

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : D3/2/Y.K.-02/01 (Önaraştırma)

Karar Sayısı : 02-13/126-53

Karar Tarihi : 8.3.2002

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Tamer MÜFTÜOĞLU

Üyeler : Dr. Kemal EROL, İsmet CANTÜRK, Nejdet KARACEHENNEM, A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY, Kubilay ATASAYAR, Murat GENCER, Mustafa PARLAK, Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Rifki ÜNAL

B- RAPORTÖRLER: Yüksel KAYA, Ali Fuat KOÇ

C- ŞİKAYET EDEN: Permak Makina Sanayi A.Ş.

Temsilcisi: B. Metin TUNÇ

Barbaros Bulvarı No: 93 Beşiktaş/İSTANBUL

D- HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN: Türk Standartları Enstitüsü

Necatibey Cad. No: 112 06100

Bakanlıklar/ANKARA

E- DOSYA KONUSU: Türk Standartları Enstitüsü (TSE)'nin, marka kullanım ücretlerini belirlerken yurtiçi-yurtdışı imalat ayrımı yaparak firmalar arasında eşitsizlik yarattığı iddiası.

F- İDDİALARIN ÖZETİ: TSE'nin, marka kullanım ücretlerini belirlerken ayrımcılık yaptığı iddia edilmektedir.

G- DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 14.6.2001 tarih ve 2550 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan Bilgi Notu, Rekabet Kurulu'nun 11.12.2001 tarih ve 01-59 sayılı toplantısında görüşülmüş ve başvuru konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca 621-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 26.2.2002 tarih, D3/2/Y.K.-02/01 sayılı Önaraştırma Raporu 4.3.2002 tarih, REK.0.07.00.00/5 sayılı Başkanlık önergesi ile 02-13 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda; TSE'nin, 4054 sayılı Kanun anlamında teşebbüs olduğu, yurt içi ve yurt dışı ücret çizelgelerinde farklı taban ve tavan ücreti belirlendiği, dolayısıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesi uyarınca hakim durumun kötüye kullanılması olarak nitelenen ayrımcı uygulamaların ortadan kaldırılmasını teminen TSE hakkında soruşturma açılması gerektiği ifade edilmektedir.

I- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Olaylar

Şikayetçinin başvurusu üzerine hazırlanan Bilgi Notu'nda özetle;

- TSE'nin Kanun'un 3. maddesindeki “*piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek veya tüzel kişi*” tanımı uyarınca teşebbüs olarak değerlendirilebileceği,
- TSE'nin hakim durumda olduğu,
- TSE'nin yasadan kaynaklanan fiyat belirleme yetkisini kötüye kullanıp kullanmadığının belirlenmesi gerektiği,
- TSE hakkında ihlale konu olan davranışın düzeltilmesini teminen 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesi uyarınca önaraştırma açılması gerektiği,

ifade edilmektedir.

Bilgi Notu'na ilişkin alınan kararda, önaraştırma kapsamında Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK) ile TSE ilişkisinin araştırılması, TSE'nin 4054 sayılı Kanun anlamında teşebbüs olup olmadığının 99-24/217-130 sayılı TOBB kararı da gözetilerek incelenmesi ve işlemlerinin niteliğinin açıklığa kavuşturulabilmesi için 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

I.2. İnceleme

I.2.1. Belediyeler ve BOTAŞ İşletme Müdürlükleri'nin Doğal Gaz Teknik Şartname ve Yönetmelikleri

Doğal gaz, Türkiye'de Ankara, Bursa, Eskişehir, İstanbul ve İzmit illerinde kullanılmaktadır. Bu illerde doğal gaz dağıtımını yapan kuruluşlar olan belediyeler ve BOTAŞ işletme müdürlükleri, doğal gaz kullanımına olanak tanıyan tesisatların kurulması, doğal gaza dönüşümün gerçekleştirilmesi ile ilgili kuralları içeren yönetmelik ve teknik şartnameleri hazırlayarak uygulamaya geçirmişlerdir. Anılan yönetmelik ve teknik şartnameler uyarınca gerekli cihaz ve malzemelerin kullanılabilmesi için bu cihaz ve malzemelerin TSE tarafından hazırlanan ilgili standartlara uygun olması şarttır. Bir ürünün TSE tarafından belirli bir takım standartlar/kriterler göz önüne alınarak değerlendirildiğini gösteren TSE/TSEK markalarını ürün veya ambalajı üzerinde kullanma yetkisi münhasıran TSE ile yapılacak sözleşme ile elde edildiğinden, TSE bu konuda tek başvuru kaynağı olarak ortaya çıkmaktadır.

Belediyeler ve BOTAŞ işletme müdürlükleri tarafından uygulanan yönetmelik ve teknik şartnamelerde birbirine benzer ifadelerle yer verilerek, yönetmelik ve teknik şartname kapsamında kullanılan bütün cihazlar ve gaz armatürleri boru, fitting vb. malzemeler için Türk Standardı varsa Türk Standartlarına Uygunluk Belgesi; Türk Standardı yoksa, Kalite Uygunluk belgesi (TSEK) alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

I.2.2. Zorunlu Standartlar

Doğal gazla çalışan cihazlar ve doğal gaz tesisatlarında kullanılan diğer malzemelerin TSE/TSEK markalarını haiz olması gerekliliği sadece belediyeler ve BOTAŞ İşletme Müdürlüklerinin uygulamasından kaynaklanmamaktadır. Bu uygulamalara ilave olarak, anılan cihazlar ve malzemelerin bir kısmının tabi olduğu zorunlu Türk standartları da bulunmaktadır. Sayısı 1254 olan gerek doğal gazla kullanılan ürünler gerekse başka ürünler için uyulması zorunlu Türk standartlarından 249 adedinde ilgili ürünün TSE markasını haiz olması gerekirken, 1005'inde üreticinin beyanı esas olup, herhangi bir belge ve marka zorunluluğu bulunmamaktadır.

