

## **REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı : 2002-3-68 (Önaraştırma)**

**Karar Sayısı : 02-47/587-240**

**Karar Tarihi : 8.8.2002**

### **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, Rıfki ÜNAL**

**B- RAPORTÖRLER:** Tarkan ERDOĞAN, Bedia Sanem ŞİMŞEK

**C- ŞİKAYET EDEN:** Ankara Sıhhi Tesisat, Kalorifer, H.G. Doğalgaz,  
İzolasyon ve Montajcıları Odası  
Fevzi Paşa Mah. Fuat Börekçi Cad. No:15/6  
06030 Ulus/ANKARA

### **D- HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN**

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ)  
Kazım Karabekir Cad. No:70 06030 Ulus/ANKARA

**E- DOSYA KONUSU:** Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ)'nin su sayacı pazarında yıkıcı fiyatlandırma yoluyla hakim durumunu kötüye kullandığı iddiası.

**F- İDDİALARIN ÖZETİ:** ASKİ'nin su aboneliği için müracaatta bulunanlara düşük fiyatla su sayacı sattığı ve bu işlemin, Ankara Sıhhi Tesisat, Kalorifer, H.G. Doğalgaz, İzolasyon ve Montajcıları Odası'na kayıtlı ve Ankara ili sınırları içinde konutlara su sayacı satan esnafın faaliyetlerini engellediği, ASKİ'nin bu faaliyeti yönetim kurulunun aldığı bir kararla yürüttüğü, ancak esnafla benzer vergi gibi yükümlülüklerinin bulunmadığı bu nedenle esnafın büyük ölçüde zarara uğradığı iddia edilerek ASKİ'nin su sayacı satma girişiminin durdurulması istenmektedir.

**G- DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 10.6.2002 tarih ve 2577 sayı ile giren Ankara Sıhhi Tesisat, Kalorifer, H.G. Doğalgaz, İzolasyon ve Montajcıları Odası adına Yönetim Kurulu Başkanı H.... Y... ve Genel Sekreter Y... G.... imzalı şikayet başvurusu üzerine hazırlanan 28.6.2002 tarih ve 2002-3-68/BN-02-TE sayılı Bilgi Notu, Rekabet Kurulu'nun 4.7.2002 tarih ve 02-42 sayılı toplantısında görüşülerek 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

Anılan karar uyarınca yapılan inceleme sonucu düzenlenen 1.8.2002 tarih ve 2002-3-68/ÖA-02-TE sayılı Önaraştırma Raporu, 6.8.2002 tarih, REK.0.07.00.00/55 sayılı Başkanlık önergesi ile 02-47 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağanmıştır.

**H- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs olan ASKİ'nin, mevcut koşullar altında, ilgili pazarda hakim durumda olmamasından ötürü, su sayacı satma faaliyetinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi bağlamında değerlendirilemeyeceği, dolayısıyla, anılan Kanun'un 41. maddesi gereği ASKİ hakkında soruşturma açılmasına yer olmadığı ve şikayetin reddedilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

## **I- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. Taraflar**

#### **I.1.1. Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ)**

ASKİ, Ankara Büyük Şehir Belediyesi'nin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere kurulmuştur.

Yukarıda sayılan hizmetleri almak amacıyla, ASKİ ile hizmet sözleşmesi yapan gerçek ve tüzel kişiler "abone" olarak adlandırılmaktadır. Ankara Büyük Şehir Belediyesi sınırları içinde 31.12.2001 tarihi itibarıyla 1,037,339 adet su abonesi bulunmaktadır. ASKİ'nin Kuruluş Yasası olan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinde belirlenen görev ve yetki alanı içerisindeki abonelere götürdüğü her türlü hizmetin güvence, bedel ve yaptırımlarının düzenlendiği Tarifeler Yönetmeliği'nin 8. maddesinde belirtildiği üzere özel ve tüzel kişiler, döşenmiş olan su ve kanalizasyon şebekesine bağlantı yapabilmek için ASKİ Genel Müdürlüğü'ne başvuruda bulunurlar. Bağlantı için bir engel bulunmaması halinde başvuru sahibi yürürlükteki tarifelere göre bağlantı, hizmet ve güvence bedellerini ödedikten sonra sayaç takma işi gerçekleştirilir. Abone, takılacak olan sayacı ASKİ'den temin edebileceği gibi pazarda aynı ürünün satışını yapan esnaftan da satın alabilmektedir.

