

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2013-2-68 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 14-11/207-91
Karar Tarihi : 20.03.2014

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR,
Fevzi ÖZKAN, Dr. Metin ARSLAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

B. RAPORTÖRLER: Doç. Dr. Aydın ÇELEN, Ebru İNCE

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Mustafa ŞİŞLİOĞLU
Şemsettin Günaltay Cd. No:252 D:4
Sahrayıcedit, Kadıköy/İstanbul

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA

YAPILAN : TECHEM Enerji Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.
Büyükdere Cad. Neutron İş Merkezi No: 119
Kat : 8 Meciyeköy/Şişli İstanbul

İSTA Enerji Hizmetleri Ticaret Ltd. Şti.
Kısıklı cad. Sarkuysan Ak İş Merkezi No:4 A Blok
D:1-A 34662 Altunizade/İstanbul

TERMOSAR Isı Sistemleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.
Yıldızevler Mah. 708 Sok. No 8/3 Çankaya/Ankara

HONEY-HOME Otomasyon Bilişim ve İnşaat Sanayi Ticaret Ltd. Şti.

Şerifali Mah. Turgut Özal Bulvarı Hatboyu Cd. Meral Plaza
N:169 K:3 Ümraniye/İstanbul

DAF Enerji ve Sanayi Ticaret A.Ş.
Acıbadem Mahallesi Dost Ozan Sokak No.1/1
34718 Acıbadem Kadıköy/İstanbul

BRUNATA Enerji Sistemleri Ltd. Şti.
Bebek Arnavutköy Cad. Tolun Apt. No:31/1
34345 Arnavutköy/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Isı pay ölçüm cihazlarının satışı alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin, cihazlara şifre koymak suretiyle diğer teşebbüslerin ısı tüketim değerlerini okumalarını engelledikleri iddiası.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 27.11.2013 tarih ve 7968 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 09.01.2014 tarih, 14-01 sayılı toplantısında görüşülmüş ve konuya ilişkin soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla 14-01/23-M sayılı karar ile önaraştırma açılmıştır. Bunun üzerine hazırlanan 10.03.2014 tarih ve 2013-2-68/ÖA sayılı rapor görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle, ısı pay ölçer cihazlarına ait okuma hizmetinin cihazlardaki şifreleme nedeniyle yalnızca ilgili markanın yetkili bayileri tarafından verilmesi suretiyle, satış sonrası okuma hizmetleri bakımından marka

özelinde tekel yaratıldığı ve ilgili firmanın inisiyatifinde belirlenen okuma bedelleri ile karşı karşıya kalındığı iddia edilmiştir. Şikayetçi, merkezi ısıtma sistemine sahip binalarına, 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu ve ilgili düzenlemelerin gereği olarak Honeyhome Otomasyon ve İnş. Ltd. Şti.'nin (HONEYHOME) çözüm ortağı Evotek Bilişim ve Otomasyon Hizmetleri Tic. ve San. Ltd. Şti.'ne *Honeywell* marka ısı pay ölçüm sisteminin kurdurulduğunu; ısı pay ölçerlerin firmaya özel şifreli üretildiği ve bu nedenle ısıtma giderlerinin kullanım miktarı esasına göre paylaşılmasına yönelik okuma hizmetinin yalnızca ilgili firma [HONEYHOME] tarafından verilebildiğini; firmanın her okuma döneminde dayatmalı olarak belirlediği ücreti bina yönetimine fatura ettiğini; okuma hizmetine yönelik yapılan piyasa araştırmasında cihazın markasının sorulduğu, sonrasında ise sadece satıcısının okuyabileceğinin söylendiğini; cihazı satan firmaların rantlarını sürekli kılmak için okuma tekelini ellerinde tuttuklarını; okuma hizmetinin cihaz satışından bağımsız olarak rekabete açık olması ve marka farkı gözetilmeksizin bu hizmetin farklı firmalardan alınabilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

- (4) **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle, önaraştırma konusu iddialar ile ilgili olarak soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı ifade edilmiştir.

I. KONUYA İLİŞKİN BİLGİ ve İNCELEMELER

- (5) **Isı Gider Paylaşım Sistemleri Hakkında Genel Bilgi:** Isı gider paylaşım sistemleri, merkezi veya bölgesel ısıtmaya sahip binaların ısı giderlerinin bağımsız bölüm kullanıcılarına tüketimleri ölçüsünde paylaşılmasını sağlayan sistemlerdir. Isı gider paylaşım sistemlerinin temel bileşenlerini ısı ölçüm cihazları oluşturmaktadır. Isı ölçüm cihazları, merkezi veya bölgesel ısıtmaya sahip binalarda bağımsız bölümlerin belirli dönem içerisindeki ısı tüketimlerini ölçmede ve kaydetmede kullanılan ürünlerdir. Isı ölçüm cihazlarının temelinde ısı pay ölçerler ve ısı sayaçları (kalorimetre) olarak sınıflandırıldığı görülmektedir. Bu ürünlerin 2 yıllık garanti süresi ve ortalama 10 yıl ekonomik ömrü bulunmaktadır.
- (6) Isı pay ölçerler (heat cost allocator), üzerine veya giriş hattına yerleştirildiği radyatörlerin harcadığı enerjiyi radyatörün karakteristik sıcaklığına ve radyatör yüzeyi ile oda sıcaklığı arasındaki farka dayalı olarak, ısı sayaçları (heat meter) ise üzerine yerleştirildiği ısıtma hattından geçen ısı enerjisi miktarını debi ve giriş dönüş arasındaki sıcaklık farkına göre ölçen cihazlardır.
- (7) Bir binada hangi ölçüm cihazının kullanılacağı büyük ölçüde binanın sistemine bağlı olarak tayin edilmektedir. Kolektörlü (tek kolonlu/mobil) sisteme sahip binalarda dairelere ısı tek bir hat üzerinden taşındığından, diğer bir ifadeyle sıcak su daireye tek bir yerden girip çıktığından, her bir daireye ısı taşıyan hat üzerine yerleştirilen bir ısı sayacı ile ilgili dairenin ısı tüketimi ölçülebilmektedir. Bu sisteme sahip binalarda dairelerdeki her bir radyatör üzerine yerleştirilerek ısı tüketimini ölçen ısı pay ölçerlerin kullanılması da mümkündür. Çok kolonlu sisteme sahip binalarda ise ısı dairelere birden fazla hat üzerinden taşındığından, yani radyatörler farklı hatlardan beslendiğinden, ısı sayacının kullanılması mümkün olamamaktadır. Bu sisteme sahip binalarda ısı tüketimi ölçümü ısı pay ölçerler ile yapılmaktadır.
- (8) Isı ölçüm cihazlarının temel işlevi, bağımsız bölümlerin ölçümün yapıldığı dönem içerisindeki ısı enerjisi tüketim miktarlarını tespit etmektir. Bu tespitten ardından binaya ilişkin ısı gideri, bağımsız bölümlere ölçülen değerler oranında pay edilmektedir. Isınmanın gerçekleştiği aylarda, çoğunlukla aylık periyotlarda yapılan bu tüketim miktarının tespit edilmesi işlemi sektörde "okuma" olarak adlandırılmaktadır. Okuma, ilgili dönemdeki tüketimin tespit edilmesinin yanı sıra sistemin işleyişindeki, bozuk

