

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2019-2-019 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 20-08/82-49
Karar Tarihi : 06.02.2020

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK, Ahmet ALGAN,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN

B. RAPORTÖRLER: Tuğçe SAYER, Cemile YÜKSEK, Muhammet Murat KARAKAYA,
Şeyda EROL

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - TT Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş.
Gayrettepe Mahallesi, Yıldız Posta Caddesi, No: 40, Bodrum Kat,
Oda No: 13, Beşiktaş/İSTANBUL

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.
- Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş.
- Vodafone Telekomünikasyon A.Ş.
- Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş.
Temsilcileri: Av. Prof. Dr. İ. Yılmaz ASLAN, Av. Orhan ÜNAL
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza 38/8 Balmumcu,
Beşiktaş/İSTANBUL

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ'nin TBMM tarafından gerçekleştirilen "Kurumsal SMS Hizmet Alımı" ihalesindeki; Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin T.C. Ziraat Bankası A.Ş. tarafından gerçekleştirilen "Kurumsal (Bulk) SMS Hizmet Alımı İhalesi"ndeki ve T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından gerçekleştirilen "Toplu SMS Bilgilendirme Sistemi İhalesi"ndeki; Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen "Kurumsal Hizmet Alımı İhalesi"ndeki ve Aydın Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen "Toplu SMS Hizmet Alımı İhalesi"ndeki fiyatlandırma uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 29.05.2019 tarih ve 3619 sayı, 13.12.2019 tarih ve 8686 sayı ile intikal eden ve Türk Telekom Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş. (TT MOBİL) tarafından yapılan başvurularda; Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (TURKCELL), Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (VODAFONE), Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (SUPERONLINE) ve Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin (VODAFONE NET) SMS hizmet alımına ilişkin ihalelerdeki fiyatlandırma uygulamalarının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesini ihlal ettiği iddia edilmiştir. Başvurularda özetle;
- TT MOBİL ve VODAFONE'un da fiyat teklifi verdiği TBMM Milletvekili Hizmetleri Başkanlığı tarafından 10.05.2019 tarihinde pazarlık usulüne göre gerçekleştirilen "GSM Ses Data ve Kurum SMS Hizmet Alımı İhalesi"nin, 1,2 milyar adedi kapsayan "Kurumsal SMS Hizmet Alımı" kısmının TURKCELL tarafından kazanıldığı,
 - Toplu SMS hizmeti sunumu bakımından SMS çağrısını sonlandırabilmek için işletmecilerin diğer işletmeci şebekeleri ile arabağlantı kurması gerektiği, her bir

operatör nezdinde sonlanacak çağrılar bakımından ilgili operatör haricinde başka bir alternatifin bulunmadığı, dolayısıyla üst pazar konumunda bulunan TURKCELL şebekesinde sonlanacak çağrılar bakımından TURKCELL'in hâkim durumda olduğu,

- TURKCELL şebekesinde SMS sonlandırma pazarında hâkim durumda olan TURKCELL'in, bu durumunu alt pazar niteliğinde olan Toplu SMS hizmeti pazarında fiyat sıkıştırması uygulamak suretiyle kötüye kullandığı,
- Nitekim şikâyet konusu ile benzer iddiaların incelendiği 08.11.2018 tarih ve 18-42/670-329 sayılı Rekabet Kurulu (Kurul) kararında, ortalama SMS sonlandırma maliyetinin 2015 yılı için 0,4403 kuruş, 2016 yılı için 0,4407 kuruş, 2017 yılı için ise 0,4396 kuruş olarak hesaplanmış olduğu, söz konusu veriler esas alınarak 2019 yılında da ortalama SMS sonlandırma maliyetinin bu seviyelerde seyredeceği varsayılarak TT MOBİL tarafından toplu SMS sunumuna ilişkin ihalelerde birim fiyat olarak 0,4396 kuruşun altında fiyat teklifi sunulmadığı,
- Ancak TURKCELL tarafından kazanılan söz konusu ihalede sunulan teklifin kendi şebekesinde sonlanan SMS maliyetine eşit olan 0,43 kuruş/adet olduğu, ihale kapsamındaki SMS'lerden birinin bile TT MOBİL şebekesinde sonlanması halinde TURKCELL'in katlanacağı maliyetin 0,43 kuruştan yani kendi SMS sonlandırma maliyetinden büyük olacağı ve dolayısıyla TURKCELL'in vermiş olduğu teklifin maliyet altı olduğu,
- Bununla birlikte, ortalama toplu SMS sonlandırma maliyetinin, 2018 yıl sonu itibarıyla mobil işletmecelerin sahip olduğu pazar payları üzerinden hesaplanması halinde ise 0,44076 kuruş/adet olacağı, bu durumun da TURKCELL tarafından verilen teklifin katlandığı maliyetleri karşılayamayacak seviyede olduğunu gösterdiği, bu bağlamda söz konusu TURKCELL teklifi karşısında TT MOBİL'in benzer bir teklifi kârlı bir şekilde sunabilmesinin mümkün olmadığı,
- 2018 yılında TT MOBİL şebekesinden başlatılan toplu SMS çağrılarının toplam büyüklüğünün (.....) milyar adet olduğu, söz konusu ihale kapsamındaki 1,2 milyar adetlik toplu SMS'nin ise TT MOBİL'in ilgili dönemde gerçekleştirdiği toplu SMS çağrılarının toplamının %(.....)'sine denk geldiği, bu çerçevede TURKCELL'in söz konusu fiyat uygulamaları ile kazanmış olduğu TBMM ihalesinin pazarda önemli bir etkiye yol açtığı ve TT MOBİL'i pazardan dışlayıcı nitelik taşıdığı,

iddia edilmiş ve TURKCELL'in yukarıda özetlenen davranışları ile 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği belirtilerek gereğinin yapılması ve geçici tedbir kararı alınması talep edilmiştir.

(3) Kurum kayıtlarına 13.12.2019 tarih ve 8686 sayı ile intikal eden ve TT MOBİL tarafından yapılan ek başvuruda özetle;

- Son dönemde TURKCELL ve VODAFONE tarafından ihalelerde sadece kendileri değil, kendileri ile aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer alan SUPERONLINE ve VODAFONE NET üzerinden de teklif verildiği, bu yolla maliyet altı teklif verilmemesine yönelik Kurum değerlendirmelerinin aşılına çalışıldığı,
- TT MOBİL'in de teklif verdiği Ziraat Bankası A.Ş. (ZİRAAT BANKASI) tarafından 16.10.2019 tarihinde gerçekleştirilen "Bulk SMS Hizmeti Alımı İhalesi"nin ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından 06.11.2019 tarihinde gerçekleştirilen "Toplu

SMS Bilgilendirme Sistemi İhalesi'nin¹ VODAFONE NET tarafından kazanılmış olduğu, ilgili ihalelere VODAFONE NET tarafından maliyet altı teklif verildiğinin değerlendirildiği,