Su sayacı üretimi yapılabilmesi için üretici şirket tarafından öncelikle iki koşulun yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlar, ilk olarak, su sayacının Türk Standartları Enstitüsü'nce belirlenen standartlara uygunluğunun tescil edilmesi, daha sonra da Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Ölçüler ve Standartlar Genel Müdürlüğü tarafından tip tasdiki yapılmasıdır. Üretici firmalar, ISO 4064 ve Avrupa Birliği üye ülkelerinin yasal metroloji kurumları tarafından ortaklaşa hazırlanan EEC 75/33 standardına uygun üretim yapmak suretiyle kalite konusunda yoğun bir rekabet içindedirler.

#### **I.1.2. Diğer Taraflar**

Türkiye'de su sayaçlarının üretimi ve/veya pazarlanmasında faaliyet gösteren belli başlı şirketler; TEKSAN Su Sayaçları San. ve Tic. A.Ş. (TEKSAN), BAYLAN Ölçü Aletleri San. ve Tic. Ltd. Şti. (BAYLAN), GÜNAL Ölçü Aletleri San. ve Tic. A.Ş. (GÜNAL) ve CEM Batari ve Musluk San. Koll. Şti. (CEM) olarak sıralanabilir. Bunlar arasında TEKSAN yaklaşık % ....'lık pazar payıyla lider konumdadır. Bununla beraber 1992 yılında pazara giren BAYLAN özellikle piyasaya tanıttığı ve geniş kabul gören yağ tipi su sayaçlarıyla pazarda önemli bir konuma sahip olmuştur.

## I.2. İlgili Pazar

### I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

Şikayete konu rekabetin sınırlandığı iddia edilen pazarın incelenmesinde karşılaşılan en geniş ürün grubu birbirinden çok farklı kullanım alanları ve işlevleri olan sıvı ölçüm aletleridir. Dolayısıyla ilgili pazarın, her türlü sıvı ile ilgili ölçüm ve kontrol ihtiyacına cevap veren sıvı ölçüm aletlerine doğru daraltılması gerekmektedir. Ancak petrol ürünleri, kimyasal ve endüstriyel sıvılar, su, atık su, asitler, sıvı gıdalar ve diğer akışkanların ölçümünde kullanılan sıvı ölçüm aletlerinin de kullanım amaçları, yerine getirdikleri işlevler ve teknik özelliklerindeki farklılıklar bakımından birbirleriyle ikamesi söz konusu olmamaktadır. Bundan dolayı, pazarın kullanım alanına göre ev ve sanayi tipi olarak iki temel kategoriye ayrılabilir su sayaçlarını kapsayacak şekilde daraltılması gerekmektedir.

Su sayacı, su ile devamlı temas halinde kalarak geçen suyun miktarını, belirli prensiplere ve kurallara bağlı olarak ve dinamik parçaların hareketi sonucu, belirleyen bir ölçme aletidir.

Su sayaçlarının abonenin su kullanım miktarına göre 15 mm'den 800 mm çapa kadar çeşitli ebatta ve suyun ölçülmesindeki teknik farklılıklar itibarıyla kuru ve yaş olmak üzere iki ayrı tipte üretilmesi şikayete konu olan tarafın satışlarının incelenmesinde önem taşımaktadır. Gerek ASKİ'nin gerekse su sayacı satışı yapan diğer teşebbüslerin üretici firmalardan yaptıkları alımların büyük çoğunluğunu yaş tip su sayaçları oluşturmaktadır. Bu durum, ASKİ'nin yaş tip su sayacı tercih etmesi ve diğer teşebbüslerin de alımlarını bu doğrultuda yapmaya başlamaları sonucu ortaya çıkmıştır.

ASKİ'nin yaş tip su sayacını tercih etmesinin en önemli nedeni ise bu tip sayaçlarda daha az arızaya rastlanması, bakım ve onarım masraflarının kuru tipe nazaran daha az olmasıdır. Nitekim, kuru tip magnetli sayaçlar sık bozulmakta ve plastik aksamda fazla hasara yol açmakta, hassasiyetinin azalması sonucu eksik su ölçümü yapabilmektedir. Bir diğer neden ise yaş tip sayaçlarda daha az malzeme kullanıldığı için fiyatının düşük olmasıdır.