I.3. İlgili Pazar

Ürünlerin belirlenmiş kalite ve güvenlik kriterlerine göre yeterliliğini tespit etmek için yapılan deney, muayene ve belgelendirme işlemleri "uygunluk değerlendirmesi" kavramı içinde yer almaktadır. Uygunluk değerlendirmesi 4703 sayılı Ürünlere ilişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun'da "Ürünün, ilgili teknik düzenlemeye uygunluğunun test edilmesi, muayene edilmesi ve/veya belgelendirilmesine ilişkin her türlü faaliyeti" şeklinde tanımlanmaktadır.

TSE tarafından bir ürünün ilgili olduğu standarda uygunluğunun belirlenebilmesi için; ürünün üretildiği yerde tesis, ekipman, personel ve kalite yönünden inceleme yapılmakta, incelemesi yapılan firmanın yeterli bulunması halinde üretimi tamamlanmış veya nihai üründen numune alınmakta, numuneler ilgili standarda göre muayene ve deneylere tabi tutulmakta, hazırlanan teknolojik rapor ile muayene ve deney raporları TSE'nin Belgelendirme Komisyonu'nda görüşülüp karara bağlanmakta, ürünün ilgili olduğu standarda uygun olduğunu göstermek amacıyla TSE/TSEK markasını kullanma hakkı verilmesi kararı alınmışsa; TSE ile üretici ve/veya ithalatçı arasında "TSE/TSEK Markasını Kullanmak İçin Tip Sözleşme" imzalanmakta, firmaya üretim yerinin yeterliliğini gösteren İmalata Yeterlilik Belgesi ve ürünlerinin Türk Standardına uygunluğunu ifade eden Türk Standartlarına Uygunluk Belgesi veya Kalite Uygunluk Belgesi verilmektedir.

İncelemeler sonrasında imzalanan sözleşmeler, imalatçı ve/veya ithalatçıya ürüne yönelik olarak hazırlanmış bir Türk Standardı olması halinde TSE markasını, herhangi bir Türk Standardının olmaması halinde ise uluslararası standartlar ve/veya diğer bazı kriterler dikkate alınarak yapılan inceleme sonrasında TSEK markasını ürün veya ambalajı üzerine koyma yetkisi tanımaktadır. Anılan markanın kullanılması karşılığında ödenecek ücret ise, TSE veya TSEK markasını taşıyan ürünün yıllık brüt satış miktarı dikkate alınarak TSE Yönetim Kurulu'nca belirlenen ücret çizelgesine göre hesaplanmaktadır.

Bu nedenle ilgili pazar, belediye ve BOTAŞ işletme müdürlüklerinin yönetmelik ve teknik şartnameleri kapsamında kullanılan doğal gazla çalışan cihaz ve diğer malzemelerin belirli standartlara uygun olduğunu tespit etme ve bu durumu gösteren TSE ve TSEK markalarını kullandırma yoluyla sınırlı ürünlere ilişkin uygunluk değerlendirmesi ve belgelendirme hizmeti pazarı olarak tanımlanabilecektir.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, TSE ve TSEK markalarının malın kalitesini garanti eden, bir başka deyişle garanti markası işlevi olan markalar olmasıdır. Bir ürün, üzerinde kalitesini garanti eden değişik garanti markalarını barındırıyor olabilmektedir. Ancak Türkiye'de belediyeler ve BOTAŞ işletme müdürlüklerinin hazırladıkları teknik şartname ve yönetmelikler uyarınca doğal gazla çalışan malzeme ve cihazların dönüşümde kullanılabilmesi için TSE/TSEK markalarını haiz olması gerekmekte, dolayısıyla anılan garanti markalarının ikamesi söz konusu olmamaktadır. Örneğin şikayetçi firma ürünlerinin ilgili olduğu Avrupa Birliği Direktifine uygunluğunu gösteren ve ürünün Avrupa Birliği'nde serbestçe dolaşıma girmesine imkân tanıyan CE işaretini taşımasına rağmen, TSEK belgesini de haiz olması şartı, uygulamada uluslararası standartlara uygunluğun da TSEK belgesi alınarak gösterilmesi gereğine işaret etmektedir.

BOTAŞ Eskişehir İşletme Müdürlüğü ve İzmit Belediyesi'nin gaz dağıtım kuruluşu olan İZGAZ A.Ş.'nin şartnamelerinde bulunan bazı ifadelerden, kullanılacak cihaz ve malzemeler için TSE/TSEK belgelerinin, uluslararası standartlara uygunluğu gösteren belgelerle ikame olabileceği, bu nedenle ilgili pazarın ürünlerin standartlara uygun olduğunu tespit etmeye yönelik uygunluk değerlendirmesi ve belgelendirme hizmeti olarak daha geniş tanımlanması gerektiği ileri sürülebilir. Ancak uygulamada, bir ürün için TSE/TSEK belgelerinin verilmesine imkan tanıyacak bir Türk Standardı veya uluslararası standart veya benzer kriterler olmaması durumunda anılan uygunluk belgelerine başvurulduğu gözlenmektedir. Nitekim, "cihaz ve malzemelerin uluslararası standartlara uygunluğu" ifadelerinin yanısıra, Eskişehir BOTAŞ İşletme Müdürlüğü'nün uyguladığı şartname ve yönetmelikte "bütün cihaz ve malzemeler için TSE/TSEK belgelerinin alınmasının zorunlu olduğu" ifadesinin de yer alması, üretici ve ithalatçı şirketlerden istenen yeterlilik şartları arasında "TSE belgelerinin en son vize işlemleri yapılmış şekilde birer fotokopisi"nin de istenmesi, İZGAZ A.Ş.'nin uyguladığı yönetmelik ve teknik şartname kapsamındaki cihaz ve malzemelerin üreticisi firmalardan TSE/TSEK belgelerinin istenmesi, kullanılacak malzemeler için öncelikle TSE onayının aranması, bu onayın olmadığı durumlarda uluslararası standartlara uygunluğun aranması ve son olarak yine İZGAZ A.Ş.'den alınan gaz dağıtım kuruluşlarının "Gaz Dağıtım Kuruluşları İç Tesisat Şartnameleri Değerlendirme Komisyonu tarafından 14.5.2001 tarihinde almış olduğu kararlar" başlıklı belgede kullanılan "tüm malzemelerin TSE/TSEK onaylı olması" ifadeleri firmaları TSE/TSEK belgeleri almaya yöneltecektir. Özetle belediyelerin hizmet talep eden üretici ve ithalatçılar bakımından TSE/TSEK belgelerini şart koşması nedeniyle uluslararası standartlara uygunluğu gösteren belgelerin ikame olarak görülmesi oldukça zor veya istisnaidir.

