

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2011-1-121 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 11-44/959-312  
Karar Tarihi : 03.08.2011

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
**Üyeler** : İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Reşit GÜRPINAR, Prof. Dr. Metin TOPRAK

**B. RAPORTÖRLER** : Harun GÜNDÜZ, Tuğçe KOYUNCU, Emine TOKGÖZ

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNANLAR** : İhbar

**D. HAKKINDA İNCELEME YAPILAN:**

- 20 - Çepaş Galvaniz Demir Çelik Madencilik İnşaat Nak. Tic. ve San. A.Ş.  
İstanbul Yolu 25. Km. Saray Mah. 175.Sok. No:2-2/A  
Kazan/ANKARA
- Alka Sanayi ve İnşaat Ticaret A.Ş.  
Cumhuriyet mah. Erhan Sok. No:10 Şekerpinarı  
Gebze/KOCAELİ

**E. DOSYA KONUSU:** Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılan ihalelere katılmak için gerekli olduğu öne sürülen RALRG 620 ve CE belgeleri nedeniyle ihalelere yalnızca Çepaş Galvaniz Demir Çelik Madencilik İnşaat Nak. Tic. ve San. A.Ş. ve Alka Sanayi ve İnşaat Ticaret A.Ş.'nin katılabildiği ve söz konusu firmaların aralarında anlaşarak ihale bedellerini artırdıkları iddiası.

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

- 30 - Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM)'nün, ihalelere katılmak isteyen teşebbüslere katılım şartı olarak getirdiği RALRG 620 ve CE belgesi bulundurma zorunluluğu nedeniyle ihalelere sadece Çepaş Galvaniz Demir Çelik Madencilik İnşaat Nak. Tic. ve San. A.Ş. (Çepaş) ve Alka Sanayi ve İnşaat Ticaret A.Ş. (Alka) firmalarının katılabildiği;
- Anılan firmaların montajlama faaliyeti için taşeron firma çalıştırmak suretiyle ihale sözleşmelerine aykırı davrandıkları;
- Anılan firmaların aralarında anlaşarak ihale bedellerini yükselttikleri

iddia edilmiştir.

40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 7.4.2011 tarih ve 2642 sayı ile intikal eden başvuru üzerine hazırlanan 10.5.2011 tarihli ve 2011-4-111/İİ-11-378.HG sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 17.5.2011 tarih ve 11-31 sayılı toplantısında görüşülmüş ve söz konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 40/1'inci maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 19.07.2011 tarih ve 2011-1-121/ÖA-11-383.HG sayılı Önaraştırma

Raporu 29.07.2011 tarih ve REK.0.05.00.00-110/221 sayılı Başkanlık önergesi ile 11-44 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

50 **I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

**I.1. İlgili Pazar**

Otokorkuluk üretim süreci kısaca, üretici firmalardan alınan sıcak haddelenmiş rulo sacların uygun şekilde kesilmesi, dilimlenmesi, şekillendirilmesi; daha sonra da galvanizlenmesi ve montaja hazır hale getirilmesi safhalarından oluşmaktadır. Bu aşamalardan sonra, üretilen oto korkuluğun sevkiyatı yapılmakta ve üretici ya da taşeronca monte edilmektedir. Bu çerçevede, mezkûr dosya özelinde ilgili ürün pazarının "otokorkuluk üretim ve satış pazarı" olarak belirlenebileceği düşünülmüştür.

60 Söz konusu ürünlere ilişkin olarak yapılan ihalelere katılan firmaların, sadece belirli bölgelerde değil tüm Türkiye çapında yapılan ihalelere katıldıkları ve bu ürünlerin montajını yapabildikleri göz önüne alındığında, ilgili coğrafi pazarın Türkiye olarak belirlenebileceği düşünülmüştür.

Bununla birlikte, dosya kapsamındaki ihlal iddialarının, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine ilişkin olduğu ve hangi pazar tanımı yapılırsa yapılsın, değerlendirmenin bundan etkilenmeyeceği dikkate alındığında, dosya özelinde ilgili pazar tanımı yapılmasına gerek olmadığı değerlendirilmiştir.

