

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,  
REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2006-3-113 (Önaraştırma)  
**Karar Sayısı** : 06-92/1176-354  
**Karar Tarihi** : 20.12.2006

**A.TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

10 **Başkan** : Mustafa PARLAK  
**Üyeler** : Tuncay SONGÖR, Rıfki ÜNAL, Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI,  
Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN

**B.RAPORTÖRLER** : Meltem BAĞIŞ AKKAYA, Ümit GÖRGÜLÜ, B. Sanem ŞİMŞEK,  
Çağlar Deniz ATA

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : Gizlilik talebi vardır.

20 **D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:**

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ)  
Kazım Karabekir Cad. 06030 Ulus Ankara

**E. DOSYA KONUSU: ASKİ'nin uyguladığı fiyat tarifesi yoluyla hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiası.**

30 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikâyet dilekçesinde Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'ne (ASKİ) ilişkin olarak özetle; DPT verilerine göre toplam içme suyu ihtiyacının tespitinde, kişi başı günlük tüketimin bugün için 100 litre iken, 2010'dan sonra 125 litre olacağı, bu tüketim miktarı esas alındığında ASKİ'nin uyguladığı 0–10 m<sup>3</sup>, 11–30 m<sup>3</sup> ve 31 m<sup>3</sup> üzeri şeklindeki kademeli tarifelerin hakkaniyete uygun olmadığı, tasarrufu teşvik amacıyla bu şekilde belirlenen tarifelerin, kalabalık aileleri cezalandırdığı ve ayrıca söz konusu tarifelerin uygulama şeklinin tüketim miktarına göre ayrımcılığa neden olduğu ifade edilmektedir. Bunun dışında su tüketimini belirlemekle sorumlu görevlilerin belirlenen dönemlerde işlerini yapamadıkları, bu durumun da faturalardaki su tüketim miktarını artırdığı, böylece de tüketicilerin fazla ödeme yapmasına neden olduğu belirtilmektedir. Ayrıca İSKİ'de konut başına ilk 30 m<sup>3</sup>/ay için 1,6 YTL'lik fiyat uygulanırken ASKİ'de 45 gün için 3 kademeli fiyat tarifesi uygulandığı ve tarifeler karşılaştırıldığında Ankara'daki suyun İstanbul'dakine kıyasla  
40 daha pahalı olduğu ifade edilerek gereğinin yapılması istenmektedir.

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 12.9.2006 tarih, 6159 sayı ve 18.9.2006 tarih, 6349 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 10.10.2006 tarih ve 2005–3–1135/İİ–06-ÜG sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun 19.10.2006 tarih ve 06–77 sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 14.12.2006 tarih ve 2006-3-113/ÖA-06-MBA sayılı Öneri Raporu 18.12.2006 tarih, REK.0.07.00.00-110/340 sayılı Başkanlık önergesi ile 06-92 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; Ankara şebeke suyu pazarında hâkim durumda bulunan Ankara Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün yasal olarak sağlanmış bir tekel hakkına sahip olduğu ve şebeke suyu pazarına girişlerin mutlak anlamda kapalı olduğu, dolayısıyla ASKİ'nin uyguladığı fiyatlamanın, rekabetin işleyişine ve pazara yeni teşebbüslerin girişine herhangi bir katkısının bulunmadığı ve piyasanın kendi kendini düzeltmediği göz önüne alındığında, tüketicileri sömürücü nitelikte olan ASKİ su fiyatlarının 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmesi gerektiği; bu itibarla ASKİ hakkında Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gereken eylemleri nedeniyle aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılması gerektiği ifade edilmiştir.

## **I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. İlgili Pazar**

#### **I.1.1. İlgili Ürün Pazarı**

ASKİ, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kanunu<sup>1</sup> ile su tesisatı kurmak ve işletmek konusunda yetkilendirilmiştir. Bu yetki çerçevesinde, ASKİ tarafından sağlanan ve şebeke suyu olarak nitelendirilebilecek su, içme, temizlik ve küçük çapta sulama faaliyetleri gibi çeşitli alanlarda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, ilgili ürün pazarı, su tesisatı kurmak ve işletmek konusunda kanun ile yetkilendirilen belediyelere bağlı teşebbüslerce sağlanan "şebeke suyu" olarak tanımlanmıştır.

#### **I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar**

ASKİ, Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde, su tesisatı kurmak ve işletmek konusunda yetkilendirilmiştir. Bu çerçevede, şebeke suyu bakımından ilgili coğrafi pazar "Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları" olarak belirlenmiştir.

