

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,**

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2002-2-52  
**Karar Sayısı** : **03-28/349-149**  
**Karar Tarihi** : 1.5.2003

**A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Mustafa PARLAK (Başkan Y.)  
**Üyeler** : A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY,  
Murat GENCER, Rıfki ÜNAL,  
Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI, Tuncay SONGÖR,  
Kublay ATASAYAR, M. Sıraç ASLAN

**B- RAPORTÖRLER:** Hakan BİLİR, A.Ogün SARI, Ekrem KALKAN,  
Adnan AKGÜN

**C- ŞİKAYET EDEN :** - Türk Telekomünikasyon A.Ş.  
Turgut Özal Bulvarı 06103 Aydınlikevler/Ankara

**D- HAKKINDA İNCELEME YAPILANLAR:**

- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.  
Meşrutiyet Cad. No:153 Beyoğlu/İstanbul
- Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.  
Mehmet Akif Mah. Star Sok. No:2 İkitelli/İstanbul

**E- DOSYA KONUSU:** Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turkcell) ve Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. (Telsim)'nin fiyat tarifelerine ilişkin uygulamalarıyla 4054 sayılı Rekebetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettikleri iddiası.

**F- İDDİALARIN ÖZETİ:** Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) tarafından yapılan başvuruda; Türk Telekom'un Turkcell ve Telsim ile imzaladığı "Şebekeler Arası İrtibat ve İşbirliği Sözleşmeleri" gereğince GSM-PSTN aramaları için GSM operatörleri tarafından Türk Telekom'a alan içi 1.4 cent/dk, alan dışı 2.5 cent/dk ödendiğini, Turkcell ve Telsim GSM operatörlerinin kendi aralarındaki aramaları için çağrı sonlama ücreti olarak 20 cent/dk ödedikleri; GSM-PSTN çağrı sonlama ücretlerinin GSM-GSM çağrı sonlama ücretlerinden 18.6-17.5 cent/dk daha ucuz olmasına rağmen Turkcell ve Telsim'in fiyat tarifelerine bu fiyat farkını yansıtmadıkları, GSM-GSM tarifelerinin, GSM-PSTN tarifelerine eşit ya da GSM-PSTN tarifelerinden daha düşük olduğu, ayrıca GSM-GSM arama fiyatlarının PSTN'e uygulanan yüksek fiyatlardan elde edilen gelirlerle sübvansede edildiği, bunun sonucu olarak da Türk Telekom aleyhine bir yapılanmanın önü açılarak, 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği iddia edilmektedir.

**G- DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 8.7.2002 tarih ve 3003 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 6.9.2002 tarih ve 2002-2-52/BN-02-EK ile 7.10. 2002 tarih ve 2002-2-52/BN-02-EK bilgi notları Rekabet Kurulu'nun 18.10.2002 tarih ve 02-63/791-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

6.11.2002 tarihi itibarıyla hakkında önaraştırma açılan konularda; 12.1.2003 tarihi itibarıyla ise düzenlenen 9.12.2002 tarih ve 2002-2-52/ÖA-02-HB sayılı önaraştırma raporu hakkında Telekomünikasyon Kurulu'nun görüşü talep edilmiştir.

Telekomünikasyon Kurulu, Rekabet Kurumu kayıtlarına 26.12.2002 tarih, 9815 sayı ve 25.3.2003 tarih ve 2397 sayı ile intikal eden yazılarıyla konuya ilişkin görüşünü göndermiştir.

20.3.2003 tarih ve 03-18/212-M sayılı Kurul toplantısında ise 4054 sayılı Kanun'da öngörülen karar yeter sayısının bulunmaması nedeniyle konu hakkında bir işlem yapılamayacağına ve konunun gerekli nisap oluşuncaya kadar Kurul gündeminde tutulmasına karar verilmiştir.

