

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2005-3-127 (İlk İnceleme)
Karar Sayısı : 06-27/328-79
Karar Tarihi : 14.4.2006

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

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

B. RAPORTÖRLER: Ali İhsan ÇAĞLAYAN, B. Sanem ŞİMŞEK

C. ŞİKAYET EDEN : Kendi adına asaleten ve Hukukun Egemenliği Derneği adına temsilen Av. A. Erdem AKYÜZ
Hukukun Egemenliği Derneği
Necatibey Caddesi No: 52/2 06440 Sıhhiye Ankara

20

D. HAKKINDA İNCELEME YAPILAN: Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ)
Kazım Karabekir Caddesi 06030 Ulus Ankara

E. DOSYA KONUSU: ASKİ'nin su sayacı uygulamaları ile hakim durumunu kötüye kullandığı iddiası.

30

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikâyetçi dilekçesinde; başvuru ekinde bir örneği bulunan ve ASKİ'den gelen yazı ile su sayaçlarının değiştirileceğinin bildirildiğini, yazıda gerekçe gösterilen kanunların konuyla ilgisiz yasalar olduğunu, değişimin isteğe bağlı değil zorunlu tutulduğunu, bir ay içinde piyasada satılan ve ederi 20.00 YTL olan mekanik sayaçlardan taktirmek üzere ASKİ'ye başvurmaları gerektiğini, aksi takdirde kartlı elektronik sayaç takılmasının zorunlu tutulacağını, piyasa değeri 120.00 YTL olan bu sayaçların 300.00 YTL bedelle ASKİ tarafından sağlanmasının zorunlu uygulama olacağını belirtmekte ve mekanik sayaç değiştirme hizmeti için istenen 23.60 YTL'nin de fahiş olduğunu iddia ederek uygulamanın durdurulmasını talep etmektedir.

40

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 14.11.2005 tarih, 8029 sayı ile intikal eden başvuru üzerine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması hakkında Kanun'un 6. maddesi uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 7.4.2006, 2005-3-127/ İİ-06-AİÇ sayılı İlk İnceleme Raporu 10.4.2006 tarih ve REK.0.07.00.00-110/53 sayılı Başkanlık önergesi ile 14.4.2006 tarih ve 06-27 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda; yapılan başvuruya ilişkin olarak, Ankara'da on yılı dolan mekanik su sayaçlarının zorunlu değişimi uygulamasının, sayaç değişim bedelinin ve ön ödemeli elektronik kartlı su sayaçlarının satışında tüketicilere uygulanan bedelin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ASKİ'nin hakim durumunu kötüye kullanması şeklinde değerlendirilemeyeceği, bu bakımdan mevcut durumda, ihlal niteliğinde görünmeyen dosya konusu şikayet hakkında 4054 Kanun çerçevesinde herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı, dolayısıyla şikayetin reddinin gerektiği sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

20.11.1981 tarih, 2560 sayılı Kanun ile İstanbul Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü (İSKİ) kurulmasının ardından çıkarılan 5.6.1986 tarih, 3305 sayılı Kanun ile İSKİ kuruluş kanununun diğer büyükşehir belediyelerine de uygulanacağı hükmü getirilmiş ve bu hüküm çerçevesinde ASKİ su tesisatı kurmak ve işletmek konusunda yetkilendirilmiştir. ASKİ tarafından sağlanan ve şebeke suyu olarak nitelendirilebilecek su, içme, temizlik ve küçük çapta sulama faaliyetleri gibi çeşitli alanlarda kullanılmaktadır. Abonelerin su kullanımlarının fiyatlandırılmasında hacimsel ölçüm esas alındığından, kullanım miktarları da su sayaçlarıyla belirlenmektedir. Bu sayaçlar, halihazırda yaygın olarak kullanılan mekanik sayaçların yanı sıra daha karmaşık çalışma prensipleriyle işleyen ve yaygınlığı mekanik sayaçlara göre daha az olan elektronik kartlı sayaçlar olarak iki temel çeşide ayrılmaktadır. İşbu başvuru kapsamındaki şikayet de, on yılı dolan mekanik su sayaçlarının değiştirilmesi, değiştirme ücreti ve kartlı su sayacının fiyatı hususlarına odaklanmaktadır.