Dosya mevcudu bilgi ve belgeden su sayacı satışlarının yaklaşık %95'ini yaş tip su sayacının oluşturduğu anlaşılmıştır. Bunların içinde de 20 mm'lik yaş tip çok hüzmeli soğuk su sayacı en çok satışı yapılan çeşittir. Dolayısıyla, özellikle fiyat-maliyet analizinde bu çeşit sayaç temel alınmıştır.

Değinilmesi gereken bir başka husus da, ASKİ'nin bir kamu kurumu olması ve 2560 sayılı Kanun'dan kaynaklanan görev ve yetkilerinin bulunmasının esnafın faaliyetlerinin kapsamını daraltmasıdır. Tarifeler Yönetmeliği'nin 9.maddesinde su şube yolunun tanımı yapılmıştır. Buna göre şube yolu şebeke hattından sayaca kadar uzanır ve sayacın bitimindeki bağlantı rekorunda sona erer. Aynı maddenin (e) bendine göre "*Şube yollarının korunması abonelere, bakım ve onarımı ASKİ Genel Müdürlüğü'ne aittir.*" ve (f) bendine göre "*ASKİ Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğunda olan şube yolunun ve su sayacının işletme ve bakım masraflarını karşılamak üzere şube yolu bakım ücreti alınır...Sayaçtan sonraki arızalar abonelere aittir*". Yönetmeliğin Sayaçlar başlıklı 12. maddesinin (o) bendinde ise, "*Sayaçların ihmal sonucunda dikkatsizlikten veya dış etkiler nedeni ile (donması, yanması, vb.)*

bozulması, kırılması veya tahrip olarak hurdaya ayrılması sonucu, aboneler yürürlükteki tarife göre sayacın bedelini peşin olarak ASKİ Genel Müdürlüğü'ne ödeyecektir." denilmektedir. Diğer bir deyişle, su şube yoluna dahil olan su sayacının bozulması, kırılması veya tahrip olarak hurdaya ayrılması sonucu değiştirilmesi durumunda yeni sayaç takılması ancak ASKİ tarafından gerçekleştirilir. Bunun dışındaki sebeplerle sayacını değiştirmek isteyen aboneler alımlarını ASKİ'den ya da esnaftan yapmak konusunda yine serbesttirler. Ancak elde edilen bilgilere göre bozulma, kırılma veya tahrip olma dışında sayaç yenilemek pek rastlanılan bir durum değildir. Dolayısıyla, şikayetçi taraf olan esnaf sayaç satışını yeni abonelere yapmaktadır.

Yukarıda yer alan bilgiler çerçevesinde ilgili pazar, yeni abonelere su sayacı satışı pazarı olarak belirlenmiştir.

### **I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar**

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Genel Müdürlüğün hizmeti, İstanbul Büyük Şehir Belediyesinin görev alanı ile sınırlıdır.*" denilmektedir. Aynı Kanun'un Ek-5. maddesine göre de "*Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır*" ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla ilgili coğrafi pazar belirlenirken ilgili Kanun'daki bu düzenlemeler esas alınmıştır.

Büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerine, merkezi idare ve diğer mahalli idareler ile münasebetlerine dair esas ve usulleri kapsayan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 3. maddesinde büyük şehirin tanımına yer verilmiştir. Buna göre;

*"Büyük şehir: Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri, İlçe belediyesi: Büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri,"*

ifade etmektedir. Aynı Kanun'un 5. maddesinin 1. fıkrasında da "*Büyük Şehir Belediyelerinin sınırları, ismini aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırlarıdır.*" denilerek büyük şehir belediyelerinin sınırları belirtilmiştir.

Dosya mevcudu bilgi ve belgeden, ASKİ'nin belediyenin görevli ve yetkili olduğu alanlar dahilinde su sayacı satışı faaliyetinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Buna göre; büyük şehir belediyesi sınırları içinde yeni abonelik işlemi için başvuranlara isteğe bağlı olarak satış yapılmakta, şehir dışından gelenlere ve abone olmayanlara ise satış yapılmamaktadır. Dolayısıyla, su sayacı satışı yapılan ilçe belediyeleri Çankaya, Mamak, Altındağ, Keçiören, Yenimahalle, Sincan, Etimesgut ve Gölbaşı olarak sıralanmaktadır.

Yukarıda verilen bilgiler ışığında, ilgili coğrafi pazar Ankara Büyük Şehir Belediyesi sınırları olarak tesbit edilmiştir.