9.12.2002 tarih ve 2002-2-52/ÖA-02-HB sayılı önaraştırma raporu ile Telekomünikasyon Kurulu'nun görüşleri Kurul'un 10.4.2003 tarih ve 03-23/283-M sayılı toplantısında ele alınarak; gündemde yer alan ve ortak noktaları bulunması sebebiyle birlikte görüşülmeye açılmış olan tüm konulara ilişkin her bir şikayet ile ilgili inceleme ve araştırma sonuçları tasnif edilerek, rekabet ihlali olduğu yönünde tespit ve değerlendirme bulunmadığından şikayetin reddini gerektiren ve ayrıca soruşturma açılması yönünde ciddi ve yeterli bulgunun mevcut olduğu sonuçların, somut isnatlar belirtilerek ayrı ayrı ve alınacak kararlara esas teşkil etmek üzere her şikayet konusuna göre tefrik edilmiş metinler halinde, hukuki dayanak ve gerekçeleri de belirtilerek Kurul gündemine ayrı önergeler ile getirilmesine karar verilmiştir.

Bu karar üzerine hazırlanan 22.4.2003 tarih ve 2002-2-52/B.N.-03-H.B. sayılı bilgi notu, 28.4.2003 tarih ve REK.0.06.00.00/41 sayılı Başkanlık önergesi ile Kurul'un 03-28 sayılı toplantısında görüşülerek karar verilmiştir.

**H- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** Başvuru konusu ile ilgili olarak; Ulaştırma Bakanlığı ve işletmeciler arasında imzalanan ve daha sonra Telekomünikasyon Kurumu'na devredilen imtiyaz sözleşmelerinde yer alan "Birim Temel Ücret" uygulaması ve Telekomünikasyon Kurumu tarafından yapılan fiyat düzenlemeleri ve özellikle çağrı sonlandırma yönünden GSM-PSTN ve GSM-GSM trafiklerinin birbirlerinin rakibi olmadıkları gözönüne alındığında, iddiaların doğruluğunun tespit edilemediği ve konu hakkında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı ifade edilmiştir.

## İ- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

Türk Telekom tarafından yapılan başvuruda özetle, maliyet farklarına rağmen GSM-PSTN aramalarının GSM-GSM aramalarından daha yüksek veya eşit olduğu ve bu durumun Türk Telekom aleyhine sonuçlar doğurduğu belirtilmektedir. Söz konusu başvurudan anlaşıldığı üzere, Türk Telekom, GSM-PSTN aramalarının daha düşük veya GSM-GSM aramalarının daha yüksek olması gerektiğini, bu anlamda halihazırdaki mevcut uygulamaların rekabet ihlali olduğunu iddia etmektedir.

Söz konusu şikayetin değerlendirilmesinde temel olarak;

- GSM-PSTN ve GSM-GSM trafiklerin birbirlerinin rakibi olup olmadığı ve söz konusu trafiklere ait fiyatlandırmalar ile rekabetin ne derecede etkilendiği,
- GSM-PSTN ve GSM-GSM tarifelerinin belirlenmesinde düzenlemelerin rolü

şeklindeki iki nokta gözönüne alınmıştır.

Birim Temel Ücret (BTÜ) kavramına ilişkin olarak, Ulaştırma Bakanlığı ile Telsim ve Turkcell arasında imzalanan ve daha sonra Telekomünikasyon Kurumu'na devredilen imtiyaz sözleşmelerinin 13. maddesinde "*Kurum, Türk Telekom'un şebekelerinden işletmecinin şebekesine doğru yapılacak aramalarda uygulanacak ücretlerin, işletmecinin uyguladığı Birim Temel Ücret'in altında olmamasını sağlayacaktır. Birim Temel Ücret, İşletmecinin Türk Telekom'a bildirdiği ve Türk Telekom çıkışlı trafiğe uygulanacak asgari ücrettir.*" ifadeleri yer almaktadır.

İşletmeciler arasında BTÜ'nün nasıl tespit edileceği ve uygulanacağı tartışma konusu olmuş ve işletmeciler birçok defa Ulaştırma Bakanlığı ve Telekomünikasyon Kurumu'na başvurmuşlardır. Telekomünikasyon Kurumu tarafından işletmecilere gönderilen BTÜ yorumu, azami tarifeleri gösteren tablolar ve ilgili düzenlemeler aşağıdaki gibidir:

