

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

## REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2017-1-21 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 17-18/263-112  
Karar Tarihi : 01.06.2017

### A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK  
Üyeler : Arslan NARİN, Adem BİRCAN, Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

B. RAPORTÖRLER: Hakan EREK, Abdullah ATEŞ, Zekeriya TURAN

### C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Ahmet OKTAY (Pınar Ticaret)  
453 Sokak No:11/B Bornova/İzmir

### D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - İzmir Büyükşehir Belediyesi İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü  
Cumhuriyet Bulvarı No:16 Konak/İzmir

(1) E. DOSYA KONUSU: Orman ve Su İşleri Bakanlığının "İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği"ne istinaden yeni su abonelerinin ihtiyacı olan sayaçların 01.04.2017 tarihi itibarıyla İzmir Büyükşehir Belediyesi İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından karşılanması kararı sonucu tek bir firmanın su sayacı ihalesini almasının 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası.

(2) F. İDDİALARIN ÖZETİ: Kuruma yapılan başvuruda özetle;

- Orman ve Su İşleri Bakanlığının (Bakanlık) 16.07.2015 tarihli ve 29418 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği"nin (Tebliğ) 32. maddesindeki "*Bu tebliğdeki esaslar dikkate alınarak sayaçlar Büyükşehir Belediyelerinde idarece, diğer Belediyelerde ise abone veya idarece temin edilir.*" hükmüne istinaden yeni su abonelerinin ihtiyacı olan sayaçların 01.04.2017 tarihi itibarıyla İzmir Büyükşehir Belediyesi İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İZSU) tarafından karşılanması kararı alındığı,
- Bunun sonucu olarak, tek bir firmanın 200.000 adetlik su sayacı ihalesini aldığı, su sayacı üretimi yapan diğer beş firmanın kapanma noktasına geleceği, birçok kişinin işsiz kalacağı, bu durumun tüm Türkiye'ye yayılacağı, bu uygulamanın en kısa sürede durdurulması gerektiği

ifade edilerek 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) kapsamında gereğinin yapılması talep edilmiştir.

(3) G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 12.04.2017 tarih ve 2566 sayı ile giren başvuru, Rekabet Kurulunun (Kurul) 27.04.2017 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 17-14/202-M(1) sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 23.05.2017 tarih ve 2017-1-21/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; İZSU'nun yeni su abonelerine sayaç temin etmesi ve bu kapsamda gerekli olan sayaçları ihale yoluyla tek bir teşebbüsten tedarik etmesi uygulamalarına yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ve şikâyetin reddedilmesi gerektiği kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. Hakkında İnceleme Yapılan: İZSU

- (5) İZSU; İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluşu hakkındaki 2560/3009 sayılı Kanuna<sup>1</sup> eklenen 3305 sayılı Kanun ve 23.03.1987 tarih ve 1941 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 01.03.1987 tarih, 87/11594 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İzmir Büyükşehir Belediyesi metropol alanı içinde "su ve kanalizasyon hizmetlerini" yürütmek üzere 01.04.1987 tarihinde kurulmuştur.
- (6) İZSU, İzmir Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olup, teşkilatı; yönetim ve karar organları, ana hizmet birimleri ile danışma, denetim ve yardımcı birimlerden meydana gelmektedir.

### I.2. Başvuru

- (7) Yukarıda özetine yer verilen başvurunun ekinde şikâyetçinin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı<sup>2</sup> Ankara ve İzmir İl Müdürlüklerine 07.03.2017 tarihinde göndermiş olduğu yazıya yer verilmiştir. Bahsi geçen yazıda özetle;