**I.2. Hakkında Öneraştırma Yapılanlar**

**I.2.1. Çepaş Galvaniz Demir Çelik Madencilik İnşaat Nakliye Tic. ve San. A.Ş. (Çepaş)**

Otokorkuluk tasarım ve üretimi, galvaniz kaplama, direk ve çelik konstrüksiyon imalatı alanlarında faaliyet gösteren Çepaş'ın hissedarlık yapısı Tablo 1`de sunulmuştur:

70 **Tablo 1:** Çepaş'ın Ortaklık Yapısı

Hissedarın Adı/Unvanı	Hisse Oranı (%)
Fazlı ERDOĞAN	(.....)
Mustafa ÇEVİK	(.....)
Saniye ERDOĞAN	(.....)
Ercan KAHRAMAN	(.....)
Derya Erdoğan KAHRAMAN	(.....)
Furkan ERDOĞAN	(.....)
TOPLAM	100

Çepaş'ın Yönetim Kurulu; Fazlı Erdoğan, Ercan Kahraman, Saniye Erdoğan ve Derya Erdoğan Kahraman'dan oluşmaktadır.

**I.2.2. Alka Sanayi ve İnşaat Ticaret A.Ş. (Alka)**

Özellikle Türkiye'deki devlet yolu ve oto yollarda kullanılan otokorkuluk (otoyol emniyet bariyerleri) imalat ve montaj alanında faaliyet gösteren Alka'nın hissedarlık yapısı Tablo 2`de sunulmuştur:

**Tablo 2:** Alka'nın Ortaklık Yapısı

Hissedarın Adı/Unvanı	Hisse Oranı (%)
Akman ALKUMRU	(.....)
Ömer ALKUMRU	(.....)
Ali ALKUMRU	(.....)
Mustafa ENGİN	(.....)
Orhan GÜVEN	(.....)
Al & Bo Tekstil San. Tur. ve Tic. A.Ş.	(.....)
Alka Paz. ve Tur. Tic. A.Ş.	(.....)
Mustafa UZUN	(.....)
Kadir YETER	(.....)
TOPLAM	100,00

### I.3. Yapılan İnceleme ve Hukuki Değerlendirme

90 Söz konusu ihlal iddialarının, temel olarak iki ayrı başlık altında incelenebileceği kanısına varılmıştır. Bu başlıklardan ilkinin, KGM tarafından yapılan otokorkuluk ihalelerine katılabilmek için aranan bazı belgelere sadece belirli teşebbüslerin sahip olması nedeniyle diğer teşebbüslerin bu ihalelere katılmadıkları ve ayrıca bazı teşebbüslerin ihale şartnamesine aykırı davrandıkları yönündeki iddialardan oluştuğu görülmüştür. Dosya konusu iddialar bakımından belirlenebilecek ikinci başlığın ise, KGM tarafından yapılan otokorkuluk ihalelerine Çepaş ve Alka'nın anlaşmalı olarak girdikleri, bir başka ifadeyle ihalelerde danışıklı hareket etmek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri yönündeki iddialardan oluştuğu anlaşılmıştır.

Bu bağlamda değerlendirme bölümünde öncelikle, söz konusu ihalelere katılabilmek için aranan belgelerin sadece belirli teşebbüslerin bu ihaleleri kazanması sonucunu doğurduğu ve bazı teşebbüslerin de taşeron firma çalıştırmak suretiyle ihale şartnamesine aykırı davrandıkları yönündeki iddiaların, 4054 sayılı Kanun kapsamındaki durumunun ne olduğu incelenmiştir. Söz konusu inceleme yapılırken, KGM tarafından yapılan otokorkuluk ihalelerine ilişkin sürecin yanı sıra, sektörün işleyişine ilişkin bilgilere de yer verilmiştir.

#### 100 I.3.1. Otokorkuluk İhalelerine Katılabilmek için Aranan Belgelere İlişkin Değerlendirme

KGM'nin muhtelif yollarda çelik otokorkuluk yapılması işi için açtığı ihaleler, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 19. maddesine göre açık ihale usulü ile ihale edilmektedir. Söz konusu maddede tanımlanan şekli ile açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği bir usuldür. 4734 sayılı Kanun'da ve ihale şartnamesinde yazılı genel şartları taşıyan herkes, açık olan bu ihaleye katılabilmektedir. Bu ihale türünde teklifler kapalı zarf içinde hazırlanarak idareye verilmekte, ihale sırasında istekli ile hiçbir konuda (fiyat, teknik koşullar, taahhüdün nasıl gerçekleştirileceği vs.) pazarlık yapılmamakta ve zarflar istekliler huzurunda, alınış sırasına göre açılmaktadır.