cihaz, kurulum hatası, manipülasyon vs. aksaklıkların tespit edilmesine de imkan sağlayan önemli bir adımı oluşturmaktadır.

- (9) Okuma işlemi, manuel, kablolu veya radyo frekanslı (R/F) olarak yapılabilmektedir. Manuel okuma, ısı ölçüm cihazların ekranlarından ilgili dönemdeki tüketimin okunması; kablolu okuma, cihazların endeks değerlerinin cihazlara bağlı kablolar aracılığıyla bir merkezde toplanması suretiyle okunması; R/F okuma ise içerisindeki radyo modülü ile endeksleri sinyal olarak ileten ısı ölçüm cihazlarının okuma cihaz ve ekipmanları ile bina içerisine girilmeden uzaktan okunmasıdır.
- (10) Manuel okuma, her ne kadar gerek ısı sayaçları gerekse ısı pay ölçerler bakımından sektörde mevcut çoğu cihaz için yapılabilecek nitelikte olsa da pratikte yalnızca ısı sayaçları için kullanılabilir bir yöntem olarak görülmektedir. Manuel okumanın ısı pay ölçerler bakımından kullanılabilir olmamasının temel nedeni, her bir dairede radyatör sayısı kadar olan her bir ısı pay ölçerin üzerinden okunması işleminin gerek zaman alıcı olması ve gerekse daire içerisine girilmesini gerektirmesidir. Pek çok daire sakini için 3. kişilerin okuma işlemini yapmak üzere daire içerisine girmesi rahatsız edici bir durumdur. Kaldı ki paylaştırmanın adil olması bakımından aynı gün içerisinde yapılması gereken okuma işlemi için daire sakininin ilgili günde evde bulunması gerekmekte olup, gecikmeye neden olacak hiçbir sorun yaşanmasa dahi özellikle çok daireli bloklarda okuma için bekleme süresi rahatsız edici olabilecektir. Isı pay ölçerler bakımından manuel okuma işlemi bu hizmeti veren yetkili için de oldukça meşakkatli ve zaman alıcı olup, bu durum manuel okuma maliyetlerini yükseltmektedir. Isı sayaçları ise genellikle daire girişine monte edilen ve tek bir cihazın okunması ile ilgili daireye ilişkin tüketim değerinin tespit edilebildiği ölçüm cihazlarıdır. Daire girişinde yer alan ısı sayaçlarının okunması bakımından daireye girmeye gerek olmamakta, her daire için tek bir cihazın okunacak olması ile de ısı pay ölçerlere kıyasen okuma için gerekli zaman, dolayısıyla maliyet önemli ölçüde azalmaktadır.
- (11) Kablolu okuma da büyük ölçüde ısı sayaçları için uygulanabilir bir yöntemdir. Isı sayaçlarındaki veriler sayacın bağlandığı iletişim kablosu aracılığıyla binada bir merkeze taşınmakta, okuma verilerin bu merkezden bir bilgisayara aktarılması ile yapılmaktadır. İlgili merkezin R/F yöntemi ile uzaktan okunması da mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla okuma işlemi için sayaçların tek tek gezilmesine gerek kalmamakta, bu sürece ilişkin maliyet ortadan kalkmaktadır.
- (12) R/F okuma ise ısı ölçüm cihazlarının ölçüm endekslerinin, bu cihazlarla radyo frekansı üzerinden haberleşen data toplayıcı cihaz ve ekipmanlar tarafından sinyal olarak uzaktan alınması yöntemidir. Isı pay ölçerler kablolu ürünler olması hasebiyle okuma R/F yöntemi ile ve büyük ölçüde el bilgisayarı gibi bir okuma aparatıyla cihazlardan endekslerin sinyal olarak alınması daha sonra ilgili verilerin bu aparatın merkeze aktarılmasıyla yapılmaktadır. Isı pay ölçerlerin kablolu okunması ise ancak verilerin binada kurulu bir data toplayıcıya sinyal olarak iletilmesinden sonra ilgili data toplayıcıdan bir kablo ile bilgisayara aktarım ile mümkün olmaktadır.
- (13) Yukarıda açıklanan nedenledir ki ısı pay ölçerler bakımından esas olan R/F okuma iken ısı sayaçları bakımından ise kablolu okuma ön plana çıkmaktadır. Bu noktada, kablolu okumanın merkezde veriler toplandıktan sonra uzaktan okumayı mümkün kılan cihaz ve ekipmanların da sisteme entegre edilmesiyle R/F okumaya elverişli hale getirilebileceği de göz önünde bulundurulmalıdır.
- (14) Isı sayaçlarında kablolu okuma önemli ölçüde sektörde genel kabul gören, standarda bağlanmış bir uygulama olarak belirginlik kazanmaktadır. Şöyle ki 1997 yılında standartlaştırılan M-bus (meter bus) açık haberleşme protokolü uyarınca M-bus

arayüzüne sahip ısı sayaçları merkezi otomasyon ile okunabilmektedir. M-bus sisteminde binaların şaftlarından bir M-bus iletişim hattı çekilmekte, tüm sayaçlar M-bus ana iletişim hattına paralel olarak bağlanmaktadır. M-bus ana iletişim hattı ise tek bir girişle okuma merkezinde bulunan dönüştürücüye (convertor) bağlanmaktadır. Dönüştürücü sayesinde tüm sayaçların bilgileri çok kısa sürede ve yüksek doğruluk oranı ile okunmaktadır.