- Altiya yakın su sayacı üreten fabrika olduğu<sup>3</sup>,
- Her fabrikada yaklaşık 200-300 kişi çalıştığı ve bu fabrikalarda üretilen su sayaçlarının esnaf tarafından tüketicilere satıldığı,
- İZSU tarafından alınan bir kararla 25 yıldır devam eden bu uygulamanın hiçbir nedene dayanmadan Nisan 2017 veya Mayıs 2017'de yasaklanacağı, su sayacı temin işini İZSU'nun kendisinin yapacağı,
- İZSU'nun sayaçları ihale yoluyla tek bir su sayacı fabrikasından temin edeceği, bu durumun su sayaçlarının esnaf tarafından satışına tamamen yasak getireceği,
- Söz konusu uygulamanın altı fabrikadan beşinin kapanmasına neden olacağı ve fabrika çalışanlarının işsiz kalacağı, hükümet yetkilileri istihdamı ve üretimi arttıracak önlemler ararken bir kurumun hiçbir gerekçeye dayanmadan bir fabrikadan sayacı temin etmesinin diğer fabrikaların üretimini kesmesine ve kapanmasına, ve bu fabrikalarda çalışan 1500 işçinin işsiz kalmasına neden olacağı,
- Su sayacı satan esnafın da gelir kaybedeceği,

ifade edilmiş ve bu uygulamanın durdurulması talep edilmiştir.

<sup>1</sup> Söz konusu Kanun İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresine yönelik olarak çıkarılmış olmakla birlikte, Kanunun Ek Madde-4 başlıklı maddesinde Kanunun tüm büyükşehir belediyelerine uygulanacağı ifade edilmektedir.

<sup>2</sup> Şikâyetçinin belirtmiş olduğu Bakanlığın adı 03.06.2011 tarihli ve 635 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

<sup>3</sup> Adı geçen teşebbüslerin unvanları şu şekildedir: Teksan Teknolojik Ölçüm Sistemleri San. ve Tic. A.Ş. (TEKSAN), Baylan Ölçü Aletleri San. ve Tic. Ltd. Şti. (BAYLAN), Klepsan Klape ve Vana San. ve Tic. Klt. Şti. (KLEPSAN), Luna Elektrik Elektronik San. Tic. Ltd. Şti. (LUNA), Yavuz Metal San. ve Tic. A.Ş. (CEM markasını bünyesinde bulundurmaktadır), Şensoylar Klape Tesisat Malzemeleri San. ve Tic. Ltd. Şti. (TÜRKOĞLU markasını bünyesinde bulundurmaktadır).

- (8) Yine Kuruma gelen başvurunun ekinde yer alan, 17.03.2017 tarihinde İZSU tarafından Pınar Ticaret'e gönderilen yazı aşağıdaki gibidir:

*"İlgi dilekçeniz üzerine yapılan inceleme sonucunda, Orman ve Su İşleri Bakanlığınının 16.07.2015 tarih 29418 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği"nin 32. Maddesindeki "Bu tebliğdeki esaslar dikkate alınarak sayaçlar Büyükşehir Belediyelerinde idarece, diğer Belediyelerde ise abone veya idarece temin edilir. Yüksek tüketimli aboneler ile idareler, sayaçların arıza yapma ihtimaline karşı yedek sayaç bulundurur." hükmüne istinaden yeni su aboneleri olacak vatandaşlarımızın abonelik adreslerine takılacak olan sayaçlar bundan böyle su idarelerince temin edilmesi hükmü nedeniyle, yeni su abonelerimizin ihtiyacı olan sayaçların 01 Nisan 2017 tarihi itibarıyla idarelerimizce karşılanması kararı alınmış ve bu konu ile ilgili üretici firmalara da ayrıca 4 ay önce yazı ile bilgi verilmiştir. Başlatılacak olan yeni uygulamada, üretici firmalara zamanında bilgi verilmiş olması nedeniyle elinizde bulunan sayaçlarında bu sürede bitirilmiş olması gerektiği düşünülmektedir."*