Yukarıda yapılan ilgili hizmet pazarı tanımında dikkat edilmesi gereken bir husus da, doğal gazlı cihaz veya malzemelerin bir kısmının ilgili olduğu standardın zorunlu olabileceğidir. 4.2.2000 tarih ve 23954 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ÖSG-2000/13-14 sayılı Türk Standartlarına Uygunluk Belgesi ve TSE Markası Hakkında Tebliğ'e göre; Tebliğ eki listede yer verilen ürünlerin satışı ile iştigal edenler Türk Standardına Uygunluk Belgeli ve TSE markalı mamulleri satmak zorundadır. Ayrıca, Kamu Kuruluşları, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları, bunların müesseseleri ve Bağlı Ortaklıklarının her türlü satın alma ve yatırım ihalelerinde zorunlu standarda konu mamuller için Türk Standartlarına

Uygunluk Belgesi ve TSE markasını aramak zorundadırlar. Aynı şekilde kamu kurum ve kuruluşları, her türlü satınalma ve yatırım ihaleleri için hazırlanacak şartnamelerinde, ekli liste dışında kalan ve mecburi Türk Standardı bulunan konularda, standartlarına atıf yaparak, alınacak mamulün Türk Standartlarına Uygunluk belgesi ve TSE markası olmasını prensip olarak kabul edecekler ve Türk Standartlarına Uygunluk Belgesi ve TSE Markası bulunmayan mamuller için, TSE'den alınacak uygunluk raporu isteyeceklerdir.

Her şeyden önce bu tür Tebliğler vasıtasıyla bazı Türk Standartlarının zorunlu kılınması nedeniyle, listede yer alan ürünlerin üreticileri bakımından TSE'ye başvurarak TSE markasını almak şart olmaktadır. Belediyelerin ve BOTAŞ işletme müdürlüklerinin şartname ve yönetmelikleri kapsamındaki doğal gazla kullanılan bazı ürünler için zorunlu Türk Standartlarının yanısıra, zorunlu olmayan Türk Standartları da bulunabileceği gibi, herhangi bir Türk Standardı hazırlanmamış, dolayısıyla uluslararası standartlar veya başka kriterler göz önüne alınarak uygunluk değerlendirmesi yapılan ve Kalite Uygunluk Belgesi (TSEK markası kullanma hakkı) verilen bir ürün de bulunabilir. Kamu kurum ve kuruluşları kendi alımlarında anılan Tebliğ gibi düzenlemeler nedeniyle TSE markasını şart koşarken, can ve mal güvenliğinin öne çıktığı doğal gaz kullanımına ilişkin olarak da kullanılan cihaz ve malzemelerin TSE veya TSEK markasını haiz olmalarını zorunlu kılmaktadırlar.

Yukarıda belirtilen hususlara ilaveten, doğal gaz tesisatlarında kullanılan, ancak doğal gazla çalışan cihazlar haricindeki ürünler için geçerli ve TSE markası kullanımını gerektiren zorunlu Türk Standartları açısından TSE markasını kullanma hakkını vermeyi de içeren uygunluk değerlendirmesi ve belgelendirme hizmeti de ilgili pazara dahil edilmiştir.

I.4. Hakim Durum Değerlendirmesi

Yukarıda yer verildiği üzere, belediye ve BOTAŞ İşletme Müdürlükleri gibi kuruluşların uygulaması nedeniyle firmalar açısından doğal gazla kullanılan cihazlar ile diğer malzemelere ilişkin standartlara uyulması zorunlu hale gelmektedir. Ayrıca bu ürünlere ilişkin bazı standartlara uyulması da TSE'nin gördüğü fayda üzerine ilgili bakanlığın onayına sunması sonucunda kanunen zorunlu tutulmuştur. Bu nedenle, TSE doğal gazla kullanılan cihazlar ve diğer malzemelerin (ve zorunlu standartlara uyması gereken diğer ürünlerin) standartlara uygunluk değerlendirmesini yapma ve bunun sonrasında sahip olduğu TSE/TSEK markalarını kullandırmayı da içine alan belgelendirme hizmeti pazarında hakim durumdadır.

I.5. Taraflar

I.5.1. Türk Standartları Enstitüsü ve Türk Akreditasyon Kurumu

27.10.1999 tarih ve 4457 sayılı Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK), anılan Kanun'un "Kuruluş Amacı" başlıklı 1. maddesine göre; laboratuvar, belgelendirme ve muayene hizmetlerini yürütecek yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşları akredite etmek, bu kuruluşların belirlenen ulusal ve uluslararası standartlara göre faaliyetlerde bulunmalarını ve bu suretle ürün/hizmet, sistem, personel ve laboratuvar belgelerinin ulusal ve uluslararası alanda kabulünü temin etmek amacıyla, merkezi Ankara'da

olmak üzere Bakanlıkla ilgili, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu kurumudur.