110 Söz konusu ihale usulünde, yapılacak işin yaklaşık maliyeti katılımcılara teklif zarfları açıldıktan sonra bildirilmektedir. Yaklaşık maliyetin tespiti, ilgili resmi kurumlardan, mesleki kuruluşlardan, piyasada yapılan fiyat araştırmalarından elde edilen bilgilerden yararlanılarak hesaplanmaktadır. Zarflar açıldıktan sonra belgeleri eksiksiz ve teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olan isteklilerin tekliflerinin ayrıntılı değerlendirilmesine geçilmektedir. Bu aşamada, 4734 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca isteklilerin yeterlik ölçütlerini (bkz s.4.) karşılayıp karşılamadığı ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı incelenmekte ve uygun olmadığı belirlenen isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılmaktadır. Bu aşamadan sonra ihale komisyonu, teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit etmekte, ancak bu teklifleri reddetmeden

120 önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden yazılı olarak açıklama istemektedir. Aşırı düşük teklif sahipleri, idareyi tatmin edici bir açıklamada bulunmazsa teklifleri geçerliliğini yitirmektedir. Bu aşamadan sonra istenilen başvuru niteliklerine sahip olan ve usulüne uygun olarak teklif veren adaylar arasından, aynı Kanun'un 10'uncu maddesinde yazılı yeterlik değerlendirme ölçütlerine göre, en avantajlı teklif veren katılımcı saptanarak ihale süreci tamamlanmaktadır.

130 İnceleme konusu başvuruda, otokorkuluk ihalelerinde CE ve RALRG 620 belgesi bulundurma zorunluluğu getirildiği ve bu koşulların ihalelere girişi engellediği iddia edilmiştir. Başvuru dilekçesinde belirtilen belgelerden CE belgesi, Avrupa Birliği'nin geliştirdiği yaygın bir standart olup "Conformité Européenne" yani "Avrupa'ya Uygunluk" anlamına gelen "CE" kısaltması ile ifade edilmektedir. Ürünlere CE uygunluk işaretinin 140 iliştilmesi, 11.7.2001 tarih ve 24459 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 11.1.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4703 sayılı "Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun" uyarınca çıkartılan "CE Uygunluk İşaretinin Ürüne İliştirilmesine ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik" esaslarına göre yürütülmektedir. Söz konusu Yönetmeliğin "Avrupa Birliği mevzuatı" yan başlıklı 22. maddesi uyarınca bu Yönetmelik, teknik uyum direktiflerinde kullanılmak üzere, uygunluk değerlendirme işlemlerinin değişik aşamalarına dair modüller ve "CE" uygunluk işaretinin iliştilmesi ve kullanılmasına dair kurallar hakkında 22 Temmuz 1993 tarihli ve 93/465/EEC sayılı 140 Konsey Kararı dikkate alınarak hazırlanmıştır. Devam eden maddede Yönetmeliğin ancak ürüne "CE" uygunluk işareti iliştilmesini öngören teknik düzenlemelerin yetkili kuruluşlarca Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmasını müteakip, söz konusu teknik düzenlemelerle birlikte uygulanacağı ifade edilmiştir. Yine Yönetmeliğin "Tanımlar" yan başlıklı 3/1 maddesi uyarınca CE uygunluk işareti; üreticinin, ilgili teknik düzenleme/düzenlemelerden kaynaklanan bütün yükümlülüklerini yerine getirdiğini ve ürünün ilgili tüm uygunluk değerlendirme işlemlerine tabi tutulduğunu gösteren işaret olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla "CE" uygunluk işareti, ilgili Kanun ve Yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle birlikte, sadece otokorkuluk ihalelerinde değil, teknik düzenleme esaslarının belirlendiği tüm ürünler bakımından aranan bir koşul halini almıştır.

150 RAL RG 620 belgesi Almanya tarafından verilen otokorkuluk standartlarıyla ilgili bir uygunluk belgesidir. 2010 yılında Karayolları 7. Bölge Müdürlüğü tarafından düzenlenen otokorkuluk montaj ve demontajı ihalesinde ve Karayolları 3. Bölge Müdürlüğü Yol Ağında Kullanılmak Üzere Otokorkuluk Malzemeleri alımı ihalesinde bu belgenin istendiği tespit edilmiştir.