- (15) M-bus sisteminde yer alan elemanların tamamı M-bus protokolüne uygun standartlarda üretilmiş olup, söz konusu standartlaşma sektördeki firmaların birbiri ile uyumlu çalışabilen cihaz ve ekipman üretebilmesini mümkün kılmaktadır.
- (16) Isı pay ölçerler bakımından ise hâlihazırda genel kabul gören bir sektörel standartlaşma söz konusu olmayıp, Avrupa'da sektörde yer alan kuruluşlardan oluşan OMS (Open Metering System) Grup bünyesinde bu yönde bir çalışma devam etmektedir. Isı pay ölçerler bakımından ısı sayaçlarında olduğu gibi genel kabul gören bir açık haberleşme protokolünün bulunmaması gerek ısı pay ölçerlerin gerekse bu cihazların okunmasını sağlamak üzere kurulan sistemlerin büyük ölçüde firmaların kendilerine ait yazılım ve altyapısı temelinde kurulmasına neden olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, farklı firmalarca üretilen sistem elemanları birbirleri ile haberleşememekte, dolayısıyla firma standartlarında üretilmiş ve ancak ilgili firmanın cihaz ve ekipmanı ile haberleşebilen dolayısıyla ancak kendi markasını taşıyan cihaz ve ekipmanla okunabilen ürünler söz konusu olmaktadır. Bu noktada M-bus protokolünün bazı üretici firmalar tarafından ısı pay ölçerlere kablosuz (wireless) M-bus sistemi dâhilinde taşınarak bu sistemin yakın dönemde uygulamaya alındığı, bu kapsamda ısı pay ölçerli sistemlerin de bileşenlerindeki revizyonla açık okuma protokolüne uygun hale getirildiğinin bu firmalarca belirtildiği ifade edilmelidir. Kablosuz M-bus sistemi ısı pay ölçerler bakımından, yukarıda bilgisi verilen kablolu okuma yapılması esasına dayanmaktadır. Ancak daha önce de ifade edildiği üzere, bu uygulama gerek sektör tarafından genel kabul gören bir açık haberleşme protokolüne dayanmaması, gerekse ürün ve diğer sistem bileşenlerine yönelik ciddi dönüşüm maliyeti barındırdığından hâlihazırda sektörde sınırlı bir kapsama sahiptir.
- (17) **Yasal Mevzuat:** Isı gider paylaşım sistemleri ülkemiz gündemine büyük ölçüde, amacı *"enerjinin etkin kullanılması, israfının önlenmesi, enerji maliyetlerinin ekonomi üzerindeki yükünün hafifletilmesi ve çevrenin korunması için enerji kaynaklarının ve enerjinin kullanımında verimliliğin artırılması"* olan 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu ile girmiştir. 2007 yılı Mayıs ayında yürürlüğe giren 5627 sayılı Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan *"Merkezî ısıtma sistemine sahip binalarda, merkezî veya lokal ısı veya sıcaklık kontrol cihazları ile ısınma maliyetlerinin ısı kullanım miktarına bağlı olarak paylaşımını sağlayan sistemler kullanılır. Buna aykırı olarak hazırlanan projeler ilgili mercilerce onaylanmaz."* hükmü ile merkezi ısıtma sistemine sahip binalara ısı gider paylaşım sistemlerinin kurulmasına yönelik yasal bir zorunluluk getirilmektedir. Bu madde ile bağlantılı olarak Kanun'un geçici 6. maddesinde ise *"Bu Kanunun yayımı tarihinden önce mevcut olan binalar ile inşaatı devam edip henüz yapı kullanım izni alınmamış olan binalar için, bu Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren beş yıl süreyle uygulanmaz."* hükmüyle mevcut ve inşaatı devam eden merkezi ısıtmaya sahip binalar bakımından ısı gider paylaşımı sistemine geçiş için 5 (beş) yıllık bir süre öngörülmüştür. Ancak öngörülen süreler sonunda geçiş yapılmaması durumu ile ilgili Kanun'un "İdari Yaptırımlar ve Uygulama" başlıklı 10. maddesinde herhangi bir yaptırım düzenlenmemektedir. Zorunluluğun idari bir yaptırıma bağlanmamış olmasının da etkisiyle anılan süre 2012 yılı Mayıs ayı itibarıyla dolmuş olmasına rağmen ısı gider

paylaşım sistemine geçişin %15'in altında kaldığı görülmüştür. Süreci hızlandırmaya yönelik olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesindeki çalışmalar devam etmektedir.