1. maddede geçen akredite etmek terimi, Kanun'un 2. maddesinde "*İlgili mevzuat çerçevesinde ihtiyarî veya zorunlu alanlarda, özel veya kamu laboratuvarlarının, muayene ve belgelendirme kuruluşlarının ulusal ve uluslararası kabul görmüş teknik kriterlere göre faaliyet gösterdiğinin Kurum tarafından onaylanmasını*", "*Belgelendirme Kuruluşu*" ise belirlenen standartlara veya teknik düzenlemelere uygunluğun belgelendirmesini yapan kuruluşu ifade etmektedir.

Kanun'un 3. maddesinin "b" bendinde "*Akredite edilmek üzere başvuruda bulunan; laboratuvar, ürün/hizmet, sistem, personel ve benzeri belgelendirme konularında faaliyet gösteren özel ve/veya kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili standartlara ve kriterlere göre değerlendirmesini yapmak ve bu değerlendirme sonucunda kuruluşun akredite edilip edilmemesine karar vermek, akredite edilen kuruluşları izlemeye almak ve gerektiğinde geçici veya devamlı olarak akreditasyon kararını durdurmak ve bu alanlarda faaliyette bulunacak tüm kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak*" Kurumun görevlerinden biri olarak sayılmaktadır.

5. maddeye göre Kurumun en üst karar organı olan Genel Kurul üyeleri "a", "b" ve "c" olmak üzere 3 gruptan oluşmakta, "b" grubunda TSE'den 3 temsilci yer almaktadır.

Yönetim Kurulu toplam 7 kişiden oluşmakta, üyeler arasında herhangi bir kuruluştan sadece 1 temsilci bulunabilmekte ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğu ile alınmaktadır. Yönetim Kurulu Başkanınının "a" grubundan seçilmesi zorunluluğu ve bir kuruluştan en fazla 1 temsilcinin yönetim kurulu üyesi olabilmesi vasıtasıyla TSE'nin karar alma sürecinde etkisi azaltılmıştır.

Kurumun ana hizmet birimleri arasında bulunan Ürün/Hizmet Akreditasyon Başkanlığı'nın görev ve yetkileri arasında "*Ürün ve hizmet belgelendirmesi yapan kuruluşların akreditasyonu için teknik ve bilirkişi komiteleri oluşturmak*", "*Akreditasyon başvurularının sonuçlandırılması için teknik incelemeyi yapmak veya yaptırmak ve onay için Yönetim Kuruluna sunmak*" ve "*Akredite edilen kuruluşları izlemek ve kontrol etmek*" yer almaktadır.

Kurumun gelirleri arasında, akredite edilmiş kuruluşların, yıl içinde akreditasyon kapsamındaki faaliyetleri karşılığı elde ettikleri brüt gelirlerinin % 1'i ve yapılan hizmetler karşılığı alınacak ücretler sayılmıştır.

Akreditasyonun gönüllülük esasına dayanması sebebiyle belgelendirme faaliyetinde bulunan kuruluşlar ile laboratuvarların akredite olma zorunluluğu yoktur. TSE de, bu nitelikte laboratuvar işleten ve belgelendirme sistemleri çalıştıran kuruluşlardan biri olması sebebiyle, akredite olmak için TÜRKAK'a başvuruda bulunduğu takdirde gerekli işlemler yapılacaktır. Nitekim dosya mevcudu bilgi ve belgeden TSE'nin bazı faaliyetlerini akredite ettirmek için hazırlıkta bulunduğu, örneğin Kalite ve Sistem Belgelendirme Dairesi Başkanlığı ile Meteoroloji ve Kalibrasyon Merkezi Dairesi Başkanlığı'nın akredite olmak amacıyla başvuruda bulunduğu, Laboratuvarlar Dairesi Başkanlığı'nın hazırlıklarını tamamladığı ve müracaat aşamasına geldiği, Ürün ve Hizmet Yeri Belgelendirme Dairesi Başkanlığı'nın da akredite için çalışmalarını sürdürdüğü anlaşılmaktadır.

Ayrıca dosya mevcudundan Türkiye’de TSE haricinde ürün belgelendirmesi yapan veya bu amaçla TÜRKAK’a akredite olmak için başvuran herhangi bir kuruluş olmadığı, bu alanda faaliyet göstermenin iktisadi olarak güçlü bir yapıyı gerektirmesi ve özellikle büyük alımlar yapan Milli Savunma Bakanlığı gibi kamu kurumlarının TSE/TSEK markalı ürünleri şart koşması nedeniyle ürün belgelendirmesi faaliyetinin rekabete açılmadığı, yurt dışında ise kamu kurumlarının akreditasyon kuruluşunun akredite ettiği belgelendirme kuruluşlarından belge almış ürünleri talep ettikleri de anlaşılmaktadır.

Ulusal standart hazırlamada çoğu ülkelerde kamunun görev aldığı, Türkiye’de bazı standartların zorunlu tutulmasının nedeninin, bu uygulamanın kaldırılması halinde yerini alacak bir alt yapının henüz bulunmadığı anlaşılmaktadır.

TÜRKAK ile TSE arasındaki ilişkiye dair TSE’den elde edilen bilgiler aşağıda yer almaktadır;

“Enstitü ... Yurt içinde ve dışında belgelendirme hizmetlerini yürütmektedir.

Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK) ise; Laboratuvar belgelendirme ve muayene hizmetlerini yürütecek Yurt içi ve Yurt dışındaki kuruluşları akredite etmek, bu kuruluşların belirlenen ulusal ve uluslararası standartlara göre faaliyetlerde bulunmalarını ve bu suretle ürün/hizmet, sistem, personel ve laboratuvar belgelerinin ulusal ve uluslararası alanda kabulünü temin etmek amacıyla özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz idari ve mali özerkliğe sahip olmak üzere 4457 sayılı Kanunla kurulmuştur.

TÜRKAK’ın ülkemizde kurularak faaliyete geçmesiyle: Türkiye’de ürün/hizmet, sistem, personel ve laboratuvar belgelendirmesi yapacak özel ve tüzel kuruluşların bu kurumdan akredite olarak faaliyet göstermelerine imkan sağlamıştır.

TSE ürün ve sistem belgelendirmesi yapan, deney ve kalibrasyon laboratuvarı işleten bir kuruluş olarak, ülkemizde kurulmuş olan TÜRKAK’a bu faaliyetlerini akredite ettirmek için tüm hazırlıklarını tamamlamıştır. İlk etapta Kalite ve Sistem Belgelendirme Dairesi Başkanlığı ile Metroloji ve Kalibrasyon Merkezi Dairesi Başkanlığı akredite için TÜRKAK’a müracaat etmiş, Laboratuvarlar Dairesi Başkanlığı da akredite için hazırlıklarını sürdürmektedir. Yakın zamanda da müracaat edecektir.”

I.6. Türk Standartları Enstitüsü’nün Teşebbüs Niteliği

Bir hizmetin 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilme ölçütü Kanun’un 3. maddesine uygun olarak *“serbestçe alım satıma, yani ticarete konu olma”, “piyasada işlem görme”, “karşılığında bir bedel veya menfaat alınması”* kriterleri kullanılmalıdır.

TSE/TSEK marka müracaatları üzerine TSE tarafından, yapılan incelemelerle ilgili olarak, firmalara her bir inceleme görevlisi için görevli olduğu gün başına inceleme ve mühendislik ücreti, firmaca karşılanmayan ulaşım, iache ve ibade masrafları, muayene ve deney masrafları, muayene, deney ve belge ücreti fatura edilmektedir.

TSE'nin standartlara uygunluk değerlendirmesi sonrasında uygun bulunduğu takdirde TSE/TSEK markalarına ilişkin marka kullanım sözleşmeleri imzalanmakta ve

bu markaların kullanılmasının karşılığı olarak markanın üzerine konulduğu ürünlerin brüt satış tutarı üzerinden marka kullanma ücret çizelgesine göre hesaplanan bir bedel ödemektedir.

Bu durumda, TSE'nin hem TSE/TSEK marka kullanım sözleşmeleri öncesinde yaptığı standarda uygunluk değerlendirmesi hem de TSE/TSEK markalarının kullanılması karşılığında ücret alması nedeniyle yapılan hizmet 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesi için gerekli olan "karşılığında bir bedel sağlanması" kriterini karşılamış olmaktadır. Bu nedenle TSE tarafından bir bedel karşılığında yapılan belgelendirme hizmeti iktisadi bir faaliyettir. Buna dayanarak TSE de Kanun'un 3. maddesinde "*piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek veya tüzel kişi*" şeklinde yer alan tanım uyarınca teşebbüs olarak değerlendirilmelidir.

Esasen Enstitü tarafından sağlanan bu hizmetin özel teşebbüsler tarafından verilmemesi için herhangi bir engel de bulunmamaktadır. Dosya mevcudu bilgi ve belgeden; TSE'nin sistem belgelendirmesi alanında faaliyet gösteren belgelendirme kuruluşları ile rekabet halinde olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla, Enstitü'nün sistem belgelendirmesi faaliyetinin iktisadi bir faaliyet olarak değerlendirilebileceği anlaşılmıştır. Uluslararası Standart Organizasyonu tarafından ilk olarak 1987 yılında hazırlanmış olan ISO 9000 standart serisi TSE tarafından Türkçe'ye çevrilerek TSE ISO 9000 adıyla Türk Standardı haline getirilmiştir. Enstitü'den edinilen bilgilerden; Türkiye'de halen ISO 9000 standardına göre belgelendirme yapan özel kuruluşlar bulunduğu ve bu kuruluşların Enstitü ile rekabet halinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu tür bir belgelendirme kuruluşu olan Türk Loydu TS EN ISO 9001:1994 standardına uygun belgelendirme yaptığı, Türk Standardına göre sistem belgelendirmesinin de özel kuruluşlarca yapılabileceğini göstermektedir. Nitekim, gerek TÜRKAK'dan edinilen bilgilerden gerekse 4457 sayılı Kanun hükümlerinden özel kuruluşların da sistem belgelendirmesinin yanısıra Türk Standartlarını dikkate alarak ürün belgelendirmesi yapmalarının mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, ürün belgelendirmesi de, sistem belgelendirmesinde olduğu üzere, iktisadi bir faaliyettir. Bu çerçevede TSE'nin ürün belgelendirme faaliyetinin de (TSE veya TSEK markası ayrımı yapılmaksızın) iktisadi aktivite olduğu ve bu faaliyetleri nedeniyle TSE'nin teşebbüs olarak değerlendirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

I.7. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

TSE ve TSEK markaları sahibi olarak doğal gazla çalışan ürünlerin ticaretiyle uğraşan şirketler karşısında hakim durumda olan Türk Standartları Enstitüsü'nün farklı marka kullanım ücreti talep etmesinin ayrımcılık olup olmadığı, dolayısıyla kötüye kullanma olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir.