### **I.3. İlgili Pazar**

#### **I.3.1. Sektöre İlişkin Bilgi**

- (9) Tebliğ öncesi durumda yeni abonelerin su sayaçlarını temin sürecinde sayaç üreticileri, yeniden satıcılar ve son kullanıcılar olmak üzere üç ana aktörün bulunduğu anlaşılmaktadır. İZSU'ya gerekli başvuruyu yaparak yeni abonelik alan kullanıcılar belirlenmiş olan standartlara uygun olmak şartı ile istedikleri marka sayacı, yeniden satıcılardan veya direkt olarak üreticilerden temin edebilmektedirler. Bu kapsamda yeniden satıcılar, üreticilerden farklı tipte sayaç alarak, son kullanıcılara sayaç temin etmektedirler.
- (10) Tebliğ ile birlikte İzmir'deki yeni abonelerin sayaçlarının İZSU tarafından temin edilmesi öngörülmektedir. Bu çerçevede yeni piyasa yapısında üreticiler ve yeniden satıcılar sayaçlarını İZSU tarafından yapılacak ihalelerle İZSU'ya satabilecek, İZSU da yeni abonelerin sayaçlarını temin edecektir.
- (11) İZSU Abone İşleri Daire Başkanı, Tebliğ'in öngördüğü ve İZSU'nun ihale yoluyla tedarik ettiği sayaçları son kullanıcılara temin ettiği yöntemde, yeni abonelerin sayaç temin maliyetinin 90 TL'den, KDV dahil 45 TL'ye düştüğünü belirtmiştir. Bu kapsamda yeni piyasa yapısında tüketicilerin önemli bir fayda sağladığı anlaşılmaktadır.

#### **I.3.2. İlgili Ürün Pazarı**

- (12) Şikâyetin konusunu oluşturan ürün olan 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 sayaçları abonenin su kullanım miktarına göre 15 mm'den 800 mm çapa kadar çeşitli ebatta ve suyun ölçülmesindeki teknik farklılıklar itibarıyla temel olarak kuru ve yaş olmak üzere iki ayrı tipte üretilmektedir. Tüketicilerin ve teşebbüslerin, üretici firmalardan yaptıkları alımların büyük çoğunluğunu yaş tip su sayaçları oluşturmaktadır. Yaş tip su sayacının tercih edilmesinin en önemli nedeni bu tip sayaçlarda daha az arızaya rastlanması, bakım ve onarım masraflarının kuru tipe nazaran daha az olmasıdır. Bir diğer neden ise yaş tip sayaçların fiyatının, daha az malzeme kullanıldığı için düşük olmasıdır.
- (13) Mevcut dosya kapsamında yapılan incelemede yaş ve kuru su sayacı ayrımının önem arz etmediği değerlendirilmiş, bu sebeple ilgili ürün pazarı, "su sayacı kapsamına giren teçhizat alım pazarı" olarak belirlenmiştir.

### I.3.3. İlgili Coğrafi Pazar

- (14) Dosya konusu şikâyetler İzmir ilinde faaliyet gösteren İZSU'nun su sayacı alımlarına ilişkin olmasına rağmen su sayacı kapsamına giren teçhizatın alımlarının sadece İZSU tarafından değil diğer tüm mahalli idarelerce de yapılabileceği dikkate alınarak ilgili coğrafi pazarın "Türkiye" olarak ele alınabileceği değerlendirilmekle birlikte<sup>4</sup>, işbu dosya kapsamında kesin bir ilgili coğrafi pazar tanımı yapılmamıştır.

### I.4. Öneri Kapsamında Yapılan Tespitler

- (15) 02.05.2017 tarihinde İZSU Abone İşleri Daire Başkanı ile yapılan görüşmede;
- Bakanlık tarafından çıkarılan tebliğ ile büyükşehirlerdeki su sayaçlarının idare tarafından temininin zorunlu kılındığı,
  - Tebliğ öncesi dönemde yeni abonelik yaptıran tüketicilerin "Ölçüm Aletleri Direktifi" (*Measuring Instruments Directive*) kapsamında belirlenmiş olan standartlara uygun olan herhangi bir sayacı kullanabildiği,
  - İZSU'nun farklı sayaç tiplerine ihtiyaç duyduğu, bu sebeple 5 farklı tip sayaç için tek ihale yapıldığı, yapılan ihaleye katılanların kısmi teklif verdikleri ve ihale sonucunda iki farklı şirketin sayaç tedarikine hak kazandığı,
  - Tebliğ'in 2015 yılında çıktığı, İZSU'nun biraz geç kaldığı, diğer büyükşehir belediyeleri tarafından Tebliğ'den önce de benzer ihalelerin yapıldığı,
  - Bakanlık'ın Tebliğ çalışması esnasında İZSU'nun da görüşünü aldığı,
  - Tüketicinin kendi başına sayaç alması durumunda 90 TL'ye aldığı sayacı, şimdiki sistemde KDV dâhil 45 TL'ye alabildiği, bu bağlamda tüketicinin yarar sağladığı, ayrıca önceki düzende çok farklı sayaçlarla karşılaşıldığı, değişikliğin bu anlamda iyi olduğu,
  - Bu konunun sayaç üreticileri tarafından değil, üreticilerden sayaç alarak tüketicilere satanlar tarafından farklı mercilere şikâyet edildiği,
  - Su sayacının mekanik bir ürün olduğu, su sayacı üreten üreticilerin bir kısmının aynı zamanda başka sayaçlar da üretebildiği, bu bağlamda farklı tipteki sayaçların ticareti ile iştigal edilebildiği,
  - Tebliğ'in temel amacının sayaçlarda standardın oluşturulması ve su kayıplarının önüne geçilmesi olduğu