- Ayrıca, TT MOBİL'in de teklif verdiği 22.11.2018 tarihinde Muğla Büyükşehir Belediyesi (Muğla BŞB) tarafından gerçekleştirilen "Kurumsal SMS Hizmet Alımı İhalesi"nin ve 22.11.2019 tarihinde Aydın Büyükşehir Belediyesi (Aydın BŞB) tarafından gerçekleştirilen "Toplu SMS Hizmet Alım İhalesi"nin SUPERONLINE tarafından kazanılmış olduğu, ilgili ihalelere SUPERONLINE tarafından maliyet altı teklif verildiğinin değerlendirildiği,
- Toplu SMS hizmeti sunumu bakımından SMS çağrısını sonlandırabilmek için işletmecilerin diğer işletmeci şebekeleri ile arabağlantı kurması gerektiği, her bir operatör nezdinde sonlanacak çağrılar bakımından ilgili operatör haricinde başka bir alternatifin bulunmadığı, dolayısıyla başvuru konusu iddialar kapsamında, üst pazar konumunda bulunan TURKCELL şebekesinde sonlanacak çağrılar için TURKCELL'in, VODAFONE şebekesinde sonlanacak çağrılar için de VODAFONE'un hâkim durumda olduğu,
- TURKCELL şebekesinde SMS sonlandırma pazarında hâkim durumda bulunan TURKCELL'in ve VODAFONE şebekesinde SMS sonlandırma pazarında hâkim durumda bulunan VODAFONE'un bu hâkimiyetini, alt pazar niteliğinde olan toplu SMS hizmeti pazarında aynı ekonomik bütünlük içerisinde bulunan VODAFONE NET ve SUPERONLINE tarafından sunulan teklifler yoluyla fiyat sıkıştırması uygulamak suretiyle kötüye kullandığı,
- Şikâyet konusu ile benzer iddiaların incelendiği 08.11.2018 tarih ve 18-42/670-329 sayılı Kurul kararında, ortalama SMS sonlandırma maliyetinin 2015 yılı için 0,4403 kuruş, 2016 yılı için 0,4407 kuruş, 2017 yılı için ise 0,4396 kuruş olarak hesaplanmış olduğu, söz konusu veriler esas alınarak 2019 yılında da ortalama SMS sonlandırma maliyetinin bu seviyelerde seyredeceği varsayılarak TT MOBİL tarafından toplu SMS sunumuna ilişkin ihalelerde birim fiyat olarak 0,4396 kuruşun altında fiyat teklifi sunulmadığı,
- Ancak VODAFONE NET tarafından SGK ihalesinde 0,406 kuruş, SUPERONLINE tarafından Muğla BŞB ihalesinde 0,433 kuruş ve Aydın BŞB ihalesinde 0,437 kuruşluk teklif sunulduğu,
- Bununla birlikte, ortalama toplu SMS sonlandırma maliyetinin, 2018 yıl sonu itibarıyla mobil işletmecilerin sahip olduğu pazar payları üzerinden hesaplanması halinde ise (.....) kuruş/adet olacağı, bu durumun da SUPERONLINE ve VODAFONE NET tarafından verilen tekliflerin katlanılan maliyetleri karşılayamayacak seviyede olduğunu gösterdiği, bu bağlamda söz konusu SUPERONLINE ve VODAFONE NET teklifleri karşısında TT MOBİL'in benzer bir teklifi kârlı bir şekilde sunabilmesinin mümkün olmadığı,
- 2018 yılında TT MOBİL şebekesinden başlatılan toplu SMS çağrılarının toplam büyüklüğünün 7,9 milyar adet olduğu, ZİRAAT BANKASI ihalesinin 900 milyon adet, SGK ihalesinin 170 milyon adet, Muğla BŞB ihalesinin 60 milyon adet, Aydın BŞB ihalesinin 25 milyon adet SMS'yi içerdiği göz önüne alındığında ilgili ihalelerin TT MOBİL'in ilgili dönemde gerçekleştirdiği toplu SMS çağrılarının toplamının %(.....)'sına denk geldiği, bu çerçevede SUPERONLINE ve VODAFONE NET'in

¹Sunulan bilgilere göre, ilgili ihale ilk aşamada VODAFONE NET tarafından kazanılmış olup daha sonra ihale teklif mektubunda yaşanan sorun nedeniyle VODAFONE NET'in teklifi değerlendirme dışı bırakılmış ve ihale, en iyi ikinci teklifi veren TT MOBİL'de kalmıştır.

söz konusu fiyatlama uygulamaları ile kazanmış olduğu ihalelerin pazarda önemli bir etkiye yol açtığı ve TT MOBİL'i pazardan dışlayıcı nitelik taşıdığı

ileri sürülmüş, TURKCELL, SUPERONLINE, VODAFONE ve VODAFONE NET'in yukarıda özetlenen davranışları ile 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği belirtilerek gereğinin yapılması ve geçici tedbir kararı alınması talep edilmiştir.

- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Başvuruların elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olması sebebiyle 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun (EHK) 7. maddesinin ikinci fıkrası gereğince Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumundan (BTK) alınan 15.10.2019 tarih ve 58423 sayılı görüş akabinde 01.11.2019 tarih ve 2019-2-019/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu hazırlanmıştır. Söz konusu raporun görüşüldüğü 07.11.2019 tarihli Kurul toplantısında, anılan iddialara yönelik soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespit edilmesi amacıyla önaraştırma yapılmasına 19-38/589-M sayı ile karar verilmiştir.
- (5) Kurulun 17.12.2019 tarih ve 19-45/771-M sayılı toplantısında, 2019-2-044/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu'ndaki iddialara ilişkin olarak önaraştırma yapılmasına ve dosyanın 07.11.2019 tarih ve 19-38/589-M sayılı Kurul kararıyla başlatılan önaraştırma ile birleştirilmesine hükmedilmiştir.
- (6) Yapılan önaraştırma neticesinde hazırlanan 28.01.2020 tarih ve 2019-2-019/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu 06.02.2020 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek işbu nihai karar tesis edilmiştir.
- (7) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, TURKCELL, SUPERONLINE, VODAFONE ve VODAFONE NET'in hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiasına ilişkin olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı kanaat ve sonucuna ulaşılmıştır.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İncelenen Taraflar

I.1.1. Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (TURKCELL)

- (8) 05.10.1993 tarihinde kurulan ve 27.04.1998 tarihinde Ulaştırma Bakanlığı ile 25 yıllık GSM lisans anlaşması imzalayan TURKCELL'in faaliyet konuları "GSM-Pan Avrupa Mobil Telefon Sistemi" ihalesinde öngörülen iş ve hizmetler ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'na aykırı olmamak üzere her türlü telefon, telekomünikasyon ve benzeri hizmetler ve IMT-2000/UMTS hizmet ve altyapılarına ilişkin yetkilendirme kapsamındaki faaliyetler olarak belirlenmiştir. TURKCELL iştirakleri aracılığıyla Ukrayna, KKTC, Belarus, Hollanda ve Almanya'da da faaliyette bulunmaktadır. Bununla birlikte 2006 yılında kule ve altyapı hizmetleri sunmak üzere TURKCELL'in %100 iştiraki olarak Global Tower kurulmuştur. Halka açık bir şirket olan (%48,95) TURKCELL'in %51 oranında hissesi TURKCELL Holding A.Ş.'ye aittir.

I.1.2. Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (SUPERONLINE)

- (9) 2004 yılında kurulan ve Turkcell Grubu'nun bünyesinde faaliyet gösteren SUPERONLINE, kablolu ağlar üzerinden internet erişiminin sağlanması hizmetleri (internet servis sağlayıcılığı, sabit telefon hizmeti, altyapı işletmeciliği hizmeti, uydu haberleşme hizmetleri, kablolu yayın hizmeti, sanal mobil şebeke işletmeciliği hizmeti) vermektedir. Teşebbüs, bireysel, kurumsal ve toptan segmentteki müşterilerine; ses, veri, genişbant internet erişimi, toplu ses taşıma, kiralık veri hattı hizmetleri ve katma değerli servisler sunmaktadır.

I.1.3. Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (VODAFONE)

- (10) VODAFONE, 24.05.2006 tarihinde Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.'nin

Vodafone Grubu'na dâhil olması sonucunda Türkiye'de faaliyetine başlamış olup, kurumsal ve bireysel kullanıcılara yönelik ses ve veri hizmetleri sunmaktadır. VODAFONE, BTK düzenlemeleri çerçevesinde; sabit telefon, internet servis sağlayıcılığı, altyapı işletmeciliği, uydu haberleşme ve sanal mobil şebeke hizmetlerini sunabilecek şekilde yetkilendirilmiştir.

- (11) VODAFONE'un tüm hisseleri Vodafone Holding A.Ş.'ye (VODAFONE HOLDİNG) aittir. VODAFONE HOLDİNG, %99,96 hissesine sahip olan Vodafone International Holdings B.V.nin kontrolü altında bulunmaktadır.

I.1.4. Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. (VODAFONE NET)

- (12) 2006 yılında kurulan ve VODAFONE bünyesinde faaliyet gösteren VODAFONE NET, kablolu ağlar üzerinden internet erişiminin sağlanması hizmetleri (internet servis sağlayıcılığı, sabit telefon hizmeti, altyapı işletmeciliği hizmeti, uydu haberleşme hizmetleri, kablolu yayın hizmeti, sanal mobil şebeke işletmeciliği hizmeti) alanında faaliyet göstermektedir. Teşebbüs, bireysel, kurumsal ve toptan seviyede müşterilerine, ses, veri, genişbant internet erişimi, toplu ses taşıma, kiralık veri hattı hizmetleri ve katma değerli servisler sunmaktadır.