- 1- GSM işletmecileri, her bir kalemi "Azami Standart Tarife" (B sütunu) ücretlerinin altında veya eşit olan en az bir "Genel Standart Tarife Paketi" yayınlacaklardır.
- 2- Genel Standart Paketinde yer alan konuşma ücreti, Türk Telekom'a BTÜ olarak bildirilecek rakamdır. Birden fazla standart tarife paketi yayımladığı takdirde tesis ücretine bakılmaksızın en düşük konuşma ücreti Türk Telekom'a bildirilecek BTÜ olacaktır
- 3- Her bir genel paket için,  
"*(aylık sabit ücret/60)+Konuşma Ücreti ≥ BTÜ*" olacaktır.
- 4- GSM işletmecileri abonelerine B sütununda verilen azami standart tarifenin dışında değişik tarifeler uygulayabilirler.

Tablo 1. 17.9.2002 itibarıyla KDV Dahil Azami Ücret Tarifesi

Hizmetin Türü	A-Abone Hizmetleri ile İlgili Azami Fiyatlar	B-Abone Hizmetleri ile İlgili Azami Standart Tarife
1-Aylık Sabit Ücret	A11	A12
2-PSTN-GSM	-	A22
3-GSM-PSTN	A31 (946.811 TL)	A32 (560.073 TL)
4-GSM-GSM	A41 (946.811 TL)	A42 (560.073 TL)

Tablo 2:GSM İşletmecilerinin Örnek Tarife Paketleri

Tarife Paketleri	Standart Tarife	x1 Tarife	x2 Tarife	x3 Tarife
1-Aylık Sabit Ücret	B11	B12	B13	B14
2-PSTN-GSM	-	-	-	-
3-GSM-PSTN	B31	B32	B33	B34
4-GSM-GSM	B41	B42	B43	B44

Aynı yazı içerisinde BTÜ'nün değeri ve sağlaması gereken koşullar şu şekilde belirtilmiştir:

- 1- BTÜ'nün sağlaması gereken koşul, " $B31 \leq A32$ "
- 2- GSM tarifeleri içinde "Standart Tarife"de yer alan tarifelere göre BTÜ'nün değeri, " $BTÜ=B31$ " (Birden fazla standart tarife paketi yayınlanması halinde, en düşük konuşma ücreti BTÜ olacaktır.)
- 3- GSM diğer tüm tarife paketleri için,  
Aylık Sabit Ücret/60+Konuşma Ücreti  $\geq$  BTÜ eşitsizliğini sağlayacaktır.  
(örnek:  $B12/60+B32 \geq BTÜ$ )

Yukarıda yer verilen bilgilerden; Türk Telekom'un kendi abonelerine uygulayacağı GSM tarifesindeki bir dakikalık konuşma ücretinin BTÜ'nün altında olamayacağı, BTÜ'nün, GSM firmaları tarafından Türk Telekom'a bildirileceği, Telekomünikasyon Kurumu'nca belirlenen tavan fiyat listesine göre standart tarifelerdeki GSM-PSTN konuşma ücretinin aynı zamanda BTÜ'ye eşit olduğu, BTÜ'nün üst sınırı ve Türk Telekom ile GSM işletmecilerinin abonelerine uygulayacağı tarifelerin üst sınırının, Telekomünikasyon Kurumu'nca belirlenecek tavan fiyatları geçemeyeceği anlaşılmaktadır.

Yukarıda da değinildiği üzere Türk Telekom'un şikayet dilekçesinde, daha düşük maliyetli olmasına rağmen GSM-PSTN aramalarının GSM-GSM aramalarından daha yüksek veya tarifelerin eşit olduğu ve bu durumun Türk Telekom aleyhine sonuçlar doğurduğu ifade edilmektedir. Bir başka deyişle başvuruda, GSM operatörlerinin fiyatlandırma yaparken maliyetleri gözönüne almaları ve bu anlamda ya GSM-PSTN aramalarının daha düşük ya da GSM-GSM aramalarının daha yüksek fiyattan olması gerektiği belirtilmektedir.