160 Çepaş'tan elde edilen bilgilere göre otokorkuluk üretim ve satışında faaliyet gösteren firmalar; Alka, Yımtaş, Kıracı, Şa-Ra, Ece Galvaniz, Satra ve Gürmak'tır. Sektörün önde gelen firmaları ise Çepaş, Alka ve Yımtaş'tır. KGM tarafından yapılan ihalelerde istenen RAL RG 620 belgesine Alka ve Çepaş; CE belgesine ise Çepaş, Alka, Ece Galvaniz ve Satra sahiptir. Şu anda KGM'nin yaptığı ihalelerde RAL RG 620 belgesi istenmemektedir. Ancak AB'deki ihalelere de katıldığından dolayı Çepaş bu belgeye sahiptir. Ayrıca ilerde yapılacak ihalelerde de bu belgenin istenme olasılığı bulunmaktadır. Şu anda iş bitirme belgeleri ihalelere girmek için yeterlidir. CE belgesi AB mevzuatına uyum çerçevesinde aranan bir koşul olarak idarelerin düzenledikleri ihalelerde istenmeye başlayacaktır. Şu ana kadar sadece bir ihalede bu belge istenmiştir.

Çepaş'da yapılan yerinde incelemede elde edilen bilgi ve belgelerden, 02.06.20011 tarihli ihaleye ilişkin "Açık İhale Usulü ile İhale Edilen 9., 11. ve 12. Bölge Müdürlüğü (III. Grup) Sınırlarındaki Muhtelif Yollarda Çelik Otokorkuluk Yapılması İşinde Uygulanacak İdari Şartname"nin "Diğer Hususlar" yan başlıklı bölümünde, CE belgesine ilişkin ihale

170 koşulunun düzenlendiği görülmüştür. Buna göre istekliler, sistemin ana parçalarını oluşturan elemanlar (Ray, Dikme, 480 Takoz ve Gergi Kuşağı) için CE Belgeli imalat yaptığına dair belge sağlamak zorundadır. Yine KGM Mersin 5. Bölge Müdürlüğü tarafından gönderilmiş olan 24.5.2011 tarihli Düzeltme İlanı'na göre, "standarda ilişkin belgeler" başlıklı 4.3.3.1 maddesinin "Yol Korkuluk Sistemlerine ait EN 1317-5+A1 standartlarına ait CE belgesi" olarak değiştirildiği görülmüştür. Bunun gibi muhtelif ihale ilanlarında, CE belgesinin istendiğine dair düzeltme ilanlarının yapıldığı ancak söz konusu ihale şartnamelerinde ve düzeltme ilanlarında RAL RG 620 belgesinden bahsedilmediği dikkat çekmiştir.

180 Dosya mevcudu belgelerden, Çepaş'ın 7 adet ürün bakımından AB Uygunluk Sertifikasına sahip olduğu anlaşılmıştır. RAL RG 620 belgesi ile ilişkili olarak, 17.4.2008 tarihli, Çepaş'ın "Gütegemeinschaft" derneği üyeliğine alınması süreciyle ilgili belgeler elde edilmiştir. Bu belgelere göre, RAL RG 620 sertifikasyonu Türkiye ve Avrupa Birliği arasında tesis edilmiş olan Gümrük Birliği gereksinimlerini karşılamaktadır.

190 Otokorkuluk üretim pazarında %(.....) payla en büyük firma Alka'dır, daha sonra %(.....) pazar payı ile Çepaş gelmektedir. Bu iki teşebbüs dışında pazarda Ece Galvaniz A.Ş., Gürmak Metal Sanayi ve Ticaret A.Ş., Satra Trafik Sanayi İnş. ve Tic. Ltd. Şti., Yenigüç İnşaat Tah. Tic. Ltd. Şti., Şa-ra Enerji İnşaat Ticaret ve Sanayi A.Ş., Kaya Galvaniz A.Ş. ve Kırac Galvaniz A.Ş. faaliyet göstermektedir. RAL-RG 620 sadece Alka'da ve Çepaş'ta, CE belgesi ise hemen hemen tüm firmalarda vardır. CE belgesinin alınması RAL-RG 620'ye göre oldukça kolaydır. RAL RG 620'de 4 ayda bir yapılan ciddi bir ekspert (TÜV Nord) denetimi söz konusudur. CE'de ise yılda bir defa denetim yapılmaktadır. Alka 37 ürünle CE belgesine sahiptir, diğer üreticilerde ise 6 adet CE belgesi vardır. KGM, yaptığı ihalelerde 1.1.2011 tarihinden itibaren CE belgesi istemektedir. RAL-RG 620 belgesi bulunmayan üreticiler için CE belgesinin varlığı yeterli görülmektedir. CE standardı 2008 yılında ortaya çıkmış olup, 2009 yılından itibaren verilmeye başlanmıştır ve AB tarafından belirlenen geçiş dönemi 1.1.2011 tarihinde sona ermiştir. Otokorkuluk ürünlerini %85 oranında KGM; %15 oranında da belediyeler satın almaktadır.