I.2. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) Görüşü

- (13) Dosya kapsamında BTK tarafından gönderilen ilk görüş yazısında özetle;
- Benzer konuda 2016 ve 2017 yıllarında toplu SMS hizmeti sunan işletmeciler tarafından kamu toplu SMS ihaleleri kapsamında mobil şebeke işletmecilerinin SMS sonlandırma ücretlerinin altında perakende birim toplu SMS ihale ücreti belirledikleri iddiaları çerçevesinde çeşitli rekabetçi kaygılar içeren başvuruların BTK'ye yapılmış olduğu,
 - Konu ile ilgili olarak mobil şebeke işletmecilerinden istenilen toplu SMS ihale verilerinin incelenmesinin akabinde, mobil şebeke işletmecilerinin bazı ihaleler kapsamında gerçekleşen perakende birim SMS ücretlerinin, toptan seviyede BTK tarafından belirlenerek söz konusu işletmeciler tarafından uygulanan SMS sonlandırma ücretlerinden düşük olduğu tespit edilerek 22.02.2017 tarihli ve 2017/İK-SRD/58 sayılı kararın alındığı,
 - Bu karar gereği mobil şebeke işletmecilerince teklif edilecek perakende toplu SMS ihale ücretlerinde, her bir SMS için anılan işletmecilerce uygulanan toptan ücret olan SMS sonlandırma ücret seviyesinin dikkate alınması gerektiği hususunun mobil şebeke işletmecileri ile şikâyet sahibi işletmecilere iletildiği,
 - Mobil haberleşme pazarında mobil şebeke işletmecilerinin tarifelerini ilgili mevzuat ve BTK düzenlemelerine aykırı olmayacak şekilde serbestçe belirleyebildikleri, toplu SMS sunumuna ilişkin ise BTK tarafından yapılan pazar analizleri ve/veya getirilen yükümlülükler kapsamında perakende düzeyde yapılan herhangi bir düzenleme bulunmadığı,
 - SMS'nin konu olduğu BTK tarafından gerçekleştirilen sadece iki adet toptan seviyede pazar analizi olduğu;
 - Söz konusu pazar analizlerinden ilki olan Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi çerçevesinde etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmeci olarak belirlenen TT MOBİL, TURKCELL ve VODAFONE'a ses/görüntülü arama hizmetlerinin yanı sıra SMS/MMS'nin toptan seviyede sonlandırılmasına ilişkin olarak arabağlantı sağlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık, referans arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama, tarife kontrolüne (maliyet esaslı) tabi olma, hesap ayırımı ve maliyet

muhasebesi ve nihai olarak ortak yerleşim yükümlülüklerinin getirilmesine karar verildiği,

- Bir diğer mobil pazar olan Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazar Analizi'ne göre ise, 31.12.2019 tarihine kadar TURKCELL'in ses/görüntülü arama, SMS/MMS ve internet erişim hizmetleri gibi son kullanıcılar tarafından talep edilebilecek hizmetlerin dâhil olduğu mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olmasına ve bu çerçevede erişim ve arabağlantı sağlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık, referans erişim teklifleri hazırlama ve yayımlama, tarife kontrolü, hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ile ortak yerleşim yükümlülüklerine tabi olmasına karar verildiği,
- Pazar analizleri kapsamında getirilen yükümlülükler çerçevesinde SMS sonlandırma ücretlerinin 12.04.2013 tarihli ve 2013/DK-ETD/201 sayılı BTK kararı ile revize edilerek Referans Arabağlantı Teklifleri'nde yer almak üzere, TURKCELL ve VODAFONE için 0,43 krş/adet, TT MOBİL için ise 0,47 krş/adet olarak belirlenmesine karar verildiği,
- Tarife kontrol yükümlülüğü kapsamında maliyet esaslı belirlenen SMS sonlandırma ücretlerinin, ayırım gözetmeme yükümlülüğü çerçevesinde mobil şebeke işletmecileri tarafından kendi perakende birimlerine sundukları SMS sonlandırma hizmeti için de uygulanması gerektiği,
- Bu esasın, 22.02.2017 tarihli ve 2017/İK-SRD/58 sayılı karara da konu olduğu üzere, özellikle toplu SMS pazarında perakende seviyede alternatif işletmecilerin mobil şebeke işletmecileri ile birlikte hizmet sunduğu ve anılan işletmecilerle şikâyet konusu ihaleler özelinde de rekabet ettiği; toptan seviyede ise alternatif işletmecilerin mobil şebeke işletmecileri ile perakende seviyede rekabet edebilmeleri için, yine aynı işletmecilerden SMS sonlandırma hizmeti almak zorunda olduğu durumlar için pazarda etkin rekabet koşulunun sağlanması adına önem arz ettiği,
- TT MOBİL'in başvurusu ele alındığında, bahse konu TBMM Toplu SMS ihalesinde TURKCELL tarafından verilen toplu SMS teklif fiyatının, 22.02.2017 tarihli ve 2017/İK-SRD/58 sayılı karar doğrultusunda, vergiler hariç kendi SMS sonlandırma ücret seviyesi baz alınarak belirlendiğinin görüldüğü

ifade edilmektedir.

(14) BTK tarafından gönderilen ikinci görüş yazısında ise özetle;

- BTK öncül ekonomik düzenlemelerinin temelini oluşturan pazar analizleri çalışmalarına bakıldığında; söz konusu iştiraklerin sadece Sabit Şebekede Çağrı Sonlandırma Pazarı'nda kendilerine numara tahsis edilmesi şartıyla, EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlendiği ve ilgili pazarda arabağlantı, ayırım gözetmeme ve şeffaflık yükümlülüklerine tabi tutulduklarının bilindiği,
- SUPERONLINE ve VODAFONE NET'in mobil pazarda SMS hizmetinin sunulması esnasında tabi oldukları BTK'nın öncül bir ekonomik düzenlemesinin bulunmadığı, ancak söz konusu işletmecilerin, ana işletmeciler olan TURKCELL ve VODAFONE'un birer iştiraki oldukları ve bu anlamda anılan işletmeciler ile ekonomik bir bütünlüğe sahip olduklarının bilindiği,
- BTK görev ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuata bakıldığında, düzenlemelerin 'işletmeci' kavramına dayandığı; 5809 sayılı EHK'de ise işletmecinin, '*yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirket,*' işaret ettiğinin görüldüğü,

22.02.2017 tarihli ve 2017/İK-SRD/58 sayılı BTK kararı kapsamında SMS ihale ücretlerine toptan ücret olan SMS sonlandırma ücretinin dikkate alınması hususunun yalnızca mobil şebeke işletmecilerini kapsadığı; bu nedenle, ekonomik bütünlük kavramı çerçevesinde ilgili mobil işletmecilerin kontrolündeki STH işletmecilerinin (SUPERONLINE ve VODAFONE NET) ilgili BTK kararı kapsamında yükümlü tutulan işletmeciler olarak ele alınamayacağı,