### **I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme**

#### **I.2.1. Yerinde İnceleme ve Yapılan Görüşmeler**

Öneri Raporu döneminde Raportörlerce ASKİ'de yerinde inceleme yapılmış ve yetkililerden incelemenin konusuna ilişkin olarak bilgi ve açıklama istenmiştir. Bu

<sup>1</sup> 5.6.1986 tarih ve 3305 sayılı Kanun ile İSKİ kuruluş kanununun diğer Büyükşehir belediyelerine de uygulanacağı hükmü getirilmiştir.

çerçeve de yapılan görüşmelerde ASKİ Genel Müdürü İhsan FİNCAN özetle aşağıdaki bilgileri vermiştir:

100 *“En ucuz şebeke suyunu ASKİ satmaktadır. Zaten su fiyatından ziyade daha önemli olan suyun kalitesi ve devamlılığıdır. Mevcut olmayan su en pahalı sudur. Su fiyatlarını enflasyon oranında artırıyoruz. Şu an ASKİ'nin en büyük sorunu kamudan tahsilât yapamamasıdır. Kamu Kurumları'nın ASKİ'ye borcu şu anda toplam 400 trilyon TL, civarındadır. Kamu alacakları tahsil edilse bile su fiyatında bir düşme olmaz, bunun yerine yatırımlar ve hizmet kalitesinde artış görülür. 2003 yılı ve sonrasında giderlerin azalmasının sebebi müteahhitlerin devreden çıkarılıp yatırımların ASKİ'nin kendi öz kaynaklarıyla yapılmaya başlanmasıdır. Yatırımlar bütçeye cari fiyatlar ile (İller Bankası fiyatlarıyla) bütçeye tahmin olarak koyulmaktadır. Bu nedenle bütçede gider tahminleri yüksek görünür. 2003 yılından beri planlayıp da gerçekleştiremediğimiz hiçbir yatırımımız olmadı, planlanan hedeflerin ilerisindeyiz. Yapılan işlerde ASKİ'nin asli görevi olan-olmayan ayrımı yapılması anlamsızdır. Önemli olan kamu hizmetinin en etkin ve ucuz yoldan halka ulaştırılmasıdır. Zaten Büyükşehir Belediyesi olmayan şehirlerde bu hizmetler tek elden belediye tarafından yapılmaktadır. ”*

110 Yerinde inceleme sırasında ayrıca Genel Müdür Yardımcısı Bayram Açıkgöz, Daire Başkanı Reyhan Aral ve Bütçe Program Müdürü Ümit Bilge Sarı ile görüşülmüş ve aşağıdaki hususlar tutanağa bağlanmıştır:

120 *“Su fiyatları 3.10.1996 tarihinden itibaren Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi Kararınca T.E.F.E. (Ü.F.E.)'ye endeksli olarak her ay tespit edilmektedir. Bu bağlamda Belediye Meclisi aylık enflasyon artışını geçmemek üzere su fiyatında artış yapma veya yapmama yetkisini ASKİ Yönetim Kuruluna devretmiştir. Bunun haricinde belirlenmiş bir kâr oranı bulunmamaktadır. Dolayısıyla su fiyatlarının hesaplanmasında gider kalemlerinin hesaplanıp üzerine belirli bir kâr oranı eklenmesi yöntemi kullanılmamaktadır.*

130 *ASKİ'nin bugün itibarıyla abone sayısı 1.232.409'dır.*

*27.2.1991 tarihli 78 no'lu ASKİ Yönetim Kurulu Kararı ile faturalandırma süresi 60 günden 45 güne indirilmiştir.*

130 *Bütçe hazırlanmasında gelir kalemleri, ilgili yılın tahmini enflasyon oranına göre bir önceki yıl değerlerinin revize edilmesi yoluyla belirlenir. Gider kalemleri hesaplanırken ise yatırımcı birimlerin verdikleri tahmini yatırım tutarları dikkate alınmaktadır. Ayrıca temel olarak ASKİ su satış fiyatları 1996 yılından beri ÜFE'ye endeksli olduğu için temel olarak toplam gelirler tahmini olarak bellidir ve giderler de buna göre tespit edilmektedir.*

*Konutlara yönelik şu anki kademeli tarifeye 13.2.1995 tarihi itibarıyla geçilmiştir.*

*Tarifeler belirlenirken alt barem olan 10 m<sup>3</sup>'ün nasıl ve neden belirlendiğine dair bir bilgimiz bulunmamaktadır.*

## 06-92/1176-354

2003, 2004 ve 2005 gider kalemlerinin öngörülenden az gerçekleşmesinin nedeni, gider tahminleri yapılırken yatırımlar konusunda yüksek tahminler yapılmasıdır.