- (18) 5627 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen hükümleri merkezi sisteme sahip binaların ısı gider paylaşımı sistemlerini kullanmasını öngörmektedir. Merkezi sistemin ise konuyla bağlantılı olarak Kanun ve ikincil düzenlemeler aracılığıyla yaygınlaştırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda 5627 sayılı Kanun'un 16. Maddesi ile 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nun 42. maddesinde yapılan "toplam inşaat alanı iki bin metrekare ve üzeri olan binalarda merkezi ısıtma sisteminin ferdi ısıtma sistemine dönüştürülmesi, kat maliklerinin sayı ve arsa payı olarak oybirliği ile verecekleri karar üzerine yapılır" değişikliği ile merkezi sistemin ferdi ısıtma sistemine dönüştürülmesi zorlaştırılmaktadır. Aynı paralelde *Binalarda Enerji Performansı Yönetmeliği*'nin 13. maddesinin üçüncü fıkrası ile ise, yapı ruhsatına esas olan toplam kullanım alanının 2.000 m² ve üstünde olan yeni yapılacak binalarda merkezi ısıtma sisteminin yapılacağı düzenlenmektedir. İlgili düzenlemeler enerji verimliliği politikasının bina stoğu bakımından mümkün olduğu ölçüde merkezi ısıtma sistemine sahip olunmasını öngördüğünü göstermektedir.
- (19) Yasal dayanağını 5627 sayılı Kanun'dan alan ısı gider paylaşım sistemleri pazarına ilişkin işleyiş ve uygulama esasları 2008 yılı Nisan ayında yürürlüğe giren *Merkezi Isıtma ve Sıhhi Sıcak Su Sistemlerinde Isınma ve Sıhhi Sıcak Su Giderlerinin Paylaştırılmasına İlişkin Yönetmelik* (Yönetmelik) ile düzenlenmektedir. Yönetmelik temelde gider paylaşımı uygulamasına ve yetkilendirmeye ilişkin düzenlemeler içermektedir. Dosya konusu ile bağlantılı olan, uygulamaya ilişkin esaslar bakımından Yönetmelik, 5. maddenin ikinci fıkrasında merkezi veya bölgesel ısıtma sistemli binalarda ısıtma tüketimlerinin ölçülmesi için mahallerin ölçüm ekipmanları ile donatılmasını, bağımsız bölüm kullanıcılarının bu maksatla yapılacak iş ve işlemlere izin vermek mecburiyetinde olduklarını, arıza ve bakım halleri hariç olmak üzere bağımsız bölüm kullanıcılarının bu cihazlara müdahale etmeyeceğini hükme bağlamaktadır. Ancak bu konuda Yönetmelikte bir yaptırım öngörülmemektedir.
- (20) Yönetmelikte ısı tüketimleri ölçümünün yeterli personel ve donanıma sahip olmaları halinde bina sahibi, bina yöneticisi, bina yönetim kurulu veya enerji yöneticisi tarafından yapılabileceği; bu grubun personel ve donanıma sahip olmaması durumunda ise ölçüm yapmak üzere Bakanlık tarafından yetki belgesi verilmiş yetkilendirilmiş ölçüm şirketlerince bu faaliyetin üstlenilebileceği düzenlenmektedir. Yönetmeliğin 5. maddesinin üçüncü fıkrası bina sahibi, bina yöneticisi, bina yönetim kurulu, enerji yöneticisi, yetkilendirilmiş ölçüm şirketleri ve bölgesel ısı dağıtım ve satış şirketlerinin tüketimleri aylık veya belirli dönemlerde ölçerek, bağımsız bölüm kullanıcılarına ait gider paylaşım belgelerini düzenleyeceklerini hükme bağlamaktadır. Dolayısıyla Yönetmelik okuma ve gider paylaşım belgesi düzenlenmesi hizmetlerinin verilmesini cihaz satışı ile ilişkilendirmemekte, eş ifadeyle bu hizmetlerin cihazı satan firma tarafından verilmesi yönünde herhangi bir düzenleme içermemekte, okuma ve gider belgesinin gerekli ekipman ve donanıma sahip olması halinde bina yönetimi tarafından dahi yapılabileceğini düzenlemektedir.
- (21) Yönetmeliğin yürütülmesinden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı¹ sorumlu olup, Yönetmelikte ölçüm ve gider paylaşım belgesi düzenlemek üzere şirketlere yetki belgesinin Bakanlık tarafından verileceği ve yetkilendirilmiş bu ölçüm şirketlerinin Bakanlık tarafından denetleneceği düzenlenmektedir. Maddenin devamında yetkilendirilen ölçüm şirketlerinin denetlenmesine ait usul ve esasların Bakanlık

¹ Yönetmelikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olarak yer almakta olup, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 2011 yılındaki reorganizasyon ile Çevre ve Orman Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı altında birleştirilmiştir.

tarafından yürürlüğe konulacak tebliğ ile düzenleneceği yer almaktadır. Ancak hâlihazırda bu yönde bir tebliğ bulunmamaktadır.

