölgesinde demiryolu yolcu taşımacılığı alanında yetkili makam “Syndicat des Transportes d'Ile-de-France (STIF)” diye adlandırılan bir kamu kuruluşu topluluğudur. STIF, 1 Temmuz 2005'ten bu yana Paris dâhil olmak üzere bölge temsilcileri (Conseil Régional d'Ile-de-France) ve yerel yönetimlerin (Départements) temsilcilerinden oluşmaktadır.
- **Şehirlerarası Trenler:** Altyapı, ulaştırma ve deniz merkezi yönetimi (Direction Générale Des Infrastructures, Des Transports Et De Lamer – DGITM) altı hat için yetkili olup, şehirlerarası taşımacılık yapmak için bölgelere yetki verilmesi hususunda da yetkilidir (ITF, 2017, s.5).

STIF ve bölgelere organizasyon otoriteleri (autorités organisatrices) adı verilmektedir. 2010-2015 yılları arasında tüm şehirlerarası konvansiyonel trenlerin (ortalama ve uzak mesafe) yetkili otoritesi Fransız devletidir. Bununla birlikte 2015 yılında hükümet, şehirlerarası trenler için ilk kez Temmuz 2016'da uygulamaya başladığı yol haritasını kabul etmiştir. Bu planda, merkezi hükümet 6 hat için yetkili makam olarak kalmayı planladığını

---

<sup>22</sup> Loi d'Orientation des Transport Intérieurs (LOTI) of 30 Aralık 1982

<sup>23</sup> Loi Solidarité et Renouveau Urbain, n°2000-1208 of 13 Aralık 2000

açıklamıştır. Bunlar Paris – Orléans – Limoges – Toulouse; Paris – Clermont/Ferrand; Bordeaux – Toulouse – Marseille; Nantes – Bordeaux; Toulouse – Hendaye; Nantes – Lyon hatlarıdır.

Şehirlerarası gece trenleri ile ilgili olarak Nisan 2016'da hükümet, ticari amaçlı olarak gece treni hizmetleri sunmak isteyen potansiyel operatörler için bir çağrı başlatmıştır. Adayların yokluğunda, hükümet temel olarak belirlenen iki hat için mali taahhüdünü sürdürmeye karar vermiştir. (Paris – Briançon; Paris – Rodez/Latour de Carol) Bu iki hatta devlet finansmanı da dâhil olmak üzere eski rejim olduğu gibi uygulanmaya devam etmektedir.

2016 yılı sonunda Fransa'da kamu yolcu demiryolu hizmetleri için 20 sözleşme yapılmıştır. Bunlardan; 18'i bölgesel trenleri (bölge başına bir, üçü birleştirmeden önce, Corsica hariç), diğerleri kentsel ulaşım ve şehirlerarası ulaşımı kapsamaktadır. Yetkili merciler, kamu hizmet faaliyetlerini kendi bütçeleri ile finanse etmektedir.

Fransa'da iç pazar yakın zamana kadar tamamen rekabete kapalı halde bulunmaktaydı. Bölgesel trenler (TER), şehirlerarası trenler ve Transilien trenleri (Ile-de-France bölgesi) rekabete hala açık bulunmamaktadır. Kentsel ve banliyö piyasaları ihale ile birlikte kamu hizmeti yetkilendirilmesine açıktır. Bununla birlikte Ile-de-France bölgesinde ve konvansiyonel uzun mesafe demiryolunda (şehirlerarası trenler) bölgesel demiryolunu, trenlerini ve bölgesel ekspres trenleri (RER) kapsayan bir tekel mevcuttur (CER, 2017, s.72 ve ITF, 2017, s.6-8).

### **5.5.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

Şu anda, Fransız demiryolu pazarında yalnızca bir ana operatör (SNCF) bulunmakta ve bölgelerin, kamu hizmeti sözleşmelerini SNCF ile müzakere etmek için yasal bir zorunluluğu bulunmaktadır.<sup>24</sup> Ancak bu yasal çerçeve gözden geçirilmekte olup hem Dördüncü Demiryolu

---

<sup>24</sup> [https://www.oxera.com/getmedia/fbacd7a8-1ba5-4155-8aa5-c02f7731c458/En-route-to-French-transport-liberalisation\\_1.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.oxera.com/getmedia/fbacd7a8-1ba5-4155-8aa5-c02f7731c458/En-route-to-French-transport-liberalisation_1.pdf.aspx?ext=.pdf)

Paketi hükümlerine uyumlu olacak hem de piyasanın zorunlu açılımını öngörecektir şekilde modifiye edilmektedir.

Fransız topraklarında az sayıda özel şirket bölgesel yolcu demiryolları hizmetleri yürütmektedir. Yurtiçi raylı yolcu piyasası, LOTI kanunuyla rekabete açık olmadığından bu operasyonlar marjinal kalmaktadır. Bununla birlikte bu yasanın kapsamının şu anda 1370/2007 Sayılı Tüzüğü değiştiren 2016/2338 Sayılı Tüzük ile tam olarak uyumlu hale getirileceğini belirtmek gerekmektedir.

Şu anda Fransa'da KHY kapsamında olan demiryolu hatları şu şekildedir:

- Bölgesel:% 100
- Diğer demiryolları ağları (Paris bölgesi, yani Ile-de-France, diğer bölgelerdeki metrolar):% 100
- Yüksek hızlı tren hariç ana hatlar:% 100
- Yüksek hızlı tren (TGV):% 0 (CER, 2017, s.73)

### **5.5.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Kamu hizmeti yükümlülüklerinin tanımı spesifik ihtiyaçlara ve sözleşmeye dayalı şartlara bağlı olarak bir bölgesel otoriteden diğerine göre değişmektedir. Bununla birlikte bu yükümlülükler genel olarak aşağıdaki gibi kategorize edilmektedir;

- hizmet özellikleri,
- tren zaman tarifesi,
- hizmet kalitesi,
- yolcu bilgileri.

Bu tür sözleşmelere yukarıda yazan temel yükümlülüklerin yanında dâhil edilen yaygın nitel kriterler aşağıda verilmektedir:

- dakiklik,
- vagonların temizliği ve konforu,
- trenlerin etkin dağıtımı,
- tren istasyonlarındaki hizmet kalitesi.

Hizmetin kalitesi düzenleyici otorite tarafından istenen özelliklere bağlı olarak bir bölgeden diğerine değişmektedir. Yine de SNCF sözleşmelerde öngörülen asgari şartları kalıcı olarak korumak ve geliştirmek amacıyla genel kalite düzeylerini düzenli olarak izlemektedir (Finger vd., 2012, s.195-198; CER, 2017, s.73-75).

#### **5.5.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Kamu hizmeti sözleşmeleri ülke genelindeki hizmetler için verilebilmektedir. 2016 yılında kabaca 7,7 milyar avroluk kamu yolcu demiryolu hizmetleri, SNCF'nin yolcu taşımacılığı hizmetlerinin yarattığı cironun %53'ünü temsil etmiş ve bu hatlarda 4,3 milyon yolcu (günlük) taşınmıştır. Şehirlerarası trenler (12 gece tren hattı dâhil) Fransa'da 345 şehre hizmet vermektedir. Bölgesel hizmetler (TER), günde 1 milyon yolcu taşımakta ve ülke boyunca 5.000 istasyona hizmet vermektedir. Paris bölgesinde her gün 6.200 Transilien tren seyahat gerçekleştirmektedir. Bu trenler her iş günü 3,2 milyon yolcu taşımaktadır.

Fransa'daki KHY sözleşmeleri sadece demiryolu taşımacılığını kapsamamaktadır. Aksine bölgesel demiryolu hatları üzerindeki tren istasyonlarında duran trenler ile sözde “ikame otobüsler” arasında bütünleşik hizmetler sunan bazı çok modlu sözleşmeler bulunmaktadır. Bu bütünleşik tren ve otobüs hizmetleri KHY sözleşmesinde öngörülmekte ve tanımlanmaktadır. Böylece işletmelere gerekli esneklik seviyesi sağlanmaktadır.

Şehirlerarası KHY trenlerindeki ortalama bilet fiyatı 2015 yılında 20,30 Avro iken, 2016 yılında 20 Avro'dur.

### 5.5.5. Sözleşme

Fransa'da düzenleyici otorite ve demiryolu işletmecisi olan SNCF imtiyaz niteliğindeki bir sözleşme ile bağlıdır. Bu sözleşme, ulusal düzenlemeler temelinde kamu hukuku tarafından yönetilen bir sözleşmedir. Her yenileme prosedürü yetkililere ve SNCF'ye sözleşme gerekliliklerini yeniden müzakere etme izni vermektedir. Her bir makam kendi bölgesini kapsayan bir veya daha fazla sözleşme imzalayabilmektedir ve bu da ulusal topraklarda birçok sözleşme imzalanması ile sonuçlanmaktadır. Çoğu durumda bölge otoritesi, bölgede bölgesel demiryolu hizmetlerinin sağlanması için tek bir operatör ile tek bir sözleşme imzalamaktadır. SNCF ve yetkililer arasındaki her sözleşme -varsa- hangi hizmetlerin SNCF tarafından taşeron olarak işletilebileceğini belirtmektedir.

2016 yılında, SNCF ve ilgili bölgeler arasında imzalanan 18 bölgesel sözleşme hala yürürlüğünü korumaktadır. Bazı bölgesel otoritelerin birleştirilmesinin ardından, mevcut sözleşmeler bitene kadar birleştirilecek ve yeniden müzakere edilecektir.

**Tablo 5.1.:Fransa'daki sözleşmelere ilişkin detaylar**

Sözleşme Bitiş Tarihi	Sözleşme Sayısı
2024	1 (2020'de bir gözden geçirme hükmü ile)
2020	1 (2018'de bir gözden geçirme hükmü ile)
2018	6
2017	7
2016	3

Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

Düzenleyici otorite; ilgili kalite seviyelerini, bilet fiyatlarını ve tren tarifelerini belirlemektedir. Ancak operatörün iyileştirme veya alternatif seçenekler önermek için bir kaç boşluğu vardır. Bu seçenekler elbette otoritenin kabul veya reddetme yetkisine girmektedir. (CER, 2017, s.74)

### **5.5.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Bölgesel trenler, şehirlerarası trenler ve Transilien trenleri (Ile-de-France bölgesinde) doğrudan ihale edilmektedir. Ancak kentsel ve banliyö ulaşım kamu ihalesi gerçekleştirilerek işletmelere verilmektedir.

### **5.5.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Kamu hizmet operasyonlarının tazminatı bölgeden bölgeye değişmektedir. Pratikte yetkili makam, kendi topraklarındaki tüm bölgesel hatlar için kamu hizmeti yükümlülüklerinin seviyesini belirlemektedir. SNCF kamu hizmeti yükümlülüklerini kapsayan bir hizmet önermektedir. Yetkili makam, gelirlerin karşılamadığı KHY'lerin yerine getirilmesinden kaynaklanan maliyetleri tazmin etmektedir.

Sözleşmede yer alan ortak kalite kriterleri güncel olarak şöyledir:

- dakiklik,
- vagonların temizliği ve konforu,
- trenlerin etkin dağıtımı,
- tren istasyonlarındaki hizmet kalitesi,
- yolcu bilgileri.

Şart koşulan nitel kriterlere ve verimlilik göstergelerine uyulup uyulmadığı yerlerde bir bonus/ceza sistemi bulunmaktadır. Bu amaca yönelik olarak dört yılda bir çeşitli işletme değerlerini kapsayan ayrıntılı bir rapor yetkili merciye sunulmaktadır. Sözleşmeyi çevreleyen koşullarda önemli değişiklikler olması durumunda sözleşme şartları taraflar arasında tekrar müzakere edilmektedir.

### 5.5.5.3. Sözleşme bedelinin hesaplanması

Yeterli tazminat seviyesi tasvirine ilişkin model önceden belirlenmektedir. KHY'ler; bölgesel, şehirlerarası ve Transilien trenleri için doğrudan finansal akış yoluyla karşılanmaktadır. Tazminat seviyesi, öngörülen maliyetler ile gelirler arasındaki farkın sonucudur.

KHY düzeylerini hesaplamadaki maliyetler aşağıdaki gibidir:

- personel,
- enerji,
- altyapı kullanım ücretleri,
- araçların bakımı ve onarımı,
- demiryolu taşıtları,
- yolcu taşımacılığı hizmetlerinin işletilmesi için gerekli tesisatlar.

KHY'lere ilişkin finansal riskler aşağıdaki şekilde tahsis edilmektedir:

- işletmeci tarafından tamamen sağlanan riskler: üretim maliyetleri,
- işletmeci ile yetkili makam arasında paylaşılan riskler: gelir,
- yetkili makamın tamamen sağladığı riskler: yol ulaşım ücretleri, KDV vb.

Ayrıca, bilet fiyatlarındaki -düşük gelirlere yol açan- herhangi bir değişiklik, sözleşmenin özelliklerine bağlı olarak farklı muamele görebilmektedir. Çoğu durumda gelirlerle ilgili finansal riskler işletmeci ve bölge yetkilileri arasında paylaşılmaktadır. Bununla birlikte şehirlerarası trenler ve kentsel ulaşım için finansal maliyetler tamamen operatör tarafından üstlenilmektedir.

Fransa'da yetkili otoriteler, kamu hizmetlerini kâr elde etmek için bir araç olarak görmediklerinden dolayı makul kazanç kavramının işletmeler arasında iyi yerleşmediğinin

belirtilmesi gerekmektedir. Bu durum, makul bir kazanç elde etmeyi norm olarak kabul eden İngiltere gibi diğer üye ülkelerdeki duruma aykırıdır.

#### **5.5.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Şu anda KHY sözleşmelerinin süresi 5 ile 10 yıl arasında değişmektedir.

#### **5.5.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

SNCF (Fransız Ulusal Demiryolu şirketi), yurtiçi yolcu trenlerinde hala tekel olan yükümlü işletici; altyapı bakımı ve işletimleri altyapı yöneticisi RFF tarafından yapmaktadır. RFF (Fransız Demiryolu şebekesi), 1997 yılında kurulmuştur. Demiryolu altyapısını yönetmektedir: yeni hatların yapımı, mevcut hatların iyileştirilmesi vb. RFF, SNCF'nin kullanımına vermekle yükümlü olduğu hatların bakımı ve işletiminden sorumludur. Ücret aldığı tren güzergâhlarının tahsisiyle mükelleftir. Devlet, RFF'nin altyapı masraflarının ve SNCF'nin kamu hizmeti borçlarının önemli bir kısmını finanse etmektedir. Ayrıca yeni hat yapımını ve erişim ücretlerini belirlemektedir. 1 Ocak 2010 öncesinde düzenleyici olarak hareket etmiştir (Finger vd., 2012, s.35-40).

Erişim düzenlemesi ile ilgili olarak altyapı yöneticisi tarafından bir referans belgesi oluşturulurken, istişari sürecin ardından nihai bakanlıktan onay alınması gerekmektedir. ARAF kurulmadan önce etkili bir şekilde çalışan düzenleyici otoritenin bulunmaması pazara girişte engel teşkil etmekteydi. Demiryolu taşımacılığı kamu hizmetleri ve rekabetçi faaliyetlerin demiryolu taşımacılığı hizmeti kullanıcıları ve müşterilerinin yararına olmasını sağlamak için 2010 yılında bağımsız bir kamu otoritesi olan ARAF (Demiryolu Faaliyetleri ile ilgili Düzenleyici Otorite) kuruldu. ARAF, Ulaştırma Bakanlığına önerilerde bulunup şebeke erişim koşullarını denetlemektedir (ARAF Annual Report, 2013, s.9). ARAF yalnızca rekabet kurallarını düzenlemekle yükümlü olan bir otorite olarak değil, aynı zamanda kullanıcıya sunulan hizmet kalitesiyle ilgilenen, birçok açıdan demiryolu sisteminin şeffaflığını geliştirebilen, sistemin ekonomik istikrarı ile ilgili otoriteyi sağlayan ve anlaşmazlıkları mümkün olan en iyi koşullarda çözmeye imkân verecek objektif görüşlere



sahip siyasi makam olarak adlandırılmaktadır (Auxiette, 2013, s.27-28). 2007/58 sayılı Direktifin uygulanmasında düzenleyici organ; kamu hizmeti sözleşmelerinin ekonomik dengesinin olası herhangi bir uluslararası veya yurtiçi yolcu hattından etkilenip etkilenmeyeceğini değerlendirmekle yükümlüdür. Buna ek olarak ARAF, gelirlerin %3'üne kadar ceza vermeye ve yaptırım uygulamaya yetkilidir. Alman yasal düzenlemelerinin aksine Fransız kanunları, altyapı yöneticisine - altyapı yöneticisi, altyapının kullanımına yönelik başvuruları reddetmeyi planlıyorsa- düzenleme kurumuna önceden bildirimde bulunma yükümlülüğü getirmez (Finger vd., 2012, s.39-40).

### **5.5.6. Genel ödeme koşulları**

Tüm ödemeler SNCF tarafından çıkarılan faturaya dayanmaktadır. Tüm hasılatlar ve tazminatlar %5,5'lik bir KDV'ye tabidir. Bu KDV daha sonra SNCF tarafından geri alınmaktadır. Şehirlerarası trenlerin işletilmesi ile ilgili olarak 2016 yılında, KHY'nin yerine getirilmesi için verilen tazminat derecesi, tahakkuk eden maliyetlerin %94,6'sını kapsamaktadır. Fransa'da tren lokomotiflerinin kompozisyonlarındaki iptaller veya değişiklikler için sözleşmede de öngörülen bir ceza sistemi bulunmaktadır. Tren gecikmeleri ile ilgili olarak Fransa'da KHY hatlarına 1371/2007 sayılı Yolcu Hakları Tüzüğünden muafiyet uygulamaktadır (CER, 2017, s.75).

## **5.6. Almanya**

### **5.6.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması**

Almanya'da kamu hizmetlerinin organizasyonu aşağıdaki mevzuat bölümlerinde düzenlenmektedir:

- 1370/2007 sayılı Tüzük,
- Genel Demiryolu Kanunu (AEG),
- Federal Bölgeselleştirme Yasası,
- Federal Devletlerin Bölgeselleştirme Kanunları,

- 1191/69 sayılı Tüzük (EEC),
- Kamu İhale Kanunu,
- Rekabet Kısıtlamalarına Karşı Yasa (GBW).

Almanya'da tarihi operatörlerin 1994 yılında yeniden yapılandırılması farklı hizmetleri sunan yan kuruluşlarla birlikte entegre demiryolu şirketinin (Deutsche Bahn - DB) kurulmasını sağlamıştır. Bu büyük yeniden yapılanma, 1996 yılında bölgesel yolcu taşımacılığının Eyaletlere (yani Bölgeler) devredilmesi ve 2006 yılında Federal Demiryolu Otoritesinden (EBA) düzenleme yetkisini devralan çok sektörlü bir Regülatörün (Bundesnetzagentur-BnetzA) oluşturulmasıyla devam etmiştir (Finger, 2012, s.47-48).

Almanya'da kamu hizmetleri, 1996'dan beri merkezi olmayan bir şekilde organize edilmektedir. İç hat demiryolu yolcu pazarında ne yasal ne de fiili olarak bir tekel bulunmamaktadır. Bölgesel demiryolu yolcu hizmetleri yetkili sözleşme veren makam (Aufgabenträger) tarafından her bir federal eyalette (Länder) isteğe bağlı olarak veya ihale usullerine göre düzenlenmektedir. Eyaletler ve diğer merkezi olmayan makamlar, kamu hizmeti yükümlülüklerini belirlemek ve demiryolu işletmecileri ile sözleşme yapmak için kurumsal açıdan yetkilidir. Bu nedenle Almanya Ulaştırma Bakanlığı bu sözleşmelerin sonuçlandırılmasına dâhil değildir. Herhangi bir ilkede sorun ortaya çıkarsa Bakanlığa sadece danışılmaktadır. Bununla birlikte Bakanlık meclisin kararlaştırdığı yasal çerçeveyi önermekten sorumludur. "Bölgesel fonlar" (Regionalisierungsmittel) kamu taşımacılık hizmeti yükümlülüklerini finanse etmek için başlıca kaynaktır (Kirchner, 2005, s. 87). 2016 yılında -2030'a kadar olan bir süre için- 8,2 milyar Avro'luk bir yıllık fon planı üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Fonlar federal hükümet tarafından eyaletlere sağlanmaktadır. İkinci husus olarak, özel grupların (öğrenciler, engelli kişiler vb.) taşınması veya demiryolu araçlarının alınması için ilave fonlar sağlanmaktadır.

Yerinden yönetim yetkisine sahip makamlar, kamu hizmeti sözleşmeleri ile ilgili tüm sorumluluk alanlarını kendileri idare edebilmekte veya kısmen ya da tamamen yerel makamlara verme yoluyla bu tür görevleri daha da bağımsız hale getirebilmektedir. Halen bölgesel yolcu demiryolları hizmetlerinin tedarikinden ve izlenmesinden sorumlu 27 bölgesel

makam (PTAs) (Aufgabenträger) bulunmaktadır. Federal eyaletler, genel strateji olarak PTA'lara fon tahsisi ve bölgesel demiryolu taşımacılığı için genel bütçelerden ek para harcayıp harcamayacağına dair kararlar alma da dâhil olmak üzere diğer sorumlulukları yerine getirmektedir (Link, 2017, s,1-3).

Alman iç hat yolcu demiryolu pazarı, Avrupa'da liberalize edilen ilk pazarlardan biridir. 1994 Demiryolları Reformu ile demiryolu ağları üçüncü taraflara açılmıştır. 1996 yılında Federal Bölgeselleşme Yasası; bölgesel taşımacılık planlaması ve planlama yönetiminin bağımsız hale gelmesi ile federal devletlerin-yetkili makamların bunu yaparken sorumluluk almalarına izin vermek için gerekli yasal dayanağı sağlamıştır. Bugün raylı yolcu taşımacılığı piyasası hem bölgesel hem de uzun mesafe piyasalarında faaliyet gösteren rekabetçi demiryolu şirketlerine (RUs) açıktır. Bölgesel ulaşım pazarındaki rekabet özellikle çok şiddetli olarak gerçekleşmektedir. Daha spesifik olarak rekabetçi demiryolu şirketleri; sınır ötesi, uzun mesafeli ve bölgesel hizmetleri de içeren tüm demiryolu yolcu taşımacılığı pazarına açık erişim hakkına sahiptir. Erişim gereksinimleri Genel Demiryolları Kanunu'nda (AEG) belirtilmektedir (CER, 2017, s.75-76).

Bölgesel ulaşım hizmetleri için kamu hizmeti sözleşmeleri münhasır olmayan bir şekilde verilmektedir. Bu nedenle teorik olarak; bir kamu hizmeti sözleşmesi ile işletilen hizmetlerle tamamen rekabet içinde bulunan diğer ticari hizmetleri sunmak mümkündür (kiraz toplama ilkesi). Yani hem kamu hizmeti yapma hem de ticari amaçlı hizmette bulunma hedefleri aynı zamanda gerçekleşebilmektedir.

### **5.6.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

Daha önce iki devlet kuruluşu olan “Deutsche Bundesbahn” ve “Deutsche Reichbahn”, Alman anayasasındaki yeni bir maddeye göre özelleştirme seçeneği ile bir anonim şirket olarak “Deutsche Bahn AG” ye (DB AG, Alman Demiryolu Kuruluşu) dönüşmüştür (Kirchner, 2005).

Şu anda belli sayıdaki hat üzerinde çalışmakta olan operatörler, ilk olarak Demiryolu Reformu sonrasında Alman pazarına girmiştir. 2013 yılından bu yana rakiplerin pazar payı yaklaşık 7 puan artarak %33 tren-kilometresine ulaşırken, DB Regio'nun pazar payı %67 tren-kilometredir. DB Regio'nun en önemli rakiplerinden bazıları Transdev'in yanı sıra Abellio (Nederlandse Spoorwegen bağlı kuruluşu), Keolis (SNCF'nin bağlı kuruluşu), Netinera (Ferrovie dello Stato'nun bağlı kuruluşu), Schweizerische Bundesbahnen (SBB/CFF/FFS) ve Vias (Danske Statsbaner'in bağlı kuruluşu) gibi çeşitli devlet kurumlarının yan kuruluşlarıdır. DB Regio, kamu hizmeti operasyonları için piyasadaki en büyük operatördür. 2016 yılındaki verilere göre, bölgesel demiryolu pazarının hacmi yaklaşık 673 milyon tren-kilometresi olarak gerçekleşmiştir. En büyük rakipler arasında Transdev (%7), Netinera (%5), BeNEX (%3), Hessische Landesbahn (HLB) (%2) ve Keolis (%2) bulunmaktadır (CER, 2017, s.76).

Alman yolcu demiryolu piyasasında ortaya çıkan -İngiliz ve İsveç pazarlarında da karşılaşılabilen- bir başka eğilim ise pazarın uluslararası bir konuma ulaşmasıdır. 2015 yılında DB olmayan şirketlerin işlettiği tüm tren-kilometre taşımalarının yaklaşık % 45'i, uluslararası faaliyet gösteren şirketler ve yabancı ulusal taşıyıcılar tarafından işletilmiştir. Pazar payları bu pazarlardaki rekabetin gerçek resmini yansıtmamaktadır. Büyük pazar paylarına sahip bir demiryolu kuruluşu üzerinde rekabetçi baskı söz konusu olduğunda pazara giriş engelleri belirleyici faktör olmaktadır. Gerçek pazara giriş engelleri -idari ve enformasyon engelleri, tren yolu tahsis sistemi, çeken-çekilen araçların onaylanması ve altyapı ile alakalı hizmetlere erişim koşulları- Avrupa'daki diğer demiryolu taşımacılık pazarlarına kıyasla Almanya'da az olmuştur (IBM/Kirchner, 2004). Bu endekste Almanya, demiryolu taşımacılık pazarlarının açık olması açısından İngiltere ve İsveç'in hemen arkasından gelmektedir.

Rekabetçi demiryolu şirketleri arasındaki iç rekabet dışında demiryolu şirketleri ile özellikle şehirlerarası otobüsler ve düşük maliyetli havayolları arasında da yoğun bir rekabet yaşanmaktadır.

2016 yılında Alman yolcu demiryolu pazarında rekabetçi demiryolu şirketleri tarafından yaklaşık 93,7 milyar yolcu-kilometre sağlanmıştır. Bunların %58'i KHY hattı, geri kalanı ise ticari hat (genellikle uzun mesafeli hat) ile gerçekleştirilmiştir.

### **5.6.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Yerinden yönetim yetkisine sahip makam, bir kamu hizmeti yükümlülüğü kavramının sadece tanımından sorumludur. Genel olarak bu yükümlülükler aşağıdakilerden oluşmaktadır:

- tarife yükümlülükleri (genellikle brüt maliyet sözleşmeleri için),
- hizmet sıklık gereksinimleri,
- sağlanan hizmetlerin kalitesi-özellikle dakiklik-,
- demiryolu araçlarının özellikleri,
- pazarlama,
- tren personeli.

Bununla birlikte altyapı kalitesinin kamu hizmeti hattının genel kalitesini -özellikle dakiklik ve hız bakımından- etkileyebileceğini belirtmek gerekmektedir. Dolayısıyla 1371/2007 sayılı AB Yolcu Hakları Tüzüğü, Almanya'da neredeyse tamamen uygulanabilir olduğundan sözleşmeyi ciddi şekilde etkileyebilmektedir (CER, 2017, s.77).

### **5.6.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Almanya'daki kentsel, banliyö, bölgesel ve bölgelerarası demiryolu hatlarının tamamı kamu hizmeti sözleşmeleri kapsamındadır. Buna karşılık tüm uzun mesafe hatları ticari bir temelde işletilmektedir. Ekonomik denge testi ve dolayısıyla KHY hatlarını korumak için açık erişimi sınırlama olanağı Almanya'da geçerli değildir. Ülke olarak mevcut KHY sözleşme gerekleri sadece demiryolu taşımacılığını kapsamaktadır. Sözleşmeler, örneğin bakım çalışmaları veya acil durumlar nedeniyle altyapıya sınırlı erişim durumunda düzenli olarak yedek hizmetleri öngörmektedir. Bu hizmetler daha çok otobüs hatları ile karşılanmaktadır (CER, 2017, s.77).

### 5.6.5. Sözleşme

Almanya’da mevcut yaklaşık 180 kamu hizmeti sözleşmesi bulunmaktadır ve bunların tamamı DB Regio ile imzalanmıştır. Kamu hizmeti yükümlülüklerinin yerine getirilmesi için standartlaştırılmış bir sözleşme yoktur. Her yetkili makam, bölgedeki geçerli koşulları yansıtan AB yasalarının (1191/69 sayılı Tüzük ve Aralık 2009 itibarıyla 1370/2007 sayılı Tüzük) yasal gereklilikleri ve Alman kamu hukuku ile uyumlu kendi sözleşme formuna sahiptir. Bazı durumlarda bölgesel makamlar ile yapılan sözleşme, ilgili bölgedeki kamu hizmeti hatlarının tamamıyla ilgilidir. Ancak çoğu durumda sözleşmeler bir grup hattı kapsamaktadır.

Almanya’da 27 yetkili otorite olduğu için coğrafi kapsam ve süre açısından birçok farklı sözleşme bulunmaktadır. Son birkaç yılda, yetkili makamlar ağlarını yeniden şekillendirmek, onları daha küçük alanlara bölmek ve diğer yetkili makamlarla işbirliğini başlatmak için yetkilerini kullanmıştır.

Sözleşme yapan makamlar, yalnızca KHY sözleşmelerinde öngörülen yükümlülüklerin tanımından sorumludurlar. Ayrıca sözleşme yapan makamlar, Alman federal eyaletlerinde yerel ve bölgesel demiryolu yolcu hizmetlerini düzenlemekte ve hangi hizmetlerin hangi bölgede, hangi hatların ve durakların hangi sıklıkta işletileceğini belirleme konusunda karar vermektedir. Bu tanımlar; dakiklik, hizmet sıklığı, çalışma saatleri vb. gibi hizmet spesifikasyonlarına atıf yapan yükümlülükleri ve aynı zamanda vagonun karşılaması gereken çeşitli teknik şartları içermektedir (CER, 2017, s.77).

#### 5.6.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi

Sözleşme yapan makamlar, KHY sözleşmeleri yaparken ihale prosedürü –yani rekabetçi ihale veya doğrudan ihale- konusunda tam takdir yetkisine sahiptir. Bu takdir hakkı Şubat 2011’den bu yana Federal Yüksek Mahkeme; yolcu taşımacılığı hizmetleri için kamu sözleşmelerinin doğrudan ihale edilmesine, sadece birkaç sıkı tanımlanmış şartlar altında izin verilmesine karar verdiği için etkili bir şekilde kısıtlanmıştır. Böylece; aşamalı olarak açık

ihale usulleri, bir kamu sözleşmesi altındaki hemen hemen tüm yolcu taşımacılığı hizmetleri için kural haline gelmiştir. Bölgesel makamlar, ihale prosedürü olmaksızın sözleşmenin süresini sınırlı bir süre uzatabilmektedir.

2015 yılı, Almanya bölgesel demiryolu pazarında rekabetin iyi kurulduğunu daha da kanıtlamaktadır. Örneğin, 2015 yılında 117 milyon tren-kilometresi ihale edilmiştir. Bu rakam 2014'te ihale edilen 63 milyon tren-kilometresine kıyasla hemen hemen iki katlık bir artış anlamına gelmektedir. Önümüzdeki 5 yıl içinde toplam pazar hacminin yaklaşık üçte birinin ihale edilmesi beklenmektedir (Link, 2016, s.13).

#### **5.6.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Hem Alman hem de Avrupa ihale kanunlarına göre rekabetçi ihale, müzakere ve doğrudan ihale yoluyla bir sözleşme yapmak için farklı prosedürler bulunmaktadır. Bununla birlikte doğrudan ihalelere istisnai durumlarda izin verilmektedir. Bu nedenle ihale prosedürleri sıkı bir şekilde yerine getirilmektedir. Sözleşmelerin bazıları -genellikle oldukça karmaşık sözleşmeler- müzakere yoluyla verilmektedir.

İhale prosedürü oldukça katıdır ve hâlihazırda temin edilen ihalelere yenilikler veya alternatif ayrıntılar getirmek için çok az boşluk bırakmaktadır. Yayınlandığı zaman ihale dokümanları çok spesifik teknik gereklilikler, programlar ve personelin görevi vb. konularını özetlemektedir. Dolayısıyla alternatif çözüm önerileri sunma olanağı kısıtlıdır.

Sözleşme konusu unsurlar ihale dokümanında yetkili makamlar tarafından düzenli olarak belirlenmektedir. KHY'nin sözde müzakere süreci yoluyla ihale edilmesi durumlarında aşağıdaki hususlar dışında müzakere edilmesine gerek yoktur:

- nitel kriterlerin görüşülmesi, öngörülen planlamanın düzenlenmesi,
- araç malzemesine ilişkin alternatif teklifler,
- araç malzeme donanımı,
- tren personeli ile ilgili gereklilikler/kontenjanlar.

Kamu hizmeti yükümlülüklerini yerine getirme tazminatının seviyesi, sözleşme türüne ve öngörülen hizmetlere bağlı olarak değişmektedir. Belirli bir sözleşme türünün seçilmesi yetkili makamların tazminat seviyesini yönlendirmesi için bir vesile oluşturmaktadır. Bu durum brüt ve net sözleşmelere göre farklılık gösterebilmektedir. Her iki tipte bir teşvik mekanizması içerebilmektedir. İstatistiksel olarak DB Regio için brüt ve net sözleşmeler arasındaki oran sırasıyla yaklaşık %20 ve %80'dir. Bu noktada, son birkaç yılda brüt sözleşmelere yönelik giderek artan bir eğilim kaydedildiğine dikkat edilmelidir. Sözleşme süresi boyunca KHY'ler, önceden anlaşılan doğrudan finans akışı temelinde tazmin edilmektedir. Üzerinde anlaşmaya varılan tazminat seviyesi sözleşme süresince değişmez. Sözleşmeler, belgelendirilmiş kötü performans durumunda genellikle ceza ödemelerini öngörmektedir. Olağanüstü performans olması halinde ise sadece birkaç sözleşme bonus ödemeleri öngörmektedir (Stenzel, 2016, s.8-13).

Pazar rekabete açık olduğu için kiraz toplama prensip olarak münhasır olmayan bir şekilde verilen KHY sözleşmeleri için mümkündür. Bu da diğer rakiplerin istedikleri takdirde aynı güzergâhta rekabet etmeyi tercih ettikleri anlamına gelmektedir. Genel olarak yeni pazara giriş yapan şirketler çok rekabetçi fiyatlar sunma eğilimindeyken, sözleşmeleri uygulamada deneyime sahip olan rakipler fiyatları daha sağlam bir seviyede belirlemektedir. Şimdiye kadar kiraz toplamadan stratejik olarak daha az beklentiyle KHY'leri yürütmeyi seçen ve daha fazla pazar deneyimine sahip işletmeler yararlanmaktadır. Bu durumlarda bir işletme daha karmaşık KHY'ler için teklif verebilmektedir. Bununla birlikte hatların ve şebekelerin kiraz toplama işleminin açık ve rekabetçi bir pazara geçişinin aşamalı olduğunu belirtmek gerekir. Burada pazar iyi kurulmuş olduğu için kiraz toplama uygulama olarak biraz eskimiş kabul edilebilmektedir.

Sözleşme, hizmetin işletilmesi yoluyla elde edilen gelirin demiryolu işletmesinde (net maliyet sözleşmesi olarak adlandırılır) kalmasını sağlarsa, gerçek koşullara bağlı olarak oluşabilecek riski üstlenen demiryolu şirketi kendisi için fırsat oluşturabilecektir. Uygulamada demiryolu şirketi, demiryolu makamına talep edilen kamu hizmeti yükümlülüğü için teknik ve finansal bir teklifte bulunmaktadır. Teklifin gelir unsuru -sözleşme yapılırsa- fiilen teslim edilen tren-kilometreler bazında ödenen sabit finans akışıdır. Bilet satışı ise başka bir gelir



unsurunu oluşturmaktadır. İhale dokümanları iki gelir unsurunun birbirlerine orantılı olarak nasıl bir ilişki içinde olduğunu açık bir şekilde tasvir etmektedir. Önceden tanımlanmış oranlar büyük ölçüde değişmekte ve bu nedenle rekabetçi demiryolu şirketleri için finansal risk çeşitlenmektedir. Mali akış, gelirlerin %10 ile %90'ını temsil edebilmektedir. Geri kalan yüzde bilet gelirleri tarafından karşılanmaktadır.