ifade edilmiştir.

<sup>4</sup> 29.08.2013 tarihli ve 13-49/898-296 sayılı Rekabet Kurulu kararında da otomatik sayaç okuma sistemi kapsamında yer alan sayaçların alımına ilişkin olarak benzer bir yaklaşım benimsenerek ilgili coğrafi pazar Türkiye olarak tanımlanmıştır.

## 17-18/263-112

- (16) 08.05.2017 tarihinde konuyla ilgili İZSU'dan istenen yeni su abonelerinin ihtiyacı olan sayaçların karşılanması hususu ile ilgili olarak yapılan ihale duyurusunun metni, ihalenin koşulları ve sonucu ile ihaleye katılanların tam listesine ait bilgiler 18.05.2017 tarih ve 3537 sayılı Kuruma intikal etmiştir. Söz konusu yazıda özetle;
- DN 20 volumetrik, DN 20 yaş tip, DN 25 kuru tip, DN 40 kuru tip, DN 50 flanşlı kuru tip, DN 65 türbinli woltman tip, DN 80 türbinli woltman tip, DN 100 türbinli woltman tip, DN 150 türbinli woltman tip ve DN 200 türbinli woltman tip olmak üzere 10 farklı sayaç tipi için ihale yapıldığı,
  - DN 50 flanşlı kuru tip için 3, DN 20 yaş tip, DN 25 kuru tip ve DN 40 kuru tip için 4 ve geri kalan sayaç tipleri için 2 farklı isteklinin bulunduğu,
  - İhalelere Baylan Ölçü Alet. San. ve Tic. Ltd. Şti. (BAYLAN)<sup>5</sup>, Teksan Tek. Ölç. Sis. San. ve Tic. A.Ş. (TEKSAN)<sup>6</sup>, Luna Elektrik Elektronik San. ve Tic. A.Ş. (LUNA)<sup>7</sup> ve Yavuz Metal San. Tic. A.Ş. (YAVUZ)<sup>8</sup> olmak üzere 4 farklı firmanın katıldığı,
  - DN 50 flanşlı kuru tip için yapılan ihaleyi TEKSAN'ın, geri kalan ihaleleri ise BAYLAN'ın kazandığı

belirtilmiştir.

### I.5. Değerlendirme

- (17) Mevcut önaraştırmaya konu teşkil eden iddiaların temelini, Bakanlık'ın çıkarmış olduğu Tebliğ'in 32. maddesine istinaden yeni su abonelerinin ihtiyacı olan sayaçların 01.04.2017 tarihi itibarıyla İZSU tarafından karşılanması kararı sonucu tek bir firmanın su sayacı ihalesini alması oluşturmaktadır.
- (18) Bu bağlamda başvuruda temelde iki husus dile getirilmiştir. İki İZSU'nun yeni abonelere verilecek sayaçların temin işini kendi üzerine almasıdır. İkincisi ise abonelere temini sağlamak için gerek duyulacak sayaçları ihale yoluyla tedarik etmesi, dolayısıyla tedarik işinin bir şirket üzerinde kalıyor olmasıdır.
- (19) İZSU'nun yeni abonelere sayaç temin etme işini üstlenmesinin dayandığı hukuki temel in şikayet başvurusunda da belirtildiği üzere, Bakanlık'ın çıkarmış olduğu Tebliğ'in<sup>9</sup> "Sayaç Temin Mükellefiyeti" başlıklı 32. maddesinde yer alan; "Bu tebliğdeki esaslar dikkate alınarak sayaçlar, büyükşehir belediyelerinde idarece, diğer belediyelerde ise abone veya idarece temin edilir. Yüksek tüketimli aboneler ile idareler, sayaçların arıza yapma ihtimaline karşı yedek sayaç bulundurur." hükmü olduğu görülmektedir.
- (20) Bahsi geçen Tebliğ, 08.05.2014 tarihli ve 28994 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliğine (Yönetmelik)<sup>10</sup> dayanmaktadır. Anılan Yönetmelik de, 29.06.2011 tarihli ve 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin<sup>11</sup> 2., 9. ve 26. maddelerine dayanılarak çıkarılmıştır.