- (22) Yukarıda yer verilen yasal çerçevede dâhilinde yönetilen ısı gider paylaşımı sistemine yönelik uygulama geçmiş, gerek konuya ilişkin düzenlemeye ihtiyaç duyulan alanlar olması – Yönetmelikte öngörülmesine rağmen denetime ilişkin Tebliğin çıkarılmamış olması, Yönetmelikte Ölçü ve Ayarlar Kanunu'na atıf yapılmasına rağmen ısı ölçüm cihazlarının henüz ilgili Kanunun ikincil düzenlemeler ayağına entegre edilmemiş olması gibi – ve gerekse sisteme geçiş oranındaki düşüklük ve işleyişe ilişkin aksaklıklar dikkate alındığında bu dönemin bir geçiş dönemi olduğunu, istenilen düzeyde bir sektör işleyişinin/yapılanmasının henüz elde edilemediğini göstermektedir. Nitekim Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilileri ile yapılan görüşmede de sistemin işleyişine ilişkin boşlukların ve aksaklıkların bulunduğu ve bunların giderilmesine yönelik olarak mevcut Yönetmeliği değiştirecek bir düzenleme çalışmasının olduğu ifade edilmiştir. Bu çalışmada öngörülen değişiklik ve yeni düzenleme alanlarının ısı gider paylaşım sistemleri pazarı bakımından esaslı ve temel konuları teşkil ettiği görülmekte olup, 6 yıla yaklaşan uygulama geçmişine rağmen sektörün önemli yönleriyle düzenlenmeye çalışılan, kuruluş aşamasında ve uygulamada esaslı sorunları olan yeni bir pazar olmaya devam ettiğini göstermektedir.
- (23) **Sektörün Yapısı, İşleyişi ve Rekabet Koşulları:** Isı ölçüm cihaz ve ekipmanlarının üretimi ve satışı alanında daha ziyade uluslararası firmalar faaliyet göstermekte olup, yerel üreticiler pazarda daha küçük oyuncular olarak yer almakta ve üretim yerine ithalat yoluyla temin edilen ürünlerin satışı ve kurulumunu yapmaktadırlar. Bu kapsamda ısı sayacının gerek yabancı gerekse yerli üretime konu olduğu, ısı pay ölçerler bakımından ise yerli üretimin henüz söz konusu olmadığı ifade edilebilecektir. Isı gider paylaşım sistemleri pazarında Türkiye'de faaliyet gösteren cihaz üreticisi/satıcısı başlıca firmalar Techem Enerji Hizmetleri San. ve Tic. Ltd. Şti. (TECHEM), İsta Enerji Hizmetleri Tic. Ltd. Şti. (İSTA), Daf Enerji ve Sanayi Tic. A.Ş. (DAF), Brunata Enerji Sistemleri Ltd. Şti. (BRUNATA), Siemens A.Ş. (SIEMENS), Honeywell Otomasyon ve Kontrol Sistemleri San. ve Tic. A.Ş. (HONEYWELL), Manas Enerji Yönetimi Tic. ve San. A.Ş. (MANAS), Envotek Enerji Verimlilik Otomasyon Yazılım ve Danışmanlık Tic. Ltd. Şti. (ENVOTEK) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu firmaların ürün portföylerinde genel olarak hem ısı sayacı hem de ısı pay ölçerleri bulundurma eğilimi olduğu görülmektedir. Sektörde yer alan oyuncuların pazar payı büyüklüklerine ilişkin net rakamlar bulunmamakla birlikte, inceleme sürecinde elde edilen bilgiler TECHEM, İSTA, DAF, SIEMENS ve BRUNATA'nın sektörde yer alan büyük oyuncular olduğunu ve yıllar içerisinde gerilemekle birlikte toplamda pazarın yarısından fazlasına sahip olduklarını göstermektedir.
- (24) Cihaz ve ekipman üreticisi firmalar, pazar stratejileri doğrultusunda ısı gider paylaşım sistemleri okuma pazarında da yer almakta veya yalnızca cihaz satışı ile iştigal etmektedir. Bu bağlamda örneğin, SIEMENS ve HONEYWELL yalnızca üretici firma konumundayken, TECHEM, İSTA, BRUNATA, DAF gibi firmalar ise hem cihaz satışı ile iştigal etmekte hem de okuma ve faturalandırma hizmeti vermektedir. Okuma pazarında yer alan üretici firmaların kendilerini okuma firması olarak pazarda konumlandığı ve gelirlerini diğer gruptan farklı olarak cihaz satışından ziyade okuma ve faturalandırma hizmetinden temin etme eğiliminde oldukları görülmektedir. Dolayısıyla bu iki grup firma bakımından SIEMENS ve HONEYWELL'in önemli oyuncular olarak dâhil olduğu birinci grup üretici firmaların satış odaklı, TECHEM, İSTA, BRUNATA, DAF'ın önemli oyuncular olarak dâhil olduğu ikinci grup üretici firmaların ise hizmet odaklı pazar stratejisine sahip olduğu ifade edilebilecektir. Bu pazar stratejisi ile

- (25) bağlantılı olarak ilk grup firmanın portföyünde ısı ölçüm cihaz ve ekipmanlarının yanı sıra farklı sektörlerde kullanımı olan farklı ürün gruplarının da olduğu, ikinci grup firmanın ise yalnızca okuma hizmetini vermeyi hedefledikleri ölçüm ürünlerini portföylerine aldıkları görülmektedir. Dolayısıyla SİEMENS, HONEYWELL gibi firmalar bakımından ısı ölçüm cihaz ve ekipmanları geniş bir ürün yelpazesinin bir parçası iken, kendini okuma firması olarak konumlandıran İSTA, BRUNATA gibi firmalar ise okuma hizmetini verdikleri ürünlerin üretim ve satışı ile iştigal etmektedir.
- (26) Okuma hizmetini öncelikli faaliyet alanı gören bu şirketler bakımından gerek organizasyonel yapı gerekse altyapı yatırımları bu alanda yoğunlaşmakta, ikincil nitelik taşıyan cihaz satışı, okuma pazarının temin edilmesinde araç olarak kullanılmaktadır. Bu noktada okuma hizmeti odaklı pazar stratejisinin ancak belirli olgunluğa ulaşmış pazarlar bakımından belirginlik kazandığı da ifade edilmelidir. Zira yeni pazarlarda sistemin kurulması sürecinde bu firmalar bakımından da birinci grupta olduğu gibi büyük gelir kalemini cihaz satışları oluşturmaktadır. Okuma hizmetine odaklanan pazar stratejisinin okuma pazarı bakımından sonucu, okuma hizmetinin üretici firma tarafından üstlenilmesidir. Bu nedenledir ki anılan hizmetin verilebilmesini mümkün kılan Bakanlık yetkisinin doğrudan bu firmalarca alındığı görülmektedir. Sektörde gelirini cihaz satışından temin eden firmaların ise okuma pazarında doğrudan yer almadığı, bu firmaların yetki almadığı, yetkinin okuma pazarında yer almak isteyen bayi veya çözüm ortaklarınca alındığı görülmektedir. Dolayısıyla, örneklendirilecek olursa okuma hizmetini vermek üzere Bakanlık yetki belgesini BRUNATA alırken, SİEMENS'in okuma pazarına yönelik Bakanlık yetkisi bulunmamakta, bunun yerine *Siemens* marka ısı ölçüm cihaz ve ekipmanların satışını yapan SİEMENS yetkili bayi Termosar Isı Sistemleri San. ve Tic. Ltd. Şti. (TERMOSAR), HONEYWELL yetkili bayilerinden HONEY HOME Bakanlık yetkisini alarak okuma pazarında hizmet vermektedir. Burada dikkat çeken husus, üretici firma kendisi okuma pazarında yer almasa da yetkinin büyük ölçüde üreticinin yetkili bayilerince veya çözüm ortaklarınca alınıyor olduğudur. Zira, özellikle sektörde genel kabul gören bir açık haberleşme protokolünün olmadığı ısı pay ölçerler bakımından üretici firma, markasını taşıyan cihaz ve ekipmanları ekseriyetle yetkili bayisine veya çözüm ortağına temin etmektedir. Bu sayede üretici firma gerek satış sonrası hizmetlerde yaşanacak aksaklıklar dolayısıyla markasının zarar görmesini engellemekte gerekse firmanın önemli teknolojik altyapı yatırımı ile vücut bulan bu ürünleri belirli ölçüde koruma altında tutmaya devam etmektedir. Dolayısıyla başta önemli marka bilinirliğine sahip firmalar olmak üzere, üretici firmalar ile yetkilendirilmiş ölçüm şirketleri arasında ve özellikle ısı pay ölçerler bakımından bir nevi güven bağının olduğu görülmektedir.
- (27) Raporun "Yasal Mevzuat" bölümünde ele alındığı üzere, yetki belgesi pazarda okuma ve faturalandırma (gider paylaşım belgesi düzenleme) bakımından bir zorunluluktur. Yetki belgesi, ısı ölçüm cihazlarının satışı, projelendirmesi, kurulumu, uygulaması ve ölçümü faaliyet konuları arasında yer alan şirketlere Yönetmelikte aranan şartları sağlamaları halinde verilmektedir. Mevcut durumda Türkiye'de Bakanlık yetki belgesine sahip 60 şirket bulunmakta, bunlardan önemli bir kısmı cihaz üreticisi olmayıp cihazı üreticilerden temin ederek satışını gerçekleştiren şirketlerdir. Yetki alan ölçüm şirketleri üstlendikleri okuma ve faturalandırma hizmetlerinin sürdürülmesi bakımından yasal olarak sorumluluk altına girmektedir. Dolayısıyla Bakanlık bu hizmet bakımından bir aksaklık olduğunda muhatap olarak yetkilendirilmiş ölçüm şirketini görmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, yetkilendirilmiş ölçüm şirketi okuma hizmetinin verilmesi bakımından bayilerinden veya alt bayilerinden faydalanıyor olsa dahi, bu bayi ve alt bayiler bu faaliyette acente işlevi görmekte, verdikleri hizmete karşılık bir komisyon almaktadır.