TSE, TSE markasını veya TSEK markasını kullanırmak için teşebbüslerle yaptığı sözleşme sonrasında, bu markanın üzerine konulduğu ürünlerin satışından elde edilen cironun belirli bir oranını 'marka kullanım ücreti' olarak almaktadır. Yurt içinde imalatta bulunan şirketlerle yurt dışından mal getiren şirketler arasında farklı oranların uygulanması nedeniyle, farklı ücretlendirmenin maliyetlerden kaynaklanıp kaynaklanmadığına ilişkin olarak TSE tarafından;

- TSE markası kullanma hakkı verilen ürünlerin sebep olacağı zararlardan üretici firmanın asli sorumluluğu yanısıra fer'i sorumluluğu olacağı, bu durumda standardizasyon çalışmalarının TSE'ye sorumluluk yüklediği ve bunun sonucunda tüketicinin rücu etmesi riski bulunduğu,
 - yurt dışından ithal edilen ürünler ile yurt içinde üretilen aynı nitelikteki ürünlerin belgelendirmesinin TSE için aynı oranda risk getirmediği,
 - başta Avrupa ülkeleri olmak üzere Türkiye dışında pek çok ülkede tüketici haklarının çok genişletildiği, tazminat miktarları ve cezai müeyyidelerinin artırıldığı,
 - oysa yurt içi veya yurt dışı belgelendirme hizmetinin bir fabrikanın belgelendirme kapsamında yer alan tüm ürünlerine ait olduğu, ancak bu ürünlerin hepsinin kontrol edilemediği, yurt içinde üretim yapan firmaların brüt satış tutarları (cirosu) üzerinden bildirimlerde bulunduğu, yurt dışında imalat yapan firmaların ise belgelendirme kapsamında yer alan ürünlerin tamamında marka kullanma hakları bulunmasına ve hatta çoğunlukla bütün piyasalara söz konusu markayı kullanarak pazarlama yapmalarına karşın çok sayıda marka kullandıklarından sadece belgelendirme kuruluşunun merkezinin bulunduğu ülkeye yaptıkları ihracat cirosu üzerinden ücret ödeyerek yüksek marka kullanma ücreti ödemekten kaçınmak istedikleri,
 - mahkemeler tarafından üretici firmaların tüketicilere tazminat ödeme şartlarının Türkiye'ye kıyasla daha kolay olduğu,
 - TSE'nin herhangi bir Avrupa ülkesinde üretici firmanın ürünlerini belgelendirme durumunda daha fazla yasal sorumluluk ve risk altına girdiği,
 - TSE'nin TSE markası taşıyan üründen zarar gören tüketicinin rücu etmesi durumunda ödemek zorunda kalacağı tazminat ve yasal sorumluluk ile yurt içinde üretilen ürünlere oranla daha fazla ücret alarak tüketicilere karşı sorumluluğun finanse edilebilmesini garanti altına almak zorunda olduğu,
 - ayrıca TSE markasının yurt dışında üretilen mallar üzerine konulmuş olmasının bu ürünlere bir takım kolaylıklar sağladığı, ithal edilen TSE belgesiz ürünlerin her beyannamesinden mutlaka numune alındığı, muayene ve deneylere tabi tutulduğu, uygunluk değerlendirilmesinden olumlu sonuç alındığı takdirde ithalatına müsaade edildiği, bu süre zarfında ürünler gümrükte beklediğinden ithalatçı firmalar tarafından ayrıca gümrük ve ardiye ücreti ödendiği, TSE belgeli ürün ithalinde ise her beyannameden numune alınmadığı, ara sıra kontrol maksadıyla numune alındığı, ancak partinin gümrükte kesinlikle bekletilmediği, mallar hiç bir engelle karşılaşmadan numune alma, mühendislik hizmetleri, test masrafları gibi ücretlerin hiç birisini ödemediğinden doğrudan pazara girebildiği,
- bildirilmiştir.

TSE tarafından ayrıca aşağıdaki görüşler de ifade edilmiştir:

- Şikayetin konusu TSE'nin belgelendirme faaliyetlerine ilişkindir. Belgelendirme faaliyetleri, 132 sayılı Kanun gereği standartların hazırlanması ve diğer asli hizmetlerle birlikte yürütülen faaliyetlerden olup, gerek yurt içinde ve yurt dışında piyasa bakımından kanuni bir hakim durum ve monopol oluşmasına yönelik bir

mevzuat maddesi yoktur. Oysa aynı Kanun gereği standartların hazırlanması ve Türk standardı olarak vücut bulması TSE'nin inhisarındadır.

- Belgelendirme faaliyetleri serbest rekabete açık bir piyasa görünümü arz etmektedir.

- Türkiye piyasası ihtiyari veya hedef ülke mevzuatı kapsamında yabancı belgelendirme kuruluşlarının hizmet vermesine açık olup bunların bazılarının Türkiye büroları hatta Türk ortaklı şirketleri mevcuttur. Türkiye'de bu çerçevede hizmet veren kuruluşların sayısı 25'ten fazla olup, Türkiye'de bürosu bulunmayan 200'den fazla kuruluşta çeşitli konularda imalatçı işletmelerimize belgelendirme ve deney hizmeti sağlanmaktadır. Gümrük Birliği kapsamında yürürlüğe giren 4703 sayılı Kanun'a göre oluşturulacak ikincil mevzuatla bu sayının hızla artması beklenmektedir.

- Yurt dışı belgelendirme piyasasında şartlar çok daha ağırdır. Enstitü, yurt dışında çok sayıda teşebbüsten sadece 30 ülkeden, 75 teşebbüse TSE, 324'üne ise TSEK markası kullanma hakkı vermiştir.