200 Dosya kapsamındaki belgelerden, "TCK – Çelik Otokorkuluk Teknik Şartnameleri"nin 2.1. maddesi uyarınca Şartname Ek-3'te belirtilen malzemelerin (otokorkuluk rayı, otokorkuluk dikmesi, çelik takozlar, 480 takoz, 780 takoz, bağlantı parçaları, gergi kuşağı, bağlantılarda kullanılan cıvata, somun, rondela gibi bağlantı elemanları) CE belgeli ürün olması şartı getirilmiş ve bu özelliği taşımayan malzemelerin teslim alınmayacağı ifade edilmiştir. Söz konusu şartnameye göre RAL RG 620 belgesinin koşul olarak aranmadığı görülmüştür.

İnceleme sırasında elde edilen bilgilere göre, Alka'da galvanizleme işlemi yapılmaktadır, üretim ve satış işlemi Şekerpinarı'ndaki tesislerde yapılmaktadır. Otokorkuluk üreticisi olarak pazarda Alka dışında Çepaş, Ece Galvaniz ve Yımtaş bulunmaktadır. RAL RG 620, Almanya tarafından verilen otokorkuluk standartlarıyla ilgili bir uygunluk belgesidir. Alka bu belgeye 2004 yılından beri sahiptir. CE belgesi ise ilgili ürünün güvenliği ve çevresel açıdan AB normlarına uygunluk belgesidir. Otokorkuluk, KGM haricinde belediyeler ve çok nadir de olsa garaj ve otoparklar anlamında özel kullanıcılar tarafından talep edilmektedir.

210 Dosya mevcudu bilgi ve belgeler ışığında, şu anda KGM'nin yaptığı ihalelerin birçoğunda RAL RG 620 belgesinin istenmediği, CE belgesinin ise KGM'nin düzenlediği ihalelerde 2011 yılından itibaren istenmeye başlandığı anlaşılmıştır.

Dosya dahili belgeler içinde yer alan ve Karayolları 14. Bölge Müdürlüğü tarafından hazırlanan 12.07.2011 tarihli yazıda, 01.01.2011 tarihinden itibaren otokorkuluk malzemelerinde aranması gerekli olan CE belgesi ile ilgili ihale eki teknik şartnamenin 4. maddesine "her türlü otokorkuluk sistemlerinde kullanılan ürünlerde "CE" işaretinin

220 bulunması gerekmektedir. (Kanun'un yürürlük tarihi 01.01.2011)" ifadesinin ilave edildiği belirtilmiştir. Karayolları 6. Bölge Müdürlüğü tarafından hazırlanan 01.07.2011 tarihli yazıda işin standartlarına ait TSE belgelerine ilaveten CE belgesinin Ağır Hizmet Tipi hariç olmak üzere Otokorkuluk Mal Alım İhalelerinde talep edilmekte olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla AB standartlarına uyum sağlamak için CE işaretinin tüm otokorkuluk sistemlerinde kullanılan malzemeler için arandığı anlaşılmıştır.

230 Söz konusu belgelerin talep edilmesinin, ihalelerde rekabetin sağlanması bakımından olumsuz etkileri bulunması durumunda bile bu hususun 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığı düşünülmüştür. Şöyle ki, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkeler başlıklı 5. maddesinde "İdareler, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur." denilmektedir. Ayrıca anılan Kanun'un Kamu İhale Kurumu başlıklı 53. maddesinin b-1 bendinde "İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak." şeklindeki hükümlerle aynı kanunun Kapsam başlıklı 2. maddesinde belirtilen kurumlar tarafından yapılan ihalelerde Kamu İhale Kurumu'nun yetkili ve görevli olduğu hükme bağlanmaktadır. Dolayısıyla yapılan başvuruda yer alan bu hususların esas itibarıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsamına girdiği değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, söz konusu belgelerin talep edilmesinin, ihalelerde rekabetin sağlanması bakımından olumsuz etkileri bulunduğunun tespiti halinde, konuyla ilgili olarak Kamu İhale Kurumu'na görüş gönderilmesinin mümkün olduğu ifade edilmiştir.