### **I.3. Bulgular**

1. ASKİ'nin görev ve yetki alanı içerisindeki abonelerine götürdüğü hizmetlerin güvence, bedel ve yaptırımlarını düzenleyen Tarifeler Yönetmeliği'nin 12. maddesinin (m) bendinde "*ASKİ Genel Müdürlüğü, sayaçları satın alıp, abonelere*

*satacağı gibi aboneler de standartlara uygun olmak koşuluyla ASKİ Genel Müdürlüğü'nün belirleyeceği tipte sayacı satın almakta serbesttir.*” İfadesi yer almaktadır. Nitekim ASKİ, yönetim kurulunun 9.3.1995 tarihinde aldığı kararla, abonelik işlemlerini yaptıranlara su sayaçlarını bedeli mukabilinde satmaya başlamıştır. ASKİ, bu amaçla ihtiyaç olması halinde yıl içinde açtığı ihaleler yoluyla üretici firmalardan su sayacı temin etmektedir.

Abone İşleri Dairesi Başkanlığı'nın 2.3.1995 tarih ve 4252-95 sayılı yazısının 9.3.1995 tarihinde görüşülmesi sonucu alınan kararda su sayacı satışı faaliyetine başlanmasının gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır:

*“Kuruluşumuz abonelik sayısı 736,080'e ulaşmış olup, günde ortalama olarak 200 yeni abonelik işlemleri yapılmaktadır. Su almak için kuruluşumuza başvuran aboneler, temin ettikleri su sayaçlarını abonelik işlemlerini bitirdikten sonra Sayaç Sökme Takma Müdürlüğümüzde kontrol ettirerek konutlarına takmaktadırlar. Piyasadaki sayaçların tümü TSE belgeli olmasına rağmen teknik özellikleri ve boyları itibarıyla farklılıklar göstermektedirler. Bu hem tamir esnasında hem de sökme takma aşamasında sorunlar yaratmaktadır.*

*Bu nedenle standartlaşmaya gidilmesi için kuruluşumuz abonelik işlemlerini yaptıranlara aynen malzemeli keşiflerde uygulandığı gibi su sayaçlarının bedeli mukabilinde Kuruluşumuzdan verilmesi uygun bulundu.”*

Ayrıca, raportörler tarafından ASKİ Sayaç Sökme Takma Müdürü ve Sayaç Bakım ve Onarım Müdürü ile yapılan görüşmelerde; ASKİ'nin su sayacı satma faaliyetine başlamasında su abonelerinden gelen istek ve şikayetlerin etkili olduğu, abonelerin ASKİ'den sayaç alma zorunluluğunun bulunmadığı, bununla beraber ASKİ'den su sayacı alınmasının tercih edilmesinde ASKİ'nin bir kamu kurumu olmasının ve sayaçlar üzerindeki ASKİ damgasının etkili olduğu belirtilmiştir.

**2.** ASKİ bünyesinde, büyük şehir belediyesi sınırları içinde yeni abonelik için başvuranlara isteğe bağlı olarak mevcut abonelere de sayaçlarının bozulması, kırılması veya tahrip olarak hurdaya ayrılması nedeniyle yürürlükteki tarifeye göre sayaç satışı yapılmaktadır. Ancak, ilgili ürün pazarı belirlenirken de ifade edildiği üzere, su sayacı satışı yapan esnaf ancak yeni abonelik için başvuracak olanlara satış yapabilmektedir.

İlgili pazarda ASKİ'ye ait pazar payının belirlenmesinde yıllık yeni abone sayıları ve o yıl içinde ASKİ'nin yeni abonelere yaptığı satışların miktarı esas alınmıştır. Buna göre, ASKİ'nin pazar payı 1999 yılında yaklaşık % 12, 2000 yılında %17 ve 2001 yılında % .... olarak gerçekleşmiştir.