Diğer durumlarda yetkili makam, brüt maliyet sözleşmeleri olarak adlandırılan sözleşmeleri yani hizmetler tarafından üretilen tüm gelirlerin demiryolu işletmecisi tarafından otoriteye verildiği sözleşmeleri sonuçlandırmaya karar verebilmektedir. Bu gibi durumlarda sözleşme, sözleşmenin imzalanması üzerine üzerinde anlaşmaya varılan sabit bir tutar üzerinden ödenmekte ve bu nedenle ilave teşvik unsuru bulunmamaktadır.

Son olarak rekabetçi demiryolu şirketleri, yetkili makamlar tarafından benimsenen ve teşvik esaslı brüt sözleşmeler sunmak için yeni bir trend izlemektedir. Bu trend temelde, gelirlerin büyümesi ile ilgili olarak teşvik unsuru içeren yukarıda adı geçen iki sözleşme modelinin bir kombinasyonunu oluşturmaktadırlar. Brüt ücretin ötesinde büyüme olağanüstü derecede yüksekse, rekabetçi demiryolu şirketleri gelirlerden bir pay alabilmektedir; ancak bu sözleşmede açıkça tanımlanmalıdır. Normal finansal akış ile karşılaştırıldığında bu teşvik unsurunun kapsamı pratikte o kadar büyük olmakta ki sözleşme net bir sözleşme gibi işlev görebilmektedir (CER, 2017, s.77-79).

### **5.6.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Tazminat seviyesi, önerilen teklifte ve rekabetçi ihale sonrasında imzalanan sözleşmenin bir bölümünde belirlenmektedir.

Söz konusu hizmetin genel maliyetlerinin hesaplanması aşağıdaki maliyetlere dayanmaktadır:

- personel,
- enerji,

- altyapı masrafları,
- araçların bakımı ve onarımı,
- demiryolu taşıtları (sözleşmeye bağlı olarak),
- yolcu taşımacılığı hizmetlerinin işletilmesi için gerekli tesisatlar,
- satış/pazarlama maliyetleri.

Net Sözleşme olarak adlandırılan sözleşme ihalesinde finansal akış sözleşmenin ömrü boyunca sabitlenmektedir. Mutabık kalınan mali katkı, gelir tahminleri temel alınarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla gelirlerin azalması ihtimali rekabetçi demiryolu şirketleri tarafından öngörülmekte ve hesaplanmaktadır. Böyle bir risk gerçekleşirse, rekabetçi demiryolu şirketleri ilgili riski ve gelir artışı ihtimalini tam olarak üstlenmektedir. Sözde brüt sözleşmelerde bu spesifik risk başlangıçta sözleşme veren makam tarafından karşılanmaktadır. Otoritenin beklenmedik biçimde daha yüksek gelirlerden yararlanma şansı da bu şekilde ortaya çıkmaktadır.

Rekabetçi demiryolu şirketlerinin yüksek yenilenebilir enerji masrafları (EEGcharges) veya iş gücü maliyetleri nedeniyle artan maliyetlerle yüzleşmesi gerekmesine rağmen, bilet fiyatları sadece her yıl ılımlı olarak belirlenmektedir. Dahası bölgesel yolcu hizmetleri için altyapı yöneticisi -şu an %1,8 olan- bölgeselleştirme fonlarının büyüme hızı oranında sadece ulaşım ücretlerini artırabilmektedir.

Sözleşmelerin gelirlerle ilgili kısmı genellikle farklı bir organizasyon düzeyinde ele alınmaktadır. Verbünde olarak adlandırılan kamu dernekleri genellikle sorumlu oldukları bölgelerde bilet tarife planlarını düzenlemektedir. Bu dernekler, uyumlu bilet planları sunmak için hat işletmecilerinin ve kamu otoritelerinin çıkarlarını bir araya getiren kamu kuruluşlarıdır. KHY tazminat seviyesi Almanya'da makul bir kâr içermektedir (CER, 2017, s.79-80).

#### **5.6.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Sözleşme süresi önemli ölçüde 2 ile 15 yıl arasında değişmektedir. Genelde açık ihale ile verilen sözleşmeler, müzakereyle verilenlerden (ortalama 8 yıl) daha uzun bir süreye (10 yıl) sahiptir. Kamu hizmeti sözleşmelerinin ortalama süresi 10-11 yıl arasında değişmektedir. Bu ömür -prensip olarak- asgari olarak düşünülmektedir (Finger vd., 2012, s.52).

#### **5.6.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Almanya'da demiryolu sektörünün düzenlenmesinden sorumlu birincil kurumlar Elektrik, Gaz, Telekomünikasyon, Posta ve Demiryolları (BNetzA) Federal Şebeke Ajansı ve Federal Demiryolları Kurumudur (EBA). Her iki yasal düzenleme organı federal düzeyde demiryolu sisteminden sorumludur. BNetzA, demiryolu altyapısına ayrımcılık yapılmadan erişimin izlenmesinden sorumludur (demiryolu altyapı şirketinin kullanım ve erişim koşullarının incelenmesi ve ödeme sistemleri dâhil). BNetzA'nın görevi, sektörel düzenlemelere dayalı yasaları temel alan sürdürülebilir rekabeti geliştirmek ve teşvik etmek için pazar ve ağ düzenlemelerinden oluşmaktadır. EBA, ulusal araç kayıtları için tüm teknik ve güvenlik yönetmeliklerini kurmaktan ve izlemekten sorumludur. Aynı zamanda, tüm taraflara açılma açısından eğitim tesislerinin izlenmesi için birlikte çalışabilirlik bileşenlerinin gereksinimlerine ilişkin piyasa gözetiminden sorumludur ve Federal olmayan demiryollarının güvenliğini kapsayan güvenlik danışma konseyini yönetmektedir (Finger, 2012, s.49-50).

2005 yılının Nisan ayında Genel Demiryolu Kanunu (Allgemeines Eisenbahnsetz, AEG) İkinci Avrupa Demiryolu Paketini Alman Kanununa dönüştürerek geniş kapsamlı bir şekilde revize edilmiştir. Federal Şebeke Kuruluşuna (Bundesnetzagentur- BNA) demiryolu düzenlemesi alanında yeni kapsamlı sorumluluklar verilmiştir. 1 Ocak 2006'dan bu yana Kuruluş, demiryolu rekabetini denetlemek ve demiryolu altyapısına ayrımcı olmayan erişimi sağlamakla mükelleftir. Bu tarihten itibaren BNA, Alman demiryolu taşımacılık pazarlarını denetleme sorumluluğunu Federal Demiryolu Otoritesi (Eisenbahnbundesamt, EBA) ile paylaşmaktadır. EBA, demiryolu taşımacılık şirketleri ve altyapı şirketleri için denetleme ve yetkilendirme otoritesidir. Onayları ve yetkilendirmeleri vermektedir. Hukuk ve düzenleme

otoriteleri tarafından belirtilen genel koşullara uyumluluğu denetlenmektedir. Ayrıca EBA, Almanya’da işletim yapan hem yurtiçi hem de yabancı demiryolu taşımacılık şirketlerinden de sorumludur. Devletin mülkiyetinde olmayan şirketler, Federal Eyaletlerin denetimi altındadır; bu eyaletler, sorumluluğu EBA’ya devredebilmektedir. Eyaletlerin çoğunluğu bu seçeneği kullanmıştır. (CER-Eurail, 2011, s.79)

Ulusal demiryolu düzenleyicisi (BNA), yetkili makamlar zaten kanunlara tabi olduğundan dolayı KHY sözleşmelerinin ihale edilmesine müdahale etmez. İhale prosedürleri boyunca yetkili makamlar tarafından tartışmalı kararlar verilmesi durumunda, etkilenen taraflar kendi mevzuatına göre yasal inceleme talep edebilmektedir.

Demiryolu düzenleyicisi, kamu hizmeti operasyonlarıyla ilgili belirli noktalarda yetki sahibidir. Bunlar aşağıda yer almaktadır:

- istasyonlara erişim ücretleri,
- altyapı ücretlerinin belirlenmesi,
- fiyat uyuşmazlıklarının ele alınması,
- altyapıya tren ulaşım ücretleri unsurları (bölgesel faktör),
- yapı ölçülerinin bilgisi ve koordinasyonu (özellikle ray işleri),
- piyasa izleme (CER, 2017, s.81).

#### **5.6.6. Genel ödeme koşulları**

Ödeme, düzenli aralıklarla düzenli taksitlerle yapılmaktadır. Ödeme düzenli olarak KDV'den muafır. Fon kapasitesinin izlenmesi federal yasada tanımlanmaktadır. Her eyalet ve ilgili makamlar için mali gereklilikler ulusal yasada tanımlanmaktadır (Regionalisierungsgesetz).

Almanya'daki KHY'lerin finansal hacmi ile ilgili veriler kamuya açık değildir. Alman hükümeti tarafından yaptırılan ve 2016 yılında yayınlanan bir araştırmaya göre, Almanya'da KHY'lerin yerine getirilmesi için rekabetçi demiryolu şirketlerine verilen tazminat düzeyi

2012'de %105 ile %106 arasında değişmektedir. Denetim süreci sözleşmeye dayalı olarak kurulmakta ve sözleşmenin tarafları elde edilen başarıların kaydını tutmaktadır. Denetim, demiryolu şirketi tarafından karşılanan kalite hedeflerinin izlenmesini içermektedir.

Almanya'da KHY'lerin yerine getirilmesi hususunda bir bonus/ceza sistemi de bulunmaktadır. Buna göre demiryolu şirketi, sözleşmelerde öngörülen kalite hedeflerine ulaşip ulaşmadığına bağlı olarak prim alacak veya ceza ödeyecektir. Cezalar, istenen hizmetlerin sağlanması ve kalitesiyle ilgilidir. Sözleşmeler, doğrudan finansal akıştan cezaların nasıl hesaplanacağına ve düşüleceğine ilişkin sabit formülleri öngörmektedir. Gecikmeler ve iptaller objektif olarak ölçülmekte ve sözleşme ihale eden makama bildirilmektedir. Önceden tanımlanmış nitel kriterlere göre düzenli olarak yapılan objektif değerlendirmeler dışında müşteri anketleri de dikkate alınmaktadır. Trenlerin planlanmamış bakım çalışmaları ya da planlı bakım faaliyetlerinden ötürü olup olmadığına bakılmaksızın iptaller, finansal akışın azaltılmasına yol açabilmektedir. Hava şartları veya üçüncü parti eylemleri gibi birkaç istisna dışında harici faktörlerden kaynaklanan ani gecikmeler, hizmetler hiç sağlanmamış ya da geç sağlanmış gibi sayılmakta ve tazminatın tamamen veya kısmen kesilmesine neden olmaktadır (CER, 2017, s.80).

Altyapı tarafındaki başarısızlık, demiryolu işletmesinin risk alanına girmektedir. İşletmeciler bu nedenle Almanya'da tamamen geçerli olan 1371/2007 sayılı AB Yolcu Hakları Tüzüğü hükümlerine uygun olarak bu tür gecikmelere ilişkin sonuçların üstesinden gelmek zorunda kalacaklardır.<sup>25</sup>

Nitel ölçütler genellikle sözleşme yapan makamlar tarafından tanımlanmaktadır. Müzakereler sırasında sürüncemede bırakılan alanlar çok sınırlıdır. Yaygın nitel kriterler arasında;

- zamanlama (senkronize ve eşgüdümlü zaman çizelgeleri),
- dakiklik ve hizmet sıklığı talepleri,

---

<sup>25</sup> Demiryolu taşımacılığında Yolcu Hakları Tüzüğü'nün uygulanmasından sadece bir muafiyet vardır: Bölgesel hizmetler trenlerde yiyecek veya içecek temin etme yükümlülüğünden muafır.

- ekipman / filo standartları,
- bağlantının sağlanması,
- temizlik,
- müşteri bilgileri / Bilgi Teknolojileri,
- seyahatin devamlılığı,
- dağıtım kanalları,
- filo kurulması.

Son 15 yılda yetkili makamlar; dakiklik, tren hizmetlerinin iptali ve demiryolu araçlarının kapasitesi gibi temel göstergelerin yanı sıra ilave nitel yönler de vurgu yapmıştır. Sonuç olarak nitelikli gereklilikler, daha geniş müşteri kriterlerini karşılamak ve yetkili otorite ile rekabetçi demiryolu işletmeleri arasında düzgün bir işbirliği sağlamak için genişletilmiştir. Sözleşmelerde sıklıkla öngörülen nitel kriterler hasar giderme, acil durum yönetimi, müşterilere seyahat bilgileri, farklı dağıtım kanalları aracılığıyla bilet satışları, personel sağlanması vb. gibi çeşitli alanlarla ilgilidir. Belirtilen nitel standartların uyumu, sonuçları ölçmek için hangi ölçüğe ve hangi ceza sisteminin uygulanması gerektiğine işaret eden ayrıntılı bir şema temelinde sözleşmeye bağlı olarak yılda iki kez veya daha çok sistematik olarak izlenmektedir. Kalite şeması, ölçütlerin nesnel olarak değerlendirilip değerlendirilmediğini veya müşteri anketleri aracılığıyla değerlendirildiğini açıklamaktadır. Sonuçlar, kalite kriterlerine uygunluğun genel değerlendirilmesinden doğrudan yararlanmakta ve direkt olarak rekabetçi demiryolu işletmelerine cezalar getirmektedir (CER, 2017, s.80-81).

## **5.7. Yunanistan**

### **5.7.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması**

Yunanistan'da kamu demiryolu hizmetleri hem merkezi hem de merkezi olmayan bir düzeyde organize edilmektedir. Bu nedenle bölgesel ve yerel otoriteler, merkezi devlet makamlarıyla birlikte kamu hizmeti sözleşmeleri yapma yetkisine sahiptir. Ancak bugüne kadar sadece merkezi devlet yetkilileri KHY sözleşmeleri imzalamıştır.

Şu ana kadar kamu hizmeti yükümlülüklerinin içeriği, sınırlandırılması ve tanımı ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Tek yasal dayanak, 1370/2007 Sayılı Tüzük ve ulusal mevzuattır. Kamu hizmeti taşımacılığı, ulusal taşıyıcı TRAINOSE ile müzakere edilen sözleşmede yer alan yönergelere uygun olarak sağlanmaktadır. Ayrıca, yurtiçi yolcu demiryolu hizmetleri için Yunan pazarının 2019 yılına kadar rekabete açık olmayacağı deklare edilmiştir.

### **5.7.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

TRAINOSE, Yunanistan'da kamuya açık yolcu taşımacılığını yürüten tek şirkettir. Ayrıca lisanslı iki özel yük operatörü de bulunmaktadır.

### **5.7.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Yetkili makamın yüklediği yükümlülükler (Ulaştırma ve Haberleşme Bakanlığı)

- tarifeler,
- demiryolu taşıtları,
- özel yolcu kategorileri için özel muamele hususlarıdır.

### **5.7.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

TRAINOSE Yunanistan'da banliyö, yerel, bölgesel ve uzun mesafe yolcu hatlarını işleten tek demiryolu şirkettir. Yurtiçi demiryolu hattının % 99'u KHY rejimi altındadır. 2015 yılı verilerine göre, TRAINOSE günde 254 trenle 57.163.364 yolcu-kilometresi gerçekleştirmiştir (CER, 2017, s.82).

### **5.7.5. Sözleşme**

TRAINOSE ile devlet arasında imzalanmış bir kamu hizmeti sözleşmesi bulunmaktadır. Devam eden bu sözleşme net sözleşmedir. Bu sözleşme tipi, operatörün bilet satışı ile elde

ettiği gelirleri biriktirebilmesi anlamına gelmekle birlikte, ilgili maliyetleri de taşıması demektir. Ayrıca makul bir kâr öngörülmektedir.

#### **5.7.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Mevcut kamu hizmeti sözleşmesi doğrudan TRAINOSE'ye verilmiştir.

#### **5.7.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Mevcut mevzuata göre kamu hizmeti operasyonları mali tazminat yoluyla tazmin edilmektedir.

#### **5.7.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Tazminat düzeyi, öngörülen maliyetler ile gelirler arasındaki farkın sonucudur ve yıllık bazda tasvir edilmektedir. Kamu hizmetlerinin maliyetini belirlemek için dikkate alınan unsurlar aşağıdaki maliyetlerle ilgilidir:

- personel (şoför ve diğer mobil personel),
- altyapı masrafları,
- demiryolu araçlarından oluşan maliyetler (bakım, onarım, amortisman ve faiz),
- makas değiştirme hizmetleri,
- yolcu taşımacılığı hizmetlerinin işletilmesi için gerekli tesisatlar,
- KDV.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Demiryolları şirketi, bilet satışı ile elde edilen gelirler için KDV ödemek zorundadır. Bu KDV, demiryolu işletmesinin maruz kaldığı maliyetlerin tamamıdır. Maliyetler, hizmetin etkin bir şekilde uygulanmasından önce hesaplanması gerektiği için demiryolu şirketi, hizmetlerin genel maliyetinde dikkate alınması gereken KDV miktarını belirlemek için bir önceki yıl ödenen ortalama KDV'yi baz alacaktır.



#### **5.7.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Mevcut kamu hizmeti sözleşmesi 2011 yılında yürürlüğe girmiştir ve 2019 yılına kadar geçerliliğini sürdürecektir.

#### **5.7.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Yunanistan'daki demiryolu düzenleyici kurumunun kamu hizmeti taşımacılığı sağlanmasına ilişkin herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Yakın zamanda yolcu taşımacılığında (yol ve demiryolu) sorumlu bağımsız bir otorite oluşturulmuştur.

#### **5.7.6. Genel ödeme koşulları**

Prensipte tazminat, eşit olarak dağıtılan dört taksitle demiryolu işletmesine Yunan devleti tarafından peşinen ödenmelidir. Kamu hizmeti taşımacılığının sağlanması sonucu oluşan işletmecinin açığının önceden ödenen tazminatı aşması durumunda devletin sözde ek bir ödeme yapması beklenmektedir. Alınan tazminat, kamu hizmetlerinin sunumuyla bağlantılı gerçek açıktan daha yüksekse operatör, farkı herhangi bir faiz ödemedi iade etmekle yükümlüdür. Bununla birlikte kamu makamları, talep ettiği kamu hizmeti yükümlülüklerini finanse edecek konumda olmadığı için pratikte bu hükümler uygulanmamaktadır.

Tazminat KDV'ye tabidir. Yunan piyasasındaki geçerli koşullar göz önüne alındığında herhangi bir ceza öngörülmemektedir. Son olarak AB Yolcu Hakları Tüzüğü yurtiçi hatlarda muafiyetlerle uygulanmaktadır (CER, 2017, s.83).

## 5.8. İtalya

### 5.8.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması

İtalya'da kamu hizmeti yükümlülüklerinin ihale ve finanse edilmesi için yasal dayanak, 1370/2007 Sayılı Tüzüktür. Tüzük aşağıdaki ulusal yasaları yansıtmaktadır:

- 1370/2007 sayılı Tüzük ile uyumun sağlanması adına 2009 yılında bölgesel kamu hizmetleri için değiştirilen 422/1997 sayılı Kararname,
- 2007'de tadil edilen ulusal kamu hizmetleri için 166/2002 sayılı Kanun.

2000 yılından beri İtalya'da tekel yoktur. Bu amaca yönelik olarak, yabancı demiryolu şirketlerinin ve ekonomik dengelerin korunması için mütekabiliyet çerçevesinde açık pazar normlarından sapmalar yaşanmaktadır. 2001 yılına kadar kamu hizmeti operasyonlarının tamamı devlet tarafından finanse edilmekteydi. O günden bu yana -merkezlerin yerel yetkililere yetki devrinin genel olarak uygulanması zamanından beri- bölgesel hatlarda çoğunlukla sunulan kamu hizmeti yükümlülükleri bölge yetkilileri tarafından ihale ve finanse edilmektedir. Bu yasal çerçeveye göre bölgeler, kendi coğrafi alanındaki ulaşım faaliyetlerini planlamakla sorumludur.

Kuzeyden güney İtalya'ya bağlantı sağlayan uzun mesafeli gündüz ve gece şehirlerarası trenleri, doğrudan merkezi hükümet (Ekonomi Bakanlığı tarafından desteklenen Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı) tarafından Trenitalia'ya verilen bir KHY sözleşmesi ile işletilmektedir. Tüm kamu yolcu taşımacılığı, kamu hizmeti sözleşmeleri yoluyla verilmekte olup tüm kentsel, banliyö, bölgesel ve bölgeler arası hatlar kamu hizmeti yükümlülüğü altındadır.

İtalyan demiryolu piyasası, tüm hatları ile serbest ulaşım rekabetine açıktır. Hâlihazırda rekabet Trenitalia ve NTV'nin rekabet içerisinde demiryolu hizmetlerini işlettiği yüksek hızlı hat üzerinde gerçekleşmektedir. Bu durum dünya çapında tektir; çünkü sadece İtalya'da yurtiçi yüksek hızlı tren hizmetleri için rekabet eden iki demiryolu şirketi bulunmaktadır (CER, 2017, s.89).

### 5.8.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler

İtalya’da FS (Ferrovie dello Stato) Holding bünyesinde bulunan devlete ait “RFI-Rete Ferroviaria Italiana”, demiryolu altyapı işletmeciliği yapmaktadır. Aynı çatı altında “Trenitalia” demiryolu tren işletmecisidir. Ancak her birinin muhasebeleri ayrıdır.

Demiryolu altyapı işletmecisi olarak RFI;

- Şebeke bildiriminin hazırlanması,
- Altyapı kapasite tahsisi ve erişim sözleşmeleri,
- Altyapı kapasitesinin geliştirilmesi,

için çalışmaktadır.

İtalya’da bölgesel, orta ve uzun mesafe yolcu tren taşımacılığı kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında desteklenmektedir.

İtalya’da bölgesel kamu hizmeti yolcu taşımacılığı pazarında faaliyet gösteren birkaç şirket bulunmaktadır:

- Bölgesel hizmetlerin çoğunu kapsayan tamamen Ferrovie dello Stato Italiane’ye ait olan Trenitalia,
- Lombardiya’da faaliyet gösteren ve hisseleri %50-%50 Trenitalia ve F.N.M S.p.A. ait olan Trenord,
- Bölgesel ve yerel hizmetleri sağlayan çoğunluğu bölgesel otoritelere ait olan (iç operatörler) 20 veya daha fazla demiryolu işletmesi.

Bazı uluslararası hizmetler Trenitalia tarafından SBB ile işbirliği içinde İsviçre’ye veya İsviçre’den, bazıları ise DB/ÖBB ile işbirliği içinde Almanya ve Avusturya’ya ya da bu

ülkelerden olacak şekilde işletilmektedir.<sup>27</sup> SNCF, doğrudan rekabet içinde ve yolculuk boyunca belirli istasyonlar arasındaki kabotajla Milano'dan Paris'e kadar hızlı tren hizmetleri sunmaktadır. Trenitalia'ya ait bir demiryolu şirketi olan Thello, doğrudan rekabet içinde Paris'ten Milano/Venedik'e bir gece treni ve Milan'dan Marsilya'ya kabotaj<sup>28</sup> ile izin verilen bir şehirlerarası tren işletmektedir (ARAF Annual Report, 2014, s.30).

### 5.8.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı

Kamu hizmeti yükümlülükleri genelde ücretler ve tarifeler, bölgesel hizmetler açısından hat zeminleri ve İtalya'nın kuzeyi ile güneyi arasındaki uzun mesafeli demiryolu bağlantılarının etkin bir şekilde uygulanması yükümlülüğünden oluşmaktadır. KHY sözleşmesi, belli anahtar performans göstergelerinin (KPIs) belli olması ve sağlanan hizmetlerin kalitesinin doğrulanması için tren denetimlerinin yapılmasına ilişkin bir hüküm sayesinde izleme faaliyeti öngörmektedir.

Bölgesel hizmetler için kamu hizmeti sözleşmelerinde öngörülen temel nitel kriterler aşağıdakiler gibidir:

- dakiklik,
- güvenilirlik,
- koltuk kompozisyonu/teklifi,
- yolcu bilgileri (istasyonlarda, trende, genel iletişim),
- temizlik ve konfor (istasyonlarda ve trende),
- demiryolu taşıtları,
- ek hizmetler (bilet gişeleri vb.).

Hizmet sözleşmelerinin ekonomik değeri, aşağıdaki parametrelere dayanarak hesaplanan tren hizmetinin saatlik maliyetine dayanmaktadır:

---

<sup>27</sup> <http://www.railjournal.com/index.php/main-line/sbb-to-launch-frankfurt-milan-services-next-year.html>

<sup>28</sup> Kabotaj, aynı ülkedeki iki yer arasındaki malların veya yolcuların başka bir ülkeden nakliye operatörü tarafından taşınmasıdır.

- altyapı kullanımı için yapılan masraflar,
- ulaşım hizmetleri,
- ek hizmetler.

Her bölge bir katalog temelinde sağlanacak minimum nicel ve nitel standartlarını seçebilmektedir.

Devletle müzakere edilen uzun mesafeli hizmetler için kamu hizmeti sözleşmesinde öngörülen niteliksel standartlar şunlardır:

- dakiklik,
- güvenilirlik,
- temizlik ve konfor,
- demiryolu taşıtları.

Sunulacak hizmetlerin miktarı, kamu fonlarının varlığı temelinde devlet tarafından kararlaştırılmaktadır. Kamu hizmeti sözleşmesi, öngörülen standartların yerine getirilmesiyle bağlantılı bir tavan fiyat sistemine dayalı fiyat mekanizmasını öngörmektedir (CER, 2017, s.89-90).

#### **5.8.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Kamu hizmeti sözleşmeleri esasen demiryolu ile kamuya açık yolcu taşımacılığını kapsamaktadır. Bazı durumlarda marjinal karayolu taşımacılığını içerebilmektedir. Kapsamları aşağıdaki gibidir:

- tüm bölgesel ve yerel hizmetler,
- tüm yerel bölgelerarası hatlar.

Uzun mesafeli gündüz ve gece şehirlerarası trenlere ilişkin hizmet 2017-2026 dönemi için doğrudan devletin verdiği bir kamu hizmeti sözleşmesi kapsamında sağlanmaktadır. Son

olarak belirli uluslararası sınır ötesi hatlar da KHY tarafından kapsamaktadır. Daha ayrıntılı olarak belirtmek gerekirse;

- **İsviçre-İtalya:** Yerel otorite Regione Piemonte ve SBB tarafından işletilen ve Briga-Domodossola'yı kapsayan bir KHY bulunmaktadır. Trenitalia ve SBB tarafından yönetilen bir KHY hizmeti bulunmamasıyla beraber, diğer sınır ötesi hizmetler Trenord tarafından Bellinzona-Milan bağlantısında yan kuruluşu TILO (Ticino Lombardia) aracılığıyla yürütülmektedir,
- **Fransa-İtalya:** Yerel otorite Regione Piemonte ve Trenitalia tarafından işletilen Cuneo - Ventimiglia (Fransa'dan geçerek) kapsayan bir KHY bulunmaktadır,
- **Fransa-İtalya:** Yerel otorite Piemonte ve Trenitalia tarafından işletilen Limone Piemonte-Tende'yi (Fransa) kapsayan bir KHY ve yerel yönetim PACA ve SNCF tarafından işletilen bir KHY bulunmaktadır (CER, 2017, s.90).

Trenitalia ve Trenord birlikte yaklaşık 8.500 bölgesel KHY trenini çalıştırmakta ve günde yaklaşık 2 milyon yolcu taşımaktadır. 2016 yılında İtalya'da, günde 6.500 tren ile genel olarak 18 milyar yolcu-kilometresini temsil eden kamu hizmeti taşımacılığı gerçekleştirilmiştir. Bu rakamlar, bölgesel ve uzun mesafe hizmetleri arasında aşağıdaki gibi dağıtılmaktadır:

### **Bölgesel hizmetler**

Günde 6.278 tren

Yılda 18,6 milyar yolcu-km veya 150 milyon tren-km

### **Uzun mesafe hizmetleri**

Kamu hizmeti sözleşmesine dâhil 222 tren

Yılda 3,8 milyar yolcu-km veya 25,1 milyon tren-km (CER,2017,s.90).

### **5.8.5. Sözleşme**

Kamu hizmeti yükümlülükleri - taraflar arasında, yani demiryolu şirketi ve bölgesel veya ulusal otoriteler arasında- kamu hizmet şartlarını yerine getirmek için gereken ilave masrafları

karşılıyan bir kamu hizmeti sözleşmesinin imzalanması yoluyla belirlenmektedir. Her bölgesel otorite bir veya daha fazla sözleşme imzalayabilmektedir. Bazı durumlarda hattın daha küçük bölümleri, rekabetçi bir sözleşme ihalesine konu olabilmektedir. Ancak devlet, kendi yetki alanına giren hizmetler yani şehirlerarası ve gece trenleri için tek bir sözleşme yapmaktadır. Kamu hizmeti sözleşmelerinin çoğunluğu yenilenmekte ya da yeniden ihale edilmekte olup, bu gerçekleştikten sonra hepsi 1370/2007 sayılı Tüzüğe tam olarak uymak zorundadır (CER, 2017, s.90-91).

#### **5.8.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

1370/2007 sayılı Tüzük uyarınca, sözleşmeler doğrudan ya da rekabetçi ihale yoluyla verilebilmektedir. Şimdiye kadar Veneto, Lombardia, Emilia Romagna ve Piemonte'deki ilgili hizmetlerin tamamı veya bir kısmı için bölgesel yetkililer tarafından rekabetçi ihaleler düzenlenmiştir. 2015 yılında Emilia Romagna bölgesini kapsayan bir kamu hizmeti sözleşmesi 2019-2041 yılları arasında işletilmek üzere ihale edilmiştir.<sup>29</sup>

Ulusal kamu hizmeti sözleşmeleri şu ana kadar doğrudan ihale edilerek verilmiştir. Bununla birlikte bundan sonraki sözleşmelerin rekabetçi bir ihaleye tabi tutulacağı daha muhtemeldir. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, doğrudan Trenitalia'ya verilen KHY sözleşmesi altındaki güney İtalya ile kuzeyi birbirine bağlayan birkaç şehirlerarası ve gece treni için ihale yapma yetkisine sahiptir. KHY'lerin bölgesel otoriteler tarafından doğrudan ihale edilmediği bölgeler Valle d'Aosta, Sardunya ve Sicilya'dır. Bu bölgeler kendi adlarına devlet tarafından ihale edilmektedir. Ayrıca, Trentino Alto Adige/Südtirol bölgesine verilen özel statü nedeniyle, o bölgedeki hizmetler ayrı ayrı Bolzano/Bozen ve Trento Vilâyetleri tarafından ihale edilmektedir. Diğer tüm bölgeler kendi bölgelerindeki demiryolu hizmetleri için ihale etme yetkisine sahiptir (CER, 2017, s.91).

---

<sup>29</sup> <http://www.railwaygazette.com/news/passenger/single-view/view/emilia-romagna-operating-contract-awarded.html>

### **5.8.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Müzakereler, demiryolu işletmecisi ve ihaleyi yapan yetkili makam arasında gerçekleşmektedir. Uygulamada; şirket, otoritenin istediği hizmetin kapsamına ilişkin iş durumunu belirlemekte ve detaylı bir maliyet değerlendirmesi yapmaktadır. Ardından; mali plan, hizmetlerin hacmi ve gerekli kalite düzeyi ışığında taraflar arasında müzakere edilmektedir. Bu müzakere süreci, garanti edilen hizmetlerin nitel ve niceliksel gereksinim düzeyine de işaret edebilmektedir.

Sözleşmede üzerinde mutabakata varılan şartların inceleme süreci de öngörülmektedir. Devlet tarafından verilen sözleşmeler için ilgili zaman çizelgesi, sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 5 yıl iken, bölgesel hizmetleri kapsayan sözleşmeler için bu süreç başlangıç tarihinden bir yıl sonra gerçekleşebilmektedir. Bazı istisnalar dışında, 5 yıllık bir süre asgari şarttır. Bu süreci temel alarak, sözleşme hükümlerinin yeniden görüşülmesi veya devletin veya bölgesel otoritenin vermiş olduğu mali taahhüdün arttırılma ihtimalinin yeniden değerlendirilmesi, anlaşmaya varılan koşullarda meydana gelen belli ekonomik/mali dengesizlik durumunda ortaya çıkabilmektedir.

Son olarak tarife zorunluluklarına gelince, her bölgesel otoritenin kendi tarife sistemini düzenlediğini ve bu nedenle bölgesel hatlardaki ortalama bilet fiyatını hesaplamanın bir anlamı olmadığını belirtmek gerekmektedir (CER, 2017, s.91).

### **5.8.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Talep edilen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için verilen tazminat bu hizmetler yapılırken ortaya çıkan ekstra masrafları kapsamaktadır. Sözleşmenin özelliklerine bağlı olarak KHY'lerin tüm hizmet ağı veya bir bölümünde yerine getirilmesi için katlanılan masraflar, doğrudan finansal akış ve münhasır haklardan oluşan karma bir sistem yoluyla tazmin edilmektedir. Bu nedenle bu kamu hizmeti sözleşmelerinde "kiraz toplama" olasılığı yoktur (SDG, s.54).



Sözleşmelerin çoğunluğu net sözleşmelerdir; yani operatör bilet satışlarından gelir elde edebilmekte ve bu nedenle ilgili riskleri taşımak zorunda kalmaktadır. Bolzano/Bozen eyaletlerinde ilgili kamu hizmeti sözleşmesinin brüt bir sözleşme olduğu belirtilmelidir. Sınırlı kalite standartları ihlal edildiğinden nitel kısıtlamalar (örneğin, dakiklik, temizlik, klima ve diğer standartlar) ve cezalar sözleşmelere dâhildir. Tüm revize edilmiş ve yeni sözleşmeler, 1370/2007 sayılı Tüzük uyarınca yeterli tazminat seviyesini hesaplarken makul bir kâr öngörmektedir. Devletle imzalanan şehirlerarası ve gece trenlerini kapsayan KHY sözleşmesi yatırım sermayesine en çok %6 oranında bir getiri sağlamaktadır.

Tazminat %10 KDV'ye tabidir. KHY'nin yerine getirilmesi için uygulanan maliyetlerin izin verilen kapsamını sınırlayan ulusal yasalara uygun olarak tazminat derecesi, altyapı maliyetlerini dikkate almadan azami %65 olarak belirlenmiştir. Bu durumda hizmetin türüne bağlı olarak herhangi bir çeşitlilik veya farklılık yoktur.

KHY'nin yerine getirilmesi için yeterli düzeyde tazminat belirlenirken aşağıdaki maliyetler göz önünde bulundurulmaktadır:

- personel,
- enerji,
- altyapı masrafları,
- araçların bakımı ve onarımı,
- demiryolu taşıtları,
- yolcu taşımacılığının yapılabilmesi için gerekli tesisatlar,
- satış ağı. (CER, 2017, s.91-92)

Hem ulusal hem de bölgesel kamu hizmetlerine ilişkin tahmini masraflar yıllık bazda hesaplanmaktadır(1191/69 sayılı Tüzük mevcut sözleşmeler için geçerlidir ve 1371/2007 sayılı Tüzük ise yeni seçilenler için geçerlidir) ve düzenleyici tarafından artarda izleme kontrollerine tabi tutulmaktadır. Buna göre yapılan izleme denetimleri finansmanın gerçekleşen maliyetleri aştığını gösteriyorsa, fazla olan miktar bir sonraki yılın mali planından düşülmektedir. Devletle kamu hizmeti sözleşmesinin bir parçasını oluşturan mali plan, kamu

fonlarının fiilen bulunabilirliğiyle ilgilidir. Bu nedenle mali kısıtlamalar olması durumunda ödeme garanti edilemez.

#### **5.8.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Devlet tarafından belirli hizmetler için yapılan ulusal kamu hizmeti sözleşmelerinin asgari süresi 5 yıldır. Devam eden sözleşme 2026 yılına kadar geçerli kalacaktır. Bölgesel düzeyde yapılan bölgesel kamu hizmeti sözleşmeleri, taraflar arasında müzakere edilenlere bağlı ve 1370/2007 sayılı Tüzüğe uygun olarak değişken bir süreye sahiptir. Tüm yeni sözleşmeler 9 yıl için imzalanırken revize edilen sözleşmelerin asgari süresi 2 yıl, azami süresi 9 yıl olabilmektedir.

Uzun süredir devam etmekte olan sözleşmeler demiryolu şirketine, yeni demiryolu araçlarının edinilmesi veya mevcut filonun modernize edilmesi gibi amaca uygun yatırımlara girişebilecek kadar ekonomik istikrar sunmaktadır. Buna ek olarak bu sözleşmeler teknolojik açıdan gelişmiş bilgi sistemlerinin yerleştirilmesi ve bilet satışı gibi yolcuların deneyimini iyileştirebilecek diğer emtia yatırımlarına da izin vermektedir (CER, 2017, s.92-93).

#### **5.8.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Düzenleyici Organ, Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (USRF), İtalya'da demiryolu pazarını 2001/14/EC sayılı Direktife uygun olarak düzenlemek için kurulmuş bir organdır. Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde kurulan bir ofis olmakla birlikte bağımsız karar yetkisine sahiptir.