- (28) **İlgili Ürün Pazarı:** Cihaz üreticilerinin okuma pazarında tekel yarattığı iddiasını taşıyan başvuruya konu ürün grubunu ısı pay ölçerler oluşturmaktadır. Bu bağlamda başvuru, ısı pay ölçerlerin kapalı okuma protokolü çerçevesinde ilgili firmanın yazılım ve şifreleme unsurlarının kullanıldığı cihaz ve ekipmanlarla ölçümlenmesini şikâyete konu etmektedir. Öneri sürecinde elde edilen bilgiler, başvuru ile paralel olarak R/F okumanın esas olduğu ısı pay ölçerler bakımından genel kabul gören açık okuma protokolünün hâlihazırda söz konusu olmadığını göstermektedir. Raporda yer verilen bir diğer bilgi ise ısı sayaçları bakımından açık okumanın, M-bus protokolünün kullanılmaması, ancak daha çok ek cihaz ve ekipmanla sistemin M-bus protokolün öngördüğü kablolu okuma yerine R/F okuma haline dönüştürülmüş olması halinde mümkün olmadığıdır. Dolayısıyla okuma pazarındaki faaliyet bakımından üretici firmanın cihaz ve ekipmanına, R/F ile okunması gereken ısı ölçüm cihazları söz konusu ise ihtiyaç duyulmaktadır. Bu tür ısı gider paylaşım sistemlerinde ve özellikle üretici firmanın okuma pazarında yer aldığı durumda okuma faaliyeti bakımından ilgili cihaz ve ekipmanın 3. kişilere tedarik edilmemesi durumunda bir münhasırlıktan bahsedilebilecektir. Ancak bu noktada ısı sayaçları bakımından manuel okumanın bu hizmetin alıcısı konumundaki bina yönetimleri nezdinde bir seçenek olarak bulunması nedeniyle, üretici firmaya okuma pazarında bağımlılık halinin evleviyetle ısı pay ölçerler bakımından söz konusu olduğu görülmektedir.
- (29) İlgili ürün pazarının belirlenmesinde önemli olduğu değerlendirilen bir diğer konu, sektöre yönelik yasal mevzuat bakımından okuma hizmetinin cihazın satışını yapan şirket tarafından verilmesi yönünde bir düzenleme olmamasıdır. Diğer bir ifadeyle, yasal mevzuat okuma hizmetini cihaz satışından bağımsız ayrı bir faaliyet olarak ele almaktadır.
- (30) Yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda değerlendirildiğinde, ilgili ürün pazarının marka bazında tanımlanmak üzere “ısı pay ölçerler okuma hizmeti pazarı” olarak belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.
- (31) **İlgili Coğrafi Pazar:** Uygulamada şirketlerin alt bayi yapılanması ile farklı illere hizmet verebildikleri görülmekte olup, coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