**3.** ASKİ, satmakta olduğu su sayaçlarının fiyatını Bütçe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı'nın tavsiyesi üzerine yönetim kurulunun aldığı kararla belirlemektedir. Bütçe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, fiyatın günün koşullarına göre düşük kaldığı durumlarda, piyasada fiyat araştırması yaparak ve Sayaç Bakım ve Onarım Müdürlüğü'nden yahut İller Bankası'ndan görüş alarak fiyat tavsiyesinde bulunmaktadır. Aşağıda söz konusu kararlar üzerine 20 mm'lik su sayacı için belirlenen satış fiyatları görülmektedir:

Tablo1. Yıllar itibarıyla Su Sayaçları Satış Fiyatları

<b>1999</b>	3.919.724 TL* + KDV
<b>2000</b>	4.500.000 TL + KDV
<b>2001</b>	7.600.000 TL + KDV
<b>2002</b>	10.000.000 TL + KDV

\*Yıl içinde gerçekleşen fiyat farkı dikkate alınarak hesaplanan ağırlıklı ortalama

Önaraştırma raporunun hazırlandığı tarihlerde ASKİ'nin su sayacı fiyatının 10,000,000 TL + %18 KDV olduğu, buna karşılık şikayet sahiplerinden TEKSAN'ın esnaf tarafından aynı ürünün ortalama olarak 14-15.000.000 TL'ye satılmakta olduğunu ifade ettiği öğrenilmiştir.

**4.** ASKİ'nin ve ilgili pazarda satış yapmakta olan esnafın su sayacı ürününe ilişkin maliyetleri de tespit edilen bulgular arasındadır. Gerek ASKİ, gerekse esnaf, alımlarını söz konusu ürünü üreten ve pazarlayan firmalardan yapmaktadırlar.

ASKİ'nin alımları ile ilgili daire olan Makine ve İkmal Dairesi Başkan Yardımcılığı'ndan temin edilen bilgilerden, ASKİ'nin yıl içinde ortaya çıkan ihtiyacına göre su sayacı pazarlayan firmaların katıldığı bir ihale düzenleyerek alım yaptığı tesbit edilmiştir. Ancak alımı yapılan bu sayaçların tümü aynı yıl içinde satılmamaktadır. Bunun nedeni ise ASKİ'nin ağır kış şartlarında bozulan ve hasar gören su sayaçlarını yenileme hizmetini yürütebilmesi için ihtiyati stok bulundurma zorunluluğudur.

ASKİ'nin alım miktarları ağırlık olarak kullanılmak suretiyle bulunan KDV hariç ortalama birim fiyatları 2000 yılı için 3.450.000 TL (alım miktarı 35000 adet), 2001 yılı için 6.000.000 TL (alım miktarı (..... adet) ve 2002 yılı için 5.203.248 TL (alım miktarı ..... ) şeklindedir.

ASKİ dışında su sayacı satan diğer esnaf ise, üretici firmaların liste fiyatları üzerinden alış yapmaktadırlar. En çok satışı yapılan 20 mm'lik yaş tip çok hüzmeli soğuk su sayacı fiyatı incelendiğinde; TEKSAN'ın 1.7.2002 tarihinden itibaren geçerli KDV hariç fiyat listesinde adı geçen ürünün fiyatının 16.700.000 TL olduğu görülmektedir. Bu liste fiyatı üzerinden de %35 oranında iskonto uygulanmaktadır. Dolayısıyla, esnaf için KDV hariç alış fiyatı 10.855.000 TL olarak ortaya çıkmaktadır.

#### **I.4.Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme**

##### **I.4.1. Teşebbüs Analizi**

ASKİ, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek-5. maddesi hükmü uyarınca 25.3.1987 tarih ve 19411 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1.3.1987 tarih ve 87/11595 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuş olan belediyeye bağlı müstakil bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz ve görev alanı Ankara Büyük Şehir Belediyesi'nin sınırlarından oluşan bir kuruluştur. 2560 sayılı Kanun'un 3. maddesi uyarınca ASKİ'nin yönetimi Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük organlarıncsa sağlanır ve yine aynı Kanun'un 4. maddesine göre Ankara Büyük Şehir Belediye Meclisi, ASKİ Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir.

Dosya konusu olayda şikayet edilen taraf olan ASKİ'nin, 4054 sayılı Kanun'un uygulanması bakımından teşebbüs sayılıp sayılmayacağına tesbit edilmesi ve bu aşamada ASKİ'nin su sayacı satma girişiminin iktisadi bir faaliyet olup olmadığına ve kamuya ait olan bu kurumun bağımsız karar verip veremeyeceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

Aşağıda Rekabet Kurulu'nun 01-12/114-29 sayı ve 13.03.2001 tarihli kararına paralel olarak, ASKİ'nin şikayet konusu faaliyeti, piyasada mal ve hizmet üretme, pazarlama, satma, diğer bir deyişle piyasada ekonomik faaliyet gösterme olarak nitelenen *fonksiyonel ölçüt* ve bağımsız karar verebilme ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil etme olarak nitelenen *şekli ölçüt* olmak üzere iki kritere dayanılarak değerlendirilmiştir.