Demiryolu düzenleme organı, İtalya'daki kamu hizmeti sözleşmelerinin imzalanması sürecinde yer almamaktadır. Ancak, yurtiçi ve yurtdışı serbest rekabet piyasası olması durumunda KHY sözleşmelerinin ekonomik dengesi ile ilgili kontroller yapmaktan sorumludur ve bölge yetkilileri tarafından düzenlenen rekabetçi ihaleleri izleme rolü bulunmaktadır (SDG, s.49).

### 5.8.6. Genel ödeme koşulları

Devletle yapılan kamu hizmeti sözleşmesi için ödeme, İtalyan Hükümeti tarafından yılda bir kez yapılmaktadır. Bölgelerde ödeme üçer aylık dönemler halinde verilmektedir; ancak taksitlerin düzgünlüğü her zaman tatmin edici değildir. Bu nedenle işletmecilerde maddi sıkıntılara neden olmaktadır.

Bölgesel otoriteler KHY'yi devletten aldıkları fonlama seviyesine göre finanse etmektedir. Verdikleri tazminat seviyesini marjinal olarak arttırmak ve dolayısıyla hizmet seviyesini arttırmak için yalnızca birkaç bölgesel makam bölgesel finans kullanmaktadır. Buna göre belirlenmiş niteliksel ve niceliksel kriterlere uyulmaması halinde operatöre cezalar uygulanmasını öngören bir ceza sistemi bulunmaktadır. Bu gibi cezalar, tüm ilgili koşulların ihlali durumunda geçerlidir. Örneğin, tren hakkında bilgi verme gereği ile ilgili olarak Trenitalia, bölgesel hizmetler konusunda aşağıdakileri garanti etmeyi taahhüt etmektedir:

- hoparlörlü trenlerde, tren durakları ile ilgili bilgi yayılması;
- gecikmeler veya uzun süreli durmalar durumunda, durumla ilgili bilginin hoparlör veya mümkünse doğrudan personel tarafından etkili bir şekilde yayılması. (Tren söz konusu rotadaki gecikmeyi telafi ederse ceza uygulanmaz. Tren şefinin duyuru yapması halinde, 10 dakikanın üzerindeki gecikmeler hesaba katılmaktadır.)

Doğal afetler (heyelan, taşkın, vb.) veya yetkili bir makamın emri gibi dış faktörlerden kaynaklanan gecikmeler durumunda, ceza sistemi geçerli olmayacaktır. Altyapı eksikliklerinin sağlanan hizmetlerin kalitesini etkilemesi mümkün olsa da tazminat seviyesiyle doğrudan bir bağıntı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, altyapıya atfedilen sebeplerden ötürü gerekli kalite seviyesine ulaşılamazsa verilen tazminat azaltılmayacaktır.

İtalya'daki altyapı niteliğinin ve kalitesinin optimal olmadığı -bu da sonunda demiryolları operatörleri tarafından sağlanan hizmetlerin kalitesini etkilemektedir- gerçeğine rağmen, İtalyan Devleti tarafından bugüne kadar 1371/2007 sayılı AB Yolcu Hakları Tüzüğünde herhangi bir muafiyet söz konusu olmamıştır (CER, 2017, s.92).

## 5.9. Hollanda

### 5.9.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması

Hollanda'da kamu yolcu taşımacılığı hizmetleri şu şekilde düzenlenmektedir:

- Yolcu Taşıma Yasası 2000 (Wet personenvervoer 2000 veya Wp 2000). Wp 2000, demiryolu, karayolu veya feribotla sağlanıp sağlanmadığına bakılmaksızın, her türlü kamusal yolcu taşımacılığı hizmetlerine uygulanabilmektedir.
- Kamu hizmeti sözleşmelerinin verilmesini ve içeriğini daha ayrıntılı olarak açıklayan Yolcu Taşımacılığı Hakkındaki Kararname 2000 (Besluit personenvervoer 2000 veya Bp 2000);
- Demiryolu altyapısına erişim, şebeke beyannamesi, demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisi, erişimi, ücretleri, servisleri vb. için kurallar belirleyen Demiryolları Kanunu ve ilgili Kararnameler ve Yönetmelikler.

Bu yasalar, 1370/2007 sayılı Tüzük (EC) ve 2012/34/EC sayılı Direktif gibi ilgili Avrupa mevzuatlarıyla uyumludur. 2012/34/EC sayılı Direktife uyum sağlamak adına, demiryolları teşebbüsleri tarafından sağlanacak hizmetler ile demiryolu altyapısının kullanımı için ücretlerin alınmasına ilişkin hususlarda değişiklikler ve bazı yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler Temmuz 2015'te yürürlüğe girmiştir (CER, 2017, s.102-103).

Devletin sahipliğinde bulunan ProRail, neredeyse tüm ağ için altyapı yöneticisidir. ProRail, altyapı yönetiminden sorumlu olmasının yanı sıra trafik kontrolü ve kapasite tahsisinden sorumludur. Bu sorumluluklar da dâhil olmak üzere altyapı yönetimi, ProRail tarafından Devletçe verilen imtiyaz üzerine yürütülmektedir. ProRail'in sorumlulukları aşağıda yer almaktadır.

- Tren kapasite yönetimi,
- Tren yolu yönetimi,
- Gerçek zamanlı yolcu bilgileri,

- İstasyonlarda yolcu transfer alanlarının yönetimi,
- Altyapı yönetimi ve geliştirilmesi (Finger vd., 2012, s.72-75).

Demiryolu ile toplu taşıma hizmetleri, ulusal ana demiryolu ağını (Hoofdrailnet) dikkate alarak Ulaştırma ve Çevre Bakanlığı tarafından verilmektedir. Ocak 2015'ten itibaren bu ağ aynı zamanda Amsterdam'dan Brüksel'e kadar olan hızlı tren demiryolu altyapısının Hollanda bölümünü de içermektedir. Bakanlık, bu ağın işletilmesi için 2025 yılına kadar geçerli olacak bir kamu hizmeti sözleşmesini Hollanda Demiryolları'na (NS) vermiştir.

Demiryolu ve/veya karayolu ile bölgesel toplu taşıma hizmetleri yetkili yerel (il) makamlar tarafından verilmektedir. Bu hizmetler için kamu ihaleleri zorunludur. Uluslararası yolcu hizmetleri NS tarafından ticari gruplar vasıtasıyla işletilmektedir. Bu hizmetler arasında Thalys (SNCB / NMBS ve SNCF ile birlikte), IC-Brüksel (SNCB / NMBS ile) ve IC-Berlin (DB ile) bulunmaktadır. Diğer demiryolu şirketleri NS ile birlikte sınır ötesi hizmetleri de yürütmektedir. Örneğin, Arriva sınır ötesi hizmet olan Groningen-Nieuweschans-Leer'i (Almanya) uluslararası kamu hizmeti sözleşmesine dayanarak yürütürken, DB Regio, Enschede-Münster/Dortmund hatlarını işletmektedir (CER, 2017, s.103; Van de Velde, Eerdman, Westerik, 2010, s.13-15).

Uluslararası yolcu hizmetleri ile ilgili olarak açık uluslararası yolcu hizmetleri hakkındaki 869/2014 (EC) sayılı Tüzük büyük önem taşımaktadır. Özellikle ara duraklar olması yani kabotaj durumunda Hollanda'nın ana demiryolu ağında büyük bir etkiye sahiptir. Yeni bir uluslararası hizmetin mevcut kamu hizmeti yükümlülükleri üzerindeki etkilerini değerlendirmek için ulusal düzenleyici kurum (Tüketici ve Piyasalar için Yetki Dairesi, ACM), nitelikli kuruluşların talebi olması halinde bir ekonomik denge testi hazırlamaya yetkilidir.

### **5.9.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

Ana demiryolu ağında çalışma hakkı Ulaştırma ve Çevre Bakanlığı tarafından NS'ye doğrudan ihale edilmektedir. İlk sözleşme 2005 yılında NS'ye verilmiş olup ikinci kez 2015

yılında verilmiştir. Bu ikinci imtiyaz, 2024 yılına kadar geçerli olacaktır. Bölgesel demiryolu hizmetleri, bölgesel yetkili makamlar tarafından rekabetçi toplu taşıma pazarının bir parçası olarak (2017'de tren-kilometreler olarak tahmin edilen pazar payı) aşağıdaki operatörlere kamuya açık bir şekilde ihale edilmiştir:

- Transdev (Connexion) (pazar payı% 0-10)
- DB (Arriva) (pazar payı% 70-80)
- NS (pazar payı% 5-15)
- Keolis (Syntus) (pazar payı% 0-10)

NS dışındaki bu demiryolu işletmecileri, demiryolu ile sadece bölgesel toplu taşıma hizmetlerini işletmektedir. Bazen de bu hatları karayolu kamu yolcu servisleri ile (otobüs) karma olarak işletmektedir (CER, 2017, s.103).

### **5.9.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Wp 2000 ve Bp 2000, bir kamu hizmeti sözleşmesinin (imtiyaz) içeriğini kapsamlı bir şekilde düzenlemekle birlikte kamu hizmet yükümlülükleri her bir sözleşmenin özel gerekliliklerine bağlı olarak değişebilmektedir. Bu gereklilikler aşağıdaki şekilde olabilmektedir:

- tarifeleri artırmak için operatöre bırakılan belirli paylarda tarife yükü (Bu pay müzakereye tabidir),
- yoğun şehirlerdeki trenlerin minimum sıklığı,
- engelli ve hareket kabiliyeti sınırlı olan yolculara hizmetler,
- bisikletlilere kolaylıklar gibi diğer şartlar.

Kalitatif kriterler yetkili merciler tarafından belirlenmektedir. Bu kriterler, önceden görüşlerini bildirme hakkına sahip olan çeşitli tüketici çıkar gruplarıyla görüşülmektedir. Demiryolu altyapısının kalitesi ve kullanılabilirliği, yüksek kaliteli kamu hizmeti taşımacılığının sağlanması için kilit parametrelerdir. Bazı durumlarda altyapının kalitesinin

eksikliği veya kapasite kısıtlamaları uygulanması durumları şiddetli tartışmalara yol açabilmektedir. Bununla birlikte genel olarak Hollanda demiryolu altyapısının kalitesi yüksek standarttır. 2013 yılında Hollanda Hükûmeti, demiryolu altyapısını Avrupa Demiryolu Trafik Yönetim Sistemi (ERTMS) ile uyumlu hale getirme kararı almıştır.

#### **5.9.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Kamu hizmeti sözleşmeleri; tren, metro, tramvay veya otobüs hizmetleri için ayrı ayrı veya bu yöntemlerin bir kombinasyonu olarak imzalanmaktadır. Ülke çapında çok modlu sözleşmeler giderek artan oranda imzalanmaktadır. Örneğin, Amsterdam'da sözleşme; metro, tramvay, feribot ve otobüs taşımacılığı kapsamaktadır. Ülkenin doğu ve güney kesiminde kombine tren ve otobüs sözleşmeleri bulunmaktadır.

Sadece yurtiçi yolcu hizmetleri, demiryolu ile toplam yolcu trafiğinin yaklaşık %95'ini temsil eden kamu hizmeti sözleşmeleri kapsamındadır. Kalan trafik uluslararası yolcu hizmetlerini kapsamaktadır. Sayısal olarak 2015 yılında Hollanda'daki kamu hizmeti yükümlülükleri günde yaklaşık 6.500 tren işletilerek yaklaşık 18.500.000 yolcu-kilometre taşınması olarak gerçekleşmiştir (CER, 2017, s.103).

#### **5.9.5. Sözleşme**

Kamu hizmeti operasyonları, hizmet türüne bağlı olarak iki tür kamu hizmeti sözleşmesi (imtiyaz) sonucunda verilmektedir:

- Ulaştırma Bakanlığı tarafından verilen tüm ana demiryolu ağı için tek bir sözleşme içeren kamu hizmeti operasyonları,
- Bölgesel demiryolu ağı için belirli bir hat veya bir dizi hattı kapsayan, söz konusu sözleşmelere dâhil olan ve yetkili yerel makamlar tarafından verilen kamu hizmeti operasyonları.

Tüm kamu hizmeti sözleşmeleri kamu hukukuna tabidir ve kamuya açıktır.

### **5.9.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Kamu hizmeti sözleşmeleri, bölgesel toplu taşıma hizmetleri için ya da ana demiryolu ağı için doğrudan müzakere yoluyla ya da rekabetçi bir kamu ihale prosedürü yoluyla verilmektedir. Belirtildiği gibi yerel demiryolu hizmetleri için kamu hizmeti sözleşmeleri zorunlu kamu ihale süreci yoluyla verilmektedir. Pratikte yetkili makam, belirli hatlar için talep edilen kamu hizmet koşullarını (frekans ve kalite açısından) belirlemekte ve maksimum fiyatı belirtmektedir (tazminat açısından). Ardından ihaleye giren demiryolu şirketleri kamu hizmet koşullarını kapsayan bir hizmet önermektedir. Ana demiryolu ağı için kamu hizmeti sözleşmesi, Wp 2000'e uygun olarak doğrudan pazarlık yoluyla NS'ye verilmiştir. Bu sözleşme Hollanda Parlamentosu tarafından onaylanmak ve NS tarafından açıkça kabul edilmek zorundadır (Van de Velde vd., 2010, s.25-28)

### **5.9.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Ana demiryolu ağı üzerinde çalışma hakkına sahip olmak için NS, Bakanlığa yıllık 80 milyon avroluk bir sözleşme ücreti ödemektedir. Öte yandan bölgesel bir kamu hizmeti sözleşmesini yürütmek için demiryolu teşebbüsleri yerel makamlardan tazminat almaktadır. Tazminat seviyesi değişiklik gösterebilir ve ihale prosedürünün sonucudur. Demiryolu şirketleri, hizmet gerekliliklerini gerçekleştirmek için gerekli gördükleri ücreti tekliflerinde fiyatlandırıp bildirmektedir.

Her demiryolu şirketi, demiryolu altyapısının kullanımı için Hollanda altyapı yöneticisi ProRail'e ücret ödemekle yükümlüdür. Bazen bu ücretler doğrudan yerel makam tarafından karşılanmaktadır. Hollanda'da raylı sisteme giriş ücretleri işletilen tren hizmetleri nedeniyle doğrudan maruz kalınan maliyetlere dayanmaktadır (CER, 2017, s.104).

### **5.9.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Tazminatın seviyesi açıkça önceden belirlenmeli ve öngörülen maliyetler ile gelirler arasındaki farkı kapsamalıdır. Bir tren hizmetinin işletilmesi ile ilgili tüm masraflar ve ilgili



gelirler, yeterli tazminat seviyesinin belirlenmesinde dikkate alınmaktadır. Kamu ihale prosedüründe dikkate alınabilecek maliyet türleri, gelir çeşitleri ve kombinasyonları ile ilgili herhangi bir sınırlama yoktur. Bir sözleşmenin doğrudan verilmesi durumunda, taraflar ilgili tüm maliyet ve gelirleri müzakere etmektedir. Bununla birlikte tazminat düzeyi, sözleşme hükümleri ve koşulları, 1370/2007 sayılı Tüzüğün öngörülen asgari standartlarını karşılamak zorundadır.

#### **5.9.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Bir kamu hizmeti sözleşmesinin süresi tek demiryolu olup olmadığı ile çok modlu (otobüs ve demiryolu hizmetleri dâhil) veya tek modlu otobüs sözleşmesinin olup olmadığına bağlıdır. Yerel Taşıma Otoriteleri tarafından verilecek imtiyazların maksimum süresi genellikle 5 yıldır. Operatörün yeni demiryolu taşıtlarını tanıtmaya taahhütleri olduğunda 10-15 yıllık süre kabul edilmektedir. Yalnızca demiryolu hizmetlerini kapsayan sözleşmelerin ve multimodal sözleşmelerin kapsandığı maksimum süre 15 yıldır. Tek modlu otobüs sözleşmeleri azami 10 yıla kadar verilebilmektedir. Uygulamada öngörülen süre genellikle maksimumdan kısadır (Finger vd., 2012, s.77-78).

#### **5.9.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Ulusal düzenleyici kurum olarak Tüketici ve Piyasalar Kurumu (ACM), kamu ihale prosedürü dışındaki ana şehirlerde ihale edilen otobüs/tramvay/metro sözleşmeleri için denetleme görevi yapmaktadır. Ayrıca yukarıda belirtildiği gibi ACM, yeni bir uluslararası demiryolu hizmetinin etkilerini değerlendirmek için birincil amaçlı test veya ekonomik denge testi yürütmeye yetkilidir.

Bu iki görevin yanı sıra, ACM'nin kamu hizmeti sözleşmelerinin içeriğine veya ihalesine ilişkin belirli bir rolü yoktur. Yetkili makam olarak Bakanlık veya yerel bir makamın sözleşme üzerinde denetleyici görevi bulunmaktadır (CER, 2017, s.105).

### **5.9.6. Genel ödeme koşulları**

Ödeme, belirlenen aralıklarla (üç ayda bir) düzenli taksitlerle yapılmaktadır. Ödemenin sıklığı tatmin edici kabul edilmektedir. Tazminat, bazen KDV'ye tabii tutulabilir; ancak daha sonra geri alınabilmektedir. Mali açıdan bakıldığında ödemenin bazı durumlarda normal gelir kaynağı olarak kabul edilen sözleşmenin koşullarına bağlı olduğu söylenebilmektedir.

Anlaşmaya varılan niteliksel kriterlere uyulmaması halinde Bakanlık veya yetkili bölge idaresi sözleşmede öngörülen ilgili eş cezaları uygulamaya koyabilmektedir. Gecikmeler durumunda yolculara ödenen tazminat, 1371/2007 sayılı AB Yolcu Hakları Tüzüğü'nün (EC) kabul edilmesinden önce NS tarafından zaten verilmekteydi. NS tarafından verilen tazminat şartlarının 1371/2007 sayılı Tüzüğü'nün standart hükümlerinden daha tatminkâr olduğuna dikkat edilmelidir (CER, 2017, s.104-105).

## **5.10. Polonya**

### **5.10.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması**

Kamu hizmeti taşımacılığı, Polonya'da bir dizi metinle düzenlenmektedir. 1370/2007 sayılı Tüzük doğrudan Polonya hukuk sistemine uygulanmıştır. Buna ek olarak Polonya'daki toplu taşıma pazarı, 16 Aralık 2010 tarihli Yasa (Dz.U. 2011 No.5, poz.13) ile düzenlenmektedir. AB yasalarına göre düzenlenmiş en önemli yasal düzenlemelerin ikisi dışında aşağıdaki metinler demiryolu yolcu taşımalarına ilişkin olarak düzenlenmiştir:

- 28 Mart 2003 Demiryolları Kanunu (20 Ekim 2016'da tadil edilmiştir),
- Demiryolu altyapısına erişim ve kullanım koşulları hakkında 27 Şubat 2009 tarihli Altyapı Bakanlığı Yönetmeliği,
- Kamu İhale Kanunu Hakkında 29 Ocak 2004 tarihli Kanun;
- Toplu taşıma araçlarında indirim yapma hakkı ile ilgili 20 Haziran 1992 tarihli Yasa.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> <http://www.utk.gov.pl/en/market-regulation-and-l/public-transport/6778,Public-transport.html>

Polonya'da kamu hizmeti taşımacılığı iki düzeyde organize edilmektedir:

- Merkezi (Bakanlık tarafından),
- Merkezi olmayan şekilde (Voivodeship Marshals olarak adlandırılan 16 ayrı bölgesel makam tarafından).

Polonya'da kamu hizmeti yükümlülükleri çerçevesindeki ulaştırma organizasyonu ilkeleri 20 Ekim 2016 yılında değiştirilmiş ve demiryolu taşımacılığına ilişkin olan 28 Mart 2003 tarihli Demiryolu Yasası'nda belirtilmiştir. Halen demiryolu yolcu hizmetleri 12 taşıyıcı tarafından sağlanmakta ve böylece demiryolu yolcu pazarında çeşitlilik sağlanmaktadır (CER, 2017, s.108).

#### **5.10.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

Polonya yolcu piyasasında kamu hizmeti demiryolu taşımacılığı aşağıdaki kurumlar tarafından yürütülmektedir:

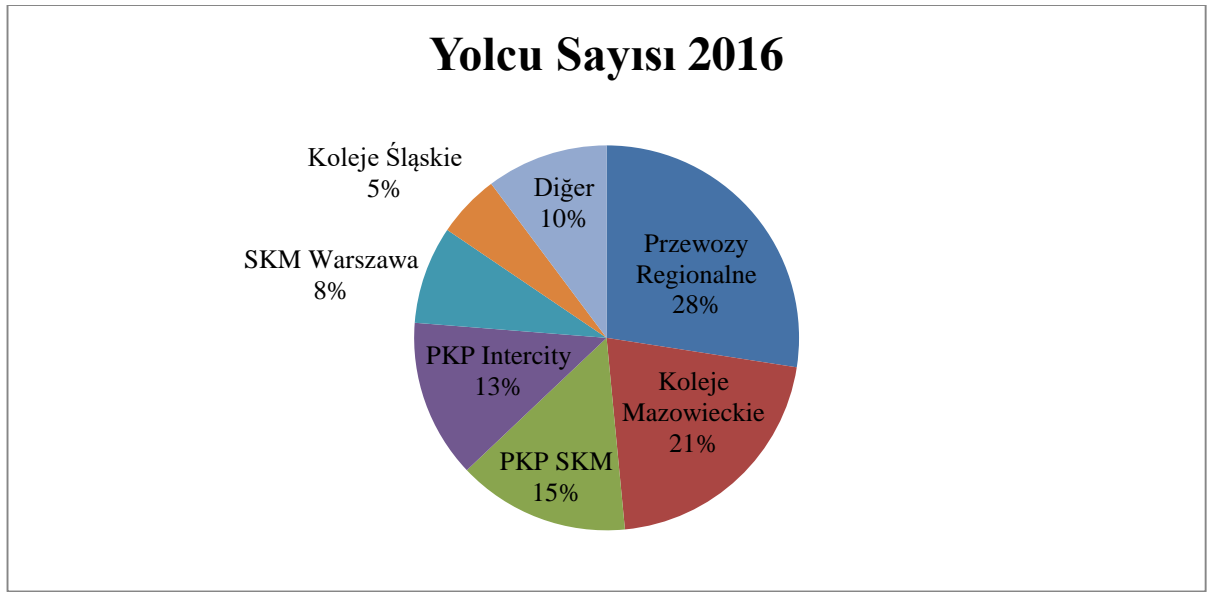
- PKP Intercity S.A.- KHY ve ticari hizmetlere dayalı bölgelerarası ve uluslararası hizmetler,
- Przewozy Regionalne sp. z o.o. (PR)- bölgesel ve sınır ötesi hizmetler,
- PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o. (PKP SKM)- bölgesel/kentsel,
- Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o.- kentsel,
- Koleje Mazowieckie sp. z o.o.- turizm dönemlerinde bölgesel/kentsel, bölgeler arası,
- Szybka Kolej Miejska w Warszawie sp. z o.o.- kentsel,
- Arriva RP sp. z o.o.- bölgesel,
- Koleje Dolnośląskie S.A.- bölgesel/kentsel,
- Koleje Wielkopolskie sp. z o.o.- bölgesel,
- Koleje Śląskie sp. z o.o.- bölgesel/kentsel,
- Usedomer Baderbahn GmbH- sınır ötesi,

- Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o.- bölgesel, kentsel.<sup>31</sup>

En fazla sayıda yolcu şu anda Przewozy Regionalne şirketi tarafından taşınmaktadır. PR'nin pazar payı 2016'da %27'nin üzerinde seyretmektedir. İkinci en büyük operatör 2016 yılında %21 paya sahip olan Koleje Mazowieckie (KM) şirketi olmuştur. Üçüncü operatör ise %14'ün üzerinde pazar payıyla PKP şirketi olmuştur.

Ulusal düzeyde faaliyet gösteren en büyük yolcu demiryolu şirketi 2016 yılında %13'ün üzerinde pazar payıyla (yolcu sayısı) PKP Intercity SA'dır. Yolcu kilometrelerinde (% 49,4) de en büyük pazar payı şu an PKP Intercity SA tarafından sağlanmaktadır (CER, 2017, s.108-109).

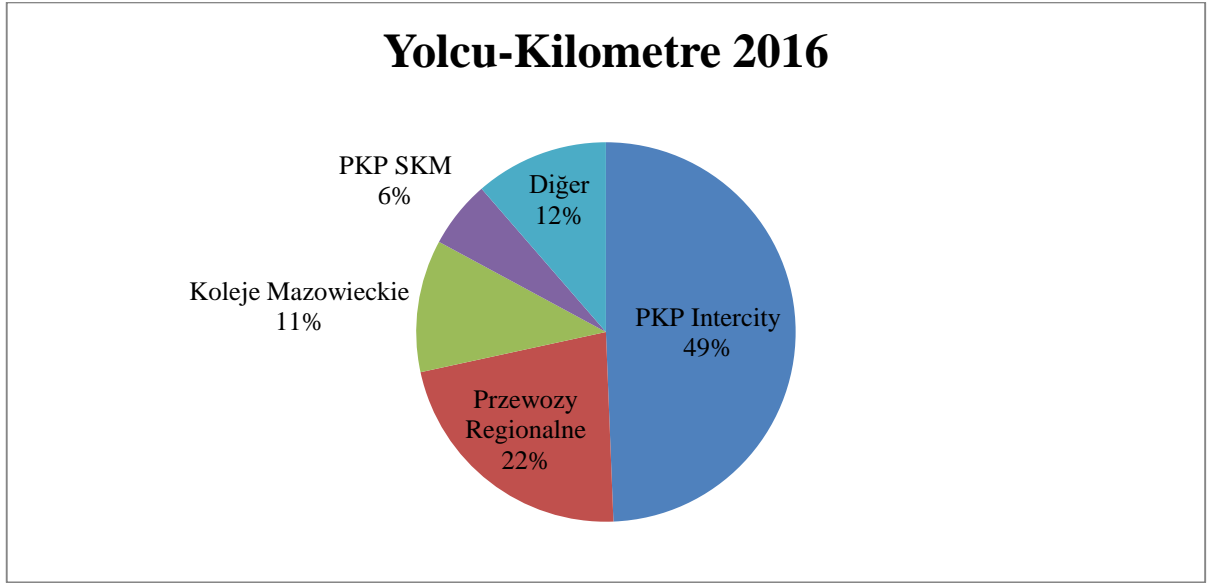
**Şekil 5.1.: Demiryolu yolcu operatörlerinin 2016 yılında pazardaki payı (yolcu sayısı)**



Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

<sup>31</sup> Funkcjonowanie rynku transportu kolejowego w Polsce w 2010 r.  
<http://www.utk.gov.pl/download.php?s=1&id=2061> p. 15

**Şekil 5.2.: Demiryolu yolcu operatörlerinin 2016 yılında pazardaki payı (yolcu-km)**



Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

### **5.10.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Kamu hizmeti yükümlülükleri, 1370/2007 sayılı Tüzükte sağlanan tanıma doğrudan atıfta bulunan 16 Aralık 2010 tarihli toplu taşıma hakkındaki Kanun'da tanımlanmaktadır.

Bu yükümlülükler şunları içermektedir:

- nüfusun bazı sosyal grupları için tarifeler ve zorunlu indirim yükümlülükleri,
- öğrenciler ve stajyerler için tarifeler ve zorunlu indirim yükümlülükleri,
- bölgelerdeki servis frekansları (bölgesel ulaşım),
- ülke genelindeki servis frekansları (uzun mesafeli taşımacılık),
- nitel kriterler.

PKP Intercity tarafından işletilen bölgeler arası hatlarda ortalama bilet fiyatı 2016 yılında 6,99 Avro; PKP SKM ve PR tarafından işletilen bölgesel, şehir içi ve banliyö hatlarda ise sırasıyla 1,70 Avro ve 1,30 Avro'dur.

Merkezi ya da bölgesel(voivodeships) olsun giderek artan sayıda kamu yetkilisi, nitel kriter taahhütlerinin yüksek bir seviyeye getirilmesini sağlamaktadır. Bu durum sağlanacak hizmetlerin genel maliyetleri hesaplarken göz önüne alınmaktadır. Operatör ile kamu otoritesi arasında nitel kriterlerin seviyesi ile ilgili müzakereler yılda bir kez yapılmaktadır.

PR Şirketi ile yapılan KHY sözleşmelerinde yer alan kalite kriterleri şunlardır:

- %90-95 düzeyinde dakiklik,
- uygun düzeyde güvenlik, hijyen koşulları, konfor ve adil hizmet sunmak,
- doğru bilgi sunmak (istasyon duyuruları da dahil olmak üzere),
- zaman çizelgesi hakkında bilgi,
- biletleme hizmeti (bilet masalarında, trenlerde, operatörler tarafından kabul edilen diğer yerlerde),
- fiyatlar hakkında bilgi,
- demiryolu araçlarının bozulması durumunda, yerine taşıma araçlarının sağlanması,
- küçük çocuklu ebeveynler, hamile kadınlar ve engelliler için vagonlarda özel koltuklar koymak,
- personel.

PKP Intercity Şirketi ile yapılan KHY sözleşmelerinde yer alan kalite kriterleri ise şunlardır:

- dakiklik,
- emniyet ve güvenlik koşulları, hijyen koşulları, konfor ve adil hizmet,
- doğru bilgi sunmak (istasyon duyuruları da dahil olmak üzere),
- zaman çizelgesi hakkında bilgi,
- biletleme hizmeti / bilet dağıtım organizasyonu,
- fiyatlar hakkında bilgi,
- küçük çocuklu ebeveynler, hamile kadınlar, engelli insanlar ve hareket kabiliyeti azalmış kişiler için vagonlarda özel koltuklar koymak,
- düzenlilik,

- personel.

Altyapının kötü durumda olması durumunda çeşitli hız sınırları uygulanmaktadır. Bu sınırlama işletimin kapsamını sınırlamakta, çalışan trenlerin sıklığını azaltmakta ve bu da kapasite ve demiryolu taşıtında daha da eksikliklere neden olmaktadır. Sonuç olarak demiryolu taşımacılığının çekiciliği ve rekabet gücünde bir azalma kaydedilmektedir. Bu kriterlere ek olarak ve yolcu sayısını arttırmak için operatör, belirli hatlarda veya belirli kentsel bölgelerdeki hizmetler için ilave fiyat indirimi sağlayabilmektedir. Ancak bu indirimler, hizmetten sorumlu kamu idaresi ile görüşülmek ve onlarca kabul edilmek zorundadır (CER, 2017, s.109-110).

#### 5.10.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı

2005 yılına kadar sadece bölgesel hizmetler kamu hizmeti sözleşmesi temelinde gerçekleştirilmekteydi. 2006 yılından beri bölgesel hizmetler (şehir içi ve şehir dışı hatlar dâhil), bölgeler arası ve uluslararası trafik kamu hizmeti sözleşmeleri kapsamına girmektedir.

Genel olarak kamu hizmeti yükümlülükleri altında yapılan hizmetler, PKP InterCity'nin operasyonlarının yaklaşık %73'ünü ve PR şirketi operasyonlarının %90,5'ini kapsamaktadır.

**Tablo 5.2.: Bölgelerarası hizmetler (PKP Intercity) yolcu sayısı**

	2015	Pay%	2016	Pay%
<b>KHY</b>	20.969.230	67.2%	28.041.083	72.8%
<b>Ticari</b>	10.218.250	32,8%	10.490.512	27,2%

Kaynak: CER, Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, 2017

#### 5.10.5. Sözleşme

Kamu hizmeti taşımacılığı iki farklı idari düzeyde organize edildiğinden hat türüne bağlı olarak çok sayıda sözleşme bulunmaktadır. Merkezi olarak organize edilen hatlar için taşımacılık konularından sorumlu olan Bakanlıkla imzalanan iki sözleşme bulunmaktadır; biri

bölgelerarası hatlarla ilgili kamu hizmeti yükümlülüklerini kapsayan ve diğeri tüm ülkedeki uluslararası hatları kapsayan iki çerçeve sözleşmedir. Yıllık sözleşmeler daha sonra ilgili bu çerçeve sözleşme temelinde imzalanmaktadır.<sup>32</sup>

Voivodeship Marshals (Bölgeler) ile farklı sözleşmeler yapılmaktadır (her voivodeship için en az bir tane - 16 voivodeships bulunmaktadır). Bunlar, tüm bölgesel hatları (şehir içi hatlar ve banliyö hatları dâhil) kapsamaktadır. Bazı bölgeler kamu hizmeti operasyonlarını her biri için ayrı bir sözleşme yaparak parçalara ayırmaya karar verebilmektedir. Buna göre belirli hatlar ayrı bir sözleşmenin konusu olabilmektedir.

PR için sözleşmeler, zaman çizelgesinin yürürlüğe girmesinden en geç altı ay önce imzalanmaktadır. PKP Intercity için bir yıllık sözleşmenin kapsamı, belirli bir bütçe yılının başlamasından en geç 1 ay önce belirlenmektedir. Sözleşmeler aslında demiryolu taşımacılığı ile ilgilidir. Kentsel ulaşımı (otobüs ve metro) kapsayan entegre bir biletleme sistemi ile birlikte çok modlu bazı sözleşmeler bulunmaktadır. Bu gibi durumlarda farklı operatörler gelir paylarına katılmaktadırlar. PR ve PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z oo, 2009 yılında düzenlenen ihale sonucunda, bölgede yürütülen toplu taşıma hizmetleri için imzalanan dokuz sözleşmeden ikisini kazanmıştır. PKP Intercity için ulusal hizmetler ile ilgili mevcut sözleşme 2021 yılına kadar geçerlidir ve 1370/2007 sayılı Tüzüğe dayanan yeni rejim altında ulaştırma konularında sorumlu Bakanlıkla imzalanmıştır. Genel olarak sonuçlanan sözleşmeler ticari ve idari kanunlara tabidir (CER, 2017, s.100-101).

#### **5.10.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Polonya kanunları hem rekabetçi bir ihale sürecini izleyerek hem de tek bir yüklenici ile doğrudan müzakereleri takiben sözleşme imzalama imkânı sunmaktadır. Yerel Voivodeshipslerin büyük çoğunluğu - sadece üç veya dört bölge hariç - rekabetçi ihale tercih etmektedir. Bununla birlikte geçerli bir başvurunun yapılmadığı durumlarda sözleşme doğrudan verilmektedir. Bölgelerarası ve uluslararası hat sözleşmeleri, doğrudan kendi

---

<sup>32</sup><http://www.utk.gov.pl/en/market-regulation-and-l/public-transport/6778,Public-transport.html>



sececeği operatöre (PKP Intercity) taşımacılık konularında sorumlu Bakanlık tarafından verilmektedir. (SPUTNIC, 2009, s.8)

#### **5.10.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Demiryolu işletmecisi ve yetkili makam arasında etkili ve şiddetli müzakereler yapılmaktadır. Bununla birlikte bunlar esasen niteliksel ölçütlere ve yükümlülüklerin maliyetleri ile sağlanan (ya da sağlanması muhtemel) tazminat seviyesi arasındaki korelasyon üzerindeki manevra kabiliyeti ile ilgilidir. Demiryolları teşebbüsleri yetkili otoriteyle görüşmelerde etkili bir rol oynamaktadır; ancak bu durum sınırlıdır.

Kamu hizmeti sözleşmelerinin tazminat düzeyi her hat için maliyetlerin ve gelirlerin hesaplanmasına göre sözleşmeden sözleşmeye değişmektedir. Operatöre münhasır haklar verilmesine rağmen Polonya'da kiraz toplama mümkün değildir. Sözleşme ödemeleri, ilgili makam (Ulaştırma konularından sorumlu bir Bakanlık veya bir Voivodeship) ile operatör arasında yapılan bir sözleşme temelinde yapılmaktadır (SDG, s.76).

#### **5.10.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Tazminatın seviyesi; yerel hükümet meclisi (Sejmik) tarafından önerilen belirli bir yıl için Bütçe Önergesi şeklinde tanımlanmaktadır. Tazminat, kamu hizmeti yükümlülüğünün getirdiği açığı kapatmak için yerel hükümet tarafından tahsis edilen mali araçlardan oluşmaktadır. Açık, bir yandan bilet satışlarından ve yasal indirim uygulanan sübvansiyonlardan elde edilen gelirler arasındaki farkı teşkil etmekte iken diğer yandan bölgesel taşımacılığın yürütülmesinin maliyetini teşkil etmektedir. Bununla birlikte her bölgede (voivodeship) açığın yerel yönetim tazminatlarından daha yüksek olduğu görülmektedir.