140

2003 ve 2004 yılında gelirlerimizin tahminlerimizin üzerinde gerçekleşmesinin nedeni ise önceki yıllardan devreden alacakların tahsilinin yapılmış olmasıdır.

ASKİ kârının %5'i İller Bankasına devredilmekte, başka bir kâr transferi olmamaktadır.

Sayaç okuma, sökme ve takma işlemini sırasıyla Orsis adlı firma ve Sancar-Serhent ortak girişimi yapmaktadır.

150

Ankara günlük su tüketim miktarı günlük olarak 850.000 ve 1.100.000 m3 arasında gerçekleşmektedir.

Su sıkıntısı nedeniyle son yıllarda su kesintisi yapılmamıştır.”

### I.2.2. Su Satış Tarifeleri (Tarifeler) ve Değerlendirilmesi

#### I.2.2.1. Tarifelerin Tespitine İlişkin Mevzuat

Su fiyatlarının belirlenme yöntemi hakkında 3009 sayılı Kanunla değişik 2560 sayılı Kanun'un Tarife Tespit Esasları başlıklı 23. maddesi:

160

“Su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler yapılır. Bu tarifelerin tespitinde, yönetim ve işletme giderleri ile, amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve % 10'dan aşağı olmayacak nispetinde bir kâr oranı esas alınır. Tarifelerin tespiti ile tahsilâtla ilgili usul ve esaslar bir yönetmelik ile belirlenir.”

şeklindedir.

170

Yukarıda anılan Kanun'a dayanılarak çıkarılan ASKİ Tarifeler Yönetmeliği'nin tarifelerin belirlenmesiyle ilgili olan, “Tarifenin Esasları” başlıklı 26., “Yönetim ve İşletme Giderleri” başlıklı 27., “Amortismanlar” başlıklı 28. ve 29. ve “Su Satış Tarifesi” başlıklı 30. maddelerinde, yukarıda yer verilen düzenleme tekrar edilerek, tarife tespitinde göz önüne alınacak kalemlere ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

#### I.2.2.1. Su Satış Tarifeleri ve Değerlendirme

Yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca ASKİ, su fiyatlarını belirlemede kanuni usullere tabidir. Diğer bir deyişle, su fiyatlarının nasıl belirleneceği mevzuatta belirlenmiştir. Buna göre ASKİ su fiyatlarını belirlerken, öncelikle her yıl için bir sonraki yıla ait yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları, doğrudan gider yazılan yenileme, ıslah ve tevsi masraflarını saptayacak, daha sonra bu giderlerin üzerine %10'dan aşağı olmamak üzere kâr payı ekleyecektir.

180

190 Bir sonraki adımda yukarıda bahsedilen “giderlerini ve kâr payını” karşılamak üzere gelirlerini hesaplayacaktır. ASKİ'nin su satışı ve atık su haricinde de birçok gelir elde etmektedir. Bunlar başlıca, su hizmet gelirleri, kanal hizmet gelirleri, faiz ve komisyon gelirleri, İller Bankasınca 2380 sayılı Kanun gereği vergi gelirlerinden aktarılan %10 pay ve sair gelirlerdir. Bu çerçevede ASKİ'nin su ve atık su satış tarifelerini belirlemek için yıllık olarak tahmin edeceği “giderleri ve kâr payı toplamından”, yine yıllık olarak tahmin edeceği su satışı ve atık su harici gelirlerini çıkarması, kalan tutarı esas alarak tahmini su satış miktarına göre su tarifelerini belirlemesi gerekmektedir.

200 Ancak inceleme döneminde ASKİ'nin uygulamasının yukarıda bahsedilen usulden farklı olduğu tespit edilmiştir. 3.10.1996 tarih ve 425 sayılı T.C. Ankara Büyükşehir Belediyesi Belediye Meclisi kararında, “Su fiyatlarının Devlet İstatistik Enstitüsü'nün yayınladığı Toptan Eşya Fiyat Endeksindeki aylık artış oranına göre her aybaşında ayarlanması ancak bu endekslerin altında artış yapma konusunda ASKİ Yönetim Kurulu'nun yetkili kılınması” hükme bağlanmıştır. Bu Karar uyarınca ASKİ, 1996 yılından beri su satış fiyatlarını TEFE (ÜFE)'ye endekslemiş, ÜFE'nin pozitif çıktığı her ay ÜFE artışı oranında zam yapmış; ÜFE'nin eksi çıktığı aylarda ise herhangi bir indirim gitmemiştir. Dosya mevcudu bilgi ve belgeden, ASKİ'nin düzenli olarak söz konusu fiyat artışlarını gerçekleştirdiği anlaşılmıştır.