4054 sayılı Kanun'un 2. maddesinin gerekçesinde "*Teşebbüslerin kamu kurumlarına veya özel kişilere ait olmasının bir önemi yoktur. Her ne kadar rekabet hukukunda da kamu yararı ve kamu düzeninin korunması amaçları ön plana çıkıyorsa da genel ekonomik menfaatlere hizmet etmekle görevlendirilmiş teşebbüslerin bu görevlerini yerine getirmelerinin rekabet kurallarıyla çatışmaması gerekir.*" denilerek kamu teşebbüslerinin 4054 sayılı Kanun kapsamında olduğu açıkça ortaya konmuştur.

İncelenen şikayete konu su sayacı satışının ticari bir faaliyet olduğuna kuşku bulunmamaktadır. Nitekim, pazarda piyasa ekonomisinin gerekleri çerçevesinde faaliyet gösteren çok sayıda teşebbüs bulunmaktadır.

Diğer taraftan ASKİ, müstakil bütçeye, belediyeden ayrı gelir kaynaklarına ve ayrı bir yönetime sahiptir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediyenin vazifeleri başlıklı 15. maddesinin 47. bendinde yer alan "*Kanuna göre doğrudan doğruya veya alâkadar tarafından müracaat üzerine gaz, su, elektrik sarfiyatını müş'ir saat ve aletleri veya taksimetreleri teftiş etmek*" hükmü ile belediyelere su sayaçlarının işleyişini denetleme görevi verilmiştir. 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Kuruluş başlıklı 1. maddesinin ilk fıkrasında yer alan "*İstanbul Büyük Şehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur*" hükmü ve "Görev ve Yetkiler" başlıklı 2. maddesinin (d) bendinde yer alan "*Su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek ve bu konulardaki yetkileri kullanmak*" hükmü ile de su sayaçlarının teftişi su ve kanalizasyon idarelerine verilerek tek tip örgütlenmeye gidilmiştir. ASKİ'nin abonelerine götürdüğü her türlü hizmetin güvence, bedel ve yaptırımlarının düzenlendiği Tarifeler Yönetmeliği'nin Sayaçlar başlıklı 12. maddesinin (m) bendinde "*ASKİ Genel Müdürlüğü, sayaçları satın alıp, abonelere satacağı gibi aboneler de standartlara uygun olmak koşuluyla ASKİ Genel Müdürlüğü'nün belirleyeceği tipte sayacı satın almakta serbesttir.*" şeklinde yasal bir düzenleme de mevcuttur.

Ayrıca dosya konusu olan su sayacı satımına ilişkin yönetim kurulunun 9.3.1995 tarihli kararı Abone İşleri Daire Başkanlığının önerisi üzerine alınmıştır.

Bu çerçevede; ASKİ'nin su sayacı satma faaliyetinin ekonomik faaliyet teşkil ettiği ve ASKİ'nin bağımsız karar verebildiği kanaatine varılmış dolayısıyla fonksiyonel ve şekli ölçüt kriterlerinin karşılandığı anlaşılmış ve bu nedenle ASKİ 4054 sayılı Kanun'un uygulanması bakımından teşebbüs olarak değerlendirilmiştir.

#### **I.4.2. Hakim Durum Analizi**

ASKİ'nin yeni abonelere su sayacı satışında ulaştığı pazar payı 1999, 2000, ve 2001 yıllarının hiçbir döneminde % ...'nin üzerine çıkmamıştır. İncelenen yıllar içinde en yüksek pazar payına %17 ile 2000 yılında ulaşılmıştır. ASKİ'nin su sayacı alımlarının esnafa göre yüksek oranlarda olmasına rağmen, ilgili coğrafi pazarda mevsimsel şartlar dikkate alınarak ihtiyati stok bulundurma zorunluluğu, alımlarının tümünü yeni abonelere satarak değerlendirmesini engellemekte, bu durum da ASKİ'nin pazar payının yukarıda gösterilen seviyelerde oluşmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla, pazar payı açısından ASKİ'nin ilgili pazarda hakim durumda olduğu iddiası doğrulanmamaktadır.