240 Bu bilgiler ışığında her ne kadar daha önce iş bitirme belgeleri ihalelere girmek için yeterli görülmüş olsa da, 1.1.2011 tarihinden itibaren CE belgesinin, AB uyum standartları ve kalite/performans iyileştirme gibi saiklerle idarelerin yaptığı ihalelerde şart koşulmaya başlandığı görülmüştür. Ayrıca KGM'den talep edilen ihaleler incelendiğinde, 2011 yılı ihalelerine birçok firmanın katıldığı ve Çepaş ile Alka haricindeki firmaların da bu ihaleleri kazandıkları, dolayısıyla CE belgesinin, söz konusu ihaleleri rekabetçi açıdan olumsuz yönde etkilemediği düşünülmüştür. Örneğin Karayolları 2. Bölge Müdürlüğü tarafından yapılan ve Çepaş ile Alka'nın da teklif verdiği 3.12.2009 tarihli otokorkuluk ihalesinde Hazal Prj. İnş. Taah. Mak. Ve Trf. İmlt. San. Tic. Ltd. Şti.&Huriye Hallaçlı Ortak Girişiminin ihaleyi kazandığı; yine Çepaş ile Alka'nın da teklif verdiği 11.11.2010 tarihinde yapılan otokorkuluk ihalesinde ise Abdulkerim Ünal –Sey İnş. Ve Taah. Firmasının ihaleyi kazandığı görülmüştür. KGM tarafından gönderilen ve Karayolları 5. Mersin Bölge Müdürlüğü tarafından düzenlenen belgelerden, 2010 yılı Otokorkuluk Mal Alımları Listesinde Standart Belgelerin istenmediği 10 adet ihaleden 7 adedini Çepaş kazanırken, 2 adedini Yenigüç İnş. Taah. Teks. Gıda Tic. Ltd. Şti., 1 adedini de Gürmak Metal San. ve Tic. A.Ş.'nin kazandığı görülmektedir. 2011 yılında yapılan ve CE belgesinin istendiği bir adet ihaleyi ise Ece Galvaniz Met. Paz. Mad. İnş. Taah.A.Ş.'nin kazandığı görülmüştür. Karayolları 17. Bölge Müdürlüğü tarafından düzenlenen belgelerden, 2010 ve 2011 yıllarında düzenlenen 5 adet Otokorkuluk Bakım Onarım İhalelerinden 2 adedini Alka'nın kazandığı, diğerlerini farklı firmaların kazandıkları dikkat çekmiştir.

260 Ayrıca bu konuyla ilgili olarak Kamu İhale Kurumu (KİK)'na yapılan başvurular incelendiğinde de, ihalelerde CE belgesine yer verilmesinin Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine aykırı olduğu yönündeki iddialara ilişkin olarak KİK, 06.06.2011 tarih ve 2011/044 sayılı kararı ile verdiği kararda "...TSE'nin 12.04.2011 tarihli ve 136703 sayılı yazısından otokorkuluk piyasa arzı için anılan ürünlerin CE belgesine sahip olmasının zorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenlerle yapım işi ihalelerinde kullanılacak ve

yüklenici tarafından sağlanacak CE belgesine sahip olması gereken mallara ilişkin CE belgesinin istenmesi gerekmektedir...” şeklinde açıklamada bulunarak şikayetin reddine karar vermiştir.