ASKİ'nin fiyatlama sistemini ve sonuçlarını ayrıntılı bir şekilde ortaya koymak amacıyla teşebbüsün maliyet/fiyat ilişkisi ile kâr/zarar durumu, bilânço ve bütçe kesin hesapları, yapılan yatırımları ve ASKİ tarifelerinin benzer nitelikteki teşebbüslere göre durumu olmak üzere dört temel gösterge incelenmiştir.

#### 210 **I.2.2.1.1. Birim Maliyet/Ortalama Satış Fiyatı Karşılaştırması**

220 İnceleme döneminde, ASKİ'nin 2003-2005 dönemi içerisinde yıllar itibarıyla birim maliyeti (faaliyet giderleri, amortismanlar, kredi faiz-komisyon giderleri, kredi gecikme cezası, kur farkları, yurt içi komisyon giderleri, önceki dönem giderlerinden) ile ortalama satış fiyatı (yıllık toplam su ve atık su gelirlerinin satılan su miktarına bölümü) karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırmada, ASKİ'nin ortalama satış fiyatının, birim su maliyetine göre yüksek olduğu görülmüştür. Buna paralel olarak, ASKİ'nin incelenen döneme ilişkin gelir tabloları ile toplam gelir-gider tutarları ve nihai kârları da incelenmiş ve birim maliyet ile ortalama fiyat arasındaki marjın gelir tablolarına da yansıdığı tespit edilmiştir. Nitekim ASKİ'nin kârlılığı 2003, 2004 ve 2005 yıllarında ciddi oranda yükselmiştir.

#### **I.2.2.1.2. Bilânço, Gelir-Gider Cetveli ve Bütçe Kesin Hesabının Değerlendirilmesi**

230 ASKİ, mevzuatı gereği yıllık olarak bir sonraki yıla ait gelir-gider bütçesi hazırlamakta, yıl sonunda ise bilânço, gelir-gider cetvelleri ve bütçe kesin hesabını ASKİ Genel Kurulu olarak görev yapan Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin onayına sunmaktadır. Bütçe kesin hesabında ilgili yıla ait tahmini değerler ile yıl sonu gerçekleştirmeleri yer almaktadır. İlgili mevzuat uyarınca su fiyatının belirlenmesinde gider tahminlerinin esas alınması gereğinden hareketle, ASKİ'nin 2003-2005 döneminde tahmini gelir-gider bütçelerinin gerçekleşme oranları incelenmiştir.

ASKİ, bir sonraki yılın faaliyetlerine ilişkin tahmini bütçesini hazırlarken denk bütçe usulünü esas almakta, dolayısıyla tahmini gelirlerine göre gider bütçesini de eşitleme hedefiyle giderlerini tahmin etmektedir. Mezkûr döneme ait bütçe kesin hesapları incelendiğinde, bütçe gelir tahmini ile gerçekleşme tutarları arasındaki oranın makul ölçülerde olduğu görülmektedir. Ancak bütçe gider tahminleri ile gerçekleştirmeleri arasında, bütçe gelir tahminleri ve gerçekleştirmelerine nispetle dikkate değer fark vardır.

1996 yılından beri ÜFE'ye endeksli su fiyatı artışı uygulandığı için, gelir bütçesi tahmin edilirken bir sonraki yılın tahmini enflasyon oranları dikkate alınmaktadır. Bu nedenle gelir bütçesinin önemli bir kalemini teşkil eden su satış gelirlerinin, öngörülen tutarlara yakın gerçekleşmesi doğaldır. Gider gerçekleştirmelerinin ise tahminlerden önemli ölçüde sapması ile ilgili olarak ASKİ Genel Müdür İhsan Fincan'ın açıklaması şu şekildedir:

“...2003 yılı ve sonrasında giderlerin azalmasının sebebi müteahhitlerin devreden çıkarılıp yatırımların ASKİ'nin kendi öz kaynaklarıyla yapılmaya başlanmasıdır. Yatırımlar bütçeye cari fiyatlar ile (İller Bankası fiyatlarıyla) bütçeye tahmin olarak koyulmaktadır. Bu nedenle bütçede gider tahminleri yüksek görünür. 2003 yılından beri planlayıp da gerçekleştiremediğimiz hiçbir yatırımımız olmadı, planlanan hedeflerin ilerisindeyiz.”