İlgili pazarda faaliyet gösteren diğer teşebbüslerin çok sayıda ve dağınık olması piyasa payları bakımından görece değerlendirme yapmayı zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte, dosya mevcudu bilgi ve belgeden yeni abone olacakların su sayaçlarını ASKİ'den temin etmeyi tercih ettikleri anlaşılmıştır. Burada ASKİ'nin bir kamu kuruluşu olmasının sağladığı güvenilirliğin (sayaçlar üzerindeki ASKİ soğuk damgasının etkisi gibi) yanısıra tüketiciye yakın olması da satışlarının esnafa oranla yüksek olmasına sebep olmaktadır. Nitekim ASKİ, su sayacı satışını su aboneliği için müracaatlar sırasında yapabilmekte, abone olacaklar da tüm abonelik işlemlerini bir noktada tamamlamayı su sayacı almak için piyasada bir süre daha araştırma yapmaya tercih edebilmektedir.

Hakim durumun tespit edilmesinde pazar payı yanında ilgili piyasaya yeni girecek olan teşebbüslerin karşılaşabilecekleri zorluklar da göz önüne alınmaktadır. Dosya konusu olayda, yeni abonelerin su sayaçlarını ASKİ'den alma gibi hukuki yahut fiili bir zorunlulukları bulunmamaktadır. Buna rağmen, ASKİ su sayacı pazarlayan firmalardan yüksek miktarda ve nakit karşılığında alım yapabilmektedir. ASKİ'nin diğer teşebbüsler karşısında sahip olduğu avantaj ölçek ekonomilerinden kaynaklanmaktadır. Zira, ASKİ'nin yıl içinde 69.000 adetlik nakit karşılığı alım yapması söz konusuysa, su sayacı satan her teşebbüsün büyüklüğü itibarıyla bu miktarda alım yapması söz konusu değildir. Dolayısıyla, ilgili pazarda giriş engeli yaratıldığına dair bir göstergenin varlığından söz etmek mümkün değildir.

Şikayet edilen teşebbüsün piyasa faaliyetine ilişkin davranışları da hakim durum değerlendirmesinde göz önüne alınması gereken unsurlardandır. ASKİ Yönetim Kurulu uygulanacak su sayacı satış fiyatlarına ilişkin kararını Bütçe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı'nın tavsiyesi üzerine almaktadır. Bütçe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı da tavsiye edeceği fiyatı belirlerken piyasada faaliyet gösteren diğer teşebbüslerin uyguladığı fiyatları göz önünde bulundurmaktadır. Bu durum, hakim durumdaki firmalardan farklı olarak ASKİ'nin su sayacı satma faaliyetine ilişkin kararlarını rakiplerini ve tüketicileri dikkate alarak gerçekleştirdiğini göstermektedir. Bu ise hakim durumda olan bir teşebbüs davranışı değildir.



Dolayısıyla ASKİ'nin ilgili pazarda hakim durumda olmadığı kanaatine varılmıştır.

### **I.4.3. Yıkıcı Fiyat Analizi**

Yıkıcı fiyat uygulamasında ekonomik üstünlüğe dayanan bir teşebbüs, fiili ve/veya potansiyel rakiplerini etkisizleştirmek amacıyla maliyetlerinin altına satış yapmakta ve rakiplerini etkisizleştirdikten sonra fiyatlarını yükseltip zararını telafi etmeyi hedeflemektedir. Dolayısıyla, yıkıcı fiyatlandırmanın dört unsuru bulunmaktadır:

- İktisadi üstünlük
- Olağandışı düşük fiyat
- Niyet
- Hasat

Buna göre, ilk olarak, yıkıcı fiyat uygulayacak teşebbüsün ölçek ekonomilerine ulaşmasını, faaliyet gösterdiği diğer pazarlardan aktardığı kaynaklarla zararını finanse etmesini ya da fiyat indirimi nedeniyle artacak talebi karşılayacak kapasite fazlasına sahip olmasını sağlayacak pazar gücünün olması gerekmektedir.

Yeni abonelerce ASKİ'nin tercih edilmesinin nedenleri arasında; ASKİ'nin bir kamu kurumu olmasının tüketici gözünde oluşturduğu güvenilirlik ve abonelik işlemleri sırasında su sayacı satışı yapabilmesinin getirdiği tüketiciye yakınlık avantajları bulunmaktadır. Bu durumda yıkıcı fiyatlandırmanın diğer unsurları da değerlendirilmelidir.