Konu hakkındaki değerlendirme, öncelikle hangi trafiklerin birbirinin rakibi olduğu ve BTÜ'nün tarifelerin belirlenmesine etkisinin ne olduğu tespit edilerek yapılmıştır. İncelemenin temel noktasını, şikayetin bazı trafiklerin diğer trafiklerden elde edilen gelirlerle sübvansede edildiği olması karşısında, şikayet konusu trafiklerdeki fiyatlama politikalarının hangi trafikleri etkileyebileceği ve bunun rekabet açısından muhtemel sonuçlarının ne olabileceği oluşturmaktadır. Aşağıdaki tabloda hangi trafiklerin birbirinin rakibi olduğu ve ödeme tutarları gösterilmiştir.

Tablo 3: Rakip Trafik Tablosu

	Trafik	Aramayı Başlatana Kalan Tutar	Aramanın Sonladığı Tarafa Ödenen Tutar	Rakip Trafikler
1	PSTN-GSMx	6 cent	BTÜ - 6 cent	Diğer GSM-GSMx GSMx Şebeke İçi
2	GSMx-PSTN	Tarife- 1.4(2.5) cent	1.4 (2.5) cent	PSTN-PSTN Diğer GSM-PSTN
3	GSMy-GSMx	Tarife- 20 cent	20 cent	Diğer GSM- GSMx GSMx Şebeke İçi PSTN-GSMx

Öncelikle Türk Telekom'un GSM-PSTN tarifesinin yüksek olduğu varsayımından yola çıkarak, söz konusu trafiğin fiyatının düşmesi halinde ne olabileceğine bakılabilir. Eğer söz konusu trafiğin fiyatı düşürülürse bu durumdan GSM-GSM trafiği değil, PSTN-PSTN trafiği ve diğer GSM-PSTN trafiği olumsuz olarak etkilenecektir. Bir başka deyişle, fiyatların düşmesi halinde trafik buraya kayacaktır. Trafiğin buraya kayması halinde, PSTN olarak Türk Telekom daha fazla arabağlantı ücreti kazanabilecek olsa bile özellikle PSTN-PSTN ve diğer GSM-PSTN trafiklerinde de bir gelir kaybı olacaktır. Bu durumda Türk Telekom'un toplamda kazancının veya kaybının hesaplanması oldukça zordur.

İkinci olarak, Türk Telekom'un şikayetine konu olan GSM-GSM aramalarının düşük olabileceği varsayımından yola çıkarak, söz konusu trafiğin fiyatının artması halinde ne olabileceğine bakılabilir. Söz konusu trafiğin fiyatı arttırılırsa bu durumdan GSM-PSTN trafiği değil PSTN-GSM, diğer GSM-GSM ve GSM şebeke içi trafikleri olumlu olarak etkilenecektir. Bir başka deyişle, fiyatların yükselmesi halinde trafik buraya kayacaktır. Trafiğin buraya kayması halinde PSTN olarak Türk Telekom ancak PSTN-GSM aramalarından kazanç sağlayacak olsa bile, BTÜ uygulaması nedeniyle fiyatların diğer operatörlerce belirlenmekte olması yine GSM operatörleri lehine bir durum yaratacaktır.

Görüldüğü üzere GSM-PSTN trafiği genel anlamda GSM-GSM trafiğinin rakibi değildir. Bu anlamda söz konusu trafiklerin fiyatının başka rakip trafikler ve kriterler gözönüne alınarak belirlendiğinden bahsetmek mümkündür. Dolayısıyla GSM-GSM trafiğinin fiyatı başka koşullar altında oluşmaktadır ve bu anlamda, GSM-GSM trafiğinin GSM-PSTN trafiğinden elde edilen karlar ile sübvansede edilmediği söylenebilir.

Ayrıca daha önce de bahsedildiği üzere, GSM-GSM veya GSM-PSTN aramalarındaki fiyat değişmelerinin, Türk Telekom'un iddia ettiğinin aksine başka sonuçları (başka trafiklere etkisi) olacaktır. Bu anlamda GSM-PSTN ve GSM-GSM aramalarındaki arabağlantı maliyetlerinin farklılıklarına rağmen, trafikler arasında direkt bir ilişki tespit edilemediğinden, söz konusu trafiklerden kaynaklanan gelirler ile diğer bir trafiğin sübvansede edildiğine yönelik iddialar ispat edilememiştir.