Aynı hususta diğer ASKİ yetkilileri ise aşağıdaki açıklamaları dile getirmişlerdir:

“Bütçe hazırlanmasında gelir kalemleri, ilgili yılın tahmini enflasyon oranına göre bir önceki yıl değerlerinin revize edilmesi yoluyla belirlenir. Gider kalemleri hesaplanırken ise yatırımcı birimlerin verdikleri tahmini yatırım tutarları dikkate alınmaktadır ayrıca temel olarak ASKİ su satış fiyatları 1996 yılından beri ÜFE'ye endeksli olduğu için temel olarak toplam gelirler tahmini olarak bellidir ve giderler de buna göre tespit edilmektedir.”

Bütçe gider gerçekleştirmelerinin, gelir gerçekleştirmelerine oranla düşük seviyelerde kalması bilânçolara kâr olarak yansımış, ASKİ'nin kârlılık oranı 2003-2005 döneminde artmıştır. Söz konusu yüksek kâr oranları göstermektedir ki, 2003-2005 döneminde tarifelerin ilgili mevzuattaki usule göre belirlenmesi ve gider tahminlerinin gerçekçi olarak yapılması durumunda, su fiyatlarının bugünkü seviyesinden daha düşük olması beklenir. Dosya mevcudu bilgi ve belgeden, Ankara'da su fiyatlarının, ilgili mevzuatta öngörülen giderlerden ve su maliyetindeki değişimlerden bağımsız olarak belirlendiği anlaşılmıştır.

#### 270 **1.2.2.1.3. ASKİ Su Tarifelerinin İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İZSU) ve İSKİ'ye Göre Durumu**

ASKİ tarifelerinin yapısı, diğer büyükşehir belediye su/kanalizasyon kurumları olan İSKİ ve İZSU tarifeleri ile karşılaştırılmıştır. Her üç ilin de farklı tarifeler ve tüketici grupları öngördüğü tespiti ve ayrıca Ankara'da suyun yaklaşık %61'inin konutlar tarafından tüketildiği göz önüne alınarak, iller arası sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi için konut su fiyatları kıyaslanmıştır.

280 Söz konusu karşılaştırmada, anılan teşebbüslerin internet sitelerinde yer alan bilgilerin farklı formatta olması nedeniyle, salt bu bilgilere dayanarak yapılacak değerlendirmenin yanlısamalara neden olacağı göz önünde bulundurulmuştur. Zira faturalama sistemleri karşılaştırıldığında görülen en dikkat çekici husus, konutlardaki tüketimin İzmir ve İstanbul'da 30 gün; Ankara'da ise 45 gün üzerinden faturalandırılmasıdır. Bu ayrıntı, yıllık tüketim miktarı ve kademeler için farklı fiyatlar göz önüne alındığında oldukça önem kazanmaktadır.

290 Kıyaslama yapılırken dikkat edilen diğer nokta ise, İzmir ve İstanbul'un su fiyatlarına atık su bedelinin dâhil olduğu, ASKİ'nin açıkladığı fiyatlarda ise su ve atık su bedelinin ayrı ayrı gösterildiğidir. Dolayısıyla kıyaslama esnasında, ASKİ'nin su fiyatları hesaplanırken sadece su değil atık su dâhil toplam fiyat esas alınmıştır. Son olarak, iller arasında kademelerin alt ve üst sınırlarının da farklılık göstermesinden hareketle, sağlıklı karşılaştırmasını yapabilmek için ortalama olarak ayda 15 m<sup>3</sup> su tüketen bir konutun bir fatura döneminde ve yıllık olarak hangi miktarda ödeme yaptığının karşılaştırılması uygun görülmüştür.

300 Elde edilen sonuçlara göre, ayda ortalama 15 m<sup>3</sup> su tüketen bir konut abonesi Ankara'da 1 yılda 396,79 YTL su tüketim bedeli öderken İstanbul'da 311,04 YTL, İzmir'de ise 259,80 YTL ödemektedir. Dolayısıyla, ayda ortalama 15 m<sup>3</sup> miktarında su tüketimi için Ankara'daki konut abonesi İstanbul'a göre %27, İzmir'e göre ise %52 daha fazla ödeme yapmaktadır. Aylık ortalama tüketim 20 m<sup>3</sup> kabul edildiğinde de, bu miktarı tüketen konut abonesinin, Ankara'da 1 yılda 578,88 YTL su tüketim bedeli öderken, İstanbul'da 414,72 YTL, İzmir'de ise 445,20 YTL ödediği görülmektedir. Dolayısıyla ayda ortalama 20 m<sup>3</sup> miktarında su tüketimi için Ankara'daki konut abonesi İstanbul'a göre %40, İzmir'e göre ise %30 daha fazla ödeme yapmak durumunda kalmaktadır.

Dolayısıyla, aylık ortalama tüketim miktarına göre yapılan kıyaslamada Ankara'daki bir konut abonesinin her iki ile oranla yüksek miktarda ödeme yaptığı görülmüştür.