Objektif olarak, fiyatın maliyetin altında olmasının yanısıra subjektif açıdan, teşebbüsün rakiplerini piyasa dışına itme ya da piyasaya yeni girişleri engelleme amacıyla olması da yıkıcı fiyat uygulamasının belirlenmesinde temel bir unsurdur.

ASKİ'nin su sayaçlarına uyguladığı fiyatın yıkıcı olup olmadığını belirlemek amacıyla, öncelikli olarak, ASKİ'nin maliyetlerinin ve satış fiyatlarının karşılaştırılması gerekmektedir. I.3. sayılı Bulgular bölümünde yer verilen KDV hariç alış ve satış fiyatları incelendiğinde ASKİ'nin, su sayacı satışı faaliyetinden yıllara göre değişen oranlarda kar elde ettiği görülmektedir. Bu durumun ise esnafa göre daha düşük alış fiyatlarındankaynaklandığı anlaşılmıştır.

Dolayısıyla fiyat-maliyet analizi sonucunda, ASKİ'nin su sayacı satışı faaliyetinde yıkıcı fiyatlandırmanın en önemli unsuru olan "maliyetin altında satış"ın yapılmadığı görülmektedir. Maliyet altı satışın yapılmadığı bir durumda, fiili (ve potansiyel) rakiplerin pazar dışına itilmesi sonrasında fiyatların yükseltilerek zararın telafi edilmesi ve kâra geçilmesi de (hasat) söz konusu değildir.

Değinilmesi gereken bir husus da, ASKİ'nin yasal tekel olarak faaliyette bulunduğu su satışı pazarında sahip olduğu pazar gücünü su sayacı pazarında kullanıp kullanmadığıdır. Çapraz sübvansiyon olarak bilinen bu uygulamanın ASKİ'nin incelemeye konu olan faaliyeti açısından söz konusu olmadığı, nitekim su sayacı pazarında bu teşebbüsün zarar etmediği, dolayısıyla da su satışından elde ettiği finansal kaynakları ilgili pazar olan su sayacı pazarına aktarmadığı yukarıda yer verilen analizden anlaşılmaktadır.

Yıkıcı fiyatlandırmanın bir diğer önemli unsuru olan niyet açısından bakıldığında ise, 1.3. sayılı bölümde açıklandığı üzere ASKİ'nin su sayacı satışına başlama gerekçesi abonelerin kullandığı su sayaçlarında standartlaşmanın sağlanmasıdır. Buna göre, aboneler tarafından kullanılan sayaçların teknik özellikleri ve boyları itibarıyla farklılıkları en aza indirilecek, bu da gerek sökme takma gerekse tamir aşamalarında ASKİ'nin karşılaştığı sorunları azaltacaktır. Bunun yanında, tüketicinin ASKİ'den su sayacı satmasını talep etmesi de satış yapmaya başlama kararında etkili olmuştur. Zira, tüketici abonelik işlemlerini (su sayacı temini de dahil olmak üzere) tek bir noktadan gerçekleştirebilmekte ve bu şekilde zamandan tasarruf edebilmektedir.

Bu çerçevede ASKİ'nin su sayacına uyguladığı satış fiyatının rakipleri piyasa dışına çıkarma amacıyla maliyet altı satış kriterini yerine getirmediğinden yıkıcı fiyat olmadığı kanaatine varılmıştır.

ASKİ'nin 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs olarak kabul edilmesi gerektiği, ancak Kanun'un 6. maddesi bağlamında hakim durumda olmadığı, ilgili pazarda hakim durumda olduğu varsayılsa dahi, uyguladığı satış politikasının kötüye kullanma olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

## **J- SONUÇ**

Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde;

- Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) 'nün 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesinde yer alan teşebbüs tanımı uyarınca anılan Kanun kapsamında teşebbüs olduğuna ve piyasada ilgili pazarda hakim durumda bulunmadığına,
- İlgili pazarda hakim durumda olmamasından ötürü, su sayacı satma faaliyetinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi bağlamında değerlendirilemeyeceğine,
- Dolayısıyla, aynı Kanun'un 41. maddesi gereği ASKİ hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına ve şikayetin reddine

OY BİRLİĞİ ile karar verilmiştir.