- Diğer taraftan; Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarı kapsamında tabi oldukları ayırım gözetmeme yükümlülüğü çerçevesinde mobil şebeke işletmecilerinin SMS sonlandırma hizmetini kendilerine ya da ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşullarda diğer işletmecilere de sunmaları gerektiği, mobil şebeke işletmecileri tarafından verilen SMS sonlandırma hizmetinin, hizmet verilen taraftan bağımsız olmak üzere, işletmecinin kendi perakende birimi ve/veya hizmet talep eden başka bir işletmeci arasında ayırım gözetmeden aynı fiyat seviyesinden (SMS sonlandırma ücretinden) sunulması gerektiği,
- TURKCELL ve VODAFONE'un sırasıyla iştirakleri olan SUPERONLINE ve VODAFONE NET'e uygulanan sonlandırma ücretinin de kendi sonlandırma ücretleri olan 0,43 kuruş/adet seviyesinden düşük olmaması gerektiği, her iki iştirak için de bir zorunlu girdi mahiyetinde olan 0,43 kuruş/adet seviyesinden düşük verilen tekliflerin, ilgili pazarda EPG'ye sahip olan mobil şebeke işletmecilerinin kendi iştiraklerine karşı ayırımcı bir davranış içerisinde olabileceği kuşkusunu yaratacağının değerlendirildiği,
- Başvuru kapsamında yer alan toplu SMS ihalelerinden sadece SGK tarafından gerçekleştirilen toplamda 170 milyon adetlik ihalede VODAFONE NET'in toplamda vergiler hariç 697.700 TL teklif verdiği; birim toplu SMS fiyatının ise 0,41 kuruş/adet seviyesi ile VODAFONE'un SMS sonlandırma ücreti olarak kendi iştirakinden almak zorunda olduğu 0,43 kuruş/adet seviyesinin altında kaldığı; ancak, birim fiyat teklif mektubunda ve birim fiyat teklif mektubunun ayrılmaz parçası ve eki olan birim fiyat teklif cetvelinde teklif ettiği fiyatların farklı olmasından ötürü "*uygun olmayan teklif mektubu temin edilmesi*" gerekçesiyle VODAFONE NET'in teklifinin değerlendirme dışı bırakıldığının görüldüğü, bu kapsamda VODAFONE NET'in teklifinin geçerli bir teklif olarak değerlendirilmemiş olduğunun görüldüğünden bir aykırılıktan bahsedilemeyeceğinin düşünüldüğü,
- SUPERONLINE'in teklifleri incelendiğinde de yukarıda bahsedilen hususlar çerçevesinde bir ihlalin olmadığını değerlendirildiği,
- Bununla beraber ekonomik bütünlük bağlamında TT MOBİL tarafından belirtilen iddialara ilişkin değerlendirmelerin Kurumumuz tarafından yapılmasında fayda görüldüğü

ifade edilmiştir.

I.3. Sektöre İlişkin Genel Bilgiler

- (15) Kısa mesaj hizmeti (*short message service* - SMS) yazılı mesajlaşma imkânı sağlayan; bireysel haberleşmenin yanı sıra bilgi servisi, eğlence, mobil pazarlama ve tanıtım amaçlı kullanılabilen bir telekomünikasyon hizmetidir. Bu hizmetin kişisel iletişim amaçlı bireysel mesajlar (P2P² mesajlar) ile kurum ve şirketlerin hedefledikleri kişilere içeriklerini topluca ulaştırmalarına imkân tanıyan toplu mesajlar (A2P³ ya da M2P⁴) olmak üzere ikiye

² Person to person (kişiden kişiye)

³ Application to person (uygulamadan kişiye)

⁴ Machine to person (makineden kişiye)

ayrılması mümkündür. Temel olarak toplu SMS, bir mesajın aynı anda çok sayıda kişiye iletilmesi olarak da tanımlanabilir. Bireysel SMS hizmeti yetkilendirilmiş GSM operatörleri (TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL) ile Sanal Mobil Şebeke Hizmeti (SMŞH) işletmecileri tarafından sunulabilmektedir. Toplu SMS hizmeti ise GSM operatörleri ve SMŞH işletmecilerinin yanı sıra Sabit Telefon Hizmeti (STH) işletmecileri tarafından da sunulabilmektedir. Toplu SMS hizmetlerine ilişkin olarak BTK tarafından perakende seviyede herhangi bir tarife kontrolü yükümlülüğü getirilmemiştir. Diğer bir deyişle toplu SMS perakende ücretleri işletmecilerce serbestçe belirlenebilmektedir.

- (16) Toplu SMS hizmeti, ihale kapsamında alınabileceği gibi ön ödemeli veya faturalı tarifeler yoluyla da alınabilmektedir. İhale kapsamında yapılan satışlarda, ihaleyi açan kurumun ihtiyaçlarına göre fizibilite çalışması yapılır ve teklifler hazırlanır. En iyi teklifi sunan işletmeci ise ihaleyi kazanarak toplu SMS hizmetini sunmaktadır. Ön ödemeli tarifelerde müşteri, ihtiyacı doğrultusunda ön ödemeli toplu SMS paketi satın almakta ve paket süresi boyunca ilgili hizmetten yararlanmaktadır. Süre sonunda pakette kalan kullanımlar iptal olmaktadır. Faturalı tarifelerde ise müşteri taahhütlü ya da taahhütsüz tarife seçeneklerinden birisiyle gönderim yapabilir. Taahhütsüz gönderimde standart gönderim ücreti üzerinden ay sonunda faturalandırılır. Taahhütlü tarifede ise taahhüde özel fiyatlar üzerinden gönderimleri ücretlendirilir.
- (17) Müşteriler, gönderecekleri toplu SMS'leri, hizmeti aldıkları sağlayıcı tarafından sunulan yazılım veya arayüz aracılığıyla iletmektedir. Müşteri, ilgili yazılım veya arayüzü kullanarak istediği içerikte metni oluşturup belirlediği hedef kitleye ilgili sağlayıcının altyapısı üzerinden gönderebilmektedir.
- (18) Herhangi bir şebekeye bağlı kullanıcının başka bir şebekeye bağlı kullanıcı ile iletişim kurabilmesi için iki şebeke arasında bağlantının bulunması gerekmektedir. Elektronik Haberleşme Kanunu'nda "arabağlantı" kavramı;

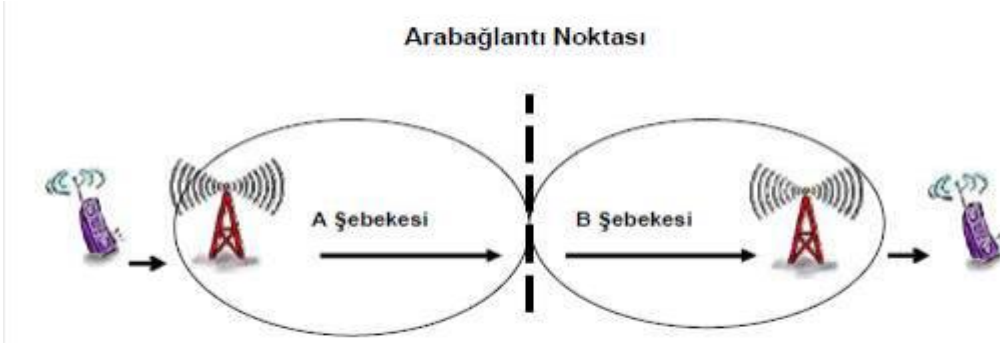
"Bir işletmecinin kullanıcılarının aynı veya diğer bir işletmecinin kullanıcılarıyla irtibatının veya başka bir işletmeci tarafından sunulan hizmetlere erişiminin sağlanmasını teminen, aynı veya farklı bir işletmeci tarafından kullanılan elektronik haberleşme şebekelerinin birbirlerine fiziksel ve mantıksal olarak bağlanması"

olarak tanımlanmaktadır.

- (19) Arabağlantının iki farklı elektronik haberleşme şebekesi arasında sağlanmasını müteakip taraflar arasında haberleşmenin gerçekleştirilebilmesi çağrı başlatma ve çağrı sonlandırma hizmetleri ile mümkün olabilmektedir.
- (20) Mobil şebekelerde sunulan çağrı sonlandırma (arabağlantı) hizmetleri kapsamında yer alan hizmetler, aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:
- Mobil şebekelerden başlatılarak mobil şebekelerde sonlandırılan çağrılar
 - Sabit şebekelerden başlatılarak mobil şebekelerde sonlandırılan çağrılar
- (21) Söz konusu çağrılara ilişkin olarak Şekil 1'de basit anlamda farklı mobil şebekeler arasındaki arabağlantı gösterilmektedir. Bu kapsamda, (A) şebekesinde başlayan bir çağrı, (A) ve (B) şebekesi arasında kurulmuş olan trafik değişim (arabağlantı) noktasından geçerek (B) şebekesine ulaşmakta, yani sonlanmaktadır⁵.