J. DEĞERLENDİRME

- (32) Bilindiği üzere 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi hâkim durumun kötüye kullanılmasını yasaklamaktadır. Bu kapsamda Kanun’un 6. maddesi çerçevesinde incelenen bir davranışın ihlal teşkil edebilmesi için davranışı gerçekleştiren teşebbüsün ilgili pazarda hâkim durumda olması ve davranışın bir kötüye kullanma niteliği taşıması gerekmektedir.
- (33) 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi kapsamında bir inceleme yapılmak üzere açılan bu dosyada ilgili ürün pazarı, marka bazında tanımlanmak üzere “ısı pay ölçer okuma hizmeti pazarı” olarak belirlenmiştir. Marka bazında tanımlanma ihtiyacı, R/F okuma sistemini kullanan ısı ölçüm cihazlarına yönelik sektörde genel kabul gören bir açık haberleşme protokolü olmamasından, dolayısıyla her marka cihazın ancak ilgili markaya ait cihaz ve donanımlar ile okunabiliyor olmasından kaynaklanmaktadır.
- (34) İlgili ürün pazarının marka bazında tanımlanması ile ilgili markanın sahibi firma kendi pazarında hâkim duruma gelmektedir. Ancak bu noktada, marka sahibi üreticinin okuma pazarında olması ile olmaması durumunun ayrıştırılması gerekmiştir. Bu kapsamda, okuma pazarında yer almayan üretici firmaların cihaz, ekipman ve donanım gibi sistem bileşenlerini okuma pazarında yer alan yetkilendirilmiş ölçüm şirketlerine tedarik ettiği; okuma hizmetinin bu firmalarca kendi belirledikleri şartlar altında verdiği görülmüştür. Dolayısıyla üretici şirketin kendisinin okuma pazarında yer almadığı

durumda firmanın ürünlerini tedarik edebilen herhangi bir yetkilendirilmiş ölçüm şirketi bu hizmeti verebileceğinden bir hâkim durumdan bahsedilemeyecektir. Diğer durum ise üretici firmanın yetkilendirilmiş ölçüm şirketi olarak okuma pazarında yer alması hali olup, bu durumda üretici firma kendi markasına ait cihazların okunması hizmetini, kendi belirlediği şartlarda üstlenmekte, cihaz ve ekipmanını diğer firmalara tedarik etmemektedir. Cihazlarının okunma işleminde münhasırlık yaratan bu durum bakımından üretici firmanın ilgili pazarda hâkim durumda olacağı açıktır. Başvurunun konusunu da esasen bu durum oluşturduğundan konu bu eksende incelenmiştir.

- (35) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında kötüye kullanma, ilgili teşebbüsün sahip olduğu pazar gücünün avantajından faydalanarak doğrudan ya da dolaylı olarak tüketici refahını azaltması muhtemel davranışlarda bulunmasıdır. Dosya özelinde indirildiğinde, tüketici refahında doğrudan azalmaya yol açacağı iddia edilen durum firmanın sahip olduğu pazarda okuma hizmetine yönelik aşırı fiyat uygulaması hali olarak ele alınabilecektir. Tüketici refahında dolaylı azalmaya yönlendirilen iddia ise marka özelinde tekel yaratılarak ilgili markaya ait okuma pazarına rakip teşebbüslerin alınmayarak, pazarda rekabetin sınırlandırılmasıdır.
- (36) Dosya mevcudu bilgi ve belgelerden, okuma hizmetini münhasıran üstlenen cihaz satıcısı şirketlerin bu hizmete ilişkin uygulayacakları fiyatlar ve artışları bakımından sözleşme ile kendilerini taahhüt altına soktukları anlaşılmıştır. Firmalar, yaptıkları sözleşmelerde yer alan hükümlerle cihazlarında kapalı okuma protokolünün uygulandığını bina sakinleri ile paylaşmakta ve uygulayacakları hizmet bedellerine yönelik taahhütte bulunmaktadır. Dolayısıyla bina sakinleri, genellikle cihazların ekonomik ömrü ile eşleşen süreler için yapılan sözleşme boyunca kendilerinden talep edilecek bedellere ilişkin bir koruma temin edebilmektedir. Sektöre yaygın bu uygulama, firmaların aşırı fiyat uygulama niyetinin olmadığını, ayrıca bu yönde imkânlarını da kendi taahhütleriyle sınırlandırdıklarına işaret etmektedir. Konuya ilişkin önem arz eden bir diğer konu Türkiye pazarının önemli büyüme potansiyeline sahip ancak mevcut geçiş oranlarıyla oldukça küçük bir pazar olmasıyla ilgilidir. Pazarın %15'in altında bir bölümünde ısı gider paylaşım sistemleri kurulu olup, firmaların pazarın kalan %85'lik potansiyel bölümüne erişmek üzere önemli rekabet içerisinde oldukları görülmektedir. Dolayısıyla firmalar gerek satış gerekse satış sonrası hizmetleri ile pazarda bilinirliğini artırma çabasında olup, pazardaki markalar arası rekabet satış sonrası hizmetlere de tüketici refah artışı yönüyle etki etmektedir. Bu açıklamalar doğrultusunda aşırı fiyat iddiasının yerinde olmadığı kanısına varılmıştır.
- (37) İlgili ürün pazarlarında okuma hizmetinin münhasıran ilgili firma tarafından verilmesinin kötüye kullanma teşkil edip etmeyeceğine yönelik değerlendirmeden ortaya çıkan sonuçlar aşağıda yer almaktadır:
- Isı pay ölçerler bakımından sektörde genel kabul gören açık haberleşme protokolü bulunmamakta, bu durum cihazların ancak kendisiyle haberleşebilen cihaz ve ekipmanlarla okunabilmesi sonucunu doğurmaktadır.
 - Isı pay ölçerlere yönelik açık okuma protokolünün olmaması, firmaların kendi cihaz, ekipman ve yazılımlarını önemli teknolojik altyapı maliyetine katlanarak üretmelerine neden olmaktadır.
 - Firmaların kendi programlama ve yazılımına sahip mevcut cihaz ve ekipmanın kolaylıkla açık okuma protokolüne uygun hale getirilmesi mümkün değildir.
 - Okuma pazarının 3. kişilere açılması ancak ilgili cihaz, ekipman, yazılım gibi sistem bileşenlerinin marka sahibi firmadan temin edilmesiyle mümkün olabilmektedir.