- Şikayet konusu olayda belgelendirilen işletme, Almanya'da kurulu Certuss firmasına ait fabrikadır. Fabrika Türkiye'de değildir. Yapılan belgelendirme işlemi yurt dışında yapılmıştır. İki ayrı Türk firmasından iki ayrı ücret talep edilmemiştir. Belgelendirilen Certuss fabrikasının, şikayette bulunan Permak'ın aracılığı olmaksızın bu talebi yapması ve TSE'den aynı belgeyi alması mümkündür. Permak'ın yapılan bu belgelendirme işlemine katkısı, yapacağı ithalat sebebiyle bu işe aracılık etmesinden ibarettir. Bu aracılık sebebiyle ücret ödeme yükümlülüğü tabii olarak kendisi tarafından yüklenilmiş ve Permak firması muhatap alınmıştır. Oysa asıl yükümlü belgelendirilen yabancı firmadır.

- TSE belgeleri sadece Türkiye'de değil karşılıklı belgelerin tanınması anlaşması bulunan her ülkede, ihtiyari olarak ise ISO ve IEC üyesi olan ülkelerde geçerlidir. TSE'den belge talebi sadece Türkiye'de ithalat yaparak satanlarla sınırlı değildir. Bu amacı hiç bir şekilde taşımadan da belge talebinde bulunmaktadır. Netice itibarıyla TSE yurt dışı belgelendirme hizmetlerini uluslararası rekabetin yoğun olduğu yurt dışı piyasasında rekabet ortamının mümkün kıldığı marka kullanma ücretleriyle gerçekleştirmek zorundadır.

- Belgelendirme faaliyetleri yurt içinde ve dışında serbest ticaret ve rekabet ortamında yürütülen ticari faaliyetlerdir. Her iki piyasanın birbirinden ayrı olduğunun, farklı rekabet koşullarının mevcut bulunduğunun teslimi zarureti vardır. Yurt dışı belgelendirme için belirlenen fiyat adı üzerinde olduğu gibi, yurt dışı firmalardan talep edilen ve yurt dışı piyasaya hitap eden bir ücret skalası olup, bu fiyatın TSE tarafından yurt dışı piyasa şartları göz önüne alınmadan tek taraflı belirlenmesi olanağı zaten mevcut değildir.

- Yurt içinde faaliyet gösteren firmalardan ise, yerli ve yabancı ayrımı yapılmaksızın, aynı ücret talep edilmektedir. Bunun tabii neticesi olarak yurt içinde veya yurt dışında belgelendirme müracaatı yapan firmalar deneyler konusunda aynı teknik hükümlere, aynı ücret tarifesine tabidir. Zira verilen laboratuvar hizmeti yurt dışı belgelendirmesinin aksine yurt içinde arz olunan bir hizmettir.

Bu ifadelerle ilgili olarak; şikayet konusu olayda bildirilen cirolar, Türkiye’de yapılan satışlardan elde edilen cirolar olup, bu bağlamda ürünün üretici Alman firması veya yetkili satıcısı olan Permak tarafından pazara sunulmasının farklı bir ücretlendirmeyi makul göstermeyeceği söylenebilir. Yurt dışında yerleşik firmalardan talep edilen ücret sonuçta Türkiye’de pazara sunulmuş olan ürünler üzerinden hesaplanmaktadır. Ayrıca TSE'nin belirttiği belgelendirme kuruluşlarının varlığı ve belgelendirme faaliyetlerinin serbest rekabet ortamında yürütülen ticari faaliyetler olduğu yolundaki ifadeler verilen hizmetlerin iktisadi bir faaliyet olduğunu göstermektedir.

Şikayet konusu ile ilgili hazırlanan dosya mevcudunda, kamu alımlarına ilişkin bir iddia bulunmamakta, rekabet şartlarının bozulması ile ilgili olarak ise sadece ayrımcı uygulamanın doğal gazla kullanılan ürünleri satmak isteyen ithalatçı firmaları daha fazla marka kullanım ücreti ödemeye zorlayarak rekabette dezavantajlı bir duruma düşürebileceği ifade edilmektedir. Aynı konuda imalat yapan ve TSE markalı olmayan ürünlerin de yurt içine ithal edildiği, Enstitü markalarının aranmasının münferit uygulamalar olduğu iddiaları konusunda, belediyeler ve BOTAŞ işletme müdürlüklerinden alınan şartname ve teknik yönetmeliklerdeki ifadelerden bu ürünlerin doğal gazlı kullanımlarının mümkün olmadığı veya istisnai olabileceği anlaşılmıştır.

Ön araştırma raporunda yer verilen Enstitü'den elde edilen ve yurt içi veya yurt dışı belgelendirmeye ilişkin açıklamalarına ise aşağıda yer verilmiştir:

- Yapılan incelemelerde; dünyada marka kullanma ücreti alan belgelendirme kuruluşlarının firmalara ülke sınırlaması olmadan marka kullanma hakkı vermekte olduğu, ancak sadece beyan edilen ithalat cirosunu esas alarak ücretlendirme yapmakta ve bu uygulamada özel bir ücret tarifesi uygulamakta olduğu görülmüştür. Ücret tarifesinin tespiti konusunda ise bir birliktelik mevcut olmayıp her kuruluş kendi tarifesini içinde bulunduğu rekabet şartlarına göre tespit etmekte ve uygulamaktadır. TSE de bu çerçevede benzer bir tarife politikası benimsemiştir.
- Yurt içinde bulunan firmaları ise yurt içinde satılsın veya ihraç edilsin brüt ürün satış cirolarını toplamı üzerinden bildirimlerini yapmaktadır. Kısaca; yurt içi firmaların TSE markalı tüm ürünleri (ithal edilip edilmediğine bakılmaksızın) ciro bildirimine dahil edilebilmekte ve kontrolü de mümkün olabilmekte iken, yurt dışında belgelendirilen firmaların kendi ülkelerinde pazarladıkları ve üçüncü ülkelere ihraç ettikleri tüm mal ve hizmetler kontrol dışında kalmaktadır.
- Aynı ücret tarifesinin uygulanabilmesi söz konusu fabrikanın belge kapsamındaki ürünleriyle ilgili olarak tüm brüt satış tutarını bildirmesi ve yurt içi firmalarla aynı ücret tarifesi uygulanmasına yönelik talebinin TSE'ye ulaşmasıyla mümkündür.
- Bu hususlar dikkate alınarak Yönetim Kurulu kararları ile halihazırda yürürlükte olan ücret tarifelerinin uygulanmasına karar verilmiştir. TSE bu tarihten sonra her iki ücret tarifesinde bir ücret artışı yapmamıştır.
- Bu nedenlerle TSE tüm satış miktarını bildiren müracaat TSE'ye ulaşmadığından Certuss fabrikasını yurt içi firmalarla aynı kapsamda değerlendiremez.