⁵ BTK Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarı (Nihai Doküman), Nisan 2017, Ankara, s. 6-7

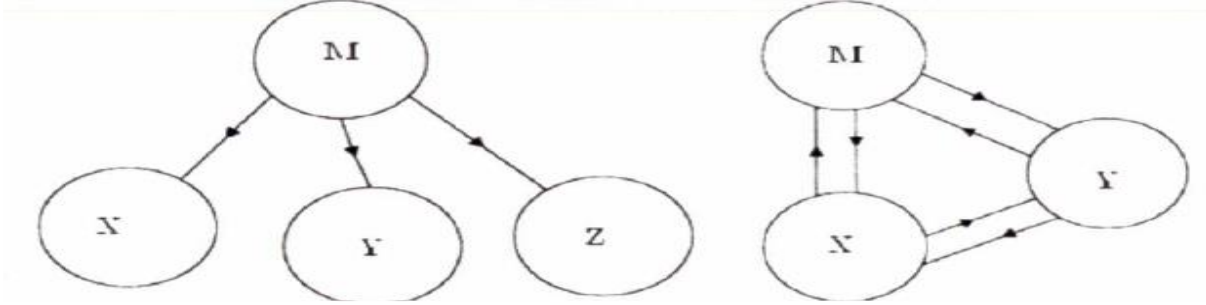
Şekil 1: Şebekeler Arasındaki Arabağlantı



Kaynak: BTK Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarı (Nihai Doküman)

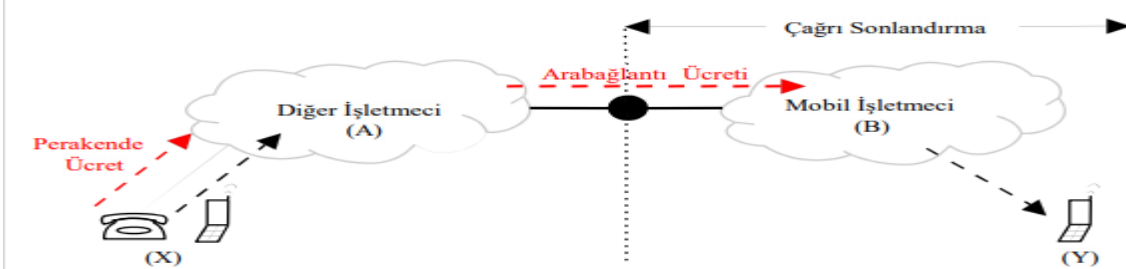
- (22) İşletmeciler arasında tesis edilecek hizmetin niteliğine ve özelliğine göre arabağlantı hizmeti tek yönlü veya çift yönlü olarak gerçekleştirilebilmektedir. Karşılıklı ve eş zamanlı haberleşmeyi gerektiren ses, görüntülü çağrı vb. hizmetlerde işletmeciler arasında genellikle çift yönlü arabağlantı gerçekleştirilirken, eş zamanlı bir iletişim gerektirmeyen, çoğunlukla bilgilendirme amacı taşıyan ve günümüzde sabit telefon hizmetleri (STH) sunan alternatif işletmeciler tarafından yaygın bir şekilde sunulan toplu SMS hizmetlerinde ve katma değerli telekomünikasyon hizmetlerinde tek yönlü arabağlantı gerçekleştirilmesi yeterli olabilmektedir.⁶

Şekil 2: Tek Yönlü ve Çift Yönlü Arabağlantı



- (23) Aşağıda yer verilen Şekil 3'te ise genel hatlarıyla mobil çağrı sonlandırma hizmeti gösterilmektedir. Söz konusu şekilde görüldüğü üzere, sabit veya mobil şebekeden mobil şebekeye doğru başlatılan herhangi bir çağrı, çağrıyı başlatan (A) işletmecisinin şebekesinden (B) işletmecisinin şebekesine teslim edilerek (B) işletmecisi tarafından sonlandırılmaktadır.⁷

Şekil 3: Genel Hatlarıyla Mobil Çağrı Sonlandırma Hizmeti



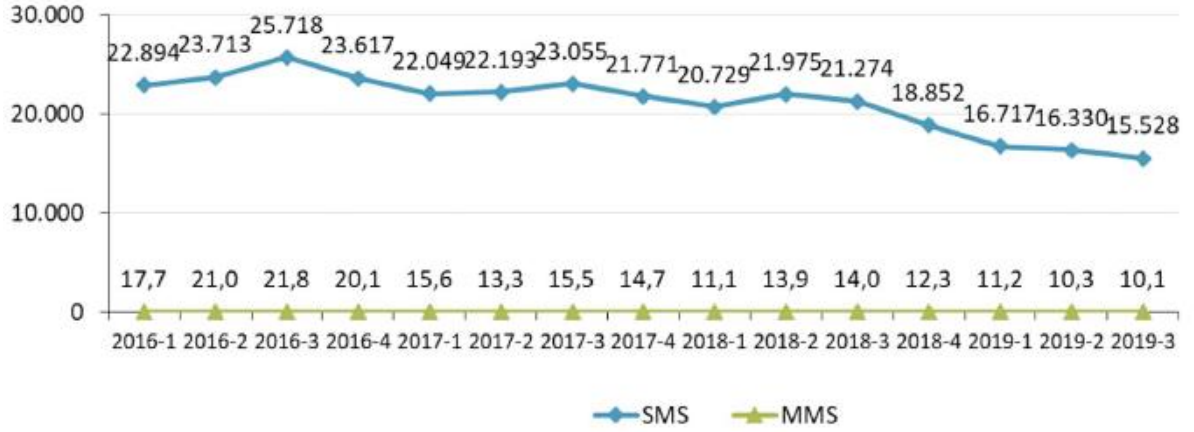
Kaynak: BTK Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarı (Nihai Doküman)

⁶ Ramazan ORAL, IP Arabağlantıya Geçiş Odaklı Düzenleyici Yaklaşımlar ve Türkiye İçin Öneriler, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Bilişim Uzmanlığı Tezi, Ankara 2014, s.8-9

⁷ BTK Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarı (Nihai Doküman), Nisan 2017, Ankara, s.7

- (24) Dolayısıyla herhangi bir şebekeye bağlı kullanıcının başka bir şebekeye bağlı kullanıcı ile iletişim kurabilmesi için iki şebeke arasında bağlantının bulunması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle işletmeciler abonelerine SMS hizmeti sunarken SMS gönderdikleri kullanıcının hizmet aldığı şebekeye erişim sağlamak zorundadır. Dolayısıyla perakende seviyede SMS hizmetinin sunulabilmesi için GSM hizmet sağlayıcılarından toptan seviyede "SMS sonlandırma hizmeti" alınması zorunludur.
- (25) Bir işletmecinin abonesine ait SMS'yi kendi şebekesinde sonlandıran işletmeci bu hizmet karşılığında sonlandırma ücreti almaktadır. Bu ücret "arayan öder" ilkesi çerçevesinde iletiyi başlatan operatör tarafından sonlandıran operatöre ödenir. Bu maliyet genellikle perakende tarifelere yansıtılarak aboneden tahsil edilir. Zira SMS sonlandırma ücreti SMS hizmeti sunumunda katlanılan en önemli değişken maliyeti teşkil etmektedir.
- (26) Burada önemli olan bir diğer nokta ise SMS sonlandırma hizmetinin ancak iletinin yönlendiği şebekeyi işleten operatörden alınabilecek bir hizmet olmasıdır. İletinin, karşı tarafa ulaşabilmesi için, karşı tarafın işletmecisinin şebekesinde sonlandırılması şarttır. Çağrıyı başlatan taraf çağrıyı daha ucuz bir ücretle sonlandıracak bir başka işletmeci seçmemekte ve aranan tarafın istediği çağrı sonlandırma ücretini ödemek zorunda kalmaktadır. Bu kapsamda BTK tarafından 17.06.2013 tarih ve 2013/DK-ETD/359 sayılı karar ile TURKCELL ve VODAFONE şebekelerinde sonlanan bir SMS için sonlandırma ücreti 0,43 krş, TT MOBİL şebekesinde sonlanan bir SMS için sonlandırma ücreti ise 0,47 krş olarak belirlenmiştir.
- (27) Toplu SMS hizmeti GSM operatörleri haricinde STH işletmecileri tarafından da verilebilmektedir. 2010 yılından itibaren BTK'den STH lisansı almış olan pek çok işletme bulunmaktadır ve bu işletmelerin bir kısmı toplu SMS hizmeti de sunmaktadır. STH işletmecileri bakımından da yukarıda ifade edilen SMS sonlandırma hizmetinin alınması zorunludur. Zira STH işletmecilerinin toplu SMS ilettiği kitle Türkiye'de bulunan GSM operatörlerinden birinden hizmet almakta ve dolayısıyla SMS'nin ulaştırılması için ilgili GSM şebekesine erişim gerekmektedir.
- (28) BTK'nın 19.04.2017 tarihli ve 2017/DK-SRD/131 sayılı kararı ile onaylanan Nisan 2017 tarihli Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi Nihai Dokümanı ile EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenen TT MOBİL, TURKCELL ve VODAFONE'a arabağlantı sağlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık, referans arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama, tarife kontrolüne (maliyet esaslı) tabi olma, hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ve nihai olarak ortak yerleşim yükümlülüklerinin getirilmesine karar verilmiştir. Ayrıca EPG'ye sahip işletmecilere getirilen yükümlülüklerin SMS/MMS sonlandırma hizmeti için de geçerli olacağı belirtilmiştir.
- (29) BTK tarafından yayımlanan 2019 yılı üçüncü çeyreğine ilişkin Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü Üç Aylık Pazar Verileri Raporu'na göre 2018 yılında gönderilen SMS adedi yaklaşık 83 milyar adet, 2019 yılı ilk üç çeyreğinde gönderilen SMS adedi ise yaklaşık 49 milyar adettir.