270 Yine bir başka şikayette; her iki ortağa ait Yol Korkuluk Sistemleri TS EN 1317-5 standardına göre CE belgesi bulunmaması gerekçesi ile teklifin değerlendirme dışı bırakıldığı, ancak bu belgenin esas itibariyle imalata (mala) yönelik bir belge olduğu ve yapım ihalelerinde yeterli kapsamında istenilmemesi gerektiği, söz konusu belgenin kalite belgeleri kapsamında değerlendirilebileceği ve ilgili mevzuat gereği sadece özel ortağın sunduğu CE belgesinin yeterli sayılması gerektiği, iş ortaklığının her iki ortağından talep edilmesinin mevzuata aykırı olduğu, söz konusu belgenin doğrudan imalatçı firma ile ilgili olduğu ve imalatçı olmayan iş ortağından istenilmesinin hukuka aykırı olduğu, söz konusu belgenin ihale tarihinden sonra sunulmuş olmasının değerlendirme dışı bırakılma nedenlerinden biri olduğu, ancak özel ortağın ihale tarihinden önce bu belgeye sahip olduğu iddiaları ileri sürülmüştür. Bu iddialara yönelik olarak KİK’in 25.04.2011 tarih ve 2011/033 sayılı kararı ile vermiş olduğu kararda “...Yapılan incelemede, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından, Karayolları 1. Bölge Müdürlüğü’ne gönderilen 18.02.2011 tarihli ve 501.21-1132 sayılı yazı ile 19 Şubat 2009 tarihli ve 27146 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yapı Malzemeleri Yönetmeliği (89/106/EEC) Kapsamında Uygulanacak Teknik Şartnamelerin Yayımlanması Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ gereğince, otokorkuluk ihalelerinde “Yol Korkuluk Sistemleri TS EN 1317-5 Standardına göre CE Belgesi” aranmasının zorunlu olduğunun belirtildiği, söz konusu belgenin ihale konusu işin yerine getirilmesi için alınması zorunlu olan ve ilgili mevzuatında bu iş için özel olarak düzenlenen bir belge olması nedeniyle idari şartnamede isteklilerin ihaleye katılabilmeleri için bir yeterlik kriteri olarak belirlendiği, teknik şartnamede malzemelerin üretimine ilişkin kısımda da bu belgenin istenildiği, ihaleye iş ortaklığı olarak teklif verilmesi halinde söz konusu belgenin ayrı ayrı sunulmasının gerektiği; ancak CE belgesinin, başvuru sahibinin sadece özel ortağı tarafından ve ihale tarihinden sonra olan 24.03.2011 tarihinde sunulduğu, ihale tarihinde teklif ekinde CE belgesine ilişkin olarak sunulan belgenin, başvuru sahibinin bu belgeyi almak üzere Era Yönetim test ve Belgelendirme Hiz. Ltd. Şti. ile imzaladığı hizmet sözleşmesine, bu sözleşme gereğince yapılan denetimde başarı sağlandığına ve CE belgesinin alınmasına hak kazanıldığına dair olduğu, dolayısıyla ihale tarihinde iş ortaklığının her iki ortağı tarafından söz konusu belgenin sunulmadığı tespit edilmiştir. “ şeklinde açıklama getirerek itirazın şikayet başvurusunun reddine karar vermiştir.

300 Benzer bir şekilde yine KİK’e yapılan bir başka başvuruda; “İdari Şartnamede, ihaleye iş ortaklığı olarak teklif verecek isteklilerin her iki ortağından da Yol Korkuluk Sistemleri TS EN 1317-5 standardına göre CE belgesi istenilmesinin mevzuata aykırı olduğu, esas itibariyle bu belgenin imalata (mala) yönelik bir belge olduğu, yapım ihalelerinde yeterli kapsamında 7.1.(i) maddesinde istenilemeyeceği, teknik şartnamede veya kalite belgeleri kapsamında değerlendirilerek idari şartnamenin 7.5.3 üncü maddesinde istenilebileceği, ayrıca imalata (mala) yönelik bir belge olan CE belgesinin iş ortaklığının her iki ortağından da istenilmesinin mevzuata aykırı olduğu, ortaklardan herhangi birinin teklif zarfı içinde sunacağı CE belgesinin yeterli kabul edilmesi gerektiği” iddiasına yönelik olarak KİK’in 23.05.2011 tarih ve 2011/041 sayılı kararı ile vermiş olduğu kararda aşağıdaki şekilde karar tesis edilmiştir:

310 “Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü, Türk Standardları Enstitüsü görüşü ve ihale dokümanı birlikte değerlendirildiğinde, “CE işaretinin” üzerine iliştiirildiği ürünün ilgili yönetmeliğin tüm gereklerini karşıladığı anlamına gelen bir işaret olduğu, imalatçı tarafından ürüne/ambalaja/İlgili dokümana yapıştirildiği, bir kalite simgesi olmadığı gibi, ihale konusu için yerine getirilmesi için alınması zorunlu olan ve ilgili mevzuatında o iş için özel olarak düzenlenen sicil, izin, ruhsat vb. belgeler kapsamında da

değerlendirilemeyeceği, ancak idarece yapılan düzenleme uyarınca idari şartnamede yeterli kriteri olarak öngörülen CE işaretinin bir yapım ihalesinde idari şartnamenin 7 nci maddesi kapsamında bir yeterlik kriteri olarak belirlenemeyeceği, ancak ihale konusu işin gerçekleştirilmesi sırasında kullanılacak malzemenin taşınması gerektiği yönünde teknik şartnamede yer verilebileceği, ancak idarece yapılan düzenleme uyarınca idari şartnamede yeterli kriteri olarak öngörülen CE işaretinin inceleme konusu ihaleye ait idari şartnamenin 7.1.(i) maddesinde isteklilerin (iş ortaklığı olarak teklif sunanlarda her bir iş ortağının ayrı ayrı) CE belgesini teklifleri ile birlikte sunmaları gerektiğine dair düzenleme yapılması ve bu düzenleme esas alınarak isteklilerin kesinleşen ihale dokümanına göre teklif sunmaları gerektiği açıkken “Şa - Ra Enerji İnşaat Tic. ve San. A. Ş.– Datel Telliöğlü Müh. İnş. Taah. Tic. Ltd.Şti. Ortak Girişimi” nin ortaklarından Datel Telliöğlü Müh. İnş. Taah. Tic. Ltd. Şti.’nin CE belgesi sunmadığı gerekçesiyle Şa-Ra Enerji İnşaat Tic. ve San.A.Ş.–Datel Telliöğlü Müh. İnş. Taah.Tic.Ltd. Şti. İş Ortaklığının teklifinin değerlendirme dışı bırakılması işleminde mevzuata aykırılık bulunmadığı anlaşıldığından, başvuru sahibinin iddiası yerinde görülmemiştir.”