PKP Intercity ile ilgili olarak; tazminat, tazminat hesaplama rehberlerine (sözleşmeye ek) göre hesaplanmaktadır. Kılavuzlar, 1370/2007 sayılı Tüzüğe göre hazırlanmaktadır. Tazminatın toplamı; maliyetler, gelirler ve makul bir kârı kapsamaktadır. KHY sözleşmeleri,

devlet finansmanına tabi demiryolları hatları yerine bir tren listesi içermektedir. Maliyetlerin üzerinde bir gelir elde edilmesi durumunda, tazminat talebi azaltılacaktır. 22 Şubat 2011 tarihinden beri yeterli tazminat seviyesinin belirlenmesinde makul bir kâr dikkate alınmaktadır. PKP Intercity için 2016 yılında beklenen makul kar %2 seviyesindedir.

Hem bölgeler arası hem de bölgesel hizmetler için tazminat seviyesi hesaplarken dikkate alınan ana maliyetler aşağıdaki gibidir:

- personel,
- enerji,
- altyapı masrafları,
- araçların bakımı ve onarımı,
- ilgili amortisman giderleri de dâhil olmak üzere demiryolu taşıtları,
- yolcu taşımacılığı hizmetlerinin işletilmesi için gerekli tesisatlar,
- diğer ek sabit masraflar.

2016 yılında hat erişim ücretlerinin ortalama düzeyi kentsel trafik (PKP SKM) için 2,84 Avro, bölgesel trafik için (3,01 Avro) (PKP SKM) ve bölgelerarası trafikte (PKP Intercity) 1,85 Avro'dur (CER, 2017, s.111-112).

#### **5.10.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Demiryolu taşımacılığında kamu hizmeti sözleşmeleri 15 yıla kadar sabit şartlarla sonuçlandırılmaktadır.<sup>33</sup> Bölgeler arası hizmetler için çerçeve anlaşma 3 ile 6 yıl arasında imzalanmaktadır. Bu çerçeve anlaşma yıllık kamu hizmeti sözleşmelerinin imzalanmasının temelini oluşturmaktadır. Çerçeve anlaşma uzun süreli olmasına rağmen yıllık sözleşmelerin imzalanmasını, bilinçli iş kararlarının benimsenmesini ve ekonomik verimlilik hedefinin başarılmasını zorlaştırmaktadır.

---

<sup>33</sup> <http://www.utk.gov.pl/en/market-regulation-and-l/public-transpor/6778.Public-transport.html>

#### **5.10.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Polonya yasalarına göre düzenleyici organ -Demiryolu Taşımacılık Ofisi- KHY sözleşmelerinin taslaklarını değerlendirmekte ve açık erişim ile ilgili kararlar vermektedir. Buna ek olarak kalite standartlarını ve sözleşmelerin hükümlerini uygun şekilde yerine getirmesini ve aynı zamanda Yolcu Hakları Tüzüğünün etkili bir şekilde uygulanmasını denetlemektedir.

Ayrıca Rekabet ve Tüketiciler Koruma Bürosu (UOKIK), bölgeler arası hizmetlerin (doğrudan PKP Intercity) ihale edilmesi ve çerçeve sözleşmesinin oluşturulmasında yer almış olup anlaşmanın koşullarını monopolistik uygulamalar ve tüketiciler haklarının korunması açısından denetlemektedir (CER, 2017, s.114).

#### **5.10.6. Genel  deme koşulları**

 deme, düzenli olarak yapılmakta ve operatörler tarafından genellikle tatmin edici olduğu kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle, likidite eksikliği veya diğer mali problemlere yol açmaz.  deme KDV'ye tabi değildir.

Altyapı idaresinin sınırlı finansmanı nedeniyle altyapı Polonya'da oldukça zayıf olduğundan özellikle tren hızı, gecikme ve iptaller açısından yolculara sağlanan hizmetlerin kalitesi etkilenmektedir. Bu nedenle Hükümet, demiryolu şirketinin karşılayacağı ek masraflardan kaçınmak için Yolcu Hakları Tüzüğünden büyük muafiyetler yapmaktadır. Açıkçası, bunun demiryolu operatörünün genel imajı üzerinde olumlu bir etkisi yoktur ve pazarlama politikasını ve dolayısıyla diğer ulaşım modlarına kıyasla rekabet gücünü büyük ölçüde etkilemektedir.

Sözleşmeye bağlı yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde operatör tarafından ödenmesi gereken sözleşmeye bağlı cezalar bulunmaktadır. Bunlar, bölgesel sözleşmelere dâhil olan aşağıdaki hedeflerle ilgilidir:

- dakiklik,
- uygun düzeyde güvenlik, hijyen koşulları, konfor ve adil hizmet sunmak,
- engelli insanlara yönelik hizmetlere erişimi kolaylaştırmak,
- hizmet koşulları hakkında doğru bilgi sunmak,
- tarifeler hakkında bilgi,
- biletleme hizmeti (bilet masalarında, trenlerde, operatörler tarafından kabul edilen diğer yerlerde),
- fiyatlar hakkında bilgi,
- yerinde bir ulaşım aracı sunmak,
- takvimde listelenen tüm trenlerin çalıştırılması. (SPUTNIC, 2009, s.7-8)

Gecikmelerle ilgili olarak, aşağıdaki hususlar geçerlidir:

- **Bölgesel ve kentsel trafik:** 10 dakikanın üzerindeki gecikmeler cezaya tabidir ve aylık ödemenin belirli bir yüzdesine veya sabit bir miktara göre ceza verilir,
- **Bölgelerarası trafik:** Bir KHY kapsamında sunulan hizmetlerin gecikmesi durumunda 1371/2007 sayılı Tüzük yürürlüktedir.

Gecikmelerin nedenini ayırt etmek için iki gösterge dikkate alınmaktadır:

- dakiklik (zamanında çalışan trenlerin yüzdesinin bir göstergesi),
- nitelikli dakiklik (operatörün arızasından dolayı gecikmiş trenlerin yüzdesinin bir göstergesi).

Aşağıdaki durumlarda hiçbir tazminat talep edilmediğine dikkat edilmelidir:

- eğer gecikmeler altyapı çalışmalarının sonucuysa (modernizasyon, tamir vb.),
- eğer gecikmeler savunma, güvenlik veya doğal felaketler sonucuysa,
- operatörden bağımsız olarak hatlardaki olaylar nedeniyle gecikmeler oluyorsa,
- gecikmeler, diğer gecikmiş trenlerle bir takas bağlantısının sağlanması gerekliliğinden kaynaklanıyorsa. (CER, 2017, s.112-113)

## 5.11. Slovenya

### 5.11.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması

Slovenya'daki kamu hizmeti taşımacılığı, Demiryolu Taşımacılığı Kanunu ve AB kamu hizmeti düzenlemelerini de içeren İç ve Dış Sınırlardaki Bölgesel Demiryolu Yolcu Taşımacılığı Kamu Hizmeti Yükümlülükleri Kararnamesi (Slovenya Cumhuriyeti Resmi Gazetesi, No 99/2008) ile düzenlenmektedir. 1370/2007 sayılı Tüzük, Kararname'ye tam olarak yansımaktadır.

Kamu hizmeti operasyonları, genel olarak yukarıda anılan Kararname'de tanımlanmaktadır. Kamu hizmeti taşımacılığı Slovenya'nın merkezinde, Altyapı Bakanlığı vasıtasıyla devlet tarafından organize edilmektedir. Kamu hizmeti taşımacılığı, iç ve sınır ötesi bölgesel yolcu taşımacılığının hemen hemen tamamını kapsayan ülke çapında sağlanmaktadır. Slovenya'daki yolcu taşımacılığının %95,6'sı kamu hizmeti yükümlülükleri altında düzenlenmektedir. Ülkenin küçüklüğü göz önüne alındığında bölgesel ve uzun mesafe yolculukları arasında herhangi bir ayırım yapılmamaktadır.

Uluslararası yolcu trafiğine açılan pazar, Ocak 2010'dan beri rekabete açık bulunmaktadır. Ancak yolcu trafiğine yönelik iç piyasa henüz rekabete açık değildir. Bugüne kadar Slovenya'da uluslararası hatlar için herhangi bir talep olmamıştır (CER, 2017, s.126).

### 5.11.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler

Sloven iç pazarında faal olan tek bir yolcu demiryolu işletmecisi bulunmaktadır: Tamamı SŽ d.o.o.'ya ait olan SŽ-Potniški promet d.o.o.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> <http://eugo.gov.si/en/permits/permit/12507/showPermit/>

### **5.11.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Demiryolu taşımacılığında kamu hizmeti yükümlülükleri, devlet adına Altyapı Bakanlığı ve demiryolu işletmecisi arasında yapılan sözleşmede yıllık olarak ve ayrıntılı şekilde tanımlanmaktadır.

Sözleşme aşağıdaki hususları içermektedir:

- yolcu taşımacılığı hacmi, kamu hizmeti düzeyi,
- nüfusun belirli sosyal grupları için tarifeler ve zorunlu indirim yükümlülükleri,
- hizmet frekansları (onaylanmış zaman çizelgesi),
- mali rapor (aylık),
- tüm trenlerde yolcu hesaplaması (yılda bir kez),
- kamu hizmet operatörleri (demiryolları ve otobüs şirketleri) arasındaki fiyatların, yılda bir kez veya herhangi bir fiyat artışı öncesinde karşılaştırılması,
- yolcu hizmetleri kalitesi.

Nitel ölçütler kamu hizmeti yükümlülüklerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bunlar diğerlerinin yanı sıra emniyet, konfor, hız, demiryolu vagonunun taşıma kapasitesi vb. ile ilişkilidir. Sözleşmede belirtilen kalite parametreleri: dakiklik (100 kilometre başına dakika olarak hesaplanmıştır), personelin görünüşü üzerine müşteri memnuniyeti, program, tren ve istasyonların düzenlenmesi (CER, 2017, s.127).

### **5.11.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Yurtiçi yolcu hatlarının neredeyse tamamı kamu hizmeti yükümlülüğü altındadır. Tüm iç ve sınır ötesi bölgesel demiryolu yolcu taşımacılığını kapsamaktadır. Genel olarak tüm yolcu demiryolu hatlarının %95,6'sı kamu hizmeti yükümlülüğü altındadır. Diğer %4,4, kendilerine hiçbir devlet desteği verilmeyen belirli trenleri temsil etmektedir.

2016 yılında Sloven bölgesinde günlük olarak işletilen ve 36.700 yolcu (günde) taşıyan yaklaşık 592 yolcu treni bulunmaktadır. Bu, 2016 yılında iç hatlarda ve sınır ötesi bölgesel yolcu taşımacılığında yaklaşık 13,4 milyon yolcu temsil göstermektedir. 2013 ile 2016 yılları arasındaki KHY yolculuğunun ortalama ücreti 2.55 Avro'dur (CER, 2017, s.127).

#### **5.11.5. Sözleşme**

Kamu hizmeti yükümlülükleri, Demiryolu Taşımacılığı Kanunu ve yürürlüğe giren Kararname'de yasal bir şekilde tanımlanmaktadır. Bu temelde demiryolu işletmecisi ve Devlet adına Altyapı Bakanlığı arasında bir sözleşme yapılmaktadır. Karakteristik olarak sözleşme yalnızca demiryolu ile taşımayı kapsarken diğer ulaşım şekilleri ayrı ayrı ele alınmaktadır. Bununla birlikte 2016 yılında tüm taşımacılık modlarının tek bir çerçeveye entegre edilmesi için bir plan bulunmaktadır. Şimdiye kadar tren ve otobüs ücret sistemlerinin lise ve üniversite öğrencileri için entegrasyonu tamamlanmışken, 2018 yılı için diğer yolcu gruplarıyla entegrasyon planlanmaktadır.

Bölgenin tamamı için tek bir sözleşme imzalanmaktadır. Bu sözleşme; Kamu maliyesi Kanunu, Slovenya Cumhuriyeti bütçesinin uygulanmasına ilişkin Kanun ve İç ve Sınır Ötesi Bölgesel Yolcu Taşımacılığında Zorunlu Kamu Hizmetlerinin Uygulanmasına İlişkin Kararname'ye dayanan bir kamu hukuk sözleşmesidir (CER, 2017, s.127).

##### **5.11.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Kamu hizmeti sözleşmeleri hâlihazırda Slovenya'da doğrudan verilmektedir. SŽ, tüm ağda yolcu hizmetleri sağlamakla yükümlüdür ve ticari açıdan uygun olmadığına karar verilen hizmetlerin sona erdirilmesine izin verilmemektedir. Bazı nadir durumlarda, demiryolu işletmecisine sözleşme veren makam tarafından alınan bir karar temelinde belirli sınırlı hatların kapatılmasına izin verilmektedir. 2016'dan itibaren entegre bir toplu taşıma sistemi getirilmiştir.

### **5.11.5.2. Sözleşme müzakereleri**

2010 yılına kadar kamu hizmeti yükümlülüklerinin kapsamı ve ilgili tazminat operatörle devlet arasındaki müzakerelere tabi değildi. Kısa süre önce özellikle maliyetler ile ulaştırma gereksinimleri arasındaki korelasyona ilişkin olarak bazı görüşme ve müzakereler başlamıştır.

Kamu hizmet yükümlülüklerinin tazminatı, AB Tüzüğünde öngörülen metodolojiyi izleyen net finansal etki olarak hesaplanmaktadır. Tazminat, operatörün sağladığı performansa uygun olarak ödenecektir. Tazminat, doğrudan ödemeler ve münhasır haklar arasındaki bir karışım yoluyla sağlandığından operatörün herhangi bir gelir kaybı yaşamaması için ulusal topraklarda kiraz toplama yetkisi yoktur. Bununla birlikte sözleşme, operatörün yıllık iş planına dayandığından operatör için kısmi bir risk içermektedir. Başka bir deyişle, performans devlet tarafından öngörülen ve üzerinde anlaşmaya varılanın altındaysa gelir kaybı telafi edilmez. Öte yandan, bilet satışlarından elde edilen gelirlerin fazla kısmı operatör tarafından biriktirilmektedir (net sözleşme). Bununla birlikte uzun yıllar boyunca tazminat, kamu hizmeti taşımacılığında elde edilen gelirlerdeki eksikliği etkin bir şekilde örtmekte yetersiz kalmıştır. Sayısal olarak 2015'te verilen tazminat, KHY ile ilgili maliyetlerin %50,1'ini kapsarken 2016 yılında %54'ünü kapsamıştır (CER, 2017, s.127-128).

### **5.11.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Tazminat düzeyi, bir önceki yılın sonunda yıllık olarak müzakere edilmektedir. Tazminat seviyeleri önceden açıkça belirlenmek zorundadır. Tahminlere oranla aşırı kayıp olması durumunda tazminatın yeniden müzakere edilmesi imkânı yoktur. Tazminat düzeyi, öngörülen maliyetler ile gelirler arasındaki farkın sonucudur.

Söz konusu hizmetin genel maliyetlerinin hesaplanması aşağıdaki maliyetlere dayanmaktadır:

- personel,
- enerji,



- altyapı masrafları,
- araçların bakımı ve onarımı,
- (eski) borç ödemeleri - demiryolu taşıtları kredi faizleri için finansal giderler,
- diğer sabit giderler, amortisman giderleri, sigorta primleri, reklam,
- bilgisayar ekipmanlarının ve tesislerin bakımı, diğer hizmetler için maliyetler (satışlar, ödemeler, idare, kiralama, nakliye ve posta hizmetleri, temizlik).

İsteğe bağlı olarak; pazarlama maliyetleri, belirli zaman çizelgelerinin tanıtımı gibi diğer maliyetler genel maliyete dâhil edilebilmektedir. Slovenya'daki hat erişim ücretlerinin ortalama seviyesi 3.30 Avro'dur (tren-kilometre).

Genel olarak iç hatlar ve sınır ötesi bölgesel yolcu taşımacılığı kamu hizmeti operasyonları gelirleri aşağıdakilerden oluşmaktadır:

- bilet satış gelirleri,
- sübvansiyonlar (kamu hizmeti),
- diğer gelirler (promosyon vb.).

Sunulan maliyetlerin ve gelirlerin doğruluğu ve haklılığı, sözleşme veren makam tarafından yıl boyunca yapılan düzenli denetimler ve kontroller yoluyla kontrol edilmekte ve denetlenmektedir. 1370/2007 sayılı Tüzükte öngörülenin aksine, yeterli bir tazminat seviyesi hesaplanırken makul bir kâr hesaba katılmaz (CER, 2017, s.128).

#### **5.11.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Kamu hizmeti sözleşmeleri yıllarca yıllık bazda imzalanırken, 2010 yılında imzalanan en son sözleşme 10 yıl (2010-2019) süreyle imzalanmıştır. Bu husus, işletme faaliyetinin daha etkili ve uzun vadeli planlanmasına olanak tanıdığı için operatör için mantıklı bir gelişmedir.

#### **5.11.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Slovenya Cumhuriyeti Demiryolu Taşımacılığı Kurumu, sadece kamu hizmet sözleşmesinin uygulanması ile ilgili güvenlik kontrollerini yapmaktadır. Bu nedenle müzakere sürecine veya tazminat seviyesinin belirlenmesine müdahale etmez.

#### **5.11.6. Genel  deme koşulları**

 deme aylık olarak yapılmaktadır. Her ayın başında, yolcu taşıma miktarlarının (yolcu sayısı ve tren-kilometresi) tahmini Altyapı Bakanlığına gönderilmektedir. Bu tahmin, aylık  denek sübvansiyonların hesaplamasına temel oluşturmaktadır. Bir sonraki ay geçmiş ayın nihai raporu gönderilmek zorundadır. Tazminat KDV'ye tabidir. Ancak  denen KDV'ler geri alınabilmektedir. KHY sözleşmesine ek olarak kamu hizmeti operatörü tarafından işletilen tren-kilometreler, aylık bazda sözleşme makamına fatura edilmektedir.

Slovenya'daki altyapı yeterli kalite seviyesindedir ve bu nedenle yolcu hizmetlerinin sağlanmasını etkilemez. Operatörün performansı yetersizse tüm gecikmeler, iptaller veya kısmi hizmet iptallerine mücbir sebep olmadığı sürece ceza uygulanmaktadır. Gerçek tazminatın azaltılması, tüm sübvansiyonun geri alınması gibi cezalar işletmecinin arzu edilen performansa ulaşması durumunda faizsiz olarak daha sonra geri ödenmektedir.

Ayrıca 1371/2007 sayılı Yolcu Hakları Tüzüğü, Slovenya'daki kamu hizmeti taşımacılığına tam olarak uygulanmaktadır. Bununla birlikte gecikmeler altyapı eksikliklerine dayandırıldığında Yolcu Hakları Tüzüğünde  ng r len tazminat, şirketin altyapı birimi tarafından karşılanacaktır. Başka herhangi bir durumda, operatör üçüncü taraflara yapılan tüm tazminatları üstlenmektedir.

2016 yılında demiryolu taşımacılığı ulaştırma masraflarının karşılanması için toplam 2.385.587,07 Avro (KDV dâhil) alınmıştır. İhale eden makam, yolcuların yorumları ve şik yetlerine ilişkin sunulan raporlarla sözleşmede öngörülen yükümlülüklerin ve niteliksel

kriterlerin aylık olarak yerine getirildiğini değerlendirmektedir. Ayrıca yolcu memnuniyet seviyesi ile ilgili bir anket her yıl gerçekleştirilmektedir (CER, 2017, s.128-129).

## **5.12. İspanya**

### **5.12.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması**

Şu anda İspanya'daki demiryolu kamu hizmeti operasyonlarıyla ilgili yasal çerçeve esas olarak aşağıdaki mevzuat bölümlerinden oluşmaktadır:

- Demiryolları Sektörü Kanunu, 29 Eylül 2015 tarihli ve 38/2015 Sayılı Kanun,
- Altyapı ve demiryolu hizmetleri ile ilgili 20 Temmuz 2012 tarihli ve 22/2012 Sayılı Kararname,
- 30 Aralık 2004 tarihli ve 2387/2004 Sayılı Kraliyet Kararnamesi, demiryolu sektörü düzenlemesi,
- Renfe Tüzüğü: 30 Aralık 2004 tarihli ve 2396/2004 Sayılı Kraliyet Kararnamesi,
- 1370/2007 sayılı Tüzük, İspanyol kanun sistemi üzerinde doğrudan etkisi olan düzenlemeler,
- Kamu hizmeti yükümlülüklerine tabi demiryolu yolcu hizmetleri kuran 30 Aralık 2010 tarihli Bakanlar Kurulu Anlaşması.

### **5.12.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

2012 yılında 20 Temmuz 2012 tarihli ve 22/2012 tarihli Kraliyet Kararnamesi uyarınca Renfe Operadora, faaliyetlerini yeniden düzenlemek ve dört farklı kardeş şirkete bölünmek zorunda kalmıştır. Bunlardan biri olan Renfe Viajeros, S.A., yolcu taşımacılığında sorumlu demiryolu işletmecisi rolünü üstlenmektedir. Diğerleri ise; lojistikten sorumlu Renfe Mercancías, bakım ve endüstriyel işlerden sorumlu Renfe Fabricación y Mantenimiento ve mevcut demiryolu araçlarının idaresinden sorumlu Renfe Alquiler de Material Ferroviario şirketleridir (RENFE Annual Report, 2016, s.13).

Uluslararası yolcu trafiği 2007/58/EC sayılı Direktif uyarınca 2010 yılından beri rekabete açıktır. Renfe ve SNCF, bugüne kadar iki şirket arasında imzalanan bir işbirliği anlaşması sonucunda İspanya ve Fransa arasında uluslararası hizmetler gerçekleştirmektedir. Bununla birlikte bu hizmet yüksek hızlı hatlar üzerinde tamamen ticari bir temelde işletilmektedir (CER, 2017, s.129-130).

### **5.12.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

1370/2007 sayılı Tüzüğe göre, Renfe'nin 30 Aralık 2010 tarihli Bakanlar Kurulu Anlaşmasına ek olarak verilen banliyö ve orta mesafe hizmetleri, kamu hizmeti yükümlülüklerine tabi ilan edilmiştir. Bu amaçla 16 Aralık 2013 tarihinde Renfe-Operadora ile Bayındırlık Bakanlığı arasında bir KHY sözleşmesi imzalanmıştır.

Diğer konular içinde bu sözleşme istenen hizmetin aşağıdaki yönlerini düzenlemektedir:

- kamu hizmeti yükümlülüklerinin yerine getirilmesi için Hükümet tarafından Renfe'ye ödenecek tazminat düzeyi. Bu tazminatın tutarı 1 milyar 507 milyon Avro'dur,
- Renfe'nin kamu hizmeti yükümlülüklerini ve istasyonların banliyö demiryolu ağında işletilmesini ve ticari kullanımını Altyapı Yöneticisi ile imzalanan anlaşmaya uygun olarak yürütme görevi (ADIF),
- sözleşmeli hizmetlerin yürütülmesinde kullanılacak olan vagon,
- kalite, dakiklik ve memnuniyet seviyeleri için standartlar. (RENFE Annual Report, 2016, s.14-15).

### **5.12.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Kamu hizmeti yükümlülükleri, orta mesafeli yüksek hızlı tren hatları da dâhil olmak üzere 30 Aralık 2010 tarihli Bakanlar Kurulu Anlaşması'nın eklerinde listelenen Kamu Yararı Demiryolu Ağı üzerindeki tüm Renfe orta mesafe ve banliyö hizmetleri için geçerlidir ve hükümetin yetkisi altındadır.

Kamu hizmeti yükümlülükleri, Katalonya Topluluğu'ndaki düzenli ve bölgesel hizmetlerde de geçerlidir. Katalonya Hükümeti (Generalitat de Catalunya), 30 Aralık 2009 tarihli 2034/2009 Kraliyet Kararı ve 26 Kasım 2010 tarihli 1598/2010 Kararı ile kendilerine devredilen bu kamu hizmeti yükümlülüklerinin ihale edilmesi ve izlenmesi için yetkili kılınmıştır. Böylece Hükümet ile imzalanan sözleşme dışında Katalonya Hükümeti ile ayrı bir anlaşma yapılmıştır.

Demiryolu yolcu trafiğinin yaklaşık %6,7'sini kapsayan uzun mesafeli hizmetler, kamu hizmeti yükümlülüğü altında işletilmemektedir. Renfe, bu hizmetleri sunan tek demiryolu şirkettir. 2015 yılı verilerine ve 2016 yılındaki geçici verilere göre toplam yurtiçi yolcu pazarının yaklaşık %44,1'i kamu hizmeti yükümlülükleri kapsamındadır. Bu Renfe'nin yolcularının %93,4'ünü temsil etmektedir. 2016 yılında günde yaklaşık 5.079 trenin işletilmesi sonucu toplamda 10 milyar 887 milyon yolcu-kilometre KHY kapsamında gerçekleştirilmiştir. Son olarak, KHY trafiğindeki ortalama bilet fiyatı 2016 yılında 1,64 Avro'dur (CER, 2017, s.130).

#### **5.12.5. Sözleşme**

2013-2015 dönemi için Hükümet ile Renfe Operadora arasında imzalanmış olan ve yukarıda sözü edilen kamu hizmeti sözleşmesi 2016 ve 2017 yılları için uzatılmıştır. Renfe Katalonya'da, Katalonya Hükümeti ile yapılan anlaşma uyarınca kamu hizmeti yükümlülüklerini yerine getirmektedir.

KHY sözleşmesi net bir sözleşmedir. Böylelikle Renfe, bilet satışlarından elde edilen geliri toplamaktadır. Ayrıca ilgili riskleri de üstlenmektedir. Hükümetle olan sözleşmede makul bir kâr için herhangi bir hüküm bulunmadığına dikkat edilmelidir. Aksine yukarıda açıklandığı üzere banliyö ve bölgesel KHY hizmetleri üzerinde farklı yetkilere sahip olan Katalonya Topluluğu'nda ilgili KHY sözleşmesi %3'lük bir makul kazanç öngörmektedir (CER, 2017, s.130).

### **5.12.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Merkezi Hükümetle imzalanan ve devam eden kamu hizmeti sözleşmesi doğrudan müzakere süreci sonrasında verilmiştir.

### **5.12.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Sözleşme, hizmetin karşılaması gereken nitel standartları şart koşturmaktadır. Bu standartlar sözleşmenin ekinde öngörüldüğü gibi müzakere edilmekte ve taraflarca kabul edilmektedir. Çoğunlukla dakiklik, konfor, güvenlik ve müşteri hizmetleri ile ilgilidir ve algılanan kalite ve memnuniyet düzeyleri endeksine karşı değerlendirilmektedir (E.Z.Goni, 1999, s.9).

### **5.12.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Kamu hizmet yükümlülükleri için tazminat, 1370/2007 sayılı Tüzük ve Bakanlar Kurulu Anlaşması uyarınca Hükümet ile Renfe Operadora arasındaki sözleşmede belirlenmiştir. Merkezi hükümetle yapılan kamu hizmeti sözleşmesi; bölgesel hatları, orta mesafe ile banliyö hatları (Cercanías) ve yüksek hızlı uzun mesafe hatların bir bölümünü kapsayan farklı hizmet türleri için kamu hizmeti yükümlülüklerini içermektedir. Sözleşme, doğal olarak her hizmet türü için adil bir ücret ödenmesini sağlayan hesap ayırımı yükümlülüklerini öngörmektedir.

Tazminat, doğrudan finansal akışa ve münhasır haklara dayanmaktadır. Dolayısıyla, kiraz toplama olasılığı bulunmamaktadır. KHY'nin yerine getirilmesi için verilecek yeterli tazminat seviyesinin hesaplanmasında dikkate alınan çeşitli maliyetler; personel, enerji masrafları, altyapı erişim masrafları, araçların ve demiryolu araçlarının gerekli bakım ve onarım masrafları, yolcu taşımacılığı hizmetlerinin işletilmesi için kurumların yanı sıra amortisman ve diğer mali maliyetler (CER, 2017, s.131).

#### **5.12.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Merkezi hükümetle olan sözleşme ilk olarak 2013'ten 2015'e kadar hizmetlerin sağlanması ile ilgili olarak iki yıllık bir süre için imzalanmıştır. Renfe Operadora ile Bayındırlık Bakanlığı arasında yapılan görüşmeler sonucunda 2016 ve 2017 yılları için sözleşme uzatılmıştır. Müzakereleri devam eden yeni sözleşmenin 2018 yılında yürürlüğe girmesi planlanmaktadır.

#### **5.12.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Demiryolu Düzenleme Komitesi, kamu hizmeti sözleşmelerinin verilmesi ve izlenmesi sürecine müdahil olmamaktadır. İlgili yetkili makamlar Bayındırlık Bakanlığı ile Ekonomi ve Maliye Bakanlığı'dır.

#### **5.12.6. Genel ödeme koşulları**

Genel ödeme koşulları, Hükümet ile Renfe Operadora arasında imzalanan sözleşmede belirlenmektedir. Ödemeler, yıllık hesaplar kapatıldığında ve incelendiğinde yıllık bazda gerçekleşmektedir. 2016 yılı verilerine göre kamu hizmeti yükümlülüğünün yerine getirilmesi için verilen tazminat derecesi, ortaya çıkan tüm masrafları karşılamaktadır. Belirtilen nitel kriterlere uyulmaması durumunda tazminat düzeyinde bir düşüş öngören bir ceza sistemi bulunmaktadır. Son olarak 1371/2007 sayılı Yolcu Hakları Tüzüğü bazı sözleşmelerden muaf tutularak uygulanmaktadır (CER, 2017, s.131).

### **5.13. İsveç**

#### **5.13.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması**

İsveç muhtemelen en liberal demiryolu sistemine sahip ve ilgili reformları en erken başlatan Avrupa ülkesidir. 1988'de tüm tren işlemleri altyapı yönetiminden ayrılmış ve böylece iki ayrı tüzel kişi kurulmuştur: demiryolu operatörü olarak SJ ve ana altyapı

yöneticisi olarak Banverket. Demiryolları sektöründe İsveç'in düzenleyici reformları, kar elde etmeyen yerel ve bölgesel demiryolu hatlarının sorumluluğunun idari bölgelerin Toplu Taşıma Otoriteleri'ne (PTA'lar) devri ile başlamaktadır. Bu iki temel değişiklik, ticari olmayan ilk sözleşmelerin 1989-1990 yılları arasında ihale edilmesini mümkün kılmıştır. O günden bu yana İsveç demiryolu sistemi liberalizasyon sürecine tam uyum sağlamaktadır.

İsveç'te yolcu demiryolu hatlarında, bölgesel yetkililerin rekabetçi ihale yoluyla tren hizmetlerini sağlamasının mümkün olduğu 1990 yılından bu yana kademeli olarak devlet denetimi azaltılmaktadır. Bu tarihe kadar, devlete bağlı görevli operatör SJ (İsveç Demiryolları) tüm yolcu piyasasında tekel rolünü üstlenmiştir. Bölgesel hatlarda özel operatörlerin girişini ve kurulmasını takiben, ticari olmayan uzun mesafe hatlarının ihale edilmesi 1993 yılında başlamıştır (Nilsson, 2002, s.231-238).

1999 ve 2010 arasında devlet kurumu olan Rikstrafiken, bölgesel sınırların ötesine geçen ticari olmayan hizmetleri ihale etmekle sorumluydu. Buna feribot ve demiryolu hizmetleri dâhildi. 2011'den sonra Rikstrafiken'in görevleri öncelikle karayolu ve demiryolu altyapısından sorumlu olan yeni hükümet kuruluşu Trafikverket'e (İsveç Ulaştırma İdaresi) dâhil edilmiştir.

Üç ajansın (Rikstrafiken, Vägverket ve Banverket) birleştirilerek tek kuruluşa (Trafikverket) dönüştürülmesinin ana amacı, karayolu ve demiryolu altyapısının inşası ve bakımının planlanması ile uygulanmasından kaynaklanan takım birlikteliğini sağlamaktır. Yeniden yapılanma, hükümetin merkezi hükümet birimlerinin sayısını azaltma arzusunun bir parçasıdır (CERRE, 2016, s.3-4).

1370/2007 sayılı Tüzük, İsveç yasal sisteminde doğrudan bir etkiye sahip olsa da 2010 yılında Toplu Taşıma Kanunu'nun (2010/1065) kurulması için bir Hükümet Tasarısı kabul edilmiştir. Bu yasa 1 Ocak 2012'de yürürlüğe girmiş olup bazı Toplu Taşıma Sorumluluğu Yasasının (1997/734) yerine geçmiştir.



Şu anda yerel ve bölgesel demiryolu hizmetleri, sözleşme tarafları olan bölgesel toplu taşıma makamları tarafından rekabet halinde ihale edilmektedir. Bununla birlikte yerel KHY sözleşmeleri, tamamen ticari bir temelde uzak mesafe hizmetleri sunan operatörler ile rekabet içindedir. Kamu hizmeti yükümlülükleri altında taşınan yolcuların büyük çoğunluğunun - neredeyse %50 - Stockholm'ün banliyö trenini kullanması kayda değerdir (Finger ve Rosa, 2012, s.84-93; CER, 2017, s.132).

Ticari yolcu demiryolu hat piyasası, Ekim 2010'dan bu yana rekabete tamamen açıktır. Ancak zaman çizelgesi sürecinin sonucu olarak Aralık 2011'den itibaren tamamıyla uygulanmaktadır. Bununla birlikte görevdeki devlete ait operatör SJ, piyasaya yeni giren bazı küçük girişimcilere rağmen güçlü bir konumda kalmaya devam etmiştir. Son zamanlarda rakipler küçük çapta ve SJ'ye meydan okumayan niş kesimlerde faaliyet göstermektedir. Bu durum Mart 2015'te MTR<sup>35</sup>'nin ülkenin en yoğun hattı olan Stockholm-Göteborg hattında pazara girmesiyle değişmiştir (Finger vd., 2016, s.12-14).

Kamu hizmetleri operasyonları İsveç'te gerek ulusal düzeyde gerekse bölgesel düzeyde organize edilmektedir. Ulusal düzeyde İsveç Ulaştırma İdaresi (Trafikverket), prensip olarak uzun mesafe hatlardaki kamu hizmeti operasyonlarından sorumludur. Başta güneydoğu ve kuzeyi birbirine bağlayan hatları kapsayan belirli gece tren operasyonları halen Trafikverket aracılığıyla merkezi hükümet tarafından ihale edilen tek sözleşmedir. Buna ek olarak Trafikverket, bölgeler tarafından ihale edilen bazı sözleşmelere merkezi hükümet mali desteği sağlamaktadır. Bu ödemeler Norrtåg, Öresundståg, Mälardalen ve Tåg i Bergslagen dâhil olmak üzere iki veya daha fazla bölge boyunca tren hizmetleri sağlayan tüm işletmelere yapılmaktadır (CERRE, 2016, s.5-7).

Trafikverket, Girişimcilik ve İnovasyon Bakanlığı'nın himayesinde faaliyet göstermektedir. Demiryolu hatları bakımından görevleri şunlardır:

- Kamu hizmeti yükümlülüğüne giren uzun mesafeli hatları tanımlama,
- Demiryolu, deniz ve havayolu alanında ticari olmayan uzun mesafeli hatları düzenleme,

---

<sup>35</sup> Hong Kong merkezli demiryolu şirketi.

- Demiryolu şirketleri ile yapılan sözleşmeleri vermek ve yönetmek. (CERRE, 2016, s.14)

Bölgesel düzeyde, bölgesel PTA'lar (Bölgesel Kollektivtrafikmyndighet) yerel /kentsel ve bölgesel kamu hizmeti hatlarından sorumludur. 2012 yılında yürürlüğe giren Toplu Taşıma Kanunu'na göre, bölgesel PTA'lar bölgesel siyasi organlarla daha yakından ilişkilidir.

Bölgesel PTA'ların görevleri şunlardır:

- Yerel/bölgesel hattı vatandaşların çıkarına en iyi şekilde tanımlamak,
- Kamu hizmeti sözleşmelerinin verilmesi ve yönetilmesi.