Söz konusu şikayetler açısından göz önünde bulundurulması gereken pazarların ilki, ASKİ'nin perakende hizmetleri arasında yer alan mekanik su sayaçlarının değiştirilmesi hizmetidir. Nitekim on yılı dolan mekanik sayaçların değiştirilmesinin zorunlu tutulmasının gerekçelerine ilişkin şikayet ile bu değiştirme hizmeti karşılığında alınan bedelin seviyesine ilişkin şikayetin anılan hizmet pazarı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Öte yandan ön ödemeli elektronik kartlı sayaçlar, gerek çalışma prensipleri, gerekse fiyat seviyesi açısından ayrı bir ürün pazarı olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, kartlı elektronik sayaçlara ASKİ'nin uyguladığı fiyatlara ilişkin şikayet de bu ürünlerin oluşturduğu pazar kapsamında değerlendirilecektir.

İlgili ürün pazarları ayrı ayrı olmak üzere, "mekanik su sayaçlarını değiştirme hizmeti" ve "ön ödemeli elektronik kartlı su sayacı" pazarları olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

100 ASKİ, büyükşehir belediye sınırları içerisinde, su tesisatı kurmak ve işletmek konusunda yetkilendirilmiştir. Teşebbüs hakkında Kurum bünyesinde yürütülmüş olan ve gerek su satışındaki fiyatlara gerekse sayaç satışındaki uygulamalarına ilişkin önceki tarihli dosyalarda coğrafi pazar ASKİ'nin görevli ve yetkili olduğu büyükşehir alanı ile sınırlandırılmıştır. Bu doğrultuda, teşebbüsün sayaç satışına ilişkin uygulamalarının konu edildiği inceleme çerçevesinde de, ilgili coğrafi pazar, "Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları dahil" olarak belirlenmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

İncelemeye taraf olan ASKİ'nin 4054 sayılı Kanun uygulanması bakımından teşebbüs kabul edilip edilemeyeceği hususu Kurul'un önceki tarihli kararlarında ele alınmış ve bu kararlarda su ve kanalizasyon hizmetleri ile sayaç satışı faaliyetleri bakımından ASKİ'nin teşebbüs olarak kabul edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

110 Bu çerçevede, başvuru dilekçesinde yer alan şikayetlerin değerlendirilmesinde ASKİ'nin ilgili ürün pazarlarındaki konumu önem taşımaktadır. Mekanik su sayaçlarının değiştirilmesi (ya da sökme-takma) hizmetinin 1996 yılından önce ASKİ tarafından sağlandığı, bu tarihten sonra üçüncü şahıslara ihale edilmeye başlandığı, dosya mevcudu bilgi ve belgelerden anlaşılmaktadır. Öte yandan hizmet kullanıcılarından tahsil edilecek bedel, yine ASKİ tarafından belirlenmektedir. Bu belirleme ASKİ Yönetim Kurulu tarafından Tarifeler Yönetmeliği'nin "Su Açma ve Kapama" başlıklı 54. maddesi çerçevesinde yapılmaktadır. Anılan maddeye aşağıda yer verilmektedir:

120 *"Borcun ödenmemesi durumunda veya yasa ve yönetmeliklere aykırı davranış nedeni ile abonenin suyu prizden, sayaçtan veya ana şebekeden kapatılmış ise suyun açılması için borçlar ile birlikte veya yasa ve yönetmeliklere aykırı davranış nedeninin ortadan kalkması ile birlikte su açma ücreti alınır. Su açma ücreti her açma bir kapama nedeni ile yapıldığından 1*Şoför/saat, 1*İşçi/saat ile 1*Memur/saat ücreti tutarının iki katı olarak hesaplanır ve yürürlükteki tarifesine göre alınır."*

130 Sayaç değiştirme (sökme-takma) hizmeti fiilen işin ihale edildiği kişiler tarafından yapılsa da, hizmet bedelinin ASKİ tarafından belirlenmesi ve kullanıcıların da hizmeti bu bedel karşılığında ihaleyle atanan kişilerden alacak olmaları nedeniyle ASKİ'nin sayaç değiştirme hizmetleri bakımından hakim konumda olduğu kabul edilmelidir. Ön ödemeli elektronik sayaçlar açısından bakıldığında ise, abonelerin söz konusu sayaçları, aşağıda ASKİ'nin ilgili kararında belirtildiği üzere, ASKİ'den temin edilebileceği gibi ASKİ'de bulunan mevcut yazılım ve işletim sistemine uygun olmak ve ASKİ tarafından uygunluk belgesi verilmiş firmalardan alınması şartıyla piyasadan da temin etmelerinin mümkün olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, elektronik kartlı sayaç uygulamasının ilgili coğrafi pazarda oldukça yeni