310 Şikayet dilekçesinde yer alan ve faturalandırmanın zamanında yapılmamasına ilişkin iddia da değerlendirilmiştir. Su tüketimini belirlemekle sorumlu görevlilerin belirli periyotlarda işlerini yapamadıkları, bu durumun da faturalardaki su tüketim miktarını artırdığı böylece de tüketicilerin fazla ödeme yapmasına neden olduğu iddiasıyla ilgili olarak ASKİ'nin 45 günden fazla süredeki faturalandırmalarında tüketimleri 45 günlük tüketime endekslediği anlaşıldığından faturaların gecikmesi durumunda tüketicilerin bundan dikkate değer bir zarar görmediği anlaşılmıştır.

### 1.2.3. Hukuki Değerlendirme

320 ASKİ, Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde şebeke suyunun dağıtımını, depolanması, atık suyun uzaklaştırılması ve arıtılması konularında tek yetkili kuruluştur. Bu bağlamda teşebbüsün, Ankara şebeke suyu piyasasında yasal olarak sağlanmış bir tekel hakkına sahip olduğu; dolayısıyla da hâkim durumda olduğu sabittir.

330 Bilindiği üzere, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi hâkim durumun kötüye kullanılması hallerini düzenlemiştir. ASKİ'nin uyguladığı su tarifelerinin 6. madde kapsamında bir ihlal oluşturup oluşturmadığının tespitinde öncelikle dikkat edilmesi gereken husus, şebeke suyu pazarının yapısal niteliğidir. Tipik bir şebeke endüstrisi olan şebeke suyu pazarında doğal tekel koşulları, elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon gibi diğer şebeke endüstrilerine kıyasla, en ağır şekilde gözlenmektedir. Endüstride belli bir bölgedeki talebin birden fazla teşebbüs tarafından, diğer bir deyişle, birden fazla boru hattıyla karşılanması etkin olmadığı gibi, tek bir boru hattının farklı teşebbüslerce kullanılmasının önünde de, sıhhi açıdan sakıncalar doğurabilmesi nedeniyle, önemli engeller mevcuttur. Öte yandan, suyun tüketiciler için hayati bir niteliğe sahip olması ve arzın süreklilik arz etmesi zorunluluğu, hizmetin kamu tarafından görülmesinin önemli bir nedenidir. Nitekim diğer illerde olduğu gibi Ankara'da da hizmet, bir kamu tekeli tarafından görülmekte ve pazarda rekabet koşulları yer almamaktadır.

340 Özellikle kamu tekellerinin hüküm sürdüğü rekabete kapalı pazarlar arasında fiyat kıyaslaması yapmak, genel olarak söz konusu tekellerin davranış kalıpları benzer olacağından, yeterince kullanışlı olmasa da, mevcut dosya itibarıyla ASKİ'nin uygulamakta olduğu fiyatların rekabetçi olmayan pazarlara göre dahi yüksek kaldığı tespit edilmiştir. Benzer durum maliyet/fiyat karşılaştırmasında da söz konusudur.

350 Ankara'daki su fiyatlarına ilişkin olarak yapılan bu tespitlerin, önemli ölçüde ASKİ'nin fiyatlandırma politikasından kaynaklandığı görülmüştür. Nitekim ASKİ'nin uyguladığı fiyatlar maliyetlerden bağımsız bir şekilde ÜFE'ye endeksli olarak sürekli artmış, bu da suyun zorunlu bir ihtiyaç maddesi olması ve alternatifinin olmaması nedeniyle incelenen dönemde (2003–2005) tüketicilerin yüksek fiyat ödemesine neden olmuştur. Öte yandan, fiyatlandırma politikasının incelenmesinde, mevzuatla öngörülen mekanizmanın da dikkate alınması gerekmektedir.

360 Su fiyatlarının tespiti konusundaki mevcut yasal düzenleme, elde edilecek toplam gelirin, yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları karşılama ve öngörmele birlikte, hizmeti gören idarenin bunun üzerine %10'dan aşağı olmayacak bir kâr payı eklemesini de mümkün kılmaktadır. Ne var ki, bu tip bir düzenlemenin doğal ve hukuki tekel niteliğindeki pazarlar bakımından uygun olmadığı açıktır. Diğer bir deyişle, bu tür pazarlarda maliyet bazlı fiyatlandırmanın olması için, en az değil en fazla kâr payına izin verecek şekilde düzenlemelerin yapılması beklenirdi. Rekabet koşullarının bulunmadığı pazarlarda, hizmet bedellerinin maliyet bazlı olarak tespit edilmesi, tüketicilerin aleyhine olabilecek sonuçların önüne geçilmesi açısından son derece önemlidir. Bu husus, rekabetin tesis edilmesi yönünde yeniden yapılandırılan elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon gibi diğer şebeke endüstrileri açısından da kritik rol oynamıştır. Fiyatlandırma, doğal tekel niteliğindeki sektörlerde düzenlemenin en önemli unsuru olmanın yanı sıra, maliyet bazlı fiyatlandırma politikasının benimsenmesi, bu sektörlerin gelecekte yeniden yapılandırılmaları aşamalarının da daha etkin gerçekleştirilmeleri için elzemdir.