330 Tüm bu tespit ve değerlendirmeler neticesinde; şikâyet konusu ihalede yeterlik kriteri olarak istenilen CE belgesinin, ihale tarihi itibarıyla her iki ortak tarafından da sunulmadığı, ihale tarihinden sonra ise ortaklardan biri tarafından sunulduğu, teklif zarfı içinde sunulması istenilen bu belgenin bilgi tamamlama kapsamında değerlendirilemeyeceği, dolayısıyla sonradan idarece tamamlanmasının da mümkün olmadığı, bu nedenle başvuru sahibinin değerlendirme dışı bırakılmasında hukuka aykırılık bulunmadığı anlaşıldığından başvuru sahibinin iddiası yerinde görülmemiştir. Dolayısıyla konuyla ilgili olarak Kamu İhale Kurumu’na görüş gönderilmesine de gerek olmadığı kanısına varılmıştır.

340 Bu bölümde son olarak değinilmesi gereken husus ise, otokorkulukların montajlanması aşamasında taşeron firma çalıştırmak suretiyle ihale şartnamelerine aykırı davranıldığı yönündeki iddialardır. Ancak ihale şartnamelerine aykırı davranılması halinde ihaleyi yapan idareye ya da KİK’e başvurunun mümkün olduğu, söz konusu hususun 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığı değerlendirilmiştir.

### **1.3.2. İhalelerde Danışıklı Hareket Edildiği İddiasına Yönelik Değerlendirme**

Dosya kapsamında yer alan iddialardan ikincisi, KGM tarafından yapılan otokorkuluk ihalelerine Çepaş ve Alka’nın anlaşmalı olarak girdikleri, bir başka ifadeyle ihalelerde danışıklı hareket etmek suretiyle 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal ettikleridir.

350 Bahse konu iddiaları araştırmak üzere önaraştırma sürecinde 22.6.2011 tarihinde eş zamanlı olarak, Çepaş’ın Genel Müdürlüğü ile İstanbul Bölge Müdürlüğü (Çepaş İstanbul)’nün yanı sıra, Alka’da ve Alka Galvanizleme Tesisi’nde yerinde incelemeler yapılmıştır. Yapılan yerinde incelemelerde; söz konusu teşebbüslerin, ihalelerde verilecek fiyatlar konusunda anlaşma veya mutabakat içinde bulduklarına ya da danışıklı hareket ettiklerine işaret edebilecek nitelikte herhangi bir bilgi, belge ya da emareye rastlanmamıştır.

360 Bu bağlamda, söz konusu ihlal iddialarına ilişkin olarak birincil nitelikte herhangi bir delilin bulunmamasının yanı sıra; gerek başvuruda yer verilen ihaleleri, gerekse KGM’den talep edilen bilgilere ilişkin olarak gönderilen cevabi yazı ekinde yer verilen ihaleleri kazanan teşebbüslerin incelenmesi neticesinde de, söz konusu teşebbüslerin danışıklı hareket ettikleri kanaatini uyandıracak herhangi bir emareye de rastlanmamıştır. Anılan nedenlerle önaraştırma konusu iddialara ilişkin olarak soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı kanısına varılmıştır.



## J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

- Bazı teşebbüslerin ihale şartnamesine aykırı davrandıkları yönündeki iddiaların 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığına,

- Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılan otokorkuluk ihalelerine katılabilmek için aranan bazı belgelere sadece belirli teşebbüslerin sahip olması nedeniyle diğer teşebbüslerin bu ihalelere katılamadıkları yönündeki iddialar bakımından herhangi bir işlem tesisine gerek olmadığına,

370 - Söz konusu ihalelerde danışıklı hareket edildiğine ilişkin iddialar bakımından 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.