Yukarıda yer verilen genel değerlendirme Telekomünikasyon Kurumu'nun düzenlemeleri içerisinde bulunan standart tarife ve diğer tüm tarifeler açısından da geçerlilik arz etmektedir. Bunun yanı sıra söz konusu tarifelerdeki düzenlemelerin bir gereği olarak bazı trafiklerin fiyatlamaları da belirlenmektedir. Örneğin standart tarifede BTÜ'ye eşit olan PSTN-GSM trafiği ve GSM-PSTN trafiklerinin eşitlenmesi sonucu GSM-PSTN trafiğinin fiyatıda BTÜ'ye eşitlenmiştir. Bu durumda ancak GSM-GSM aramalarının yükseltilmesi gerekir ki, burada da tarifeler tavan fiyat uygulaması nedeniyle belirli bir seviyenin üzerine çıkamamakta ve standart tarifedeki fiyatlamalarda GSM-GSM aramaları GSM-PSTN'ne ya eşit ya da daha düşük olmaktadır. Diğer tarife paketlerinde ise, "*Aylık Sabit Ücret/60+Konuşma Ücreti ≥ BTÜ*" formülü GSM şirketlerine sabit ücret ile oynayarak konuşma ücretini aşağıya doğru çekme fırsatı tanımaktadır. Bu durum yine çok konuşma yapılan şebekeler lehine bir gelişmeyi gündeme getirmektedir. Ancak yukarıda

açıklandığı üzere, GSM-GSM aramalarının başka kriterler ışığında belirlenen GSM-PSTN aramaları ile sübvansede edildiği yönündeki iddiaların geçerliliği halihazırdaki veriler çerçevesinde tespit edilememiştir.

## **J- SONUÇ**

Yukarıda yer verilen tespitler ve yapılan değerlendirmeler doğrultusunda; 9.12.2002 tarih ve 2002-2-52/ÖA-02-H.B. sayılı önaraştırma raporunda yer alan Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin GSM-PSTN çağrı sonlama ücretlerinin GSM-GSM çağrı sonlama ücretlerinden 18.6-17.5 cent/dk daha ucuz olmasına rağmen Turkcell ve Telsim'in fiyat tarifelerine bu fiyat farkını yansıtmadıkları ve GSM-GSM trafiğinin GSM-PSTN trafiğinden elde edilen gelir ile sübvansede edildiği ve bu durumun Türk Telekom aleyhine bir yapılanma yaratarak 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği iddialarının; Ulaştırma Bakanlığı ve İşletmeciler arasında imzalanan ve daha sonra Telekomünikasyon Kurumu'na devredilen imtiyaz sözleşmelerinde yer alan Birim Temel Ücret uygulaması ve Telekomünikasyon Kurumu tarafından yapılan fiyat düzenlemeleri ve özellikle çağrı sonlandırma yönünden GSM-PSTN ve GSM-GSM trafiklerinin birbirlerinin rakibi olmadıkları gözönüne alındığında, doğruluğunun tespit edilemediğine ve dolayısıyla dosya konusu iddialara ilişkin olarak bir soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına OY ÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

(Rekabet Kurulu'nun 01.05.2003 tarih ve 03-28/349-149 sayılı Kararı)

### **KARŞI OY GEREKÇESİ**

GSM operatörleri Türkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.'nin aralarında imzaladıkları "Şebekeler Arası İrtibat ve İşbirliği Sözleşmeleri" ile GSM-PSTN çağrı sonlandırma ücretleri ile GSM-GSM çağrı sonlandırma ücretleri arasındaki farkı fiyat tarifelerine yansıtmayarak GSM-GSM trafiğinin GSM-PSTN trafiğinden sübvansede edilerek Türk Telekomünikasyon A.Ş. aleyhine zarara yol açarak, 4054 sayılı Rekabetinin Korunması Hakkında Kanun'un ihlal edilmesi konusunda alınan Kurul Kararı'na; şikayet konularının esas itibariyle, yasası ile Telekomünikasyon Kurumu'na görev olarak verilmiş fiyat regülasyonu ve teknik düzenlemeler olması sebebiyle Kurul'umuzca karar oluşturulmasına gerek olmadığı kanaatiyle karşıyım.

Rıfki ÜNAL  
Kurul Üyesi