370 Yukarıdaki bilgiler ışığında, ASKİ'nin yasal olarak sağlanmış bir tekel hakkına sahip olduğu ve şebeke suyu pazarına girişlerin mutlak anlamda kapalı olduğu, dolayısıyla rekabet koşullarının bulunmadığı ve teknik anlamda pazarın rekabete açılmasının

**06-92/1176-354**

mümkün olmadığı bu pazarda ASKİ'nin uyguladığı fiyatlama ile ilgili olarak şikayet konusu edilen iddialar konusunda soruşturma açılmasına gerek olmadığı, bununla birlikte fiyatlandırma mekanizmasının aşırı fiyat düzeylerinin önüne geçecek ve tüketicilerin faydasına olacak şekilde ilgili ve yetkili kuruluşlarca yeniden tanzim edilmesi gerektiği yönündeki Rekabet Kurulu görüşünün 4054 sayılı Kanun'un 30. maddesinin (f) bendi uyarınca gönderilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

## **J. SONUÇ**

380

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

1. Şikayet konusu iddialar ile ilgili olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine,
2. Bununla beraber, ilgili ürün piyasasında yasal ve doğal tekel konumunda bulunan ASKİ'nin, su fiyatlarının tespitinde maliyet bazlı bir fiyatlama yaparak, aşırı fiyatlardan kaçınması konusundaki Rekabet Kurulu görüşünün 4054 sayılı Kanun'un 30. maddesinin (f) bendi uyarınca gönderilmesi hususunda Başkanlığa yetki verilmesine

390

OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir

(Rekabet Kurulu'nun 20.12.2006 tarih ve 06-92/1176-354 sayılı Kararı)

### **KARŞI OY GEREKÇESİ**

ASKİ'nin uyguladığı fiyat tarifesi yoluyla hakim durumunu kötüye kullandığı iddiasına yönelik Kurul Kararı'na aşağıdaki gerekçelerle katılmıyorum.

İlgili Teknik Daire raporunda belirtildiği üzere, ASKİ Ankara şebeke suyu piyasasında sahip olduğu yasal tekel hakkı nedeniyle hakim durumdadır. Bilindiği üzere, hakim durumdaki bir teşebbüsün müşterilerinin veya tüketicinin zararına olan davranışları, hakim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmektedir.

Ankara şebeke suyu pazarında kamu tekeli bulunması nedeniyle rekabet koşulları mevcut olmadığı açıktır. Bu durumda, fiyatlama yoluyla tüketicilerin zararlarına yol açılıp açılmadığının tespiti için iki temel gösterge mevcuttur. Bunlardan birisi benzer piyasalara göre yapılan kıyaslama diğeri ise, maliyet / fiyat karşılaştırmasıdır. Benzer piyasalara göre yüksek olan fiyatlar ve maliyetlerine göre makul ölçülerde olmayan yüksek fiyatlar, özellikle doğal tekeller açısından rekabete aykırı fiyat tespiti için önemli göstergelerdir.

İlgili Teknik Daire raporunda yer alan bilgi ve belgeler çerçevesinde aşağıdaki tespitler yapılmıştır.

– ASKİ'nin, her ay ÜFE oranında artışı esas alan mevcut fiyatlandırma sistemi, maliyet-fiyat ilişkisini göz ardı etmektedir.

– ASKİ'nin ortalama su satış fiyatları, birim su maliyetlerine nispetle oldukça yüksektir. Bunun göstergesi ve doğal sonucu olarak, teşebbüs 2003-2005 dönemlerinde yüksek karlılığa ulaşmıştır.

– Mevcut sistemde su satım fiyatları, giderlerden bağımsız olarak belirlendiği için, oluşan yüksek karlılık, fiyatlarda, tüketicinin yararına olacak şekilde düşüşe neden olmamaktadır.