140 olması, abonelere yönelik bu serbestinin pratikte yerleşmiş bir şekilde gözlenmesini bu aşamada engellemektedir. Özellikle ASKİ'nin temel işlevleri olan su ve kanalizasyon hizmetlerinde ve bu dosya açısından tespit edilen diğer ilgili ürün pazarı olan sayaç değiştirme hizmetleri bakımından abonelerin karşılaştığı tek seçenek olması, elektronik kartlı sayaçlara geçişin en azından ilk dönemlerinde bu sayaçların da ASKİ'den temin edilmesine yönelik bir eğilim oluşmasına neden olabilecektir. Bu açıdan, inceleme dönemi göz önüne alındığında, ASKİ'nin ön ödemeli elektronik kartlı su sayacı pazarında önemli bir pazar gücüne sahip olduğu kabul edilmelidir.

Bu kapsamda, şikayet dilekçesinde özetle üç konu şikayet edilmektedir:

- On yılı dolan sayaçların zorunlu değişime tabi tutulması,
- 150 – Değiştirme hizmet bedeli (23.60 YTL) ve
- Kartlı sayaç fiyatı (300.00 YTL).

I.2.1. On Yılı Dolan Sayaçların Zorunlu Olarak Değiştirilmesi

160 On yılı dolan sayaçların değiştirilmesine ilişkin olarak ASKİ'den yapılan açıklamada: *“10 yıllık periyodik muayene zamanı dolmuş olan ve bu nedenle ölçme hassasiyetini kaybetmiş sayaçların 3516 sayılı yasa gereği değiştirilmesi zorunludur.”* denilmektedir. Tüketici bu durumda, ya bir ay içinde piyasadan alacağı yeni mekanik sayacı eskisi ile değiştirmeyi tercih edecek ya da bir ayı geçirirse kartlı sayaç zorunlu olarak takılacaktır. Ancak bu uygulama, ileride değinileceği üzere zorunlu olmaktan çıkarılmış, isteyen abonenin mekanik sayaç ile değişikliği yapabilmesine olanak sağlanmıştır.

170 21.1.1989 tarih, 20056 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 3516 sayılı “Ölçüler ve Ayar Kanunu”nun “Muayeneler” başlıklı 9. maddesinin son fıkrasında *“Bu muayenelerin usul ve esasları, kimler tarafından ne şekilde ve surette yapılacakları ve muayeneye tabi ölçü ve ölçü aletleri sahiplerinin veya bunları kullananların görev ve sorumlulukları ile tabi olacakları yasaklar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikte gösterilir.”* denilmektedir. İlgili yönetmelik ise 24.7.1994 tarih, 22000 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Ölçü ve Ölçü Aletleri Muayene Yönetmeliği”dir. Yönetmeliğin “Periyodik Muayene” başlıklı 9. maddesinin (b) bendinde *“Elektrik, su, hava gazı, doğal gaz sayaçları ile akım ve gerilim transformatörlerinin muayeneleri 10 yılda bir yapılır.”* ifadesi yer almaktadır. ASKİ'nin hukuki dayanak olarak işaret ettiği mevzuat bahsi geçen kanun ve yönetmeliktir.

ASKİ'nin Kurumumuza 13.3.2006 tarihinde intikal eden yazısında yukarıdaki mevzuata atıf yapıldıktan sonra aşağıdaki açıklamalara yer verilmiştir:

180 *“Belirtilen mevzuat uyarınca su sayaçlarının 10 yılda bir periyodik muayenelerinin yapılması zorunludur. Bu muayene ve tamir hizmeti sayacın bulunduğu mahalde yapılamadığından, sayacın sökülerek Sanayi ve Ticaret Bakanlığının muayene istasyonuna teslim edilmesi gerekmektedir. Sayacın muayene ve*

06-27/328-79

bakım hizmetlerinin tamamlanarak yeniden yerine takılması için geçen süre içerisinde abonelerin su ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için başka bir sayacın takılması, bu ihtiyacın kesintisiz ve sürekli olması nedeni ile zorunludur.

190 *Kullanım süresi 10 yılı aşan sayaçların ekonomik ömürlerini tamamlamaları ve sık sık arızalanarak doğru ölçüm yapma niteliklerini yitirmeleri ile birlikte yukarıda belirtilen hususlar dikkate alındığında; eski sayaçların muayene ve bakımı yapılarak yeniden kullanılması yerine, bu sayaçların 10 yılda bir yeni sayaçla değiştirilmesi daha doğru bir yaklaşımdır.*

Bu görüşten hareket eden Kuruluşumuz Ölçü ve Ölçü Aletleri Muayene Yönetmeliği'nin yayımlandığı 1994 yılından itibaren bütçe ve personel imkanları çerçevesinde 10 yıllık teknolojik ömrünü tamamlayan sayaçları yenileri ile değiştirmektedir."