PTA'lar kamu hizmeti sözleşmeleri imzalarken piyasada önemli bir rol oynamaktadır. Bu amaçla operatöre gereken hizmetler için sık sık demiryolu araçları sağlamaktadır. Bazı bölgesel PTA'lar hizmetlerini bölgelerarası alanlarda daha büyük ağlar oluşturmak için gruplandırmaktadır. PTA'lar hizmetleri işbirliği içinde ihale etmekte ve sözleşmeler üzerinde ortak yetkiye sahip olmaktadır. Şu anda Mälab, Värmlandstrafik, Tåg i Bergslagen ve Norrtåg iki veya daha fazla idari bölgeyi kapsayan, daha geniş kapsamlı hizmet sunan, merkezi hükümetten finansal destek alan ve bazı ayrıcalıklara sahip olan şirketler olarak çalışmaktadır. Bu işbirliği biçimi yakın zamanda önemli ölçüde artmıştır. Amaç; hem yerel hem de bölgelerarası hatlarda dâhil olmak üzere KHY sözleşmesiyle kapsanacak daha geniş bir bölgenin kullanılmasını sağlamaktadır. Dahası çeşitli otoriteler arasında idari sorumluluk paylaştırılmış olup demiryolu hizmetlerini üstlenen işletme daha geniş bir coğrafi bölgeden sorumlu olacaktır. Bununla birlikte bu gelişme çeşitli yerel banliyö hatlarını fiili tekellere dönüştürmüştür. İsveç demiryolu politikasını, fiilen bölgesel ve daha kısa bölgelerarası hatlar için KHY tabanlı sistemler haline getirmiştir. Devletin bu yeni oyununun bir örneği, bölgesel trafiği yöneten Mälardalen bölgesindeki beş idari bölgeye ait bir şirket olan Mälab tarafından kabul edilen yeni karar olarak ortaya çıkmıştır. SJ AB, o bölgede 20 yılı aşkın bir süredir bölgesel hizmetleri ticari olarak sunmakta olup daha sık hizmet sunmak için yalnızca küçük bir sübvansiyon almaktadır. 2012 yılından sonra hem ticari hem ticari olmayan hizmetler de dâhil olmak üzere iç pazarda rekabete açılan Mälab, görevli veya başka bir operatörle anlaşma

yapmak yerine aynı bölgesel hat için rekabetçi hizmetler sunmak ve hizmet sunumunu artırmak amacıyla kendi trenlerini sipariş etmiştir. Halen sağlanan ticari hizmetlerin devam edebilmesi için olası riskler, Mälåb'ın bilet gelirini vergilerle takviye ederek maliyetin altında hizmet sunma iddialarından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte sipariş üzerine gelen yeni trenler 2019'dan önce kullanılamayacaktır. Bu arada, SJ AB, mevcut platforma dayalı operasyonları 2020 yılına kadar sürdürecektir sözleşmeye sahiptir (CERRE, 2016, s.5-8).

Faaliyetlerini bir araya getiren PTA'ların diğerk bir örneği, İsveç ve Danimarka arasındaki sınır ötesi bir işletim bölgesi olan Öresundståg (Malmö Kopenhag bölgesi) operasyonudur. Ağ, 854 kilometrelik bir demiryolu hattını kapsamakta olup sekiz farklı PTA arasındaki işbirliğini oluşturan Öresundståg tarafından ihale edilmiştir: Blekingetrafiken, Hallandstrafiken, Kalmar Lånstrafik, Lånstrafiken, Kronoberg, Skånetrafiken, Våstrafik ve DSB. Trenler Danimarka'da DSB Øresund ve İsveç'te Transdev tarafından işletilmektedir. Yolcular biletlerini her iki ülkeden de satın alabilmektedir. Danimarka tarafında banliyö trenleri gibi trenler her 4 km'de sık sık durmaktadır. İsveç tarafında trenler daha az sıklıkla durmakta ve Gothenburg, Kalmar ve Karlskrona gibi Kopenhag'tan 300 km uzaktaki istasyonlara ulaşan şehirlerarası trenler gibi daha fazla çalışmaktadır. İsveç'te seyahat edenler bu hizmeti işe gidip gelmek ve daha kısa yolculuklar için bölgesel bir tren olarak kullanmaktadır. Bu hizmetler için yerel aylık pasolar da düzenlenmektedir (Finger vd., 2012, s.84-93; CER, 2017, s.133-135).

### **5.13.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

SJ AB, devlete ait yolcu demiryolu işletmecisidir. Eski İsveç Devlet Demiryolları, 2001 yılında birkaç şirket grubuna ayrılmış ve SJ AB yolcu trafiğinden sorumlu olmuştur. 1990'da başlayan yolcu demiryolu pazarının adım adım tam rekabete açılmasıyla yaklaşık on şirket pazara girmiştir. Bu işletmeler, genellikle daha eski ve daha düşük hızdaki demiryolu araçları kullanarak düşük fiyatlarla SJ AB'ye rakip hizmetler sunmaktadır. İsveç pazarına giren ilk operatör, Stockholm ve Malmö arasındaki güzergâhta faaliyet göstermeye başlayan Transdev (önceden Veolia) şirkettir (CERRE, 2016, s.12).

Ticari ve ticari olmayan tüm yurtiçi hizmetlerde yasal bir tekel sahibi olan SJ AB, rekabetçi tam rekabet piyasası kurmak için mali desteğin çekildiği dönemin başlarında ihale edilen sözleşmelerin çoğunu kazanmıştır. SJ AB daha sonra stratejisini değiştirmiş olup bütün sözleşmeler için rekabetçi olmaktan vazgeçmiştir. Piyasadaki bir başka yeni eğilim ise şirketlerin bazı sözleşmeler için yan kuruluşlar kurması olmuştur.

İsveç'teki çoğu yolcu hizmet operatörü; İsveç, Almanya, Danimarka ve Fransa devlet kurumlarına aittir. Yolcu hizmet operatörlerinden yalnızca azı özel sektöre ait olup (şu anda sadece Tågab), büyük çoğunluğu ticari amaçlı hatlarda faaliyet göstermektedir. İsveç'teki operatörlerden bazıları aşağıda yer almaktadır:

- Arriva,
- Arlanda Express / A-Tren AB,
- DSB Uppland AB,
- Svenska Tågkompaniet AB,
- MTR Express AB,
- MTR Pendeltågen,
- Transdev Sverige AB,
- Skandinaviska Jernbanor AB / Blå Tåget,
- Tågakeriet i Bergslagen AB,
- SJ AB,
- SJ Götalandståg,
- SJ Norrlandståg,
- Snälltåget. (CER, 2017, s.134)

Ticari ve ticari olmayan hizmetlerin çakışması halinde bölgeler stratejilerini geçerli piyasa koşullarına uyarlamakta ve böylelikle daha rekabetçi fiyatlar sunmaktadır. Ancak bu tür bir rekabet bozucu piyasa sonuçlarına neden olabilmektedir. Büyük seviyede sonuç, sübvansede edilen yeni toplu taşımanın ticari ulaşım rekabetini kârsız hale getirmesi olmaktadır. Bunun bir nedeni daha önce saatte bir veya iki tren ile kesin zaman takviminde yer alan bazı yoğun olmayan saatlerdeki tren sefer sayısının artırılmasıdır. Örneğin, daha önce 40 tren

çalıştırılan Stokholm-Uppsala hattında günümüzde 80 tren çalıştırılmaktadır. Sonuç olarak, tüm operatörler artık her trende daha az yolcuya sahip durumdadır. Bir diğer nedeni, yolcuların daha hızlı olan trenlerden ziyade daha ucuz, düşük hızlı ve sübvansiyonlu yerel trenlerle seyahat etmeyi tercih etmeleridir. Bu seçimin bir diğer yansıması ise artan yolculuk süresinin (bu trenler daha yavaş olduğu ve uç noktalar arasında çok fazla durduğu için) sosyo-ekonomik açıdan ekonomik bir kayıp oluşturmasıdır (CER, 2017, s.134).

### **5.13.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

Devlet veya bölgesel otoriteler tarafından verilen kamu hizmeti yükümlülükleri esas olarak tarife yükümlülükleri, kalite gereklilikleri ve hat yoğunlukları ile sınırlıdır. Karşlanması gereken nitel ölçütler sorumlu yetkililer tarafından tanımlanmakta ve ihalelere teklif vermek için ön koşullar oluşturmaktadır. Bu kriterler genellikle dakiklik, temizlik ve personel ile ilgilidir.

### **5.13.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Normal ticari şartlar altında (yani, sübvansiyonlar olmadan) çalıştırılmayan kentsel, banliyö, bölgesel veya bölgelerarası hatlar bir kamu hizmeti sözleşmesiyle ihraç edilebilmektedir. Sayısal olarak yolcu demiryolu trafiği 2015 yılında 963.916 tren işletilerek 12 milyar 373 milyon yolcu-kilometre olarak hesaplanmıştır. Daha genel ifadeyle, tren-kilometre olarak hesaplanan toplam yolcu demiryolu trafiğinin %70'i kamu hizmeti yükümlülükleri kapsamındadır.<sup>36</sup>

2020 yılına kadar toplu taşımayla (her modda) seyahati iki katına çıkarmayı ve uzun vadede pazar payını ikiye katlamayı amaçlayan Katlama Projesi adında devam etmekte olan bir proje bulunmaktadır. Sözleşme planı ve teşvikleri bu hedeflere ulaşmanın önemli unsurları olarak ele alınmaktadır. Bu proje hem ihale makamlarının temsilcilerini hem de operatörleri

---

<sup>36</sup> Avrupa Komisyonu'nun Beşinci RMMS Raporundan (Aralık 2016) elde edilen verilere göre, yolcu kilometrelerinde hesaplanan yüzdeler oranı %50'dir.

kapsamaktadır. Sübvansiyonlu yerel ve bölgesel ulaşım yolcu sayısını artırmıştır. 2007-2014 arasında artış %18,8 olarak gerçekleşmiştir.

Devlete ait operatör SJ AB, ihale edilen demiryolu hatlarının ciro bazında yaklaşık %30'luk bir kısmını işletmektedir. MTR Şirketi yeni bir operatör olup KHY hatlarının önemli bir bölümünü diğerlerinden daha fazla kapsamaktadır. MTR, İsveç'teki en büyük KHY sözleşmesi olan Stockholm bölgesinde banliyö hizmetleri işletme hakkını kazanmıştır. KHY sözleşmelerinin yaklaşık %45'i bölgedeki vergi mükelleflerinin gelirleri yoluyla finanse edilmektedir (CER, 2017, s.134-135).

### **5.13.5. Sözleşme**

Genel olarak, toplu taşımanın farklı modları için bireysel sözleşmeler yapılmaktadır. Bu nedenle ağır demiryolu taşımacılığı diğer nakliye modlarından ayrı olarak ele alınmaktadır. Normlara göre her bölgede tek hat veya bir dizi hat şebekesinden oluşabilen, bazen diğer şehirlere ulaşan yerel/bölgesel demiryolu hizmetlerini işleten tek bir yüklenici bulunmaktadır. Uzun mesafeli demiryolu hizmetleri genellikle her hat için ayrı sözleşmeler olarak ihale edilmektedir. Hâlihazırda Stockholm tarafından kuzey İsveç'e yapılan gece treni hizmetleri, devlet tarafından merkezi olarak organize edilen uzun mesafeli KHY'yi oluşturmaktadır. Bu ticari sözleşmeye KDV uygulanmaktadır. Bununla birlikte, ödemeyi yapan kişi daha sonra %6 oranında KDV'yi geri alabilmektedir (CER, 2017, s.135).

#### **5.13.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

Kamu hizmeti taşımacılığı genellikle, ihale süreci sonrasında bölge tarafından organize edilmektedir. Doğrudan ihale mümkündür; ancak kamuya açık ihale prosedürü yoluyla kamu hizmeti sözleşmeleri sürekli olarak verildiğinden pratikte olağan dışıdır.

Sözleşme veren makam, sözleşmeye göre verilecek kriterleri açık ve net bir şekilde açıklama yükümlülüğüne sahiptir. Rakip teklif sahipleri tarafından önerilen fiyat genellikle en

önemli kriterdir. KHY'ler ya İsveç Ulaştırma İdaresi ya da bölgesel PTA'lar tarafından ihale edilmektedir. Tüm demiryolu şirketleri ihaleye teklif verme hakkına sahiptir.

#### **5.13.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Uygulamada kamu otoritesi, ilgili nicel ve nitel kriterleri belirlenen belirli bir hat veya güzergâh ağı için kamuya açık bir ihale başlatmaktadır. İlgilenen demiryolu şirketleri, talep edilen taşıma hizmetlerine ilişkin tekliflerini göndermektedir. Daha genel bir ifadeyle, yetkili makam şartları belirlemekte ve başvuranlar tekliflerini sunmaktadır. Dolayısıyla müzakereler için fazla süre bulunmamaktadır.

Yerel ve bölgesel demiryolu hizmetleri sözleşmeleri, genel olarak operatörün maliyetini (bir miktar marj ile) tazmin eden ve gelir paylaşımı olmayan brüt sözleşme türüdür. Aksine, uzun mesafeli hizmet sözleşmeleri ise genellikle net sözleşmeler olarak öngörülmektedir; yani operatör bilet ücretlerinden elde edilen geliri biriktirebilmektedir.

Ulusal yolcu hatları, Ekim 2010'dan bu yana (Aralık 2011'den itibaren geçerli olmak üzere) rekabete açılmıştır. Yeni toplu taşıma yasalarının 2012'de kabul edilmesini ve uygulanmasını takiben, herhangi bir operatör yeni bir yerel veya bölgesel ticari hattı serbestçe çalıştırma hakkına sahiptir. Yani bölgesel toplu taşıma makamları bu tür girişleri artık engelleyememektedir. Münhasır haklar verilmemekle birlikte kiraz toplama mümkündür (CER, 2017, s.135-136).

#### **5.13.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Kamu hizmet operasyonlarının tazminat düzeyi, hattan hatta ve hizmetten hizmete değişmektedir. Tazminat seviyesinin yeniden görüşülmesi alışılmadık bir durumdur.

Genellikle dikkate alınan maliyetler aşağıdaki gibidir:

- personel,

- enerji,
- altyapı masrafları,
- araçların bakımı ve onarımı (sadece günlük bakım).

Trafikverket, Girişimcilik ve İnovasyon Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren ve kar amacı gütmeyen bir devlet kuruluşudur. Ticari ve ticari olmayan operatörler, hat erişim ücretleri açısından eşit şekilde değerlendirilmektedir. Daha ayrıntılı olarak, raylı sistem erişim ücretlerinin hesaplandığı temel sadece marjinal maliyetleri kapsamakta ve aşağıdaki bileşenlerin adil bir şekilde değerlendirilmesini içermektedir:

- araç yıpranma ve yenilenme maliyetleri; brüt ton kilometresi<sup>37</sup> başına,
- emisyon ücretleri; litre dizel yakıt başına,
- araç kullanım ücretlerini takip etmek; tren-kilometre başına,
- zamana ve yere özgü ücretler.

Normalde altyapı kullanım sözleşmelerinde öngörülen performans rejimlerine dayalı bir bonus/ceza sistemi bulunmaktadır. Demiryolu şirketleri, KHY'nin yerine getirilmesi için katlanılan maliyetleri karşılamak adına uygun gördükleri fiyatı belirlemektedir. Son olarak, sözleşmede makul bir kâr öngörülmektedir. Bununla birlikte bu kâr tamamen demiryolu üstlenicisinin ortaya çıkan maliyetlerine bağlı olarak kendi tekliflerini nasıl hesapladığının bir sonucudur ve bu nedenle imtiyaz gibi verilemez (CER, 2017, s.136).

#### **5.13.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Genel olarak demiryolu hizmetleri için kamu hizmeti sözleşmeleri -sözleşmeyi 1 ile 2 yıl daha uzatma seçeneğiyle- 5 ile 10 yıl arasında değişen bir süre boyunca sonuçlandırılmaktadır. Yetkili makamların yeni araçlar için yatırım yapılmasını talep etmemeleri koşuluyla, şirketlerce bu süreler makul olarak düşünülmektedir.

---

<sup>37</sup> Ton-kilometre: Bir ton yükün bir kilometre mesafeye taşınmasıyla ifade edilen trafik ölçü birimidir.



#### **5.13.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Düzenleyici kurum, kamu hizmeti sözleşmesi sürecine özellikle dâhil değildir. Hükümet ve Parlamento, İsveç'teki kamu hizmeti taşımacılığına ilişkin genel çerçevenin tasvir edilmesi göreviyle yükümlüdür. Yerel ve bölgesel PTA'lar daha sonra kendi bölgelerinde sağlanacak hizmetlerin türünü belirlemektedir.

#### **5.13.6. Genel ödeme koşulları**

Sözleşme, bir halka açık ihale prosedürünün ardından sonuçlandırıldığında tazminat seviyesinin önceden karara bağlanması gerekmektedir. Ödemeler düzenli olarak çoğunlukla aylık taksitlerle yapılmaktadır. Bu sıklık tatmin edici olarak değerlendirilmektedir.

Sözleşmeler genellikle karşılanacak kalite kriterlerine bağlı bir ceza sistemi içermektedir. Altyapıdaki eksiklikler nedeniyle gerekli kalite seviyesine uyulmadığı takdirde ceza sisteminden muafiyet öngörülmektedir. 1371/2007 sayılı Yolcu Hakları Tüzüğü İsveç'te tam olarak uygulanmaktadır (CER, 2017, s.136).

### **5.14. İsviçre**

#### **5.14.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması**

İsviçre AB üyesi bir devlet olmasa da yaptığı ikili anlaşmalar imzalanan tüm alanlarda mevzuatının AB'ye eşdeğer olmasını sağlamıştır. Sözleşmeler her iki taraftaki kanunların eşdeğerliliğine dayandığı için ilgili sözleşmenin kapsadığı kanunda gelişmeler olması durumunda, bu eşitliği korumak her iki tarafın da çıkarına olacaktır. Eşit derecede rekabetçi koşulların korunması için (örneğin ticarete teknik engellerin kaldırılmasından) ilgili AB müktesebatındaki (acquis communautaire) gelişmeleri benimsemek genelde gereklidir. Anlaşmalar, karma komitelerin yılda en az bir kere yapılan toplantısında Avrupa Komisyonu ve İsviçre hükümeti arasında işbirliği içinde yönetilmektedir.

Toplu taşıma için genel yasal çerçeve son on yılda büyük ölçüde reforma tabi tutulmuştur. 1 Temmuz 2013'te yürürlüğe giren yasal çerçevenin (İkinci Demiryolu Reformu, ikinci paket) en son revizyonu, İsviçre hukukunu “acquis communautaire” ile daha uyumlu hale getirmeyi amaçlamaktadır.

Kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ya sektörün tamamına ya da daha özel olarak İsviçre Federal Demiryolu'na (SBB) uygulanan bir dizi yasayla düzenlenmektedir (CER, 2017, s.137-138).

Sektörün tamamına uygulanan:

- 20 Aralık 1957 Demiryolları Kanunu (RailA) - 1 Ocak 2017'den bu yana yürürlükte olan son versiyon,
- Yolcu taşımacılığına ilişkin 20 Mart 2009 tarihli Federal Kanun (Yolcu Taşıma Yasası-PTA) - 13 Eylül 2016'dan bu yana yürürlükte olan son versiyon,
- Yolcu Taşımacılığına (PTO) ilişkin 4 Kasım 2009 tarihli ve 1 Temmuz 2016'dan bu yana yürürlükte olan son Yönetmelik,
- 11 Kasım 2009'da Bölgesel Yolcu Taşımacılığı Desteklemeleri ile ilgili Yönetmelik (RPTSO) - 1 Ocak 2016'dan bu yana yürürlükte olan son versiyon.

SBB'ye özel uygulanan:

- 20 Mart 1998 Federal Yasası, İsviçre Federal Demiryolları (SBBA) - 1 Ocak 2016'dan bu yana yürürlükte olan son versiyon.

Kamu hizmeti operasyonları, hem merkezi hem de merkezi olmayan makamlar tarafından ortaklaşa hareket edilerek organize edilmektedir. Uygulamada federal makamlar ve merkezi olmayan kurumlar (Kantonlar) arasında açık bir yetki dağılımı vardır. Temel ilkeler şunlardır:

- Federal makamlar, ülkenin genel taşımacılık politikasını belirlemekte ve bölgesel taşımacılıkta kamu hizmeti operasyonlarının finansmanına katılmaktadır. Federal finansal katkı durumundan duruma göre değişmektedir. Ulusal uzun mesafe taşımacılığı hizmetleri için ruhsat verilmesinden federal makamlar da sorumludur.
- Kantonlar, bölgesel taşımacılıkta demiryolu şirketleri ile kamu hizmeti sözleşmelerini federal makamlarla birlikte müzakere etmek ve sonuçlandırmak için önde gelen otoritelerdir (Desmaris, 2014, s.7; Weibel, 2005).

Yasaya göre yetkili yerel yönetimler (Kantonlar/Şehirler), rekabetçi bir ihale prosedürü temelinde kamu hizmeti sözleşmeleri vermeye karar verebilmektedir; ancak pratikte bu olasılık henüz kullanılmamıştır (Desmaris,2014,s.2-4). 2000 yılında bir ihale çağrısı yapılmıştır. Ancak ihale veren makam, hizmetin KHY olarak nitelendirilmediğine karar verdikten sonra ihaleyi iptal etmiştir. Bununla beraber, bölgesel taşımacılık hizmetlerindeki pazar payının %57'sinin (tren-kilometre ölçüsüne göre) BLS, SOB (Güneydoğu Demiryolları) veya Thurbo gibi SBB'den başka demiryolu şirketleri tarafından işletilmesi dikkat çekmektedir (CER, 2017, s.138).

#### **5.14.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

İsviçre'de birkaç tam entegre şirket bulunmaktadır (yolcu/yük hizmetleri ve altyapı tedariki). Şu anda 12 demiryolu şirketi standart gösterge ağında (bunların 4 tanesi dar hat ağında) ve 29 tanesi dar hat ağında KHY hizmetleri sunmaktadır.

- SBB, İsviçre hükümetinin tamamen sahip olduğu en büyük demiryolu şirkettir. SBB'nin yolcu bölümü 2010 yılından bu yana 2017 yılına kadar geçerli olmak üzere uzun mesafe yolcu taşımacılığı için ayrıcalıklı bir imtiyaz hakkına sahiptir. Sayısal olarak, SBB hem uzun mesafe hem de bölgesel hatları kapsayan tüm yolcu demiryolunun %64'ünden sorumludur. Bölgesel yolcu taşımacılığı pazarında SBB, İsviçre'deki en büyük bölgesel hat olma özelliği taşıyan “S-Bahn<sup>38</sup> Zürich” ile pazarın

---

<sup>38</sup> S-Bahn, Avusturya, Almanya, İsviçre ve Danimarka'da bir şehir merkezi ve banliyö metrosu benzeri demiryolu sistemidir. Bahn, kelime manası olarak tren anlamına gelmektedir.

yaklaşık %43'ünden sorumludur. 2015 yılında SBB'nin toplam trafik performansı, uzun mesafeli yolculuklarda 13 milyar 226 milyon yolcu-kilometre, bölgesel yolcu taşımacılığı hizmetlerinde ise 4 milyar 105 milyon yolcu-kilometre seviyesinde gerçekleşmiştir.

- BLS AG (BLS) kısmen İsviçre hükümetinin (%22) ve Bern kantonunun (%56) sahibi olduğu ikinci büyük tam entegre şirkettir. BLS, Zürih'den sonra İsviçre'nin ikinci büyük S-Bahn'ı olan “Berne S-Bahn”da faaliyet gösteren tek operatördür. Genel olarak, Bernese Oberland ve Valais'de bölgesel ekspres hizmetler ve bölgesel hizmetler de dâhil olmak üzere BLS yolcu hizmetleri, yaklaşık 700 km'lik bir ağ üzerinde faaliyet göstermektedir. 2016 yılında BLS 57,8 milyon yolcu taşımıştır. Trafik performansı ise 981,3 milyon yolcu-kilometre'dir.
- SOB, St. Gallen S-Bahn ve St. Gallen ve Luzern (Voralpen-Express) arasındaki bölgesel ekspres hizmetinin önemli bir bölümünü işletmektedir. İsviçre hükümetine (%36), St. Gallen kantonuna (%19), çeşitli kanton ve komünlere (toplam %30) ve özel şahıslara veya kurumlara (%15) aittir. SOB, 2015 yılında 13 milyon yolcu taşımıştır. Trafik performansı 251,1 milyon yolcu-kilometresine ulaşmıştır.

2015 yılı verilerine dayanarak İsviçre kamu yolcu demiryolu hizmetleri, uzun mesafe hizmetleri için 13 milyar 226 milyon yolcu-kilometre ve bölgesel hizmetler için 7 milyar 164 milyon yolcu-kilometre ile toplamda 20 milyar 390 milyon yolcu-kilometre sağlamıştır. Sayısal anlamda ise toplam 566,1 milyon yolcu taşınmıştır (Finger vd., 2012, s.99-112; CER, 2017, s.138).

#### **5.14.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı**

KHY altındaki hizmetler, Konfederasyon tarafından (uygulamada Federal Ulaştırma Bürosu-BAV tarafından) ve yalnızca bölgesel öneme sahip olduklarında Kantonlar tarafından da eş zamanlı olarak finanse edilmektedir. Kamu hizmeti yükümlülükleri, belirli ulaşım hatları için yapılan farklı imtiyaz sözleşmelerinde tanımlanmaktadır. Bu yükümlülükler şunları içermektedir (Finger vd., 2012, s.99-112):

- hizmet programı,
- frekanslar,
- kalite kriterleri,
- doğrudan hizmete katılma yükümlülüğü (belirli sosyal gruplar için zorunlu indirimler de dâhil olmak üzere genel olarak belirlenen fiyatlarla ulusal ücret/dağıtım ağı).

Kalite kriterleri, kamu hizmet sözleşmelerinin (dakiklik, temizlik, güvenlik, müşteri bilgileri, vb.) önemli bir bileşenidir ve kalite fiyatlandırılabilir olduğu için pazarlıkta önemli bir unsuru oluşturmaktadır. Ulaştırma Bakanlığı, asgari kalite standartlarını (kilit parametreler) geliştirmiş ve ülke boyunca bu standartların kamu hizmeti sözleşmelerine entegrasyonunu önermektedir.

Kalite standartlarıyla ilgili temel performans göstergelerinin (KPIs) seviyesi, Zürih Ulaştırma Otoritesi ve kantonlar ile ayrıntılarıyla görüşülmektedir. Yolcu taşımacılığına ilişkin federal kanun, imtiyaz sahibinin performans sözleşmesinde tanımlanan kamu hizmet şartlarını veya esas itibarıyla imtiyaz yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda, Federal Ulaştırma Dairesinin ruhsatı geri alabileceğini içermektedir. SBB bu kriterlere ek olarak, içeriği yerel bazda uyarlanabilen aylık kalite raporlamayı da getirmiştir (Finger vd., 2012, s.99-112; CER, 2017, s.139).

#### **5.14.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı**

Demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetlerinin tamamı imtiyazlarla organize edilmekte ve kamu hizmeti sözleşmeleri ile kapsamaktadır. İmtiyazların ihale edilmesinde federal hükümet yetkilidir. Bölgesel ve bölgeler arası hizmetler federal hükümet ve kantonlar ile ortaklaşa hareket eden sözleşmeler yoluyla organize edilmektedir (Desmaris,2014,s.2-7). Tren-kilometrelerinin %64'ü bölgesel ulaşım hizmetleri kapsamında sağlanmaktadır. Rekabet seviyesine gelince; tren-kilometre trafiğin %57'si SBB'den başka demiryolu şirketleri tarafından sağlanmaktadır.

Ulusal tren-kilometrelerinin %36'sını temsil eden ulusal uzun mesafe ulaşım hizmetleri, aslında hat başına asgari hizmet seviyesi gibi hizmet yükümlülüklerinin dayatıldığı kapsamlı bir imtiyazla organize edilmektedir ve halen SBB'ye verilmektedir. İsviçre federal yönetimi, bu yeni hizmetin mevcut uzun mesafe ve bölgesel hizmetleri olumsuz etkilememesi kaydıyla diğer demiryolu şirketlerine yeni bir uzun mesafe hizmeti için imtiyaz hakkı verebilmektedir. İsviçre'de bağımsız uluslararası demiryolu hizmetleri fiilen sağlanmamaktadır (CER, 2017, s.139).

#### **5.14.5. Sözleşme**

Bölgesel taşımacılıkta kamu hizmeti yükümlülükleri, sözleşmeye taraf olanlar (örneğin; ilgili kantonlar, Konfederasyon ve demiryolu şirketi) arasında serbestçe müzakere edilen ticari hukuk sözleşmeleri yoluyla organize edilmektedir. Uygulamada demiryolu şirketi, talep edilen hizmetler için hizmetin tahmini maliyetlerini ve tahmini gelirlerini içeren bir teklifi ilgili kantonlara iletmektedir. Tahmini gelirler talep tahminlerine ve İsviçre Toplu Taşıma Operatörleri Birliği tarafından tanımlanan İsviçre çapraz biletleme sistemine dayanmaktadır (Desmaris, 2014, s.7; Weibel, 2005).

Demiryolu taşımacılığında, belirli bir çevredeki fiili imtiyazlar münhasır haklarla bağlantılı hak ve yükümlülükleri açıkça belirterek Ulaştırma Bakanlığı tarafından uygulanabilir mevzuata dayanılarak verilmektedir. Kesinlikle sözleşmeler sadece demiryolu ile taşımayı kapsamaktadır. Bununla birlikte diğer ulaşım şekilleri ile (entegre hareket kabiliyeti çözümleri) işbirliği, iyi kurumsallaşmış ve federal düzeyde belirlenen trans-modal hedeflerin bir parçasıdır. Farklı toplu taşıma şirketleri (demiryolu, otobüs, tramvay, vb.) yasal olarak işbirliği yapmakla yükümlüdürler. Bu şirketler biletleme, dağıtım ve pazarlama işlemlerini uyumlaştırmak zorundadır. Bu çerçeveye "Direkter Verkehr" (doğrudan trafik) adı verilmektedir.

Bazı özellikler SBB için münhasıran geçerlidir. Federal Konsey (SBB'nin sahibi olarak), önümüzdeki dört yıl için kamu hizmeti hedefleri de dâhil olmak üzere SBB için siyasi

ve stratejik hedefleri idari stratejisinde tanımlamaktadır. Genel olarak, İsviçre'deki KHY sözleşmelerinin çoğu on yıllık bir süre için geçerlidir (CER, 2017, s.139-140).

#### **5.14.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi**

İsviçre mevzuatı, kamu ihale prosedürü yoluyla kamu hizmeti sözleşmeleri yapma olanağı sunmaktadır. Bölgesel demiryolu taşımacılığı hizmetleri ile ilgili olarak kantonlar bir kamu hizmeti sözleşmesini ihale etmeyi veya doğrudan vermeyi kararlaştırmakta özgürdür. Bu olasılığın mevzuata girdiği 1996 yılından bu yana demiryolu sektöründe kamu hizmetleri sözleşmesi kamu ihale prosedürü ile verilmemiştir. Bir demiryolu şirketi bir imtiyazın yenilenmesi durumunda mevcut bir hizmet için bir teklif sunarsa, sorumlu kanton ve Federal Ulaştırma Departmanı hizmeti sunulmadan önce bu teklifi incelemek zorundadır.

#### **5.14.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Sözleşmeye taraflar arasında -ilgili kanton ve demiryolu şirketi- kamu hizmeti sözleşmeleri serbestçe müzakere edilmektedir. Uygulamada demiryolu şirketi, talep edilen kamu hizmeti yükümlülükleri için hizmetin tahmini masraflarını ve tahmini gelirlerini içeren bir teklifle yetkili kantonuna(sorumlu yetkili makam) başvurmaktadır. Tahmini gelirler, talep tahmini ve İsviçre Toplu Taşıma Operatörleri Birliği tarafından tanımlanan İsviçre çapraz biletime sistemi temel alınarak hazırlanmaktadır.

Demiryolu işletmesi, yeni hizmetlerin yaygınlaştırılması ya da tanıtımı için itici güç olabilmektedir. Sözleşmenin tüm yönleri ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Aşağıdakilerle ilgili tartışmalara özel bir odaklanma sağlanmaktadır:

- nitel kriterler,
- yolcuların kendileri tarafından istenen yolcu hizmetleri seviyesi,
- gerekli yükümlülüklerin masrafları ile sağlanan tazminat seviyesi arasındaki denge,
- yeni demiryolu taşıtının satın alınması,
- pazarlama gereksinimleri,

- müşteri bilgisi düzeyi.

Sözü edilen ölçütlerin yerine getirilmesi SBB tarafından sağlanan raporları inceleyen ve çeşitli kontroller yapan yetkili makam tarafından yıllık bazda değerlendirilmektedir (CER, 2017, s.140).

### **5.14.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması**

Bölgesel taşımacılıkta kamu hizmeti sözleşmeleri için tazminat düzeyi, etkin bir şekilde uygulanmadan önce sözleşmede belirlenmektedir. Tazminat, öngörülen maliyetler ile beklenen gelirler arasındaki farkın sonucudur. Demiryolları işletmelerinin KHY sözleşmelerine kâr veya öz sermaye getiri oranlarını dâhil etmesine izin verilmemektedir. Bölgesel taşımacılıkta KHY hizmetlerinde kâr sağlamak için tek olasılık, müzakere edilen sözleşmelerde öngörülen başlangıç maliyetlerine kıyasla daha yüksek gelir elde etmek veya üretim maliyetlerini düşürmektir. Bu kârın üçte ikisi, 10 milyon Avrodan daha düşük veya yıllık cironun yarısı kadar olduğu sürece gelecekteki muhtemel kayıpları telafi etmek için saklanmalıdır.

Söz konusu hizmetin genel maliyetlerinin bir bütün olarak hesaplanması aşağıdaki maliyetlere dayanmaktadır:

- tren lokomotiflerinde bulunan personel (sürücü ve diğer mobil personel),
- demiryolu polisi (emniyet ve güvenlik),
- demiryolundan üretilen maliyet (amortisman ve faizler<sup>39</sup>),
- makas değiştirme hizmetleri,
- daha az hareket kabiliyeti olan yolculara yardım,
- dağıtım: satış hizmetleri (personel, ofisler),
- altyapının kullanımı için masraflar (yol erişim ücretleri),
- kamu hizmeti sözleşmesinin yönetimi için idari masraflar.

---

<sup>39</sup> Demiryolu araçlarının yenilenmesi için herhangi bir kaynak sağlanmamaktadır. Demiryolu taşıtları ancak demiryolu işletmesinin malıdır.



Hizmet tarafından üretilen toplam gelirlerin hesaplanması aşağıdaki üretim verilerine dayanmaktadır:

- arz edilen koltuklar,
- yolcu,
- yolcu kilometresi başına brüt gelir.

İsteğe bağlı olarak ve durum bazında pazarlama maliyetlerine tarifenin tanıtımı gibi diğer maliyetler dâhil edilebilmektedir. Bölgesel hizmetlerdeki kamu hizmeti sözleşmeleri için katlanılan maliyetler, doğrudan finansal akış ve münhasır hakların verilmesi arasındaki karma bir sistemi ile tazmin edilmektedir (CER, 2017, s.140-141; Desmaris, 2014, s.2-7).

#### **5.14.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

İmtiyazlar normal olarak bölgesel taşımacılık hizmetleri söz konusu olduğunda iki yıllık hizmet anlaşmalarına bölünen on yıllık bir süre boyunca sonuçlandırılmaktadır. Bununla birlikte demiryolu şirketinin sadece amortismanın 20-30 yıl sürebileceği yeni demiryolu araçlarına önemli yatırımlar yapmak zorunda olması durumunda on yıllık çerçeve anlaşma çok kısa olarak görülmektedir (CER, 2017, s.141).

#### **5.14.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

İsviçre'nin demiryolu taşımacılığı düzenlemesindeki üç aktör, Demiryolları Tahkim Komisyonu olan SKE, Federal Taşımacılık Dairesi olan BAV ve fiyatlama denetleyicisi Preisüberwacher'dir. SKE, 1999'daki ilk Demiryolu Reformu sonucunda Federal Konsey tarafından kurulan bir komisyondur. SKE, İsviçre ve AB arasında bir tahkim komisyonunun kurulmasını planlayan ikili anlaşmalar sonrasında kurulmuş olup 2000 yılı başında çalışmalarına başlamıştır. SKE'nin rolü, demiryolu ağına açık erişim veya altyapı masrafları ile ilgili uyuşmazlıklarda bir hakem olarak hareket etmektir. Dolayısıyla, yalnızca demiryolu ağının herhangi bir kullanıcısı (RU gibi) veya altyapı yöneticisi tarafından açılabilen şikayet üzerine harekete geçmektedir (Finger vd., 2012, s.101-105).

İsviçre'deki mevcut yasal çerçeve uyarınca Demiryolları Tahkim Komisyonu, imtiyazlarla ilgili olarak kamu hizmeti sözleşmelerinin verilmesine dâhil değildir. İmtiyaz kararı için Federal İdare Mahkemesine itiraz edilebilmektedir. İkinci Demiryolu Reformunun ikinci aşamasında Demiryolları Yasası'nın revizyonu ışığında Demiryolu Tahkim Komisyonu önemli ölçüde güçlendirilmiştir. Demiryolu Tahkim Komisyonu, ayrımcılıktan uzak olup olmadığını kontrol etmek için hat erişimini ve erişim ücretlerini aktif olarak izlemektedir (CER, 2017, s.142).