– ASKİ'nin, giderlerden bağımsız ve ürün maliyeti göz önüne alınmadan belirlenen tarifelerinin bir sonucu olarak, yıllar itibarıyla artan gelirleri nedeniyle, teşebbüsün su ve kanalizasyon hizmetleri dışında, özellikle üst yapı ve sanat yapıları, aydınlatma, kaldırım, yeşillendirme işlerine ve alt ve üst geçitlerin yapımına yönelmesi, su gelirlerinin giderlerden bağımsız belirlendiğinin ve yüksek olduğunun bir diğer önemli göstergesidir.

– ASKİ'nin belirlediği tarifeler, dosya muhtevasında, İstanbul ve İzmir'deki tarife değerleriyle karşılaştırıldığında, Ankara'daki su abonelerinin diğer abonelere göre

**06-92/1176-354**

eşdeğer tüketimlerinde önemli ölçüde fazla su ve atık su bedeli ödemek durumunda kaldığı görülmektedir.

Bu tespitler çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında, Ankara'da ASKİ'nin sahip olduğu yasal tekel hakkı sebebiyle şebeke suyu pazarına girişler mutlak anlamda kapalıdır. Dolayısıyla, ASKİ'nin uyguladığı fiyat politikasının rekabetin işleyişine ve pazara yeni teşebbüslerin girişine herhangi bir katkısının bulunmadığı ve piyasanın kendi kendini düzeltemediği anlaşılmaktadır. Bu durumda, benzer pazarlardaki fiyatlara ve gerçek ürün maliyetine göre önemli ölçüde yüksek tespit edilen ve bu şekliyle tüketicilerin zararına neden olan ASKİ su satım fiyatlarının, tarafımda 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde hakim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmesi, dolayısıyla da ASKİ hakkında soruşturma açılması gerektiği kanaatindeyim.

**Rıfki ÜNAL**  
Kurul Üyesi

**Rekabet Kurulu'nun 20.12.2006 günlü 06-92/1176-354 sayılı Kararına;**

**KARŞI OY**

ASKİ, Ankara'nın içme, kullanma ve endüstri suyunun temini ile abonelere dağıtımı, kullanılmış sular (atık su) ile yağmur sularının yerleşim alanlarından uzaklaştırılması ve atık suların arıtılarak yeniden tarım alanlarında kullanıma sunulması ile görevlendirilmiş; 2560 sayılı yasanın Ek 5.maddesi ve 11.03.1987 tarih ve 87/11594 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kurulmuş, müstakil bütçeli kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluştur.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97 inci maddesinde; belediyelerin bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili oldukları, belediyeye tekel olarak verilmiş işlerin kendi özel hükümlerine tabi olacağı, 2560 sayılı Yasanın tarife tespit esaslarını belirleyen 23 üncü maddesinde de; ASKİ'nin su satışı tarifesi, yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve %10'dan aşağı olmayacak nispetinde bir kar oranını ekleyerek belirleyeceği kurala bağlanmıştır.

Bu durumda Kanunun kendisine tanıdığı bir yetkiyle, ancak rekabet koşullarının bulunmadığı, piyasanın kendi kendini düzeltmediği, bilgi akışlarının tam ve homojen olmadığı bir piyasada su fiyatlarını tespit eden ASKİ'nin her ay ÜFE oranında artışı esas alan fiyatlandırma sisteminin maliyet-fiyat dengesini bozduğu görülmektedir. Ön araştırma raporunda, ASKİ'nin ortalama su fiyatlarının birim su maliyetlerine oranla oldukça yüksek olması karşısında 2003-2005 döneminde yüksek karlılığa ulaştığı, ASKİ yetkililerince elde edilen karın su ve kanalizasyon hizmetleri dışında, üst yapı ve sanat yapıları, aydınlatma, kaldırım, yeşillendirme, alt ve üst geçitlerin yapımında kullanıldığının ifade edildiği, Ankara'daki konut abonelerinin diğer illerdeki su tüketicilerine oranla eşdeğer tüketimde önemli ölçüde fazla su ve atık su bedeli ödemek zorunda kaldığı belirtilmektedir.

Şebeke suyu pazarına girişlerin kapalı olduğu Ankara'da yasal bir tekel durumunda bulunan ASKİ'nin görev tanımı, tüketici faydası ile tarife belirleme esaslarında ..."%10'dan aşağı olmamak üzere belirleyeceği kar oranı"nın karşılaştırılıp değerlendirilmesi yönünde 4054 sayılı Yasanın 6 inci maddesi kapsamında bir hakim durumun kötüye kullanılması hali bulunup bulunmadığının açıklığa kavuşturulması için soruşturma açılması gerektiği görüşüyle karara karşıyım.

**Süreyya ÇAKIN**  
**Kurul Üyesi**