200 Kartlı sayaç uygulamasına ilişkin ASKİ Yönetim Kurulu'nun 18.5.2005 tarihinde aldığı kararda :

- İnşaat suyu bağlanmak üzere ASKİ'ye başvuracak tüm yeni binalardaki abonelere,
- Borcundan dolayı sökülen su sayaçlarının yerine,
- Bir yıl içinde birden fazla arıza yapan su sayaçlarının yerine,
- Kaçak su kullandığı tespit edilen abonelere,
- İnşaatı bitip iskan alınan yeni binalara,
- 3516 sayılı yasa gereğince 10 yıllık periyodik muayene zamanı dolan ve bu nedenle ölçme hassasiyetini kaybetmiş olan mekanik su sayaçlarının yerine,

210 kartlı su sayacının takılacağı belirtilmektedir. Ayrıca kararda;

- kartlı sayaçların ASKİ'den temin edilebileceği gibi ASKİ'de bulunan mevcut yazılım ve işletim sistemine uygun olmak ve ASKİ tarafından uygunluk belgesi verilmiş firmalardan olmak üzere piyasadan da temin edilebileceği,
- ASKİ'den alacak abonelere (KDV Dahil) 200 YTL sayaç bedeli ve (KDV Dahil) 100 YTL montaj bedeli alınması, bu bedelin 20 eşit taksit halinde su faturalarına ilave edilerek taksitlendirileceği,
- kartlı sayaç montajının ASKİ tarafından yetkilendirilmiş kişilerce yaptırılacağı,
- 220 - uygulamanın 15.6.2005 tarihinden geçerli olmak üzere başlatılacağı

belirtilmektedir.

ASKİ'nin bu kararı idare mahkemelerine götürülmüş olup hali hazırda Ankara 9. İdare Mahkemesi'nin 3.2.2006 tarih, E. 2005/2107 sayılı Kararı ile inşaat suyu aboneliğine ilişkin kısmının yürütülmesi durdurulmuştur. Benzer şekilde Ankara Barosu'nun açtığı davada Ankara 7. İdare Mahkemesi 15.2.2006 tarih, E. 2005/2238 sayılı Kararı ile 10 yılını doldurmuş su sayaçlarının zorunlu olarak ön ödemeli elektronik kartlı sayaçla değiştirilmesine ilişkin tüm karar ve

230 uygulamaların yürütmesini durdurmuştur. Bu doğrultuda, ASKİ'nin uygulamayı seçenekli hale getirmesi sonucunda, isteyen kartlı sayaca geçmekte isteyen de mekanik sayacını yenilemektedir.

I.2.2 Su Sayacı Değişirme Hizmet Bedelinin Aşırı Olduğu İddiası

240 Temel olarak, aşırı fiyatlandırma iddialarında, teşebbüsün maliyetleri ve uyguladığı fiyat ile benzer teşebbüslerin fiyatları arasında karşılaştırma yapılmaktadır. Mevcut dosya bağlamında, sayaç değişim bedeli, uzaklığına yakınlığına bakılmaksızın, ASKİ'nin hizmet verdiği tüm aboneler için sabit bir bedel olup, Tarifeler Yönetmeliği'nin yukarıda da yer verilen 54. maddesine göre belirlenmektedir. Diğer bir deyişle, KDV Dahil 23.60 YTL tutarındaki hizmet bedeli, ASKİ Yönetim Kurulu tarafından 2005 senesi için belirlenmiş tarifedir.

250 Öte yandan Yönetmelik hükmü çerçevesinde olmakla birlikte söz konusu tarifenin, hizmetin fiili olarak görülmesi için düzenlenen ihale sonucunda oluşan fiyattan bağımsız belirlendiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, hizmetin görülmesinin ASKİ'ye maliyeti ihale sonucunda oluşmakta, ASKİ'nin müşterilere yansıttığı bedel ise Yönetmelik hükmü çerçevesinde belirlenmektedir. Bu noktada dikkate alınması gereken husus, tüketicilerden alınan bedelin içinde o hizmetle ilgili olmayan unsurların yer alıp almadığıdır.