Şekil 4: 2016-2019 Yılları Arasında SMS/MMS Miktarı (Milyon Adet)



Kaynak: BTK Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü Üç Aylık Pazar Verileri Raporu

- (30) Yukarıda yer verilen şekilden de görüleceği üzere, Türkiye’de gönderilen SMS sayısı 2016 yılının üçüncü çeyreğinde 25,7 milyar seviyesine yükselmiş, ancak bu noktadan sonra düşüş eğilimi göstererek 2019 yılının üçüncü çeyreğinde 15,5 milyar seviyesine gerilemiştir. Söz konusu düşüşte, mobil data hizmetlerinin SMS ve MMS hizmetlerine alternatifler sunabilmesinin etkisi olduğu değerlendirilmektedir⁸. Bu çerçevede SMS hizmeti pazarının giderek daraldığı söylenebilecektir.
- (31) GSM işletmecilerinin 2018-2019 yıllarında adet bazında ve gelir bazında toplu SMS pazar payları ise aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo 1: GSM ve STH İşletmecilerinin Adet Bazında Toplu SMS Hizmetinden Elde Ettikleri Pazar Payları

Teşebbüsler	2018 Yılı Toplu SMS Adedi	2019 Yılı Toplu SMS Adedi	2018 Pazar Payı (%)	2019 Pazar Payı (%)
TURKCELL + SUPERONLINE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TT MOBİL	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE + VODAFONE NET	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
STH’ler	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)		100,0

Kaynak: Teşebbüsler tarafından sunulan bilgiler ve dosya kapsamında yapılan hesaplamalar.

- (32) Bu tablodan, 2019 yılında bir önceki seneye kıyasla TURKCELL ve SUPERONLINE ekonomik bütünlüğünün pazar payında (.....) puanlık bir düşüş gerçekleşirken şikâyetçi TT MOBİL ile VODAFONE ve VODAFONE NET ekonomik bütünlüğünün pazar payını arttırdığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda ise teşebbüslerin 2018 ve 2019 yılı itibarıyla toplam gelir, toplam SMS geliri ve toplam toplu SMS geliri yer almaktadır.

⁸ BTK Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarı (Nihai Doküman), s. 26.

Tablo 2: GSM İşletmecilerinin 2018-2019 Yıllarına Ait Toplam Gelir, Toplam SMS Geliri ve Toplam Toplu SMS Gelir Bilgisi

Teşebbüsler	Toplam Gelir		Toplam SMS Geliri		Toplam Toplu SMS Geliri	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
TURKCELL	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SUPERONLINE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE NET	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TT MOBİL	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler.

- (33) Tablo 2'den görüldüğü üzere, işletmecilerin toplu SMS hizmetinden elde ettiği gelirlerin toplam gelirleri içindeki payı 2018 yılında %(.....); 2019 yılında ise %(.....) olarak gerçekleşmiştir.

I.4. İlgili Pazar

I.4.1. İlgili Ürün Pazarı

- (34) Dosya kapsamında başvuru konusu iddialar toplu SMS hizmetine yöneliktir. Toplu SMS hizmetinin bireysel SMS hizmeti ile ikame edilip edilemeyeceği 28.03.2013 tarih ve 13-17/238-116 sayılı Kurul kararında tartışılmış ve toplu SMS ile bireysel SMS'nin kullanım amaçlarının farklı olması nedeniyle aynı pazarda olmadıkları belirtilmiştir.
- (35) Yukarıda da ifade edildiği gibi SMS sonlandırma hizmeti teknik olarak herhangi başka bir hizmet ile ikame edilememektedir. Ayrıca SMS'nin yöneldiği numara hangi şebekede yer alıyorsa sonlandırma hizmetinin de o şebekenin işletmecisinden alınması gerekmektedir. BTK'nin Nisan 2017 tarihinde yayımladığı Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarı başlıklı pazar analizi çalışması sonucunda "... mobil çağrı sonlandırma pazarı, ses/görüntülü arama ve SMS/MMS hizmetlerinin 2G, 3G ve 4.5G şebekelerde sonlandırılmasını içeren pazar olup, mobil çağrı sonlandırma pazarında gerek talep yönlü gerekse arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı; dolayısıyla, her bir mobil işletmecinin kendi mobil şebekesinde tek tedarikçi olduğu" tespitinde bulunulmuştur. Zira bir şebeke işletmecisinin çağrı sonlandırma ücretini artırması veya bu hizmeti vermemesi halinde çağrısını o şebekede sonlandırmak durumunda olan işletmecinin bu hizmeti başka bir operatörden alması teknik açıdan mümkün değildir.
- (36) Kurul benzer iddiayı incelediği 09.05.2012 tarihli ve 12-25/728-208 sayılı kararında toptan seviyedeki pazarı "*TURKCELL şebekesinde sonlanan SMS pazarı*" olarak tanımlamıştır. Bu çerçevede, Kurulun daha önceki kararlarına paralel olarak, üst pazar niteliğinde olan SMS sonlandırma pazarında ilgili ürün pazarının "*TURKCELL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı*" ve "*VODAFONE şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı*", alt pazar niteliğinde olan perakende SMS sunumunun ise "*perakende seviyede toplu SMS hizmeti pazarı*" olarak tanımlanabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

I.4.2.İlgili Coğrafi Pazar

- (37) Başvuru konusu hizmetler bakımından ülke çapında rekabet şartlarının homojen olması nedeniyle ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

I.5. Değerlendirme

I.5.1. Hâkim Durum Değerlendirmesi

- (38) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre, bir teşebbüsün madde hükmünde yasaklanan davranışlarda bulunması ancak söz konusu teşebbüsün hâkim durumda olmasıyla

mümkündür. 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hâkim durum şu şekilde tanımlanmaktadır: *“Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü”*.

- (39) Genel anlamda herhangi bir elektronik haberleşme şebekesine bağlı olan bir kullanıcının diğer elektronik haberleşme şebekelerine bağlı kullanıcılar ile iletişim kurabilmesi için söz konusu iki şebekenin birbirleriyle arabağlantısının bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla, mobil haberleşme pazarında işletmecilerin çağrı sonlandırma hizmetini verebilmeleri için çağrıyı başlatan işletmecinin şebekesi ile bir arabağlantı noktasının kurulması elzemdir.
- (40) Günümüzün teknolojik koşul ve olanaklarında çağrı sonlandırma hizmetinin bir alternatifinin olmaması nedeniyle çağrıyı başlatan taraf, çağrıyı daha ucuz bir ücretle sonlandıracak bir işletmeci seçememekte ve herhangi bir düzenlemenin olmaması durumunda aranan tarafın istediği çağrı sonlandırma ücretini ödemek zorunda kalmaktadır. Diğer bir ifade ile her bir işletmeci kendi şebekesinde sonlandırdığı çağrılar için, çağrı başlatmada sahip olduğu payından bağımsız bir şekilde çağrı sonlandırma pazarında %100 pazar payına sahip olmaktadır. Zira söz konusu işletmecinin abonelerine ulaşılabilmesi için çağrının o işletmecinin şebekesinde sonlandırılması gerekmektedir. Bu nedenle, her bir mobil işletmeci kendi şebekesinde çağrı sonlandırma anlamında tekel konumundadır. Bu doğrultuda ilgili dosya kapsamında TURKCELL'in TURKCELL şebekesinde sonlanan çağrılar bakımından; VODAFONE'un VODAFONE şebekesinde sonlanan çağrılar bakımından hâkim durumda olduğu değerlendirilmektedir.