• Aksi uygulamanın ise, yurt içi rekabet koşullarını son derece olumsuz yönde etkileyeceği aşıkardır.

• Diğer taraftan brüt satış tutarları dönem sonunda bildirildiğinden, yabancı firmalar dönem sonundan önce brüt satış tutarı bildirmeden belge ve marka sözleşmesini iptal edebilmekte, bu durumda TSE yurt dışında takibat yapıp alacaklarını tahsil edememekte ve bu tür riskler; hizmet gelirleriyle belgelendirme hizmetini idame ettirmeye çalışan TSE'nin hizmetlerinin ve özellikle nihai tüketiciye olan taahhütlerinin devamını tehdit etmektedir.

• Bunlara ek olarak tamamen uluslararası piyasa için belgelendirme talebinde bulunan bazı yabancı firmalar Türkiye'ye ithalat yapmadıklarından durumu yazılı olarak tarafımıza bildirmekte ve sadece taban ücreti ödeyerek belgelerinin devamını sağlamaktadırlar.

Bu kısımda dikkate alınması gereken ve farklı ücretlendirmeyi makul gösterebilecek husus, Türkiye'de yerleşik üreticilerin yurt içinde satılsın veya ihraç edilsin brüt ürün satış cirolarının toplamı üzerinden bildirimlerini yapmalarına, yani TSE markalı tüm ürünler ihraç edilip edilmediğine bakılmaksızın ciro bildirimine dahil edilmesine ve kontrolü de mümkün olmasına karşılık, yurt dışında belgelendirilen firmaların kendi ülkelerinde pazarladıkları ve üçüncü ülkelere ihraç ettikleri tüm mal ve hizmetlerin kontrol dışında kalmasıdır. Firmalarla imzalanan TSE/TSEK markalarının kullanımına ilişkin tip sözleşmelere göre; "Türk Standartları Enstitüsü Belgelendirme Talimatı'nın bütün hükümlerine uyulması gerekmektedir. Anılan talimatın "*Firmanın Yükümlülükleri*" başlıklı 9. kısmının "*TSE ve TSEK Markalarının Kullanılma Şekli*" başlıklı 19. maddesindeki "*TSE veya TSEK markasını sözleşmenin aktinden sonra üreteceği ve belge kapsamında belirtilen malların ve ambalajların tamamının üzerinde ayrıca televizyon ve yazılı basında vereceği ilan ve reklamlarda müracaat formlarında beyan ettiği şekilde kullanmakla yükümlüdür.*" ibaresi uyarınca üretici firma ürettiği tüm mallar üzerinde TSE/TSEK markalarını kullanmak ile yükümlüdür. Bu nedenle imalat yeri yurt dışında ise ve üretilen belge kapsamındaki ürünlerin brüt satış tutarının tamamı yerine sadece yurt içine ithal edilen malların brüt satış tutarları bildiriliyorsa, ithal edilmeyen ürünler üzerinde sözleşmeden kaynaklanan markayı kullanma yükümlülüğü dolayısıyla kullanılan TSE/TSEK markası için bir bedel ödenmemiş olacaktır. Kısaca, yurt dışındaki üretim yerinden sadece Türkiye'ye yapılan satışlar ücretlendirilirken, yurt içindeki üretim yerinden sadece yurt içine yapılan satışlar değil, aynı zamanda ihraç edilen ürünlerden elde edilen cirolar da ücretlendirilmiş olmaktadır. Bu nedenle, iki farklı tarifenin uygulanması makul görülebilir.

Ön araştırma raporunda yer alan ve Enstitü'nün açıklamaları arasında bulunan yurt dışı üreticinin belge kapsamındaki tüm brüt satış tutarını bildirmesi halinde yurt içi tarifeye tabi olabileceği ifadesi dikkate alındığında, yerli üretici ve yabancı üretici/ithalatçı aynı ücret tarifesine tabi olacağından ayrımcı uygulama ortadan kalkacaktır.

Bu çerçevede, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesi uyarınca hakim durumun kötüye kullanılması fiilinin gerçekleşmediği kanaatine varılmıştır.

J- SONUÇ

Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde;

- Türk Standartları Enstitüsü'nün 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesinde yer alan teşebbüs tanımı uyarınca 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs olduğuna ve piyasada ilgili pazarda hakim durumda bulunduğuna,

- ancak anılan Kanun'un 6. maddesi uyarınca hakim durumun kötüye kullanılması fiili olarak nitelenen ayrımcı uygulamaların bulunmaması nedeniyle Türk Standartları Enstitüsü hakkında dosya konusu iddialar bakımından soruşturma açılmasına gerek olmadığına

OY BİRLİĞİ ile karar verilmiştir.