<sup>5</sup> İzmir merkezli bir firmadır (<http://www.baylanwatermeters.com/iletisim.php> ).

<sup>6</sup> İstanbul merkezli bir firmadır (<http://www.teksan.com.tr/iletisim.html> ).

<sup>7</sup> Fabrikası İzmir'de, merkezi İstanbul'da bulunan bir firmadır (<http://www.lunatr.com/Contact.aspx> ).

<sup>8</sup> Merkezi Arsin/Trabzon'da bulunan bir firmadır (<http://www.tosbol.org.tr/index.php?p=firma&id=51> ).

<sup>9</sup> <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/07/20150716-13.htm>

<sup>10</sup> <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140508.pdf>

<sup>11</sup> <http://dosyalar.ormansu.gov.tr/belgeler/mevzuat/khk/645%20say%C4%B1%C4%B1%20Orman%20ve%20Su%20%C4%B0%C5%9Fleri%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20Te%C5%9Fkilat%20ve%20OG%C3%B6revler.pdf>

## 17-18/263-112

- (21) Yukarıda yer verilen hukuki çerçeve dikkate alındığında, İZSU'nun uygulamasının mevzuattan doğan bir zorunluluktan kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Nitekim 02.05.2017 tarihinde İZSU Abone İşleri Daire Başkanı ile yapılan görüşmede de; şikâyete konu temin şeklinin Bakanlık tarafından zorunlu kılındığı, 2015 yılında çıkarılmış olan Tebliğ'in uygulanmasında İZSU'nun geç kaldığı ve birçok büyükşehir belediyesinin anılan Tebliğ çıkmadan önce de Tebliğ'de öngörülen şekilde sayaç temin ettiği ifade edilmiştir.
- (22) Başvuruda ifade edilen diğer husus ise, İZSU'nun su sayaçlarını ihale yoluyla temin ederek su sayacı üretiminde bulunan şirketlerin bir kısmını piyasadan dışladığı iddiasıdır. Bu kapsamda İZSU'nun statüsü ve tabi olduğu hukuki çerçeve incelenmiştir.
- (23) 4734 sayılı Kamu İhale Kanun'un (4734 sayılı Kanun) "Kapsam" başlıklı 2. maddesinin birinci fıkrası ve (a) bendinde;

*"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:*

*a) (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.*

*(...)"*

hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm uyarınca İzmir Büyük Şehir Belediyesinin bir kuruluşu olan İZSU'nun 4734 sayılı Kanun'a tabi olduğu ve bu nedenle de yapacağı alımlarda ihale usulünü takip etme zorunluluğu bulunduğu anlaşılmaktadır.

- (24) Yukarıda yer verilen bilgi ve açıklamalar doğrultusunda İZSU'nun yeni abonelere su sayacını tek başına temin etmesi ve gerekli olan sayaçların da ihale yoluyla tedarik edilmesinin, tamamen Bakanlık tarafından yapılmış düzenlemelerde ve 4734 sayılı Kanun'da öngörülmüş olması nedeniyle İZSU'nun yeni abonelere sayaç temin etmesinin ve söz konusu sayaçları tedarik etmek için ihale yapmasının ve ihale sonucunda bir veya daha fazla tedarikçi ile anlaşmasının 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal olarak değerlendirilemeyeceği kanaatine varılmıştır.

**17-18/263-112**

**J. SONUÇ**

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.