1.5.2. Kötüye Kullanmaya İlişkin Değerlendirme

1.5.2.1. Rekabet Hukukunda Fiyat Sıkıştırması Teorisi

- (41) Dosya kapsamında yapılan başvuruda temel itibarıyla;
- I. VODAFONE NET'in, ZİRAAT BANKASI tarafından gerçekleştirilen “Kurumsal (Bulk) SMS Hizmet Alımı İhalesi”ndeki ve SGK tarafından gerçekleştirilen “Toplu SMS Bilgilendirme Sistemi İhalesi”ndeki,
 - II. SUPERONLINE'in Muğla BŞB tarafından gerçekleştirilen “Kurumsal Hizmet Alımı İhalesi”ndeki ve Aydın BŞB tarafından gerçekleştirilen “Toplu SMS Hizmet Alımı İhalesi”nde,
 - III. TURKCELL'in, TBMM tarafından “Kurumsal SMS Hizmet Alımı” ihalesinde maliyet altı teklif verdiği iddia edilmektedir.
- (42) Mezkûr iddialar ve ilgili ürün pazarına ilişkin değerlendirmeler dikkate alındığında, şikâyet konusu fiyatlama davranışının, fiyat sıkıştırması teorisi ile örtüştüğü görülmektedir. Şöyle ki, fiyat sıkıştırması, dikey bütünleşik ve üst (toptan) pazarda hâkim durumda bulunan bir teşebbüsün, bu pazarda üretimini kontrol ettiği girdinin toptan fiyatı ile bu girdiden üretilen alt pazar (perakende pazar) ürününün fiyatı arasındaki marjı (satış kârı), bu fiyatların düzeyinde değişiklikler yaparak kısması sonucunda oluşmaktadır. Bu davranışın altında yatan temel rekabet karşıtı endişe ise, daralan marj karşısında perakende pazarda faaliyet gösterebilmeleri bu girdiye bağlı olan, teşebbüse toptan fiyatı ödemek ve aynı zamanda teşebbüsün perakende fiyatıyla rekabet etmek durumunda kalan etkin alt pazar rakiplerinin kârlı/kazançlı ve kalıcı bir şekilde pazarda faaliyet göstermelerinin engellenmesidir.
- (43) Avrupa Birliği Komisyonu (Komisyon) düzenlemelerine göre fiyat sıkıştırması;
- Hâkim durumda bulunan firmanın, kendisinin de kullandığı hizmetler için alt pazarda rakiplerine sunduğu ücretler üzerinden rekabetçi pazarlarda kâr

sağlayamaması veya

- Hâkim durumdaki firmanın rakiplerine sunduğu erişim fiyatları ile hâkim durumdaki firmanın rekabetçi pazarda kullanıcılara sunduğu fiyatlar arasındaki marjın, etkin bir rakibin rekabetçi pazarda normal kâr sağlaması için yeterli olmaması

hallerinde ortaya çıkmaktadır⁹.

- (44) Başvuru konusuna bu çerçeveden yaklaşıldığında, dosyada, üst pazarda hâkim durumda olan ve perakende pazarda da faaliyet gösteren VODAFONE ve TURKCELL'in, toplu SMS hizmeti verilebilmesi için gerekli olan sonlandırma hizmetinin fiyatı ile ilgili ihale kapsamında ortaya çıkan perakende toplu SMS hizmetinin fiyatı arasındaki marjı kısarak rakiplerin faaliyetlerinin zorlaştırıp zorlaştırmadığı incelenmelidir.
- (45) Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'un (Kılavuz) 61. paragrafında;

"Fiyat sıkıştırması, dikey ilişkili pazarlarda faaliyet gösteren ve üst pazarda hâkim durumda bulunan bir teşebbüsün üst pazar ürünü fiyatı ile alt pazar ürünü fiyatı arasındaki marjı, alt pazarda eşit derecede etkin bir rakibin dahi kârlı bir şekilde kalıcı olarak ticari faaliyette bulunmasına imkân vermeyecek nitelikte belirlemesidir. Üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüs, üst pazar ürününün fiyatını yükselterek, alt pazar ürününün fiyatını düşürerek veya her ikisini aynı anda uygulayarak marj sıkıştırmasına yol açabilmektedir."

şeklinde açıklama getirilmiştir.

- (46) Kılavuz'un 62. paragrafında ise fiyat sıkıştırmasının unsurları olarak;
- Teşebbüsün bir üretim zincirinde birbiriyle bağlantılı üst ve alt pazarlarda faaliyet göstermesi,
 - Teşebbüsün üst pazarda hâkim durumda bulunması,
 - Üst pazardaki ürünün alt pazarda faaliyet gösterebilmek için vazgeçilmez olması,
 - Üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazardaki hâkim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kâr elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması sayılmıştır.
- (47) Bu noktada ortaya çıkan soru, hâkim durumdaki firmanın bu fiyatlama politikasının, alt pazar rakiplerinin faaliyetlerini "kazançsız" (*uneconomic*) hale getirip getirmediğinin ne şekilde hesaplanacağıdır. Buna ilişkin alternatif iki yöntem bulunmaktadır¹⁰: Eşit etkinlikteki rakip testi ve makul etkinlikteki rakip testi. Eşit etkinlikteki rakip testi, üst pazarda hâkim durumda olan teşebbüsün aynı girdi fiyatını ödemek zorunda olsaydı alt pazarda kârlı bir şekilde faaliyet gösterip gösteremeyeceğini ölçmekte ve bu yolla eşit etkinlikteki rakiplerin pazardan dışlanıp dışlanmayacağı incelenmektedir. Makul etkinlikteki rakip testi ise, makul etkinlikteki bir rakibin alt pazarda normal bir kâr elde ederek hâkim durumdaki teşebbüsle rekabet edip edemeyeceğini ölçmekte ve kullanılan veriler, varsayımsal olarak makul etkinlikteki bir rakibin teorik maliyetlerine dayanmaktadır. Eşit etkinlikteki rakip testinin üstünlüğü, piyasadaki rekabetin tesisi açısından eşit etkinlikteki rakibin rekabetçi baskısının daha kıymetli olduğu anlayışını içermesi ve hesaplamada gerçek verilerin kullanılmasıdır. Makul etkinlikteki rakip testinin zayıflığı ise, ne derece etkinliğin makul olarak kabul edileceğinin belirlenmesinin

⁹ 11-33/703-216 sayılı Kurul kararı.

¹⁰ O'DONOGHUE, R. ve A. J. PADILLA (2013), *The Law and Economics of Article 82 EC*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 376

zorluğudur¹¹ .