#### **5.14.6. Genel ödeme koşulları**

Sözleşmede öngörülen ve KDV'ye tabi olmayan etkin ödeme, düzenli taksitlerle önceden belirlenmiş aralıklarla yapılmaktadır. Bu ödemeler genellikle üç ayda bir olarak gerçekleşmektedir. Birçok AB Üye Devletinin aksine altyapının kalitesi bir sorun değildir. Uzun vadeli toplu taşıma politikası altyapıda büyük yatırımlara yönelmiştir. İsviçre'de endişe konusu, ülkenin büyüklüğü göz önüne alındığında tren hatları şebekesinin büyük oranda doymuş durumda olmasıdır. Hatların karmaşık şekli, İsviçre demiryolu altyapısının işletilmesi ve bakımı için büyük bir zorluktur. Şartlı nitel kriterlerin yerine getirilme derecesini ölçmek için kurulan bir bonus/ceza sistemi bulunmaktadır. Olumlu performans için bir bonus verilmekte, negatif performans için bir ceza verilmektedir. Bu noktada, Yolcu Hakları Tüzüğü'nün yürürlükte olan İsviçre yasalarına aktarılmadığını belirtmek gerekir. Ancak SBB tarafından satılan uluslararası biletlerde yönetmelik geçerli ve uygulanmaktadır (CER, 2017, s.141).

## 6. TÜRKİYE’DE KAMU HİZMET YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE MEVCUT DURUM

### 6.1. Kamu Hizmet Yükümlülüğü Mevzuatı (2016/9005 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı)

2010 yılından beri Türkiye, demiryolu taşımacılığını ekonomik açıdan daha uygun bir şekilde sürdürülebilir kılmak ve ücretlendirme, muhasebe yöntemleri, pazara giriş (serbestleşme), güvenlik vb. hususlarda demiryolu sektörü üzerinden uygun devlet kontrolünü sağlayacak gelecekteki mevzuat çerçevesini oluşturmak amacıyla zemini belirlemek için ilk adımları ulusal mevzuatı geliştirme konusunda atmıştır (DDGM Teknik Yardım Raporu, 2015, s.129).

2016/9005 Sayılı Demiryolu Yolcu Taşımalığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği, Bakanlar Kurulunca 4 Haziran 2016 tarihinde karara bağlanmıştır. Bu yönetmelik, belirli bir hat üzerinde herhangi bir demiryolu tren işletmecisinin ticari şartlarda veremediği demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetinin verilmesini sağlamak amacıyla ve sözleşmeye dayalı olarak demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetlerinin sağlanmasına dair usul ve esasları düzenlemektedir.

Mevzuatta, KHY’lerin yerine getirilmesi için yapılacak ihalenin usulü, bu konuda yetkili makam, sözleşmenin konusu, sözleşmenin türü ve makul kar oranına ilişkin hususlar ifade edilmektedir. Mevzuatta net sözleşme benimsenmiş olup genel ihale prosedürü olarak ise açık ihale usulü seçilmiştir. Makul kar oranı, kamu hizmeti yükümlülüğü için planlanan sermayenin kârlılık oranı anlamında değerlendirilen ve jeopolitik yapının tren işletmeciliğine etkisi ile demiryolu tren işletmecilerinin işletmecilik sürecinde maruz kalacağı riskler dikkate alınarak oluşturulan tahmini maliyetler tutarının azami %20’si olarak değer tespit komisyonunca belirlenmiştir (Madde 3).

İhale prosedürüne ilişkin mevzuatta bazı istisnalar mevcuttur. Bunlar;

- Teklif sunmama,
- Yıllık 300.000 km’nin altında,
- Acil durum önlemi,

- Öngörülemeyen koşullar,
- Savunma ve güvenlik nedenleri.

Yukarıda sayılan durumlarda demiryolu tren işletmecisinden doğrudan temin yoluyla hizmet alınabilmekte veya mevcut bir kamu hizmeti sözleşmesinin süresi uzatılabilmektedir. Mevzuatta, doğrudan temin veya açık ihale usulünde kamu hizmeti sözleşmesinin uzatılma süresi iki yılı aşmamaktadır. Kamu hizmeti yükümlüsü demiryolu tren işletmecisinin seçimine yönelik açık ihale ve doğrudan temin usullerine ait diğer teknik, mali, idari ve hukuki detaylar Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB) tarafından düzenlenmektedir. İhalelerde şeffaflık, rekabetçilik, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kaynakların verimli kullanılması ilkeleri esas alınmaktadır (Madde 5).

Mevzuata göre kamu hizmeti yükümlülükleri, Bakanlık ile demiryolu tren işletmecileri arasında yapılan bir sözleşmeye dayanılarak yerine getirilmektedir. Bu sözleşmelerde; sözleşmenin süresi, taşımacılık yapılacak hat boyu, yapılacak tren sefer sayılan, uygulanacak yolcu taşımacılığı bilet ücretleri ve ödeme usulleri açıkça belirtilmektedir. Sözleşmelere ilişkin diğer usul ve esaslar UDHB tarafından belirlenmektedir. İstisnai altyapı, çeken-çekilen araçlar veya araç yatırımı ile ilgili sermayeye ilişkin amortismanın mevcudiyeti halinde kamu hizmeti sözleşmesi süresi on yıla kadar olabilmektedir. Bakanlık, kamu hizmeti yükümlüsü demiryolu tren işletmecisi tarafından verilen hizmetin kamu hizmeti sözleşmesine uygunluğunu düzenli olarak denetlemektedir. Sözleşmeye aykırılık durumunda yapılacak iş ve işlemler sözleşmede düzenlenmektedir (Madde 6).

Mevzuatta net maliyetin hesaplanma yöntemi ile kamu hizmet bedelinin ödeme usulleri UDHB tarafından belirlenmektedir. Kamu hizmeti yükümlülüğü için net maliyetten fazla kamu hizmeti bedeli ödemesi yapılamaz. Kamu hizmeti sözleşmesinde belirlenen hizmet kalite ölçütlerinin yer aldığı ve demiryolu tren işletmecisi tarafından sözleşmede belirtilen dönemlerde hazırlanan periyodik performans raporlarının Bakanlık tarafından incelenmesi sonucunda, kamu hizmeti sözleşmelerinin yürürlük süresi içerisinde verilmekte olan hizmet kapsamında, öngörülemeyen nedenlerden dolayı tahmini maliyet ile makul kâr oranı toplamının üzerinde bir gelir elde edilmesi halinde ikisi arasındaki fark, sözleşmenin tarafları

arasında sözleşmede belirtilen usuller çerçevesinde paylaşılmaktadır. Öngörülemeyen nedenlerden dolayı net maliyet bedelinde artış olması halinde aradaki fark, sözleşmede belirtilen usuller çerçevesinde demiryolu tren işletmecisine karşılıklı mutabakatla fiyat farkı olarak ödenmektedir. Kamu hizmeti yükümlülüğü için ödenecek kamu hizmeti bedeli bu amaçla UDHB bütçesine konulan ödenekten karşılanmaktadır. Kamu hizmeti bedeli, sözleşmede belirtilen dönemler esas alınarak ilgili kamu hizmeti yükümlüsü demiryolu tren işletmecisine ödenmektedir (Madde 7).

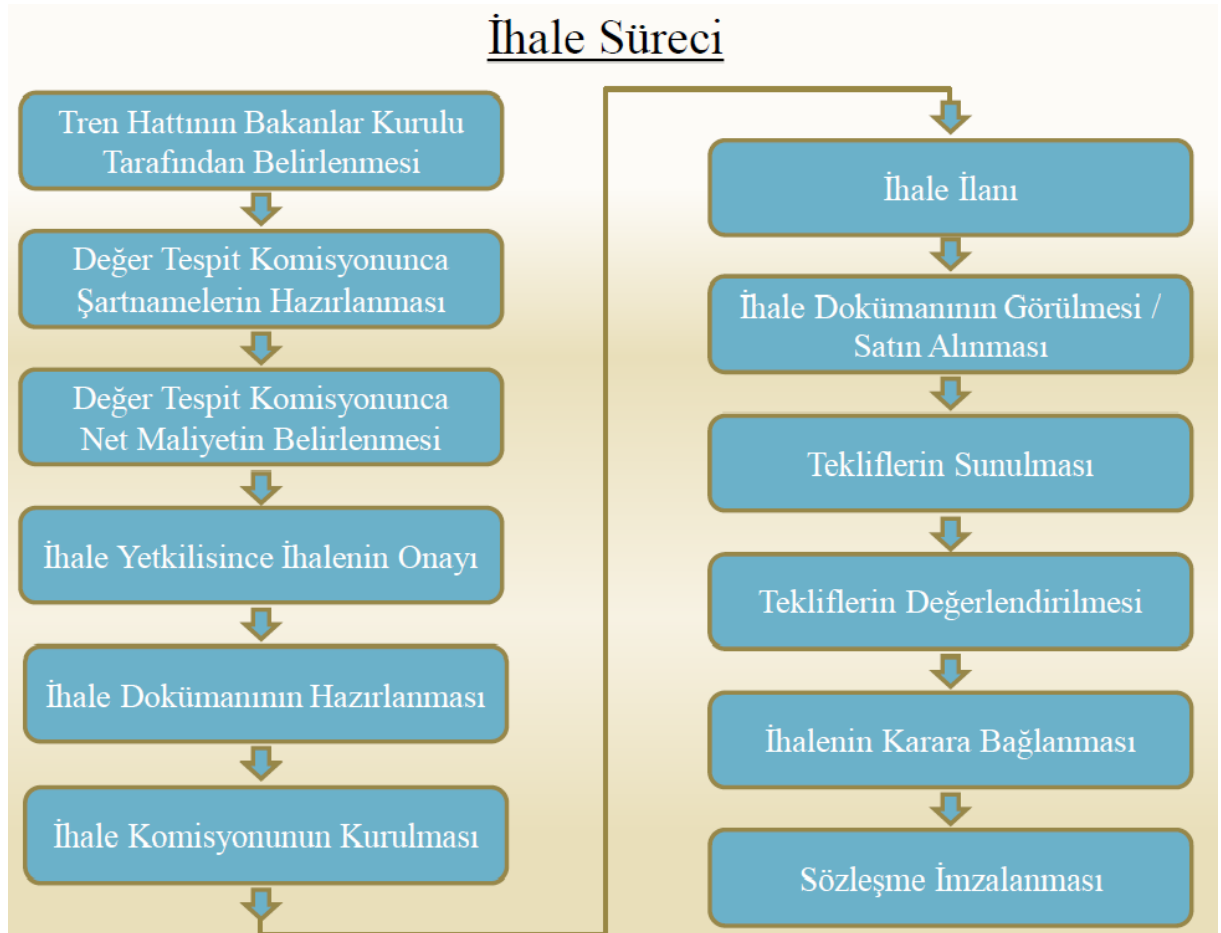
Mevzuata göre kamu hizmeti yükümlülüğü, 31 Aralık 2020 tarihine kadar Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş. tarafından yerine getirilecektir. Bu tarihe kadar Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş.'ye yapılacak kamu hizmeti tazmin ödemelerinde, her bir trenin çalıştırılması için hesaplanan tahmini maliyetten trenden elde edilmesi beklenen bilet gelirinin çıkarılması sonucu bulunan miktar üzerine tahmini maliyetin %10'u kadar makul kâr eklenerek elde edilen bedel esas alınacaktır (Geçici Madde 1).

## **6.2. Kamu Hizmet Yükümlüsü Seçimi ve İhale Süreci**

Mevzuata göre kamu hizmetini yerine getirecek operatörün seçimi bazı aşamalara tabiidir. Öncelikle Bakanlar Kurulu tarafından hangi hatların kamu hizmetine tabii olacağını tanımlanması gerekmektedir. Ardından, Bakanlıkça belirlenen değer tespit komisyonunca şartnameler hazırlanmaktadır. Bu süreçte değer tespit komisyonu ilgili hizmetin net maliyetini hesaplamak zorundadır. Değer tespit komisyonunca hazırlanan ihale şartnamesi ve net maliyet unsuru ihale vermeye yetkili makamın onayına sunulmaktadır. Bakanlık makamı ihale şartnamesini onayladıktan sonra ihale için gerekli olan dokümanlar hazır hale getirilmektedir. Aynı zamanda ihale sürecine karar verecek olan ihale komisyonu kurulmaktadır. Tüm bu unsurlar hazır hale geldikten sonra ihaleye yetkili makam tarafından ihale ilanı yayınlanmaktadır. İhaleye girmek isteyen operatörlerce ihalenin şartnamesi ve diğer dokümanlar satın alınmaktadır. Ardından operatörlerce şartnameye uygun olarak teklifler hazırlanmaktadır. Hazırlanan bu teklifler ihale komisyonuna sunulmaktadır. İhale komisyonu, yapılan tekliflerden en makul olanını değerlendirdikten sonra ihaleyi kazanan

operatörü ilan etmektedir. Son olarak yetkili makam ile ihaleyi kazanan operatör arasında ihale konusu üzerine sözleşme imzalanmaktadır.

**Şekil 6.1.: Kamu hizmet yükümlülüğü ihale süreci**



Kaynak: DDGM KHY Sunumu

Değer Tespit Komisyonu; ihale konusu için uzmanlarından ve en az üç kişiden oluşan bir komisyondur. İhaleye çıkmadan önce, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilmiş hatlarda çalıştırılacak trenlerin özellikleri, tahmini ihale süreci maliyetleri, gelirleri, net maliyetleri ve makul kar oranı değer tespit komisyonu tarafından belirlenerek ihale konusu için teknik şartnamesi hazırlanmaktadır. İhale şartnamesi, ihale konusu için genel ve özel şartlarına ilişkin belgeyi ifade etmektedir.<sup>40</sup> Net maliyetin belirlenmesi için fiyat araştırması yapılmakta

<sup>40</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.4606&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>

ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilmektedir. İhaleye ilişkin net maliyet hesap cetveli, şartnameler, sözleşme tasarısı ve diğer dokümanlar değer tespit komisyonu tarafından ihale onay belgesine eklenmekte ve bu belge ihale yetkilisinin onayına sunulmaktadır.

İhale dokümanı; idari şartname, teknik şartname, sözleşme tasarısı, standart formlar ve gerekli diğer belge ve bilgilerden oluşmaktadır. Kamu hizmet yükümlülüğü hizmet alımını gerçekleştirmek üzere, 1 başkan 2 ihale konusu işin uzmanı ve 1 muhasebe/mali işlerden sorumlu personelin ihale sürecinde bulunması şartıyla beş veya üzeri tek sayıda ihale yetkilisi tarafından oluşturulan ihale komisyonu bulunmaktadır. İhale yetkilisince asil üye sayısı kadar yedek üye belirlenmektedir. Gerekli incelemeyi yapmaları için ihale işlem dosyasının birer örneği en az üç gün önceden ihale komisyonu asil ve yedek üyelerine verilmektedir (DDGM, s.19-22).

İhale ilanına çıkılmadan önce belli olması gereken hususlar bulunmaktadır. Bunlar;

- İhale konusu tren hatları,
- İhale dokümanının nerede görüleceği ve hangi bedelle alınacağı,
- İhalenin nerede, hangi tarih ve saatte yapılacağı,
- Tekliflerin teslim şekli,
- Geçici teminat oranı.

İhale dokümanlarının hazırlanmasının ardından ihale tarihinden en az 30 gün önceden Başkanın onayı ile yurt içinde yayınlanan ve Basın İlan Kurumu tarafından bildirilen listede yer alan tirajı yüksek en az üç gazete ile gerektiğinde yurtdışında yayın yapan basın ve yayın organlarında bir defaya mahsus olmak üzere ihale ilanı yayımlanmaktadır. Eğer ihale uluslararası olarak duyurulmak isteniyorsa asgari ilan süresine 15 gün eklenmektedir.

İhaleye girmek isteyen operatörler Bakanlıkça hazırlanan dokümanları satın almak zorundadır. Operatörler, yapacakları teklifi bu dokümanlar doğrultusunda hazırlamak ve sunmak zorundadır. Teklif mektupları yazılı olarak ve imzalı bir şekilde ihale dokümanında

belirtilen süreden önce yetkili makama iletilmek zorundadır. Verilen teklifler, hiçbir sebeple geri alınamaz ve değiştirilemez (Bakanlıkça zeyilname düzenlenmesi hariç). İlk olarak, ihale için verilen teklifler şartname ve diğer ihale dokümanlara uygunluğu esas alınarak ihale komisyonunca değerlendirilmektedir. Teklifin esasını değiştirecek nitelikte olması kaydıyla belgeleri eksik olan, usulüne uygun teklif mektubu olmayan, yeterli miktarda geçici teminat vermemiş olan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılmaktadır. Ancak bu eksiklikler teklifin esasını değiştirecek nitelikte değilse Bakanlıkça belirlenen sürede isteklilerden bu eksik belge veya bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istenmektedir. Belirlenen sürede eksikliklerini gidermeyen istekliler değerlendirme dışı bırakılmaktadır.

Yapılan değerlendirme sonucunda, ihalede ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren operatör tespit edilmekte ve ihale bu operatöre verilmektedir. Birden fazla operatör tarafından aynı fiyatın teklif edildiği ve bunların da ekonomik açıdan en avantajlı teklif olduğu anlaşıldığı takdirde, ihale dokümanında belirtilen fiyat dışı unsurlar da dikkate alınmak suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenerek ihale sonuçlandırılmaktadır. İhale komisyonu gerekçeli kararı belirleyerek ihale yetkilisinin onayına sunmaktadır. Kararlarda isteklilerin adları veya ticaret unvanları, teklif edilen bedeller, ihalenin tarihi ve hangi istekli üzerine hangi gerekçelerle yapıldığı belirtilmektedir (DDGM, s.27-29).

İhale komisyonunun kararları yetkili makam tarafından onaylanmadan önce ihaleyi kazanan operatörün kamu ihalelerinden yasaklı olup olmadığı incelenmektedir. Operatörün ihalelerden yasaklı olduğunun veya ihaleye katılım şartlarını sağlamadığının anlaşılması durumunda ihale yetkilisince ihale kararı onaylanmaz. Bu durumda, ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi üzerine iş ihale edilmekte veya ihale iptal edilmektedir. Yetkili makam, karar tarihini izleyen en geç on beş işgünü içerisinde ihale kararını onaylamakta veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle ihaleyi iptal etmek zorundadır. Yetkili makam tarafından onaylanan ihale kararları veya ihale iptal kararı, onaylandığı günden itibaren beş gün içinde ihaleye teklif veren bütün ihaleye katılan operatörlere bildirilmektedir. İhale sonucunun bildiriminde, tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine de yer verilmektedir.



İhaleyi kazanan operatör ile yetkili makam arasında iş konusuna ilişkin bir sözleşme yapılmaktadır. İhaleyi kazanan operatörün otuz gün içinde kesin teminatı vermesi ve sözleşme imzalaması gerekmektedir. İhaleyi kazanan operatörden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınmaktadır. Sözleşme imzalanmasını müteakiben ihaleyi kazanan operatöre geçici teminatı iade edilmektedir. Sözleşmeler ihale yetkilisi ile kamu hizmeti yükümlüsü tarafından imzalanmaktadır. Bakanlığın belirlediği tarihte isteklinin hizmete başlaması sağlanmaktadır. İhale dokümanında belirtilen şartlara aykırı sözleşme düzenlenemez. Sözleşme imzalandıktan sonra devredilemez. İhale dokümanında aksi belirtilmedikçe sözleşmenin noter onayına sunulması zorunlu değildir (DDGM, s.33-34).

### **6.3. Kamu Hizmet Yükümlülüğü Süreci Aktörleri**

#### **6.3.1. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı**

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının kurulması; 6.4.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 26.9.2011 tarihinde kararlaştırılmıştır (655 sayılı KHK).

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Türkiye'de karayolları, demiryolları, deniz yolları, havayolları taşımacılığı ve haberleşme hizmetlerinden sorumlu olan Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet bakanlığıdır. Misyonu; toplumun yaşam kalitesini arttırmak ve ülkenin gelişimine katkıda bulunmak amacıyla ulaşım, denizcilik, haberleşme, uzay ve bilgi teknolojileri alanlarında dengeli, güvenli, ekonomik, erişilebilir, çevre dostu, sürdürülebilir ve kaliteli hizmet sunmak ve düzenlemektir. Vizyonu; hızla eriştiren, sevilen, şeffaf, başarı örneği olarak gösterilen bir kurum olmaktır.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının 655 sayılı KHK ile belirlenen görevleri şunlardır:

- *Ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve posta iş ve hizmetlerinin geliştirilmesi, kurulması, kurdurulması, işletilmesi ve işlettirilmesi hususlarında ilgili kurum ve kuruluşlarla*

*koordinasyon içerisinde milli politika, strateji ve hedefleri belirlemek ve uygulamak, gerektiğinde güncellemek.*

- *Havacılık sanayi ve uzay teknolojilerinin geliştirilmesi, kurulması, kurdurulması, işletilmesi ve işlettirilmesi, havacılık sanayi ve uzay biliminin geliştirilmesi ile uzaya yönelik yeteneklerin kazanılması hususlarında ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içerisinde, milli havacılık sanayi ve uzay teknolojileri ile uzay politika, strateji ve hedeflerini belirlemek ve uygulamak, gerektiğinde güncellemek.*
- *Uzaya ilişkin ulusal egemenlik kapsamındaki hakların kullanımına karar vermek, bu hakların yönetimi ve kullanılmasına yönelik usul ve esasları belirlemek ve bu haklarla ilgili ulusal yükümlülüklerin gereklerini yerine getirmek.*
- *Ulaştırma ve denizcilik iş ve hizmetleriyle ilgili altyapı, şebeke, sistem ve hizmetleri ticari, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara, teknik gelişmelere uygun olarak planlamak, kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek ve geliştirmek.*
- *Ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve posta iş ve hizmetlerinin ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözeterek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında sunulmasını sağlamak.*
- *Evrensel hizmet politikalarını ilgili kanunların hükümleri dâhilinde ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartlarına göre belirlemek, evrensel hizmetin yürütülmesini sağlayacak esasları tespit etmek, uygulanmasını takip etmek ve net maliyetiyle ilgili hesapları onaylamak.*
- *Bilgi toplumu politika, hedef ve stratejileri çerçevesinde; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak e-Devlet hizmetlerinin kapsamı ve yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek, bu hizmetlere ilişkin eylem planları yapmak koordinasyon ve izleme faaliyetlerini yürütmek, gerekli düzenlemeleri yapmak ve bu kapsamda ilgili faaliyetleri koordine etmek.*
- *Uydu ve hava araçları tasarım ve test merkezleri, uydu, fırlatma araç ve sistemleri, hava araçları, simülatörler, uzay platformları dâhil havacılık sanayi, uzay teknolojileri ve uzayla ilgili her türlü ürün, teknoloji, sistem, araç ve gereçleri yapmak, yaptırmak, kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek, geliştirmek ile bunların yurtiçinde tasarımı, üretimi, entegrasyonu ve gerekli testlerinin yapılmasını sağlamak amacıyla plan, proje ve çalışmalar yapmak, bu amacın gerçekleşmesini uygun teşviklerle desteklemek, bu*

*teşviklere ilişkin usul ve esasları belirlemek, bu hususlarda ilgili ticari, sanayi ve eğitim kuruluşları ile kamu kurum ve kuruluşları arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.*

- *Ulaştırma, denizcilik, haberleşme, posta, havacılık ve uzay teknolojileri iş ve hizmetlerinin gerektirdiği uluslararası ilişkileri yürütmek, anlaşmalar yapmak ve bu alanlarda uluslararası mevzuatın gerektirmesi halinde mevzuat uyumunu sağlamak.*
- *Mevzuatla Bakanlığa verilen diğer görev ve hizmetleri yapmak.*

### **6.3.2. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD)**

TCDD; tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülüdür. TCDD, Ankara'da merkezi bulunan ve Türkiye Cumhuriyeti'nde hükümet tasarrufunda olan ulusal demiryolu taşıyıcısıdır. TCDD, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde mevcut demiryollarının idaresini üstlenmek üzere Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından 1 Haziran 1927 yılında kurulmuştur. 29.07.1953 tarihine kadar ek bütçeli bir kamu girişimi olarak işlevde olan TCDD, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Yönetimi Genel Müdürlüğü (TCDD)” adıyla bir Kamu İktisadi Teşebbüsüne dönüştürülmüştür.

TCDD, 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun ile ulusal demiryolu altyapı ağı içinde yer alan ve devletin tasarrufundaki demiryolu altyapısının kendisine devredilen kısmı üzerinde demiryolu altyapı işletmecisi olarak görevlendirilmiştir.

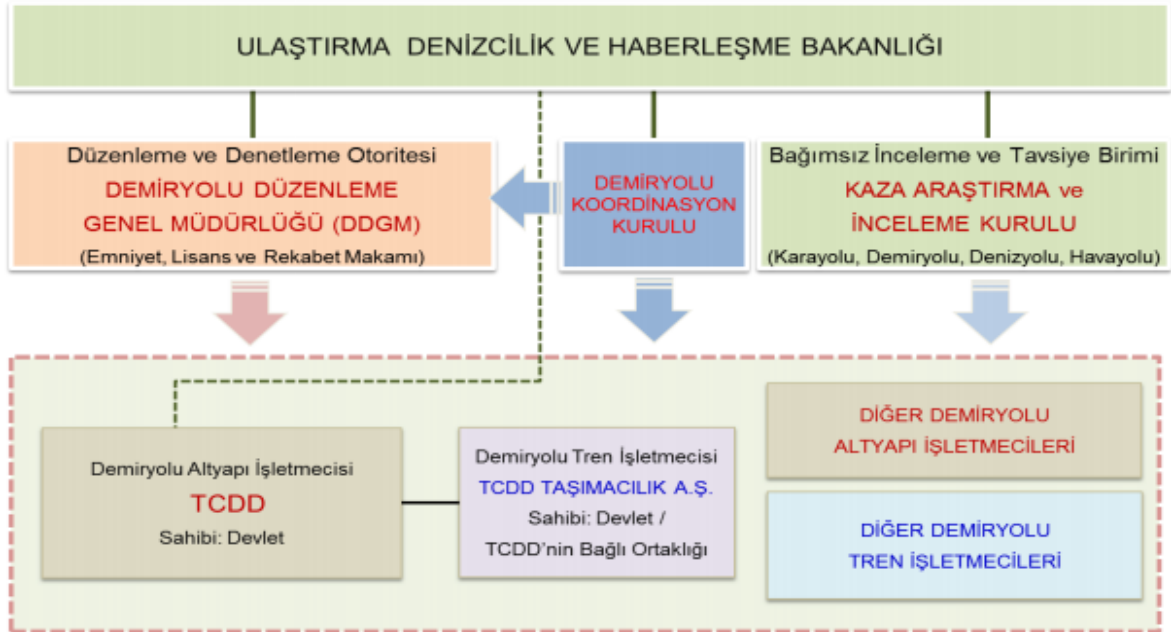
Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları, Türkiye içerisinde tüm kamuya açık demiryollarının sahibi ve işletmecisidir. Yasal olarak 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan “Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü”, bazıları aşağıda verilen alanlarda görev yapmaktadır:

- Yüksek hızlı ve hızlı tren taşımacılığı için demiryolu altyapısı yapmak,
- Demiryolu altyapı işletmeciliği yapmak,

- Demiryolu trafiğini yönetmek,
- Liman, iskele, rıhtım ve ulusal demiryolu altyapısı ağının devamı niteliğinde olan güzergâhlarda feribot işletmeciliği yapmak,
- Demiryolu altyapı işletmeciliği ve feribot işletmeciliği için gerekli her türlü çeken ve çekilen araç, malzeme ve gereçleri üretmek ve işletmek (detaylı bilgi için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/06/20160604-2.htm>).

6461 sayılı "Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi" hakkında kanun, 1 Mayıs 2013 tarihli ve 28634 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. TCDD, kendi inisiyatifinde olan demiryolu alt yapısını çalıştırmak ve bunları demiryolu işletmelerine açmak için demiryolu altyapı işletmecisi olarak yapılandırılmıştır. Yük ve yolcu taşımacılığı amacıyla ve ticari prosedürlere dayanan demiryolu alt yapısındaki bağlı ortakları ile TCDD Taşımacılık A.Ş., TCDD'nin bağlı şirketi olarak kurulmuştur. Türkiye'deki demiryolu sektörünün yapısı şekil 6.2.'de gösterilmektedir.

**Şekil 6.2.: Türkiye'de demiryolu sektörünün yapısı**



Kaynak: TCDD 2018 Şebeke Bildirimi

### 6.3.3. TCDD Taşımacılık A.Ş.

TCDD Taşımacılık A.Ş., 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun gereği demiryolu tren işletmecisi görevini yerine getirmek üzere 01.05.2013 tarihinde kurulmuştur. Merkezi Ankara olmak üzere süresiz olarak faaliyet göstermektedir. TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi sermayesinin tamamı TCDD'ye ait bağlı ortaklık olarak TCDD tarafından kurucu ortak sıfatıyla 14.06.2016 tarihinde tescil ettirilmiş, 17.06.2016 tarih ve 9099 sayılı Türkiye Ticaret Sicil Gazetesine kaydedilerek tüzel kişilik kazanmıştır. Ayrıca, 01.01.2017 tarihi itibarıyla TCDD Taşımacılık A.Ş. fiilen faaliyetine başlamıştır.

Şirketin Esas Sözleşmesinde yer alan amaçları aşağıda verilmektedir.

- *Yolcu ve yük taşıma hizmetlerinin kârlı, emniyetli, çevreye duyarlı, kaliteli ve zamanında sunulmasını sağlamak,*
- *Yurtiçi ve uluslararası taşıma koridorlarında demiryolu sektör payının artırılması için etkin bir demiryolu taşımacılığı yapmak,*
- *Taşımayı tamamlayıcı lojistik hizmetler vermek ve kombine taşımacılık payını artırmak,*
- *Demiryolu araçları bakım birimini bölgesinde önemli bir teknik bakım üssü haline getirerek şirketin teknik bakım hizmetleri sağlayıcısı olma kimliğini/vasfını geliştirmek,*
- *Şirketin yurtiçi ve yurtdışındaki imajını geliştirecek ve pazarlama imkânlarını yükseltecek şekilde demiryolu tren işletmecisi kimliğini geliştirmek.*

### 6.3.4. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü

Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü; alanında özel hizmetler sunmak için Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı çatısı altında 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile oluşturulmuştur. Bu Müdürlüğün düzenleyici yetkileri ve amaçlarından bazıları aşağıda belirtilen şekildedir:

- Hizmet sağlayıcılar için finansal ve profesyonel gerekliliklerle beraber işletme ve hizmet ilkelerinin belirlenmesi ve demiryolu taşımacılığı işinde yer almak isteyen operatörler için ruhsat verilmesi,
- Tüm ve her türlü demiryolu aracının kaydının tutulması,
- Tüm operatörler için minimum güvenlik gerekliliklerinin belirlenmesi ve bu gerekliliklerle uygun olanlara ilgili güvenlik sertifikalarının verilmesi,
- Kamu hizmeti yükümlülükleriyle bağlantılı olarak kuralların ve ilkelerin belirlenmesi,
- Demiryolu altyapısı, tahsis koşulları ve gerekli olan giderlere erişim hakkına ilişkin Pazardaki aktörler arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümlenmesi,
- Teknik ve güvenlik denetimlerinin yürütülmesi,
- Altyapı kullanımı dâhil olmak üzere taşımacılık hizmet sunumu için minimum ve maksimum ücretlerinin sabitlenmesi (C.Ç.Orak, 2013, s.1).

655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 8 inci maddesinde sayılan yukarıda belirtilen yetkililere ilaveten DDGM; cezalar dâhil olmak üzere idari yaptırımların uygulanması hakkına sahip olarak fiyat, süre, kapsam ve ruhsatların şekli gibi konular üzerinde mevzuat yayınlama yetkisine sahiptir.

#### **6.4. Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkındaki Kanun (6461 sy.)**

AB Müktesebatında görüşmelere açılmayan 14. Fasıl yani Taşımacılık Politikasına göre yapılması gereken “Türk Demiryollarının Reformu” başlıklı proje kapsamında “Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun” 1 Mayıs 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu kanun ile ülkenin kalkınmasında ve bağımsızlığında belirleyici olan demiryollarının yeniden canlandırılması ve taşımacılıktaki rolünün güçlendirilmesi, serbest, rekabetçi, ekonomik ve sosyal açılardan sürdürülebilir ve Avrupa Birliği Mevzuatı ile de uyumlu bir demiryolu sektörünün oluşturulmasına ilişkin ihtiyaçlar karşılanarak, kamu sektörünün ve özel sektörün demiryolu altyapı işletmeciliği ile tren işletmeciliği yapmasının yolu açılmıştır.

Demiryolu sektörünün özelleştirilmesi anlamına gelmeyen ancak serbest rekabet ortamı sağlayacak olan Serbestleşme Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle özel sektör, demiryollarında yük ve yolcu taşıma hizmetleri ile demiryolu altyapısı yapma ve işletme imkânlarına kavuşacaktır.<sup>41</sup>

6461 sayılı Kanun, yalnızca ulusal düzeyde demiryollarını kapsadığından içerik olarak oldukça spesifik bir kanundur. Bu bağlamda metroları, tramvayları ve diğer raylı sistemleri içermez. Bu Kanunda ayrıca TCDD ve TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin görevlerine ve faaliyet alanlarına ilişkin de hususlar yer almaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 24 Nisan 2013 tarihinde kabul edilen "6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkındaki Kanun"un amacı;

- Demiryoluyla yolcu ve yük taşımacılığının hizmet kalitesi açısından en uygun, etkin ve olabilecek en düşük fiyatla sunulmasını,
- Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün demiryolu altyapı işletmecisi olarak yapılandırılmasını,
- Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık Anonim Şirketi adıyla demiryolu tren işletmecisi olarak bir şirket kurulmasını,
- Yukarıda belirtilen demiryolu altyapı işletmecisi ve demiryolu tren işletmecisinin hukuki ve mali yapıları, faaliyetleri ve personeline ilişkin hükümler ile ilgili diğer hususların düzenlenmesini,
- Kamu tüzel kişileri ile ticaret siciline kayıtlı şirketlerin demiryolu altyapısı inşa etmesini ve bu altyapının kullanılmasını,
- Kamu tüzel kişileri ile ticaret siciline kayıtlı şirketlerin demiryolu altyapı işletmeciliği ve demiryolu tren işletmeciliği yapabilmesini sağlamaktır.

Kanunda ayrıca kamu tüzel kişileri ve şirketler;

- Kendilerine ait demiryolu altyapısı inşa etmek,

---

<sup>41</sup> [http://nukhetisikoglu.blogspot.com.tr/2016/06/demiryollarinda-serbestlesme\\_6.html](http://nukhetisikoglu.blogspot.com.tr/2016/06/demiryollarinda-serbestlesme_6.html)

- Kendilerine ve/veya başka şirketlere ait demiryolu altyapısı üzerinde demiryolu altyapı işletmecisi olmak,
- Ulusal demiryolu altyapı ağı üzerinde demiryolu tren işletmecisi olmak üzere Bakanlıkça yetkilendirilebilmektedir.

Kamu tüzel kişileri ve şirketler, kendilerine ait veya tasarruflarındaki demiryolu altyapısının kullanım ücretlerini bütün tren işletmecileri için eşit şartlar içeren ve ayrımcılık oluşturmayan bir şekilde belirlemekte ve uygulamaktadır. Şirketlerin demiryolu altyapısı inşa etmek istemeleri hâlinde yapacakları demiryolu altyapısının gerektirdiği taşınmazlar, kamulaştırma bedeli ilgili şirketten tahsil edilerek Bakanlık tarafından kamulaştırılmakta ve belirtilen amaçla ilgili şirket lehine kırk dokuz yılı geçmemek üzere bedelsiz olarak irtifak hakkı tesis edilmektedir. Kullanım süresinin sonunda söz konusu taşınmazlar üzerinde inşa edilmiş bütün varlıklar başka bir işleme gerek kalmaksızın Hazinesinin mülkiyetine geçmiş sayılmaktadır. Bu varlıklar için Hazine tarafından herhangi bir bedel veya tazminat ödenmemektedir. Demiryolu tren işletmecilerinin yük, yolcu ve kamu hizmeti yükümlülüğünden kaynaklanan gelir ve gider hesapları ile muhasebeleri ayrı ayrı tutulmaktadır. Bu madde kapsamındaki yetkilendirmelere ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle düzenlenmektedir (6461 sayılı Kanun).