ASKİ'den temin edilen bilgilere göre 10 yılı dolan mekanik su sayaçlarının maliyetinde i) yüklenici firmaya ödenen ücret, ii) personel giderleri, iii) genel işletme giderleri olmak üzere üç maliyet kalemi etkili olmaktadır. Ancak konunun aşırı fiyatlama açısından değerlendirilebilmesi için, uygulama yeni olduğu için yeterli veri bulunmamaktadır. Bu bakımdan fiyatın aşırı olup olmadığı anlamında iktisadi olarak değerlendirme yapmak mümkün değildir.

I.2.3 Kartlı Su Sayacı Fiyatının Aşırı Olduğu İddiası

260 Yukarıda bahsi geçen ASKİ'nin kararına göre, isteyen abone kartlı sayacı ASKİ'den, isteyen de ASKİ'nin uygunluk belgesi verdiği firmalardan alabilecektir. Kartlı sayaç uygulaması hakkında yapılan benzer şikâyete ilişkin olarak hazırlanan bilgi notunda; kartlı sayacın aboneye ve ASKİ'ye getirdiği kolaylık ve tasarruflar, sayacın ortalama ihale bedeline yakın bir fiyattan taksitli olarak satışa sunulması göz önüne alınarak, şikâyetin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında hakim durumun kötüye kullanılması şeklinde değerlendirilemeyeceği ifade edilmiştir. Kurul da bu değerlendirme doğrultusunda bu şikâyeti reddetmiştir. Bu aşamada, bu değerlendirmenin aksi yönünde bir tespiti ulaşılamamıştır.

I.2.4. ASKİ ile Diğer Belediye Uygulamalarının Birlikte Değerlendirilmesi

Dosya mevcudu bilgi ve belgelerden, on yılı dolan su sayaçlarının değiştirilmesi bakımından, incelenen belediyeler tarafından uygulandığı anlaşılmaktadır.

06-27/328-79

280 Şikayet edilen idarenin, doğru faturalandırma yapmak, kaçak su kullanımını önlemek gibi nedenlerle ve mevzuat gereği, on yılda bir sayaçların muayeneye tabi olması sonucunda fiilen sayaçları değişime zorunlu tutmasınının 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında hakim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilemeyeceği kanaatine varılmıştır.

290 ASKİ haricinde uygulamaları değerlendirilen diğer belediyelerin ilgili su idarelerinin hiçbirisi su sayaçları için değiştirme ücreti almamaktadır. Bunun sebebi olarak da fatura kalemleri arasında aylık tamir, bakım ücretleri gibi isimlerle çeşitli miktarlarda sabit ücret alınması gösterilmiştir. Oysa ASKİ, bu tür bir sabit ücreti faturalara yansıtmamaktadır. Ayrıca belediyeler arasındaki su tarifelerinin de farklı olduğu dikkate alındığında, değiştirme ücreti alınması hakim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmemiştir. Yukarıda da değinildiği üzere sayaç değiştirme ücretinin alınması yeni sayılabilecek bir uygulama olup, ASKİ'nin gelirleri içerisinde önemsiz bir yere sahiptir.

Ön ödemeli elektronik kartlı sayaç uygulamasına ilişkin olarak ise yukarıda yer verildiği üzere belediyeler arasında birbirinden farklı uygulamalar olduğu göze çarpmaktadır. Kartlı sayacın getirdiği maliyet tasarrufu genel olarak kabul görmekle birlikte, uygulanan yöntemlerde farklılıklar bulunmaktadır.

300 Ancak burada önemli olan daha ihale aşamasında rekabetin tesis edilmesidir. ASKİ'nin kartlı sayaç ihalesi Kamu İhale Kurumu'na ve İdare Mahkemesi'ne şikayet edilmiş, sonuçların ASKİ lehine çıkması üzerine ihale tamamlanmıştır. İhalede oluşan fiyat bir abone için sayaç bedeli, montaj ve diğer masraflar dahil yaklaşık 204 ABD doları veya 285 YTL'ye karşılık gelmektedir. ASKİ'nin 300 YTL'ye 20 ay taksitle satış yapmasının, bu anlamda aşırı fiyatlama olarak değerlendirilmesi güçtür. Ayrıca benzer şikayet, 28.7.2005 tarih, 05-49/728-M sayılı karar ile reddedilmiştir.

Dosya mevcudu bilgi ve belgelerin değerlendirilmesi sonucunda şikayete konu iddiaların 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında ilgili pazarda ihlal teşkil etmediği kanaatine varılmıştır

310 J. SONUÇ

Dosya konusu şikayete ilişkin olarak 4054 sayılı kanun kapsamında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.