- Okuma hizmetinin kalitesinin markanın imajına katkı sağladığı, bu bağlamda okuma pazarında yer almayan marka bilinirliği yüksek üretici firmaların aralarında güven ilişkisi olan yetkilendirilmiş ölçüm şirketlerine cihaz ve ekipmanlarını tedarik etmek suretiyle, okuma pazarında da belirli ölçüde kontrol sahibi olmayı tercih ettikleri anlaşılmaktadır.
- Yetkilendirilmiş ölçüm şirketi olmak üzere Bakanlık yetkisi alan üretici firmaların pazar stratejilerinin okuma hizmeti odaklı olduğu, diğer ülkelerde de aynı stratejiyi takip ettikleri görülmektedir. Bu strateji dolayısıyla okuma pazarında yer almayan firmaların hedeflediği doğrudan cihaz satışından ziyade okuma hizmetinden kazanç elde etmeyi amaçladıkları, bu doğrultuda cihaz satışlarında kar marjlarını düşük tutma eğiliminde oldukları görülmektedir.
- Cihaz ve ekipmanlarını yetkilendirilmiş ölçüm şirketlerine tedarik eden okuma pazarında yer almayan üretici firmaların geniş bir ürün portföyü ile faaliyette buldukları, okuma pazarında yer alan üretici firmaların ürün portföyünün ise ekseriyetle gider paylaşım sistemlerine yönelik olduğu görülmektedir.
- Türkiye bakımından pazarın işlerliğinin sağlanmasında esas teşkil eden denetim gibi önemli konularda 6 yıla yaklaşan uygulama geçmişine rağmen yasal mevzuat ve uygulama boşlukları bulunmaktadır. Bakanlık yetkisinin belirli temel şartları sağlayan şirketlere verilmesi, ancak etkin bir denetimle dengelenebilecekken yetkilendirilmiş ölçüm şirketlerinin denetim usul ve esaslarına ilişkin bir düzenleme hâlihazırda hayata geçirilememiştir.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde devam eden düzenleme çalışmasında R/F sistemi ile okuma yapılan ısı ölçüm cihazlarının açık okuma protokolüne dönüştürülmesine yönelik düzenlemelere yer verilmektedir. Bu kapsamda firmaların cihazlarını 5 yıl içerisinde açık okuma sistemine uygun hale getirmesi hükme bağlanmaktadır. Bakanlık yetkilileri bu düzenleme ile sektördeki önemli uluslararası oyunculara getirilen yükümlülüğün, Avrupa Birliği'nde bu firmaların da dâhil olduğu OMS (*Open Metering System*) Grup nezdinde devam eden açık okuma protokolü çalışmalarında itici güç olacağını, bu firmaların Türkiye gibi büyük pazarda yer almak için açık okuma protokolüne ilişkin çalışmalarını hızlandıracaklarını ifade etmektedir.
- Sektörde kablolu okuma temelinde genel kabul gören *meter bus* (M-bus) açık haberleşme protokolünün ısı sayaçları bakımından bir standart halini aldığı görülmektedir. Okuma pazarında da yer alan üretici firmaların portföylerinde de M-bus uyumlu ısı sayaçlarının olduğu bilgisi taraflarca sunulmuştur. Dolayısıyla sektörün olağan işleyişi dâhilinde, ısı pay ölçerler bakımından da sektörde genel kabul gören bir açık haberleşme protokolünün oluşması ile birlikte oyuncuların bu standarda göre kendilerini pazarda konumlandıracakları ve bu ürünleri portföylerine dâhil edecekleri düşüncesi hasıl olmuştur. Nitekim teşebbüslerden elde edilen bilgiler bu yönde çalışmaların varlığına işaret etmektedir.
- Isı pay ölçerler bakımından, OMS Grup bünyesinde devam eden standartlaşma çalışmaları sistemin işlerliğinin sağlandığı düzeyde belirli bir olgunluğa ulaşmadan firmalara açık okuma sistemine geçişin dayatılması, sektörde düzenlemeden kaynaklı bir piyasa aksaklığı yaratabilecektir. Piyasa aksaklığının neden olabileceği sosyal refah kaybı, bu firmaların uluslararası pazarlardaki tecrübelerinin Türkiye'de sektör yapılanmasına katkısı ölçüsünde artabilecektir. Son tahlilde belirlenen sürede açık okuma sistemine geçiş yapmamış firmaların pazardan çıkması sonucu doğacaktır. Kaldı ki firmalar her ne kadar Türkiye

önemli bir pazar olsa da, diğer ülkelerdeki faaliyetlerini de dikkate alarak yapacakları fayda maliyet analizi sonucunda da pazardan çıkma kararı alabileceklerdir. Dolayısıyla bu yönde bir düzenlemenin yaratacağı olası tüm olumlu ve olumsuz yönler detaylı olarak değerlendirilmelidir.

- İnceleme sürecinde elde edilen bilgiler, sektöre ilişkin yasal mevzuat ve uygulama boşluklarının yapılanma sürecinin kalitesini tehdit ettiğini göstermektedir. Bu durum toplumda konuya ilişkin yeterli bilgi olmaması ile birlikte değerlendirildiğinde, kalitesiz ürün ve hizmet sürecini beslemektedir. Zayıf temellere dayanan bir sektör inşa edilmemesini teminen öncelikle sektörün yapısal sorunlarına odaklanması gerekmektedir.
- Bir sektörün satış ve satış sonrası hizmetler bakımından adil ve etkin bir rekabet ortamına kavuşmasında sektörün yapısının sağlam kurgulanmış olmasının öncelik arz ettiği, mevcut sektör yapısı dâhilinde önemli oyuncuların markalarına yaptıkları yatırımların gözetilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

(38) Yukarıda açıklanan gerekçelerle üretici firmaların markalarına ait cihaz ve ekipmanı 3. kişilere temin etmemesi sonucu oluşan münhasırlığın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir kötüye kullanma teşkil etmediği kanısına varılmıştır.

K.SONUÇ

(39) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

- 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde yapılacak olan düzenlemelere katkı sağlamak üzere, konuya ilişkin inceleme sonuçlarıyla ilgili olarak görüş bildirilmesi yönünde Başkanlığın görevlendirilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.