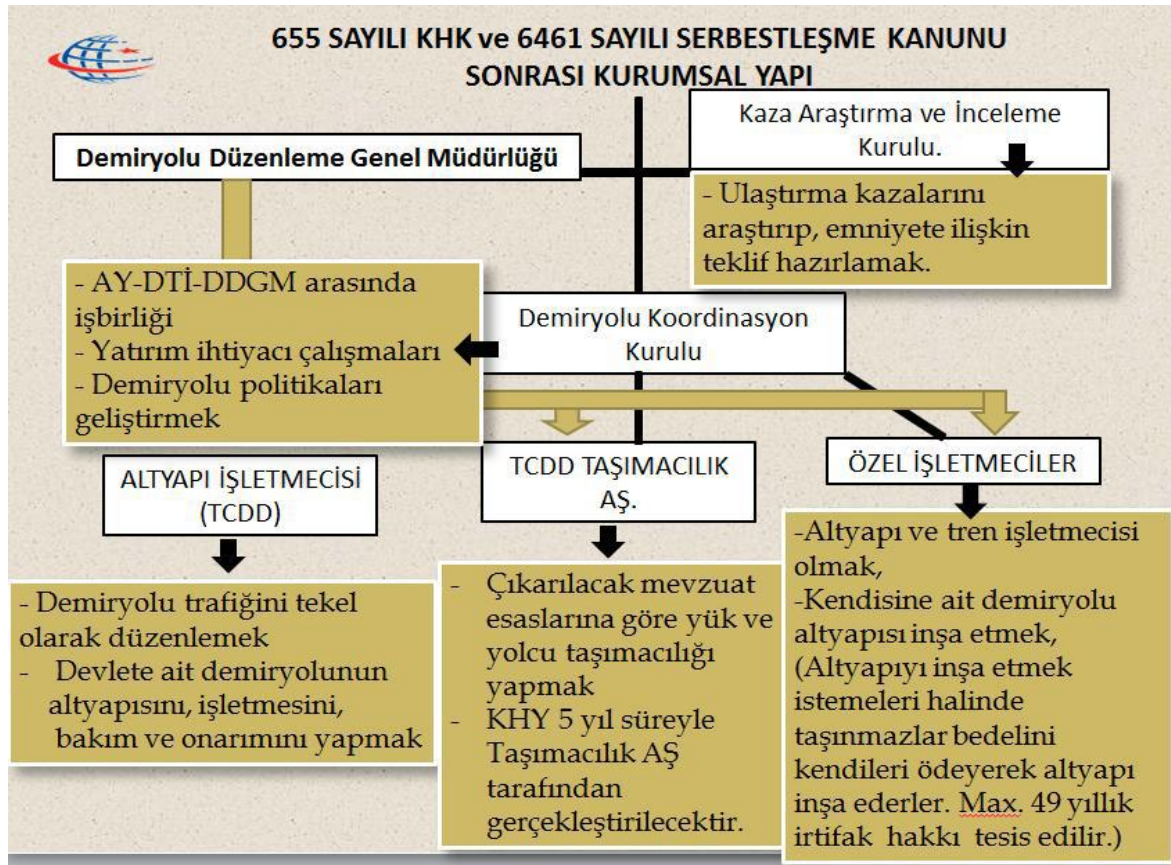
Nihayetinde demiryolları şebekesi işletmeciliği ve taşımacılık hizmetlerinde özel sektörün katılımı, büyük ölçekli yatırımlara ihtiyaç duyan Türk demiryolu sektörünün liberalleşmesine öncülük edecektir. Özel şirketler için geçerli olan lisanslama rejimi, Bakanlık tarafından çıkarılacak olan yönetmelikle düzenlenecektir. 6461 sayılı Kanun bu konuda ilkeyi açıkça ortaya koymaktadır. TCDD'nin tekelci yapısı göz önüne alındığında, TCDD'nin şebeke operasyonunun ayrıştırılması ve tren işletim faaliyetlerinin yürütülmesi ile devlet sahipliğinde bulunan TCDD Taşımacılık A.Ş. zaruri bir öneme sahiptir. Bununla birlikte, kamu hizmeti yükümlülüklerinin düzenlenmesinin ve TCDD ile TCDD Taşımacılık A.Ş.'ye yapılan devlet yardımlarının uzun vadede kontrolünün izlenmesi gerekmektedir. Bu hususlar, serbestleşmenin ve sorunsuz işleyen bir pazarın başarılması için de hayati önem taşımaktadır (C.Ç.Orak, 2013, s.3).



Sektöre birden fazla demiryolu işletmesinin girişine izin verilmesi, altyapıya erişim koşullarına ilişkin düzenlemelerin önemini artırmaktadır. 6461 sayılı Kanuna göre demiryolu altyapı işletmecisi olan TCDD altyapıya erişim ücretlerinin belirlenmesinden sorumlu tutulmaktadır. Bu yükümlülüğünü yerine getirirken eşit, adil, ayrımcı olmayan şekilde davranması beklenmektedir.

1 Kasım 2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 1 Mayıs 2013 tarihli ve 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun'dan sonra Türkiye'de demiryollarında ortaya çıkan kurumsal yapı şekil 6.3.'de gösterilmektedir.

**Şekil 6.3.: Türkiye'de demiryollarında mevcut kurumsal yapı**



Kaynak: Ömer TANGÜL, Avrupa Birliği Demiryolu Reformu Deneyimleri Ve Türk Demiryolu Sektöründe Serbestleşme Çalışmaları Uzmanlık Tezi, 2014

## 6.5. Türkiye’de Mevcut Demiryolları Altyapısı

TCDD’nin 2016 yılı sonu itibariyle 8.950 km’si konvansiyonel anahat ve 2.401 km’si tali hat, 1.181 km 2’inci, 3’üncü ve 4’üncü anahat yolları olmak üzere toplam 12.532 km’lik demiryolu hattı bulunmaktadır. Mevcut demiryolu hattının toplam 1.213 km’si yüksek hızlı tren hattından oluşmaktadır.

Şekil 6.4.: TCDD yol uzunluk bilgileri

Hatlar	Hat Uzunluğu (km)
Cumhuriyet Öncesi	4.136
Cumhuriyet Dönemi: 1923-1950	3.746
1951-2003	945
2016 Sonu Toplam Konvansiyonel Anahat Uzunluğu	8.950
2016 Sonu 2. 3. ve 4. Anahatlar	1.181
2016 Sonu İltisak+İstasyon Yolları	2.401
<b>Toplam Uzunluk</b>	<b>12.532</b>

Kaynak: Demiryolu Sektör Raporu, 2017

Söz konusu toplam ana hatların (iltisak hatları ve istasyon yolları hariç) %88’i tek hattır. Toplam hatların 4.350 km’si elektrikli ve 5.462 km’si sinyalli hale getirilmiştir. Toplam yol uzunluğu içerisindeki elektrikli ve sinyalli hat oranları sırasıyla %35 ve % 44 olmuştur.

TCDD yatırım programında yer alan projelerden 3.959 km hattın yapım çalışmaları ve 5.277 km’lik YHT ve HT hattının proje hazırlama çalışmaları devam etmektedir. Yıllar itibari ile hedeflenen projelerin tamamlanmasına müteakip toplam yol uzunluğu 2023 yılında 25.979 km olacaktır.

Mevcut Projelerin hayata geçirilmesi ile birlikte; 2016 yılında 4.350 km olan elektrifikasyonlu hatların %35 olan yüzdesi, 2018 yılında %44 oranına ulaşacak ve 2023 yılında ise hatların tamamı elektrifikasyonlu hale getirilecektir. Aynı şekilde; 2016 yılı itibari 5462 km olan sinyalli hat uzunluğunun %44 olan yüzdesi ise 2018 yılında %48 oranına ulaşacak ve 2023 yılında tüm hatlar sinyalli hale gelecektir (TCDD Rapor, 2017, s.32-33).

2018 yılında tamamlanacak önemli yol yapım-yenileme projeleri:

- Konya-Karaman HT Hattı (102 km),
- BAŞKENTRAY'ın işletmeye açılması,
- Palu-Genç-Muş demiryolu deplasmanı<sup>42</sup> yapımı (115 km),
- GAZİRAY (27 km) alt ve üst yapı yapımı,
- Ankara-Sivas Hattının yapımı,
- 770 km'lik hattın elektrifikasyonu,
- 918 km'lik konvansiyonel hattın sinyalizasyonu.

2019'da tamamlanacak önemli yol yapım-yenileme projeleri:

- Adana-Mersin 3. ve 4. Hattı (67 km),
- Bursa-Bilecik HT Hattı (102 km),
- Bahçe-Nurdağ varyantının (17 km) yapımı.

2023 yılına kadar tamamlanacak önemli yol yapım-yenileme projeleri:

- Kayseri-Yerköy YHT Hattı (142 km),
- Edirne-İstanbul HT Hattı (230 km)
- Gebze-Sabiha Gökçen-Yavuz Sultan Selim Köprüsü-3. Havalimanı – Halkalı Hattı (124 km)
- Sivas-Erzincan-Erzurum-Kars HT Hattı (656 km)
- Karaman-Ulukışla-Yenice-Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep-Şanlıurfa HT Hattı (661 km)
- Samsun-Çorum-Kırıkkale-Kırşehir-Aksaray-Ulukışla HT Hattı (601 km)
- Eskişehir-Kütahya-Isparta/Burdur-Antalya HT Hattı (423 km) Kayseri-Nevşehir-Aksaray-Konya-Antalya HT Hattı (556 km)
- Sivas-Malatya HT Hattı (125 km)

---

<sup>42</sup> Demiryolu literatüründe “deplasman“ diye ifade edilen, eski hatla yeni hattın coğrafi şartlar, şehirleşme, istiklak zorlukları gibi nedenlerle birbirinin üzerine inşa edilmesi durumudur.

- Erzincan-Trabzon HT Hattı (192 km)
- Malatya-Elazığ HT Hattı (121 km)
- Nurdağ-Kahramanmaraş HT Hattı (63 km)
- Gaziantep-Şanlıurfa-Mardin HT Hattı (332 km)
- Adıyaman-Gölbaşı-Kâhta HT Hattı (100 km)
- Kars-Iğdır-Aralık-Dilucu HT Hattı (224 km)
- Siirt-Kurtalan HT Hattı (25 km)
- Tokat Turhal HT Hattı (42 km)
- Ankara-İstanbul Çok Yüksek Hızlı Tren Hattı (Köseköy) (232 km)

TCDD'nin bir diğer önemli işletmecilik faaliyeti olan yolcu taşımacılığı hizmetleri de demiryollarının yeniden yapılanması sürecinde kurulan ve TCDD'nin bağlı ortaklığı statüsündeki şirketi TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından yürütülmektedir.

Yolcu taşımacılığı faaliyetleri ise banliyö taşımacılığı ve anahat taşımacılığı olarak temelde ikiye ayrılmaktadır.

**Tablo 6.1.: TCDD yolcu taşımacılığı (bin yolcu)**

<b>Taşımacılık (Bin Yolcu)</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2015-2016 Farkı (%)</b>
Banliyö	72.040	68.079	-5
Anahat	23.145	20.791	-10
Uluslararası	132	168	27
<b>Genel Toplam</b>	<b>95.317</b>	<b>89.038</b>	<b>-7</b>
İZBAN	97.442	87.543	0,2

Kaynak: TCDD

**Tablo 6.2.: Tren cinslerine göre yolcu-km (milyon)**

<b>Taşımacılık (Bin Yolcu)</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2015-2016 Farkı (%)</b>
Banliyö	1.120	1.002	-11
Anahat	3.659	3.268	-11
Uluslararası	49	55	12
<b>Genel Toplam</b>	<b>4.828</b>	<b>4.325</b>	<b>-10</b>
İZBAN	3.498	3.504	-0,2

Kaynak: TCDD

2016 yılının ikinci yarısından itibaren Ankara Hattının yeniden inşa edilmesi süreci dolayısıyla kapatılması ile birlikte yolcu taşımacılığı miktarında bir miktar düşüş yaşanmıştır.

Şekil 6.5.: Kamu hizmet yükümlülüğü kapsamında çalıştırılması öngörülen trenler

Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Kapsamında Çalıştırılması Öngörülen Trenler

YHT	1	Ankara-Pendik
	2	Ankara-Eskişehir
	3	Ankara-Konya
	4	Konya-İstanbul
ANAHAT	1	Doğu Ekspresi(Ankara-Kars)
	2	6 Eylül Ekspresi(Bandırma-İsancak)
	3	17 Eylül Ekspresi(Bandırma-İsancak)
	4	Erciyes Ekspresi(Kayseri-Adana)
	5	Karesi Ekspresi(Eskişehir-İzmir)
	6	Fırat Ekspresi (Elazığ-Adana)
	7	Konya Mavi (Konya-İsancak)
	8	İzmir Mavi (Ankara-İsancak)
	9	Toros Ekspresi (Konya-Adana)
	10	Pamukkale Ekspresi (Denizli-Eskişehir)
	11	Güney Ekspresi (Kurtalan-Ankara)
	12	Van Gölü Ekspresi (Tatvan-Ankara)
	13	Çukurova Mavi (Ankara-Adana)
	14	4 Eylül Mavi(Ankara-Malatya)
	15	Ege Ekspresi(Eskişehir-İsancak)
BÖLGESEL	1	Adapazarı Eks.
	2	Uzunköprü-Halkalı
	3	Kapıkule-Halkalı
	4	Çerkezköy-Halkalı
	5	Ankara-Polatlı
	6	Zonguldak- Karabük
	7	Ankara-Kırıkkale
	8	Basmane-Denizli
	9	Manisa-Alaşehir
	10	Basmane-Uşak
	11	Basmane-Ödemiş
	12	Basmane-Tire
	13	Basmane-Söke
	14	Denizli-Söke
	15	Aydın-Söke
	16	Nazilli-Söke
	17	Samsun-Amasya
	18	Samsun-Sivas
	19	Sivas-Divriği
	20	Amasya-Havza
	21	Divriği-Erzincan
	22	Kars-Akyaka
	23	Diyarbakır-Batman
	24	Elazığ-Tatvan
	25	İslahiye-Mersin
	26	Adana-Mersin
	27	Afyon-Eskişehir
	28	Eskişehir-Kütahya
	29	Konya-Karaman

Kaynak: [http://www.ubak.gov.tr/BLSM\\_WIYS/DDGM/tr/doc/Doc\\_Ust/20170727\\_131753\\_65529\\_1\\_64.pdf](http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/DDGM/tr/doc/Doc_Ust/20170727_131753_65529_1_64.pdf)

## 6.6. Türkiye

### 6.6.1. Kamu hizmet yükümlülüğünün uygulanması

Türkiye’de kamu yolcu demiryolu hizmetlerinin organizasyonu esasen aşağıdaki mevzuat düzenlemeleri ile ele alınmaktadır:

- 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
- 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkındaki Kanun,
- 2016/9005 karar sayılı ve Bakanlar Kurulu’nun 4 Temmuz 2016 tarihli Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmet Yükümlülüğü Yönetmeliği,
- 19 Ağustos 2016 tarih ve 29806 sayılı Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği,
- 2 Mayıs 2015 tarih ve 29343 sayılı Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği.

Demiryolu tren işletmecileri, demiryolu altyapı işletmecilerine şebeke bildiriminde belirlenmiş kurallar çerçevesinde kendilerine demiryolu altyapısını kullanma hakkı verilmesi için başvuru yapmaktadır. Başvurudan önce gerekli ön şartların ve yeterliliklerin ilgili mevzuatta açıklandığı üzere sağlanması zorunludur.

Demiryolu tren işletmecilerinin serbest, adil, şeffaf ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında demiryolu altyapısına erişimlerini sağlamak ve erişim haklarını kullanabilmelerine imkân vermek için gerekli tüm bilgiler demiryolu altyapı işletmecileri tarafından hazırlanarak yıllık şebeke bildiriminde yayımlanmaktadır. Şebeke bildirimi Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanmakta ve her yıl altyapı kapasite tahsis talepleri için son başvuru tarihinden en az dört ay önce yayımlanmaktadır. Yayımlanma tarihinden en az 30 gün önce Bakanlık onayına gönderilmek zorundadır. Şebeke bildirimi güncel tutulmalı ve gerektiğinde değişiklik yapılmalıdır. Güncellenen şebeke bildirimi Bakanlığın 15 günlük inceleme ve onayından sonra yayımlanmaktadır.

Demiryolu tren işletmecilerince Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliğinde belirlenen şartlara riayet edilmediği durumlarda, demiryolu altyapı işletmecileri durumu Bakanlığa bildirmektedir. Bakanlık tarafından böyle bir durumun gerçekliğinin belgelenmesi ve demiryolu tren işletmecisinin gerekliliklerini artık yerine getiremeyeceğine kanaat getirilmesi halinde; ilgili mevzuat uyarınca taşımacılık yetki belgesi askıya alınmakta veya iptal edilmektedir. Taşımacılık yetki belgesi askıya alındığında veya iptal edildiğinde, kullanılacak olan tren çizgilerinin sıkışık altyapıda olması halinde tren çizgileri diğer demiryolu tren işletmecilerine kullandırılmaktadır. Askıya alınan süre boyunca, askıya alınma nedeniyle boşalan altyapı kapasitesi bir başka demiryolu tren işletmecisi tarafından kullanılana kadar altyapı erişim ücretlerinin yarısı, taşımacılık yetki belgesine işlem yapılan demiryolu tren işletmecisinden tahsil edilmektedir (Madde 6).

Şebeke Bildirimi, TCDD tasarrufundaki demiryolu altyapı kapasitesi için talepte bulunmak isteyen demiryolu tren işletmecilerine;

- TCDD'nin tasarrufundaki demiryolu altyapısının kullanımına ilişkin genel şart ve koşullar,
- Kapasite tahsisi sürecinde yerine getirilmesi ve göz önünde bulundurulması gereken hususlar,
- Demiryolu altyapısı ve verilen hizmetler,
- Altyapı erişim ücretleri ile TCDD tarafından sağlanan hizmetlerin ücretlendirilmesi,

hususlarında bilgi vermeyi amaçlamaktadır<sup>43</sup>.

### **6.6.2. Kamu yolcu taşımacılığı pazarındaki operatörler**

TCDD Taşımacılık A.Ş. şu anda ülke pazarında yolcu taşımacılığı yapan tek şirket konumundadır.

---

<sup>43</sup><http://www.tcdd.gov.tr/haberler/DEM%C4%B0RYOLU%20%C5%9EEBEKE%20B%C4%B0LD%C4%B0R%C4%B0M%C4%B0%20YAYIMLANDI/1671>



6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık Anonim Şirketi adıyla demiryolu tren işletmecisi olarak bir şirket kurulmasını içermektedir. Bu kanunda TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi olduğu yer almaktadır. 6461 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren kamu hizmeti yükümlülüğü beş yıl süreyle TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından yerine getirilmektedir.

14 Haziran 2016 tarihinde tescili gerçekleştirilerek faaliyetlerine başlayan TCDD Taşımacılık A.Ş., 28 Aralık 2016'da TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü ile personel ve araç devir işlemleriyle taşınmaz tahsisleri konusunda bir protokol imzalamıştır.

### Şekil 6.6.: Demiryollarında yolcu taşımacılığı

	(Bin-Thousand)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Yolcu sayısı - Number of passenger</b>	<b>84 173</b>	<b>85 752</b>	<b>70 284</b>	<b>46 441</b>	<b>78 404</b>	<b>95 317</b>	<b>89 038</b>
<b>Banliyö - Suburban</b>	59 901	59 426	50 361	25 451	55 400	72 040	68 079
<b>Ana hat - Main line</b>	24 272	26 326	19 923	20 990	23 004	23 277	20 959
<b>Yüksek Hızlı Tren<sup>(1)</sup> - High Speed Train<sup>(1)</sup></b>	1 890	2 557	3 350	4 207	5 086	5 693	5 898
<b>Yolcu kilometre - Passenger kilometer</b>	<b>5 491 000</b>	<b>5 882 000</b>	<b>4 598 000</b>	<b>3 777 000</b>	<b>4 393 000</b>	<b>4 828 000</b>	<b>4 325 000</b>
<b>Banliyö - Suburban</b>	1 885 000	1 880 000	1 592 000	757 000	935 000	1 120 000	1 002 000
<b>Ana hat - Main line</b>	3 606 000	4 002 000	3 006 000	3 020 000	3 458 000	3 708 000	3 323 000
<b>Yüksek Hızlı Tren<sup>(1)</sup> - High Speed Train<sup>(1)</sup></b>	476 068	664 981	914 019	1 185 377	1 554 731	1 846 997	1 871 000

Kaynak: www.tuik.gov.tr<sup>44</sup>

#### 6.6.3. Kamu hizmeti gerekliliklerinin tanımı

Türkiye'de kamu hizmeti yükümlülükleri, demiryolu işletmecisiyle yapılan kamu hizmet sözleşmesinde tanımlanmaktadır. Bu yükümlülükler aşağıdaki şekildedir:

- sözleşmenin süresi,
- taşımacılık yapılacak hat boyu,

<sup>44</sup> Yüksek Hızlı Tren değerleri ana hat verilerine dâhildir.

- yapılacak tren sefer sayıları,
- uygulanacak yolcu taşımacılığı bilet fiyatları,
- ödeme usulleri,
- işin şartları.

Sunulacak hizmetlerin miktarı, kamu fonlarının varlığı temelinde yetkili idare tarafından kararlaştırılmaktadır. Kamu hizmeti sözleşmesi, öngörülen standartların yerine getirilmesiyle bağlantılı bir fiyat mekanizmasını öngörmektedir.

#### 6.6.4. Demiryoluyla kamu hizmet taşımacılığının kapsamı

Türkiye’de kamu hizmet taşımacılığı, tarihi ve turistik amaçla verilen yolcu taşımacılığı hizmetleri ile şehir içi raylı toplu taşıma hizmetleri hariç Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen hatlardaki yolcu taşımacılığı hizmetlerini kapsamaktadır.

**Şekil 6.7.: Demiryolları yolcu istatistiği**

Yıl	Hat uzunluğu Length of railways Year	Yolcu Sayısı Number of passenger (Bin-Thousand)	Tren-kilometre Train-kilometer (Bin-Thousand)	Yolcu-kilometre Passenger-kilometer (Bin-Thousand)
2006	8 697	77 414	44 206	5 277 000
2007	8 697	81 260	43 102	5 553 000
2008	8 699	79 187	42 760	5 097 000
2009	9 080	80 092	41 788	5 374 000
2010	9 594	84 173	39 025	5 491 000
2011	9 642	85 752	40 332	5 882 000
2012	9 642	70 284	35 332	4 598 000
2013	9 718	46 441	28 945	3 777 000
2014	10 087	78 404	43 006	4 393 000
2015	10 131	95 317	41 873	4 828 000
2016	10 131	89 038	42 233	4 325 000

Kaynak: [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Manevra ve istasyon hatlarını kapsamaz.

### 6.6.5. Sözleşme

Kamu hizmet yükümlülükleri, Bakanlık ile demiryolu tren işletmeleri arasında yapılan bir sözleşmeye dayanılarak yerine getirilmektedir. Sözleşme, tüm hatları içerebilmekle beraber ayrı ayrı hat bazında da imzalanabilmektedir. Bakanlık, kamu hizmet yükümlüsü demiryolu tren işletmecisi tarafından verilen hizmetin kamu hizmeti sözleşmesine uygunluğunu düzenli olarak denetlemektedir.

27 Ekim 2017 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan 130 maddelik torba yasada, 24 Nisan 2013 tarihli ve 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkındaki Kanunun geçici 4. Maddesinin birinci fıkrasında yer alan “beşinci yılın sonuyla” ibaresi “2020 yılı sonuyla” şeklinde ve ikinci fıkrasında yer alan “beş yıl süreyle” ibaresi “31.12.2020 tarihine kadar” şeklinde değiştirilmesi teklif edilmiştir.

Sözleşmelerde aşağıda yer alan hususlara yer verilmektedir.

- Sözleşmenin geçerli olduğu hat/hatlar,
- Sözleşmenin süresi ve bedeli,
- Sözleşme süresi boyunca ödenecek kamu hizmet bedelini gösteren dağılım tablosu,
- Yapılacak tren sefer sayıları ve saatleri,
- Uygulanacak bilet ücretleri, azami tarife ve bilet satış yöntemleri,
- Kullanılacak demiryolu araçlarının tipleri ve teknik standartları,
- Sözleşmeye aykırılık durumunda yapılacak iş ve işlemler,
- Sözleşmede değişiklik yapılması ve sözleşmenin feshedilmesi.

#### 6.6.5.1. Kamu hizmet sözleşmelerinin ihalesi

Kamu hizmet yükümlüklerinin yerine getirilmesi için operatör seçimi genelde açık ihale usullerine göre yapılmaktadır. Ancak açık ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması halinde;

- Ortalama yıllık 300.000 tren-km'nin altındaki kamu hizmeti yükümlülükleri için,
- Kamu hizmeti niteliğindeki demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetlerinin kesintiye uğraması veya böyle bir durumun açık bir risk oluşturması halinde acil durum tedbiri olarak,
- Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya Bakanlık tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine,
- Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine,

demiryolu tren işletmecisinden doğrudan temin yoluyla hizmet alınabilmekte veya mevcut bir kamu hizmeti sözleşmesinin süresi uzatılabilmektedir.

Kamu hizmeti yükümlüsü demiryolu tren işletmecisinin seçimine yönelik açık ihale ve doğrudan temin usullerine ait diğer teknik, mali, idari ve hukuki detaylar Bakanlık tarafından düzenlenmektedir. İhalelerde şeffaflık, rekabetçilik, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kaynakların verimli kullanılması ilkeleri esas alınmaktadır. Değer tespit komisyonu en az üç kişiden, ihale komisyonu en az beş kişiden oluşmaktadır. Komisyonlarda kimlerin yer alacağı Bakanlık tarafından belirlenmektedir.

#### **6.6.5.2. Sözleşme müzakereleri**

Bir sözleşme ihale edildiğinde operatör, teknik şartname doğrultusunda teklif sunmaktadır. Tekliflerin sunulmasından sonra teklifin içeriği ve bunun şartnameye uygun olup olmadığı hususlarının tespit edilmesi için bir dizi görüşme devam etmektedir. İhaleye herhangi bir teklif olmaması halinde doğrudan müzakereler yapılabilmektedir. Daha da önemlisi Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ilgili tüm ekonomik koşulları açıkça belirtecek bir kamu hizmeti sözleşmesinin yapılması için teklif yapmaktadır. Uygulamada demiryolu şirketi, kamu hizmet operasyonlarının yıllara göre iş analizini yapmakta ve sözleşmede tespit edilen maliyet, gelir ve makul karı yetkili otoriteye detaylı bir şekilde sunmaktadır.

### 6.6.5.3. Tazminat seviyesinin hesaplanması

Kamu hizmeti bedeli için, kamu hizmeti yükümlüsüne net maliyetten fazla bir ödeme yapılamaz. Öngörülemeyen nedenlerden dolayı net maliyet bedelinde artış olması halinde, aradaki fark sözleşmede belirtilen usuller çerçevesinde “fiyat farkı” olarak ödenmektedir. Kamu hizmeti bedeli ödeme süreci sözleşmede belirtilmektedir. Tahmini maliyet ile makul kar toplamından fazla bir gelir elde edilmesi halinde, aradaki fark sözleşmede belirtilen usuller çerçevesinde Bakanlık ile kamu hizmeti yükümlüsü arasında paylaşılmaktadır. Öngörülemeyen nedenlerden dolayı net maliyet bedelinde artış olması halinde aradaki fark, sözleşmede belirtilen usuller çerçevesinde demiryolu tren işletmecisine karşılıklı mutabakatla fiyat farkı olarak ödenmektedir.

Kamu hizmeti yükümlülüğü için ödenecek kamu hizmeti bedeli, Bakanlık bütçesine konulan ödenekten karşılanmaktadır. Kamu hizmeti yükümlülüğü için planlanan sermayenin kârlılık oranı anlamında değerlendirilen ve jeopolitik yapının tren işletmeciliğine etkisi ile demiryolu tren işletmecilerinin işletmecilik sürecinde maruz kalacağı riskler dikkate alınarak oluşturulan tahmini maliyetler tutarının azami %20'si olarak değer tespit komisyonunca makul kar belirlenmektedir.

Kamu hizmeti yükümlülüğü, 31.12.2020<sup>46</sup> tarihine kadar Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş. tarafından yerine getirilecektir. Bu tarihe kadar Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş.'ye yapılacak kamu hizmeti bedeli ödemelerinde, her bir trenin çalıştırılması için hesaplanan tahmini maliyetten, trenden elde edilmesi beklenen bilet gelirinin çıkarılması sonucu bulunan miktar üzerine tahmini maliyetin %10'u kadar makul kâr eklenerek elde edilen bedel esas alınmaktadır.

---

<sup>46</sup> 2017 yılının son çeyreğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan 130 maddelik torba yasa kapsamında 1 Mayıs 2018 olan süre 31.12.2020 yılı olarak güncellenmiştir.

#### **6.6.5.4. Kamu hizmet sözleşmelerinin süresi**

Türkiye’de sözleşmelerin süresi yetkili otorite ile operatör arasında yapılan müzakereler sonucunda belirlenmektedir. İstisnai altyapı, çeken-çekilen araçlar veya araç yatırımı ile ilgili sermayeye ilişkin amortismanın mevcudiyeti halinde kamu hizmeti sözleşmesi süresi on yıla kadar olabilmektedir. Yani sözleşmelerin süresi 1 ile 10 yıl arasında değişmektedir.

#### **6.6.5.5. Düzenleyici kurum veya diğer makamlar**

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı kamu hizmet yükümlülüklerine taraf olan yetkili otoritedir. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM) kamu hizmet yükümlülüklerine ilişkin Bakanlığın sorumlu birimi olarak faaliyet göstermektedir. Kamu hizmet yükümlülüklerinin belirlenmesi, sözleşme şartlarının oluşturulması ve gerekli kalite standartlarının belirlenmesi için Bakanlık adına Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü sorumludur. Belirlenen hatlarda faaliyet göstermek isteyen operatörler taleplerini DDGM’ye iletmektedir. TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü, demiryolu altyapısından sorumlu olarak faaliyet göstermektedir.

#### **6.6.6. Genel ödeme koşulları**

Genel ödeme koşulları, yetkili idare ile operatör arasında imzalanan sözleşmede belirlenmektedir. Kamu hizmeti bedeli, sözleşmede belirtilen dönemler esas alınarak net maliyet hesaplama yöntemi çerçevesinde tespit edilerek ilgili kamu hizmeti yükümlüsü demiryolu tren işletmecisine ödenmektedir.

## 7. TARTIŞMA VE SONUÇ

Geçtiğimiz yirmi yılda Avrupa Birliği, rekabet gücünü ve pazar açılımını teşvik eden AB demiryolu müktesebatını önemli ölçüde geliştirmiştir. Bir başka deyişle daha büyük bir rekabet ortamı elde etmek, daha verimli ve müşteriye duyarlı bir sanayi oluşturmak için çaba harcamıştır. Buna paralel olarak, Avrupa Birliği başından beri ulusal mevzuatları değiştirerek ve birleştirerek ulusal şebekelerin birlikte çalışabilirliğini sağlamak, demiryolu emniyetini iyileştirmek ve tek bir Avrupa raylı alanı oluşturmak adına entegre bir demiryolu sisteminin geliştirilmesini teşvik etmek için önlemler almıştır. Birlikte çalışabilirliği artırmaya yönelik önlemlerin önemli yararlar gösterebileceği açık olmakla birlikte çok pahalı olabilirler. Bu yararların güçlü tahminlerini geliştirmek ve kendine özgü birlikte çalışabilirlik önlemlerinin geliştirilmesi ve kademelendirilmesine ilişkin etkilerini incelemek için daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

Reform sürecinde önemli rol oynayan faktörlerden biri de demiryollarının liberalizasyonu olmuştur. Demiryolu sisteminin herhangi bir düzeyde serbestleştirilmesi ve olası özelleştirilmesi kamu gücünün sektörden ayrılması anlamına gelmemektedir. Liberalizasyon, hem operatörler arasındaki hem de taşıma modları arasındaki fiyat rekabetini arttırmayı hedefleyerek tüketicilere fayda sağlamayı amaçlamaktadır.

AB'nin yasal ve kurumsal çerçevesi oldukça geniş yelpazeli organizasyonel çözümlere olanak tanımaktadır. Reform 7-10 yıllık bir dönemde, daha fazla aşamada gerçekleştirilmiştir ve süreç henüz tamamlanmış değildir. AB demiryolu reformunu gerçekleştirirken bazı hususları göz önünde bulundurmuştur. AB'nin demiryolu politikasını şekillendirirken göz önüne aldığı üç ana ilke şu şekilde ifade edilebilir: altyapıyı finanse etmek ve fiyatlandırmak, rekabet için engelleri kaldırmak ve düzenleyici gözetimi sağlamak.

Kamu hizmet yükümlülükleri, AB üyesi ülkeler boyunca demiryolu yolcu taşımacılığı alanında kendine uygulama alanı bulan ve yaygın olarak kullanılan temel hizmet alımı durumu olarak nitelendirilebilmektedir. Kamu hizmet yükümlülükleri ile amaçlanan hedef, devletin demiryolu yolcu taşımacılığı alanında rekabeti sağlayarak hem altyapıya daha fazla

odaklanmak hem de kaliteyi ve hizmetin miktarını arttırmak istemesinden kaynaklanmaktadır. KHY'ler, her ülke için kendine mahsus olduğundan farklı ülkelerde uygulanacak KHY'ler için gerçekçi bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Şeffaflık ve ayrı finansal yapılar KHY sözleşmelerinde önemlidir. Genel bir kural olarak kamu hizmeti operatörleri; sosyal yasalar, iş hukuku, ulusal yasalar ve toplu sözleşmeler alanında AB kanun ve tüzüklerinde öngörülen yükümlülükleri yerine getirmek zorundadır. Ücretlerin yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesi uzun süreli KHY sözleşmeleri için bir önceliktir.

Çalışmanın içinde yer alan 14 Avrupa ülkesinin demiryolu yolcu taşımacılığı kamu hizmet yükümlülüğü kapsamının incelenmesinden de görüleceği üzere bu ülkelerin genelinde KHY'ler farklı uygulanmıştır. Özellikle KHY'lerin kapsamı ve süreleri ülkeler nezdinde farklılıklar göstermektedir. İncelenen ülkelerde görülen temel farklılıklar ise aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

- Hizmetin miktarında görülen farklılıklar,
- Hizmetin kalitesinde görülen farklılıklar,
- Hizmetin ihale sürecindeki farklılıklar,
- Hizmetin süresindeki farklılıklar,
- Hizmetin genel ödeme koşullarındaki farklılıklar,
- Hizmetin düzenleyici kurumundaki farklılıklar,
- Hizmetin yerine getirileceği hatların çeşitliliğindeki farklılıklar,
- Hizmetin amacına ilişkin farklılıklar.

Hizmetin miktarına ilişkin farklılık, bazı ülkelerde demiryolu hatlarının tamamı KHY yükümlülüğü altında tanımlanarak, bazılarında belli hatlar KHY yükümlülüğü altında işletmeye açılarak ortaya çıkmaktadır. Üye Devletlerin bu farklılığa gitmesindeki temel amaç, kar marjı yüksek olan hatların devlet operatörü tarafından işletilerek temel ekonomik girdi sağlanmasıdır. KHY yükümlülüğü altında olan hatların genel özellikleri ise toplumun faydasına olan ve genellikle iş giriş-çıkış saatlerinde banliyö-şehir merkezi arasındaki trafiği sağlarken yoğunluğu artan hatlardır. Bazı üye ülkelerde ulusal hatların tamamı KHY altındadır ve pazara serbest erişim bulunmaktadır. Almanya, Fransa ve İspanya gibi ülkelerde



demiryolu hatları oldukça yoğun olarak kullanılmakta olup, sınır ötesi operasyonlar da işletilmektedir. İhtiyaçlar bölgeden bölgeye ve ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğinden dolayı Üye Devletler, hangi yolcu hizmeti türünün gerekli olduğuna karar verme yetkisine sahiptir. Ancak taşımacılığın; yerel, bölgesel, uzun menzilli ya da sınır ötesi olup olmadığı hususu kamu hizmeti sözleşmesine tabi tutulmaktadır.

Hizmetin kalitesinde görülen farklılıklar ülkeden ülkeye kalite anlayışının değişmesi ile görülmektedir. Bazı ülkeler, trenin hareket saatine uygun davranmasından tren lokomotifinin yeniliğine kadar olan birçok özelliği kalite unsuru olarak görürken, bazıları sadece hizmet eden trenin temizliği ya da tren biletlerinin ofisten satışını kalite olarak görmektedir. Ülkeler operatörler ile KHY sözleşmesi yaparken bu kalite standartlarını da müzakere etmektedir. Almanya, Fransa, Hollanda, İsveç gibi ülkelerde kalite standartları çok detaylıken Yunanistan ve Hırvatistan gibi ülkelerde kalite standartları temel bazı kavramları içermektedir.

Hizmetin ihale süreci AB üyesi ülkelerde ya doğrudan ya da rekabetçi ihale prosedürlerine göre farklılık göstermektedir. İlke olarak 1370/2007 sayılı Tüzük, demiryolu ve karayolu ile kamu yolcu taşımacılığı hizmetleri sözleşmelerinin, rekabetçi ihale prosedürünü takiben verilmesi ve böylece zorunlu ihale ilkesinin yerine getirilmesini öngörmektedir. Ancak birçok AB üyesi ülke KHY'leri doğrudan temin etme yoluna gitmektedir. AB ülkelerinin doğrudan temin yoluna gitmesindeki temel neden, politik ve ekonomik açıdan önemli olan demiryolu yolcu taşımacılığının hem ekonomik açıdan hem de sosyal açıdan önemli bir araç olarak görülmesidir. Ayrıca demiryolu altyapısının bazı durumlarda stratejik konumda olması da bir başka önemli unsurdur. Ancak tek bir Avrupa raylı sisteminin oluşturulması fikriyle birlikte ülkeler arası demiryolu yolcu taşımacılığının genişlemesinden ve iç piyasaların rekabete açılmasından dolayı sonraki sözleşmelerde geniş bir rekabetçi ihale prosedürüne geçmek için siyasi taahhütler bulunmaktadır. Örneğin, Norveç ve Fransa şu an demiryolu hizmetleri pazarının ihale sürecini daha rekabetçi bir modele göre yeniden yapılandırmayı amaçlayan eksiksiz bir yasal düzenleme sürecinden geçmektedir.

Hizmet sürelerindeki farklılıklar, operatör ile düzenleyici otorite arasında yapılan sözleşmelerde belirlenmek koşuluyla ülkelerin mali yapısı, ekonomik durumu ve sürekliliğine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Yeni 1370/2007 sayılı Tüzük, kamu hizmet sözleşmelerinin azami süresini 15 yıla kadar düzenlemektedir. Bununla birlikte sözleşme doğrudan verilirse (diğer bir deyişle, rekabetçi bir ihale yönteminin dışında) azami süre 10 yıla düşmektedir. Mali yapısı ve ekonomisi dalgalı olmayan ülkelerde KHY sözleşmelerinin süresi uzun vadeli olarak belirlenmesine rağmen, mali yapısı ve ekonomisi dalgalı olan ülkelerde sözleşmelerin süresi kısa ve orta vadeli olarak belirlenmektedir. AB'ye yeni üye olan ülkelerde sözleşmelerin çoğu bir yıllık bir süre için verilmiştir. Bunun sebebi büyük ihtimalle sözleşmenin mevcut olmaması, kamu hizmetleri taşımacılığının farklı bir şekilde organize edilmesi ve başka bir harcama gibi merkezi bütçeden ödenmesidir. Sözleşmeler veya düzenlemeler -bu nedenle- tamamen ulusal bütçenin yıllık görünümüne bağlı gözükmektedir. Günümüzde durum, yolcu hizmetlerini iyileştirmeyi amaçlayan bazı yatırımlara ve makul planlamaya izin veren artan sayıda uzun vadeli sözleşmelerle gelişmiştir. Buna rağmen; bazı ülkeler hala yukarıda açıklanan mali ve yönetsel durumlardan ötürü kısa vadeli düzenlemeler (özellikle Hırvatistan, Romanya, Litvanya ve Polonya) yapmaktadır.

Hizmetin genel ödeme koşullarındaki farklılıklar, AB üyesi ülkelerin bazılarının ücretleri garanti edemediği durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu durum ülkelerde nakit para ihtiyacına ve diğer ekonomik sorunlara yol açmaktadır. Ayrıca KHY sözleşmelerinde ödeme sistemi olarak genellikle iki yaklaşım benimsenmiştir: Net ve Brüt sözleşmeler. Net sözleşmeler; yolcu sayısını ve müşteri memnuniyetini arttırmak için işletme için güçlü ve doğal bir teşvik sağladığından ötürü AB içerisinde artan şekilde kullanılmaktadır. Net sözleşme, ürün ve kalite yenilikleri için biraz serbestlik bırakarak genellikle kamu makamı ile işletme arasındaki sorumlulukların dağıtılması için uygun bir temel olarak göz önüne alınmaktadır. Net sözleşmelerde, ticari risk (gelir) ve üretim riski (maliyet) operatör tarafından üstlenilmektedir. Brüt sözleşmelerde, ücret seviyesi doğrudan organize eden makamlar tarafından ayarlanmaktadır. Bu makamlar, taşıma hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için brüt maliyet sözleşmelerini kullanırken işletme, gelirlerden doğrudan sorumlu olmayacaktır ve makam, doğrudan ücretlerin ayarlanması imkânına sahip olacaktır. Brüt sözleşmelerde ticari risk düzenleyici otoriteye, üretim riski ise operatöre aittir. Brüt sözleşme

türü AB’de net sözleşmelere göre daha az tercih edilmektedir. Çünkü operatör kamu hizmet yükümlülüklerini yerine getirirken teşvik edici bir unsurun varlığı ile hareket etmek istemektedir. Operatör, ticari amaçla hareket ettiğinden dolayı hizmetin kalitesi ve kapsamı açısından daha geniş çerçevede kararlar almayı tercih etmektedir.

Hizmetin düzenleyici kurumundaki farklılıklar, AB üyesi ülkelerin merkezileşme ve yerelleşme düzeyleri açısından ortaya çıkmaktadır. Birçok AB üyesi ülkede düzenleyici otorite Bakanlık makamı olarak ortaya çıkarken, bazı ülkelerde Bakanlığa bağlı özel kuruluşlar KHY sözleşmeleri yapmaya yetkili kılınmıştır. Bazı ülkelerde yerel bölgesel makamlar da KHY sözleşmeleri yapmaktadır. Özellikle eyalet sisteminin varlık gösterdiği ülkelerde eyaletler bulunduğu bölgelerde varolan demiryolu altyapısının üzerindeki hatları operatörlere ihale edebilmekte veya doğrudan hizmet alım yöntemi ile operatörleri yükümlü kılabilir. Demiryolu yolcu taşımacılığı gelişmiş ülkelerde, altyapı yöneticisi ve düzenleyici kurumlar genellikle birbirinden farklı olarak organize edilmiş bağımsız kuruluşlar olarak faaliyet göstermektedir. Demiryolu yolcu taşımacılığı devlet eliyle gerçekleştirilen ve tam rekabet piyasasına henüz tam olarak geçememiş ülkelerde ise altyapı yöneticisi ve düzenleyici kuruluş aynı olabilmektedir. Bu durumda düzenleyici kuruluşun ya da altyapı yöneticisinin kendi kurduğu demiryolu operatörü demiryolu hatlarının tamamen işleticisi konumunda olabilmektedir.

Hizmetin yerine getirileceği hatların çeşitliliğindeki farklılıklar, AB üyesi ülkelerin kendi ulusal demiryolu hatları dışında yerel tramvay-metro gibi hatlar ile bölgelerarası hatlar için ayrı ayrı sözleşmeler yapması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin Fransa’da; bölgesel ulaşım, şehirlerarası ulaşım ve kentsel ulaşım hatları için ayrı ayrı yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Fransa’da iç pazar yakın zamana kadar tamamen rekabete kapalı halde bulunmaktaydı. Bölgesel trenler (TER), şehirlerarası trenler ve Transilien trenleri (Ile-de-France bölgesi) rekabete hala açık bulunmamaktadır. Kentsel ve banliyö piyasaları, ihale ile birlikte kamu hizmeti yetkilendirilmesine açık bulunmaktadır. Almanya’da ise yerinden yönetim yetkisine sahip makamlar, kamu hizmeti sözleşmeleri ile ilgili tüm sorumluluk alanlarını kendileri idare edebilmekte veya kısmen ya da tamamen yerel makamlara verme yoluyla bu tür görevleri daha da bağımsız hale getirebilmektedir. Almanya’da halen bölgesel

yolcu demiryolları hizmetlerinin tedarikinden ve izlenmesinden sorumlu 27 bölgesel makam (PTAs) (Aufgabenträger) bulunmaktadır. Hollanda'da da kamu hizmeti sözleşmeleri; tren, metro, tramvay veya otobüs hizmetleri için ayrı ayrı veya bu yöntemlerin bir kombinasyonu olarak imzalanmaktadır. AB üyesi birçok ülkede gelişmiş ülke operatörlerinin faaliyet gösterdiğini görmek mümkündür. Almanya'nın DB, Fransa'nın SNCF, İtalya'nın Arriva, Avusturya'nın ÖBB gibi firmaları sınır ötesi operasyonlar da gerçekleştirmekte olup, kendi ülke sınırları dışında da kamu hizmet yükümlülüğü sözleşmelerine sahip bulunmaktadır.

Hizmetin amacına ilişkin farklılıklar, AB üyesi ülkelerin ulusal demiryolu hatları için operatörler ile hangi amaçla KHY kapsamında sözleşme yapılmış olmasına göre ortaya çıkmaktadır. Bu amaçlar ticari ve sosyal amaç olarak ortaya çıkmaktadır. AB üyesi ülkelerin genelinde, demiryolu yolcu taşımacılığı sosyal amaçlı KHY sözleşmeleri olarak verilmektedir. Genellikle uluslararası demiryolu yolcu taşımacılığı ticari bir temelde faaliyet göstermektedir. Örneğin, Belçika'daki ulusal raylı yolcu taşımacılığı tamamen kamu hizmeti sözleşmesine göre yürütülürken, sınır ötesi hizmetler (uluslararası) ticari olarak işletilmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde demiryolu kamu hizmet yükümlükleri farklılıklarına ilişkin politika önerisi, Avrupa Birliği bünyesinde ortak bir çalışma yapılması ve sözleşmelerde tek bir standardın sağlanması olarak araştırmadan üretilebilmektedir. Ayrıca ülkeden ülkeye sözleşmeden kaynaklı ortaya çıkan denetim unsuru yerine sözleşme modelinden bağımsız olarak, yetkili makamlar sözleşmede belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğini kontrol etmelidir. Bunun yanında, bölgesel otoritelerin uzmanlık kapasitesinde bir artış, araştırmamızda tespit edilen sözleşmeden kaynaklanan dezavantajları azaltmaya gerçekten yardımcı olacaktır.

Avrupa Birliği ülkelerinde gerçekleştirilen demiryolu liberalizasyon modelinin hem genel ilkeler hem de uygulama yolu açısından hangisinin daha iyi ve hangisinin koşullarının uygun olduğunu belirlemek için daha fazla araştırma gerekmektedir. Almanya ve İsveç uzunca bir zamana yayılmış ve tamamen geliştirilmiş reforma sahiptir. Ancak bu ülkeler, farklı yolları takip ederek derinlemesine niceliksel vaka incelemeleri için belirgin adaylardır.

Bu araştırma için ekonometrik verimlilik tekniklerinin yanı sıra diğer kıyaslama teknikleri de kullanılabilir. Önemli olan, ülkeler arasında kapsamlı ve karşılaştırılabilir bir veri kümesidir. Bu nedenle, verilerin şeffaflığının ve kalite kontrolünün araştırmayı kolaylaştırmak için teşvik edilmesi esastır.

Avrupa Birliğinde demiryolu yolcu taşımacılığı alanında yapılacak bundan sonraki düzenlemelerin en iyi rolünü belirlemek için daha fazla araştırmaya ihtiyaç vardır. Örneğin, hangi unsurların Avrupa seviyesinde düzenlenmesi gerekiyor ve bu ulusal seviyedeki düzenlemeler ulusal şartlara uyarlanabiliyor mu? Araştırmalar, ülkelerde daha güçlü düzenlemelere destek verildiğini göstermiş olsa bile daha kesin sonuçlara yol açan daha fazla araştırma arzulanan bir şeydir.

Avrupa çapında ücret seviyelerinin dengesizliğine ilişkin olarak, yeni Üye Devletlerin demiryolları sistemlerinde finansal durumun dengelenmesi için demiryolu altyapısının fiyatlandırılması da dâhil olmak üzere yapılacak eylemler için stratejiler geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Özellikle, ülkelerin demiryolu altyapısının kullanılması sonucunda katlanılan masrafların dengelenmesi ve standart hale getirilmesi konusunda adımlar atılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Yetkili mercilerin, 1370/2007 sayılı Tüzüğün tüm yararlarının farkına varabilmeleri için sözleşme tedarik, yönetim ve izleme süreçlerinde daha güçlü kabiliyetler geliştirmeleri gerekecektir. Bu husus, otoriteler arasındaki özellikle toplu taşıma hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin sorumluluğun çok sayıda yerel kuruluşa devredildiği Üye Devletler arasında daha fazla etkileşim yoluyla teşvik edilebilir. Bu nedenle muhtemelen Avrupa Komisyonu tarafından küçük yetkili mercileri veya birlikleri temsil eden bir AB işbirliği platformu oluşturulması önerilebilir. Tedarik sürecini yerine getirmek ve sözleşmeleri Tüzük uyarınca yönetmek için Üye Devletlere, gerekli olan becerilere veya kaynağa sahip olmayan küçük yetkililere ne tür bir destek verebileceğini değerlendirmesi tavsiye edilebilir.

Demiryolu hat yoğunluğu açısından Türkiye, AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında en az yoğunluğa sahip ülkedir. Ana şehirler arasındaki koridorlarda taşımacılık nispeten eskimiş

bir altyapı üzerinde sürdürülmektedir. Demiryolu altyapısının en önemli problemi büyük nüfuslu şehirler arasındaki demiryolu hatlarının yüksek hız ve kaliteli hizmete uygun olmamasıdır. Kilometre başına toplam trafik birimi itibariyle de Türkiye AB ortalamasının da oldukça altındadır.

Demiryolu taşımacılığında temel amaç, Türk demiryolu ulaştırma pazarını rekabete açmak ve demiryolu işletmeciliği ile altyapı yönetimi fonksiyonlarını ayırarak demiryolu sektörünün kademeli olarak serbestleştirilmesini sağlamaktır. Bu çerçevede 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun, 01.05.2013 tarihli ve 28634 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün (TCDD) demiryolu altyapı işletmecisi olarak yapılandırılmasını ve ilaveten Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık Anonim Şirketi adıyla yeni bir demiryolu tren işletmecisi şirket kurulmasını öngörmektedir. Böylece artık demiryolu operatörlerine doğrudan rekabet etme hakkı tanınmıştır. Hükümet, bu reformların demiryolu sistemini daha verimli hale getireceğine inanmaktadır. Bununla birlikte demiryolu makamlarının mali ve teknik kapasiteleri ile idari kapasitenin artırılmasına yönelik daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Önümüzdeki dönemde Türkiye'nin özellikle, demiryolu sektörünün serbestleşmesine yönelik eylem planının uygulanmasına odaklanması önem kazanmaktadır. Ayrıca; demiryolu taşımacılığı alanında kamu hizmeti sözleşmelerinin ihale edilmesi için yöntem ve kriterlere ilişkin müktesebatın aktarılması da dâhil, kamu hizmeti yükümlülüğü konusundaki AB müktesebatıyla uyumunun tamamlanması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de son zamanlarda Demiryolu taşımacılığı sektöründe ilerleme kaydedilmiştir. Demiryolu araçları tip onayı, demiryolu emniyeti, demiryolu işletmelerinin yetkilendirilmesi, hizmet esasları, giriş koşulları ve yükümlülükleri ve demiryolu ile yolcu taşımacılığında kamu hizmeti yükümlülüğü alanlarında yönetmelikler yayımlanmıştır. Bu düzenlemeler genel olarak Türkiye’de demiryolu piyasasının açılmasını teşvik etmektedir, ancak söz konusu yönetmeliklerin müktesebat ile uyumu henüz tam olarak tamamlanmamıştır.

Kanun ile oluşturulan serbest demiryolu taşımacılığı piyasasının adil ve sürdürülebilir şekilde işleyişinden sorumlu olarak görev yapma, altyapı inşası ve işletmeciliği ile tren işletmeciliği konularında kamu tüzel kişilerini ve şirketleri yetkilendirme, kamu hizmeti yükümlülüğüne ilişkin usul ve esasları belirleme gibi görevleri yapmakla mükellef olan kurum, 01.11.2011 tarihli ve 28102 (Mükerrer) Resmi Gazete’de yayımlanan 655 Sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş olan Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü’dür.

Türkiye’de bulunan demiryolu düzenleme kuruluşunun ayrıca, demiryolu hizmetlerinin çapraz sübvansiyonu<sup>47</sup> hususunu ele alması ve altyapı yöneticisinin, TCDD Taşımacılık A.Ş. de dâhil bütün piyasa operatörlerine karşı tarafsızlığını sağlayacak bir holding yapısı tesis etmesi gerekmektedir. Demiryolu düzenleme kuruluşunun kendi kaynaklarının olmaması, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığından bağımsızlığını zedelemektedir. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü hâlâ hem düzenleyici makam hem de emniyet makamı işlevini görmektedir ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığından yeterince bağımsız değildir. İlave uyumlaştırma çabalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun yanı sıra Bakanlık serbestleşme sonrasında ekonomik düzenleyici işlevlerini yürütmemelidir, zira bu durum tek Avrupa demiryolu alanını kuran 2012/34 sayılı Direktifle<sup>48</sup> uyumlu değildir.

Demiryolu ulaşım sektörünün serbest, adil, sürdürülebilir bir rekabet ortamına kavuşması için düzenleyici otorite tarafından kurallarının konulmasından sonra sektörün devlet tekelinden kurtarılarak özel sektörün de demiryolu altyapısı yapımı, inşası, işletmesi ve demiryolu tren işletmeciliği yapmasına imkân verecek şekilde serbestleştirilmesinin getirdiği bazı avantajlar bulunmaktadır. Bunlar;

- Demiryolu taşımacılığının diğer taşımacılık modlarına göre rekabet gücünü arttırmak,

---

<sup>47</sup> Belli bir pazarda hâkim konumda bulunan işletmecinin, sözkonusu pazardaki fiyatlarını maliyetlerinin üzerinde tutarak elde ettiği aşırı gelirlere, rekabetin bulunduğu pazarlardaki fiyatlarını maliyetlerinin altında tutarak rekabeti önleyici davranış içine girmesi çapraz sübvansiyon olarak adlandırılır. Çapraz sübvansiyon rekabetin önündeki en önemli engellerden biri olarak değerlendirilebilir.

<sup>48</sup> Demiryolu taşımacılığı mevzuatı, piyasanın serbestleşmesi ve birlikte işletilebilirlik ile bunlara yönelik kurumsal yapılanma, demiryolu emniyeti, altyapıya erişim, iç pazar, yük taşımacılığı, yolcu hakları ile istihdam ve çalışma şartları konularını düzenlemektedir. Piyasanın serbestleşmesi konusunda temel mevzuat Avrupa Tek Demiryolu Alanını kuran 2012/34/AB Sayılı Direktif’tir.

- Demiryolu sektörünü düzenleyen bağımsız bir otorite kurmak,
- Uygun maliyetle daha etkin ve kaliteli hizmet sunmak,
- Avrupa Birliği ile yapısal anlamda bir uyum sağlamak,
- Devletin katlandığı demiryolu altyapı maliyetlerinin daha etkin ve verimli olan başka alanlarda kullanılmasını sağlamak,
- Demiryolu altyapısının bağımsız denetiminin yapılmasını sağlamak,
- Ülkede demiryolu hizmet miktarının rekabet sonucu artmasını sağlamak.

Diğer yandan Devlet, işletilmesi ticari olmayan sadece devletin sosyal devlet ilkesi gereği vatandaşına sosyal fayda sağlayan yolcu hatlarının işletilmesinden doğan zarar ödemeleri kamu hizmet yükümlülüğü altında farklı bir operasyonel sistemde yer alacaktır. Bu yeni sistemde devletin harcamaları daha sistematik olacak ve ödemeler işletilmesi ticari olmayan hatların ticari niteliğe dönüşecek şekilde kalitesinin artmasını teşvik edecek nitelikte olacaktır. Dolayısıyla devlet harcamalarından tasarruf sağlanacaktır. Ayrıca, devlet eliyle günde 1 tren işletilmesi mümkün olan bu hatlarda liberalizasyon sonrası özel sektörün girişimleriyle daha fazla tren işletilmesi mümkün olacaktır. Bu artışla vatandaşların daha kapsamlı hizmet alması sağlanacak ve devletin siyasi politikası olumlu yönde takdir görecektir.

Türkiye’de demiryolu taşımacılığını verimli ve diğer ulaşım şekilleri ile rekabetçi hale gelebilmesi için demiryolu işletmelerinin bağımsız operatörler gibi ticari bir tavır içinde davranması ve piyasanın ihtiyaçlarına göre adapte olması sağlanmalıdır. Ayrıca sektör, altyapı yöneticileri ile demiryolu şirketleri arasındaki adil rekabeti ve koordinasyonu sağlayacak belirli operasyonel kurallara sahip olabilmelidir. Demiryolu sisteminin gelecekte gelişimini ve verimli çalışmasını sağlamak için ulaşım hizmetlerinin sağlanması ile altyapının işletilmesi arasında bir ayırım yapılmalıdır. Yani altyapı yöneticisi (TCDD İşletmesi) ile ulaşım hizmetlerini gerçekleştiren TCDD Taşımacılık A.Ş.’nin, bağımsız olarak yönetilmesi ve sektördeki diğer operatörlerin varlığı ve sürekliliği için adil bir ortamda devlet tekeline bağımsız olarak faaliyette bulunması gerekmektedir. Bu durum göz önüne alındığında, bu iki faaliyetin ayrı ayrı yönetilmesi ve ayrı muhasebe hesaplarına sahip olması gereklidir. Böylelikle ticari açıdan hassas bilgilerin gizli kalması ve iki kurum arasında çıkar çatışması



yaşanmaması sağlanmaktadır. TCDD Taşımacılık A.Ş'nin yatırım programlarında yer alan yatırımların ve işletme bütçesinde yer alan mali açıklarının finansmanlarının 5 yıl süreyle TCDD tarafından karşılanacak olması, demiryollarında serbestleşme ile birlikte ilk giren avantajına sahip olan bu yerleşik firmanın, hâkim durumunun güçlendirilmesine yol açabilecek ve sektöre diğer girişleri caydırıcı olabilecektir.

Mevcut durumda taşımacılık faaliyetlerinde ortaya çıkan zararın demiryolu piyasasının rekabete açılmasıyla birlikte artacağı endişesiyle yeni piyasa yapısına uyum için TCDD Taşımacılık A.Ş'ye geçiş süresi tanınarak bir güvence verme yolunu gidilmektedir. Ancak, TCDD Taşımacılık A.Ş'nin özellikle işletme bütçesindeki açıklarının hangi durumlarda ve nasıl karşılanacağını iyi belirlenmesi gerekmektedir. Aksi halde bu durum, TCDD Taşımacılık A.Ş'nin fiyat rekabeti içinde olduğu rakiplerini yıkıcı fiyat uygulamalarıyla pazardan dışlama gibi fiillere başvurmasına sebep olabilecektir.

Türkiye'de demiryolu yolcu taşımacılığı alanındaki belli hizmetlerin kamu hizmet sözleşmeleri ile işletilmesi hususundaki yetki mevzuat ve kanunlarla devlete tanınmıştır. Bu yetki ve kanunların uluslararası yolcu hizmetlerini rekabete açmak adına Avrupa Birliği yasalarıyla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Özellikle sınır ötesi yolcu taşımacılığı alanında AB üyesi ülkelerin sahipliğinde tüm birlik sınırları boyunca faaliyette bulunan bazı demiryolu işletmeleri bulunmaktadır. AB mevzuatları ile Türkiye ulusal mevzuatlarının uyumlaştırılması halinde bu şirketler, Türkiye gibi yolcu taşımacılığı açısından potansiyeli büyük olan bir ülkede faaliyette bulunmak isteyecektir.

Bir kamu hizmeti yükümlülüğü altında işletilen hatlardaki yolcu hizmetlerinin işletiminin sürekliliği için Türkiye, söz konusu yetkili makamların yetkisinde olan yolcu hizmetlerine bir vergi uygulamak adına bu hizmetlerden sorumlu yetkili makamlara yetki vermelidir. Bu vergi, kamu hizmeti sözleşmelerinde yer alan kamu hizmeti yükümlülüklerinin finanse edilmesine katkıda bulunmalıdır. Düzenleyici kurum, herhangi bir çıkar çatışmasına sebebiyet vermeyecek ve planlanan kamu hizmeti sözleşmesinin ihale edilmesine olası herhangi bir katılımdan kaçınacak şekilde faaliyet göstermelidir. Düzenleyici kurumun

yetkileri, hizmetin amacına uygun olarak, mevcut kamu hizmeti sözleşmelerinin sebep olduğu potansiyel ekonomik etkinin değerlendirilmesine imkân verecek şekilde genişletilmelidir.

Son olarak, Ülkemiz demiryolu yolcu taşımacılığı alanında yaptığı serbestleşmeden sonra kamu hizmet yükümlülüğü kapsamında Avrupa Birliği gibi açık piyasa konumuna bir an önce köklü reformlar ile uyum sağlamak zorundadır. Yapılacak bu reformlar ile bireylerin demiryolu yolcu taşımacılığında yaşanacak rekabetten maksimum fayda elde etmesi sağlanacaktır. Kamu hizmet yükümlülükleri, devletin kısıtlı imkânlar ve mali sorunlar yüzünden işletme açısından karlı olmayan hatlarla ilgilenmemesi ve işletmekten kaçınması sonrası özel sektörün ticari anlamda hatlara işlerlik kazandırması ve bu durumdan faydalananların elde ettiği verim sonrasında talep olarak ortaya çıkacaktır. Ülkemiz demiryolu altyapısının yetersizliği neticesinde kamu hizmet yükümlülüklerinin uygulanması bu açığı kapatmak açısından önemli olacaktır. Yapılacak bu köklü reformlar neticesinde demiryolu altyapısı hususunda da bazı bölge demiryolları altyapısının özelleştirilmesi sağlanacaktır.

## KAYNAKLAR

- ARAF (2014): Annual Report 2013 The French Railway Regulatory Body Ensures Fair and Transparent Access to the National Railway Network, ARAF, Le Mans.
- ARRIVA (2013): Liberalization and Competition in the European Regional Rail Market, Arriva, Great Britain.
- AUXIETTE, J. (2013): Un Nouveau Destin pour le Service Public Ferroviaire: Les Propositions des Régions (A New Destiny for the Public Rail Service: Regional Proposals), France, 27-30.
- BEKEM, B.R. (2016): Demiryolu Ulaştırma Sektöründe Serbestleşmenin Demiryolu Ulaştırmasının Gelişimine Etkisi Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 26-33.
- BUTCHER L. (2016): Briefing Paper Transport: Passenger Rights, Compensation & Complaints.
- ČD (2016): Annual Report of the České dráhy, ČD, Praha.
- CER (2011): Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, CER, Brussels.
- CER (2017): Public Service Rail Transport in the EU: An Overview, CER, Brussels.
- Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM) Çalıştayı (2014): Getting Technical Support for Enhancement of Institutional Structure in DGRR, DDGM, Ankara.
- DESMARIS, C. (2014): The Reform of Passenger Rail in Switzerland: More Performance without Competition, 16 (2), France, 3-6.
- DREW J. ve JOHANNES L. (Editörler) (2011): New Reforming Railways-Demiryolları Reformu, CER, Brussels, 75-208.
- DSB (2017): Annual Report 2016, DSB, Copenhagen.
- ETF (2010): A Trade Union Guide to the PSO Regulation, ETF, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION-EC (2016): Fifth Report on Monitoring Developments of the Rail Market, EC, Brussels.
- FINGER, M. ve JAAG, C. (Editörler) (2016): The Routledge Companion to Network Industries, New York, Routledge, 211-224; 344-359.
- FINGER, M., KUPFER, D. ve MONTERO-PASCUAL, J. (2016): Competition in the Railway Passenger Market, UNED, Italy, 10-13.

- FINGER, M ve ROSA, A. (2012): Governance of Competition in the Swiss and European Railway Sector, EUI, Firenze.
- GELEN, F. (2016): Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği DDGM KHY Sunumu, Ankara.
- GONI, E.Z. (1999): Contract Management in Spain, OECD, Spain.
- HEDDEBAUT, O. (2017): The Evolution of Public Transport Contracts in France, 11, ITF, France.
- KIRCHNER, C. (2009): Eine bessere Regulierung als Voraussetzung für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene, in: Die Volkswirtschaft, Germany, 8-11.
- KIRCHNER, C. (2004): Rail Liberalization Index 2004 Comparison of the Market Opening in the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway, IBM, IIED (International Institute for Environment and Development), Berlin.
- KIRCHNER, C. (2005): In Reforming Europe's *Railways*: An Assessment of Progress. Brussels: Community of European *Railways* and Infrastructure Managers, Germany.
- LINK, H. (2017): An Efficiency Analysis of Rail Passenger Subsidies in Germany Combining Perceived and Objective Quality of Service Measures and Financial Indicators Paper submitted to the Kuhmo Nectar Conference on Transport Economics, Barcelona.
- LINK, Heike (2016): Liberalization of Passenger Rail Services, Case Study Germany, CERRE, Brussels.
- MACZKOVICS C., VAN CALSTER G. ve MARTENS B. (2010): Study on the Implementation of Regulation (EC) N° 1370/2007 on Public Passenger Transport Services by Rail and by Road Final Report, DLA Piper, Brussels.
- NASH, C. A. (2008): Passenger Railway Reform in the Last 20 Years - European Experience Reconsidered. Research in Transport Economics, 22, 61-70.
- NILSSON, J.E. (2002): Restructuring Sweden's Railways: The Unintentional Deregulation Swedish Economic Policy Review, 229-254.
- NILSSON, J.E. (2016): Liberalization of Passenger Rail Services, Case Study Sweden, CERRE, Brussels.
- ORAK, C.Ç. (2013): Liberalization of Turkish Railway Sector, Ankara.
- PIETRANTONI D. L. ve PELKMANS J. (2004): The Economics of EU Railway Reform, College of Europe, Bruges European Economic Policy Briefings No.8, Bruges.

- PIRI GRUP (2015): DDGM'nin Kurumsal Yapısının Geliştirilmesi Teknik Yardım Projesi, Bileşen 3 Ana Rapor: Kamu Hizmet Yükümlülüğü (KHY), Piri Grup, Ankara.
- RENFE (2016): Annual Report 2015 Corporate Social Responsibility, RENFE, Madrid.
- SCHMIDT, M. ve GIORGI, L. (2001): Successes, Failures and Prospects for the Common Transport Policy, The European Journal of Social Science, v.1-4, 293-313.
- SDG, Steer Davies Gleave (2012): National Case Study Final Report, SDG, London.
- SERVANTIE, D. (2015): AB ve Türkiye Demiryolu Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi, İKV, 142, İstanbul.
- ŠITERA, D. (2013): The Transnationalization of Railways in the Czech Republic: An Institutional Travel from Formal to Informal Oligopoly, CEEJME, 1-1, Bratislava, 69-92.
- SPUTNIC (2009): Public Service Contracts, Incentives and Monitoring, Strategies for Public Transport in Cities (SPUTNIC), Zürich ve Dresden.
- STENZEL, I. (2016): Public Procurement in the Railway Sector Legal Aspects in Germany and Poland, InnoTrans 2016, Berlin, 8-13.
- TCDD (2017): 2018 Şebeke Bildirimi, TCDD, Ankara.
- TCDD (2017): Demiryolu Sektör Raporu, TCDD, Ankara.
- TANGÜL, Ö. (2014): Avrupa Birliği Demiryolu Reformu Deneyimleri ve Türk Demiryolu Sektöründe Serbestleşme Çalışmaları Uzmanlık Tezi, Ankara, 22-72.
- UITP (2012): Comments on the Draft Communication of the Commission on Interpretative Guidelines on the Implementation of Regulation 1370/2007, UITP, Brussels.
- UITP (2016): Regional and Suburban Railways Market Analysis Update, UITP, ERRAC, Belgium.
- VAN DE VELDE, D., EERDMANS, D. ve WESTERINK, H. (2010): Public Transport Tendering in the Netherlands, Passenger Transport Executive Group (PTEG), Amsterdam.
- WEIBEL, B. (2005): Switzerland, in CER, Reforming Europe's Railways – An assessment of Progress, Eurailpress, Brussels/Hamburg.
- WORLD BANK (2013): Croatia Railway Policy Note, WB, Washington.

## **Mevzuat**

655 Sayılı Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (01.11.2011 tarih ve 28102 Sayılı Resmi Gazete).

6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun (01.05.2013 tarih 28634 Sayılı Resmi Gazete).

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü (28.10.1984 tarih ve 18559 Sayılı Resmi Gazete).

2016/9005 Karar sayılı Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmet Yükümlülüğü Yönetmeliği.

Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on Action by Member States Concerning The Obligations Inherent in the Concept of a Public Service in Transport by Rail, Road and Inland Waterway.

Regulation (EEC) No 1107/70 of the Council of 4 June 1970 on the Granting of Aids for Transport by Rail, Road and Inland Waterway.

Council Directive 91/440/EEC of 29 July 1991 on the development of the Community's railways.

Council Directive 2007/58/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 amending Council Directive 91/440/EEC on the development of the Community's railways and Directive 2001/14/EC on the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure.

Directive 2007/59/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the certification of train drivers operating locomotives and trains on the railway system in the Community.

Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, Recast of the 1st railway package.

Regulation (EC) No 881/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 establishing a European Railway Agency.

Regulation (EU) 2016/796 on the European Union Agency for Railways and repealing Regulation (EC) n° 881/2004.

Regulation (EU) 2016/2337 repealing Regulation (EEC) 1192/69 on the normalization of the accounts of railway undertakings.

Regulation (EU) 2016/2338 amending Regulation (EU) 1370/2007, which deals with the award of public service contracts for domestic passenger transport services by rail (PSO Regulation).

Directive 2016/2370/EU amending Directive 2012/34/EU, which deals with the opening of the market of domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure (Governance Directive).

Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70.

Regulation (EC) No 1371/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on rail passengers' rights and obligations.

### **İnternet Kaynakları**

<http://www.sinfin.net/railways/world/belgium.html>, 14.11.2017.

<http://www.interregiorail.eu/Regional%20Passenger%20Rail%20Transport%20in%20Europe-file=137dextmDi5Xw.pdf&name=Regional+Passenger+Rail+Transport+in+Europe.pdf.pdf>, 15.11.2017.

[https://www.oxera.com/getmedia/fbacd7a8-1ba5-4155-8aa5-c02f7731c458/En-route-to-French-transport-liberalisation\\_1.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.oxera.com/getmedia/fbacd7a8-1ba5-4155-8aa5-c02f7731c458/En-route-to-French-transport-liberalisation_1.pdf.aspx?ext=.pdf), 18.11.2017.

<http://www.railwaygazette.com/news/passenger/single-view/view/emilia-romagna-operating-contract-awarded.html>, 22.11.2017.

<http://www.utk.gov.pl/download.php?s=1&id=2061> p. 15, 23.11.2017.

<http://www.utk.gov.pl/en/market-regulation-and-l/public-transpor/6778,Public-transport.html>, 23.11.2017.

<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Category:Rail>, 01.01.2018.

<http://www.railjournal.com/index.php/main-line/sbb-to-launch-frankfurt-milan-services-next-year.html>, 11.01.2018.

<http://eugo.gov.si/en/permits/permit/12507/showPermit/>, 11.01.2018.

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.4606&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>, 13.01.2018.

[http://www.ubak.gov.tr/BLSM\\_WIYS/DDGM/tr/doc/Doc\\_Ust/20170727\\_131753\\_65529\\_164.pdf](http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/DDGM/tr/doc/Doc_Ust/20170727_131753_65529_164.pdf), 13.01.2018.

[http://nukhetisikoglu.blogspot.com.tr/2016/06/demiryollarnda-serbestlesme\\_6.html](http://nukhetisikoglu.blogspot.com.tr/2016/06/demiryollarnda-serbestlesme_6.html),  
14.01.2018.

<http://www.tcdd.gov.tr/haberler/DEM%C4%B0RYOLU%20%C5%9EEBEKE%20B%C4%B0LD%C4%B0R%C4%B0M%C4%B0%20YAYIMLANDI/1671>, 22.01.2018.

[www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), 22.01.2018.

[https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2001\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2001_en), 29.01.2018.

[http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2004\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2004_en.htm), 29.01.2018.

[http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007_en.htm), 29.01.2018.

[http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.htm), 29.01.2018.



## ÖZGEÇMİŞ

Adı : TANER  
Soyadı : KARAKÜLAH  
Doğum Tarihi : 25.04.1989  
Doğum Yeri : ORTAKÖY  
Lise : (2003-2006), ORTAKÖY LİSESİ  
Lisans : (2006-2010), İSTANBUL FATİH ÜNİVERSİTESİ, İŞLETME  
Yüksek Lisans : (2018-devam ediyor), ANKARA ÜNİVERSİTESİ, ÇALIŞMA  
EKONOMİSİ ve ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ  
Çalıştığı Kurumlar : (2013-2015), VAKIFBANK  
(2015-devam ediyor), ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK ve  
HABERLEŞME BAKANLIĞI