- (48) Bu konuya ilişkin Kurul ve Komisyonun yaklaşımı sorgulandığında ise ilgili otoritelerin eşit etkinlikteki rakip testini benimsediği görülmektedir¹².
- (49) Hangi maliyet ölçütünün dikkate alınacağı noktasında ise, bir firmanın belirli bir ürünü üretmek için katlandığı tüm (değişken ve sabit) maliyetlerin ortalamasını içeren uzun dönem ortalama artan maliyetlerin (UDOAM) uygun ölçüt olduğu görüşü hâkimdir. Kılavuz'da da eşit derecede etkin bir rakibin maliyetlerini belirlemede kullanılacak ölçütün üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüsün alt pazar ürünü için hesaplanan UDOAM'ı olduğu belirtilmiştir. Özellikle UDOAM'ın sabit maliyetleri içermesi sebebiyle değişken maliyetlerin çok düşük, sabit maliyetlerin çok yüksek olduğu ağ endüstrileri, teknoloji piyasaları ve yüksek ar-ge yatırımları içeren piyasalarda daha uygun bir ölçüt olduğu kabul edilmektedir¹³. Söz konusu UDOAM hesaplanırken, üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüsün üst pazar ürününü, alt pazarda rakiplerine sattığı fiyattan kullandığı varsayılmaktadır¹⁴. UDOAM'ın ilgili maliyet ölçütü olarak kullanıldığı durumlarda, UDOAM'ı karşılayamamak hâkim durumdaki teşebbüsün söz konusu mal veya hizmetin üretilmesine ilişkin tüm maliyetleri geri almadığını ve pazarın eşit etkinlikteki bir rakibe kapatılabileceğini göstermektedir.
- (50) Dosya kapsamında bu anlayış benimsenerek hâkim durumdaki teşebbüs toptan seviyede rakipleriyle aynı ücretlere katlansaydı, perakende seviyede kârlı olarak faaliyet gösterebilecek miydi sorusu yanıtlanmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede aşağıda, her bir ihale özelinde ihaleyi kazanan hâkim durumdaki teşebbüs tarafından teklif edilen birim fiyat, ilgili teşebbüsün rakipleriyle aynı maliyetlere katlandığı varsayımı altında oluşan birim maliyet ile karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırmadan önce, hâkim durumdaki teşebbüsün ilgili ihalelerde kâr elde edip etmeyeceği kendi gelir ve maliyetleri dikkate alınmak suretiyle ortaya konmuştur.
- (51) Öte yandan, bu fiyatlama davranışının ihlal oluşturup oluşturmadığının tespiti için bu unsurların varlığı yeterli olmamakta ikinci adım olarak incelemeye konu davranışın fiili veya muhtemel rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Rekabet karşıtı piyasa kapama, hâkim durumdaki teşebbüsün davranışları sonucunda tüketicilerin zararına olacak şekilde mevcut ya da potansiyel rakiplerin arz kaynaklarına veya pazarlara ulaşımının zorlaştırılması ya da engellenmesidir. Piyasa kapatılmasının etkileri; tüketici zararı, fiyat artışı, ürün kalitesindeki ve yenilik düzeyindeki düşüşler, mal ve hizmet çeşitliliğinde azalışlar şeklinde gerçekleşebilmektedir.
- (52) Kılavuz'un 26. paragrafında rekabet karşıtı piyasa kapamanın oluşup oluşmadığının değerlendirilmesinde dikkate alınacak hususlar, hâkim durumdaki teşebbüsün konumu, ilgili pazardaki koşullar, hâkim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu, müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu, incelenen davranışın kapsamı ve süresi, fiili piyasa kapamayla ilgili olası deliller, dışlayıcı stratejiye dair doğrudan veya dolaylı deliller olarak sıralanmıştır.
- (53) Bu çerçevede aşağıda öncelikle ilgili teşebbüslerce yapılan fiyatlama davranışının fiyat sıkıştırması niteliğinde olup olmadığı incelenmiş, devamında fiyatlamanın fiyat sıkıştırması niteliği taşıdığı noktada bu davranışın rekabet karşıtı piyasa kapamaya neden olup olmadığı değerlendirilmiştir.

¹¹ O'Donoghue ve Padilla 2013, 381.

¹² Kurulun 08.11.2018 tarih ve 18-42/670-329 sayılı; 19.11.2008 tarih ve 08-65/1055-411 sayılı kararı.

Case C-280/08 P, Deutsche Telekom AG v. Commission 2010 E.C.R. I-09555

¹³ Bkz Kılavuz para. 54, O'Donoghue ve Padilla 2013, 382.

¹⁴ Kılavuz dn. 15.

I.5.2.2. Fiyat Sıkıştırması Analizi

- (54) Bir önceki bölümde fiyat sıkıştırması analizi için gerekli olan dört koşul belirtilmiştir. Bu bölümde bu koşulların sağlanıp sağlanmadığı değerlendirilecektir.
- (55) TURKCELL ve VODAFONE hem kendi şebekelerinde sonlanan çağrılar bakımından çağrı sonlandırma pazarında faaliyet göstermekte hem de perakende seviyede ses, SMS/MMS, data hizmetlerinin sunumunda faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla bu teşebbüsler üst pazar konumunda bulunan çağrı sonlandırma pazarında ve alt pazar konumunda bulunan perakende seviyede faaliyet gösterdiklerinden fiyat sıkıştırması analizinin ilk koşulunun sağlandığı değerlendirilmektedir. Ayrıca hâkim durum analizinde de belirtildiği üzere bir işletmecinin çağrışı sonlandıracak herhangi bir alternatifinin olmaması nedeniyle her işletmeci kendi şebekesinde sonlanacak çağrılar bakımından hâkim durumdadır. Dolayısıyla TURKCELL ve VODAFONE, kendi şebekesinde sonlanacak çağrılar bakımından hâkim durumda olup analizin ikinci şartı da sağlanmaktadır.
- (56) Üçüncü koşul olan vazgeçilmezlik koşulu değerlendirilirken, üst pazar ürününün alt pazarda etkin bir şekilde rekabet edebilmek için nesnel olarak gerekli olması aranmaktadır. Bu durum üst pazardaki girdinin yakın ikamesinin (alternatifinin) bulunmaması ve daha düşük bir maliyetle kısa sürede üretilmesinin mümkün olmaması halinde söz konusu olmaktadır. Aslında üst pazarda hâkim durumda bulunma koşulu ile son derece bağlantılı olan bu koşulun gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit edebilmek için alternatif işletmecilerin SMS sonlandırma hizmetini kendilerinin sağlayabilmesi veya başka bir alternatif kaynaktan temin edebilmelerinin mümkün olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.
- (57) SMS gönderimi, mobil operatörler, SMŞH işletmecileri ve STH işletmecileri tarafından sunulan bir hizmettir. SMS hizmetinin sunumu için her bir operatörün, STH işletmecisinin ve SMŞH işletmecisinin birbirleriyle arabağlantı yapması ve kendisine gelen çağrışı sonlandırması gerekmektedir. Bu alışverişin yokluğunda ilgili mobil operatör, müşterilerine sadece kendi şebekesini kullanan diğer müşterilere yönelik SMS kullandırabilecektir. Genel bilgilendirme, reklam, tanıtım, pazarlama gibi amaçlarla kullanılan toplu SMS hizmetinin tüm operatörlerin abonelerini kapsamaması ürünün anlamını büyük oranda yitirmesine neden olacaktır. Bu sebeple, çağrı sonlandırma hizmeti olmaksızın toplu SMS hizmeti sunulması mümkün olmamaktadır. Diğer taraftan, çağrı hangi operatöre aitse o operatörün şebekesinden başka bir şebekede sonlanmadığından bir mobil şebeke işletmecisinden alınan çağrı sonlandırma hizmetinin diğer işletmecilerin vereceği çağrı sonlandırma hizmeti ile ikame edilememektedir. Bu çerçevede üçüncü koşul olan vazgeçilmezlik unsurunun da sağlandığı değerlendirilmektedir.
- (58) Fiyat sıkıştırması analizinde ele alınması gereken son unsur ise alt ve üst pazarlardaki fiyatlar arası marjdır. Bu hesaplama yapılırken, toplu SMS ihalelerine çoğunlukla STH'lerin de teklif vermelerinin önünde bir engel bulunmadığı ve STH'lerin mobil operatörlere rakip sayıldığı dikkate alınarak, TURKCELL'in ve VODAFONE'un bir STH olduğu varsayımı altında bir fiyat-maliyet modeli oluşturulmuştur. Nitekim TURKCELL ve VODAFONE, aynı ekonomik bütünlük içinde bulunduğu ve STH lisansına sahip olan SUPERONLINE ve VODAFONE NET aracılığıyla birçok ihaleye katılmaktadır¹⁵.
- (59) Bu kapsamda öncelikle kendi şebekelerinde sonlanan çağrılar bakımından hâkim durumda olduğu kabul edilen teşebbüsler (TURKCELL ve VODAFONE) tarafından ihalelerde teklif edilen birim fiyat, "kendi şebekelerinde sonlanan SMS'ler için rakipleri ile

¹⁵ TURKCELL ile aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan SUPERONLINE "STH lisansı" ile toplu SMS hizmeti sunmaya 2017 yılında başlamıştır. VODAFONE ile aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan VODAFONE NET de "STH lisansı" ile toplu SMS hizmeti vermektedir.

aynı fiyatı ödediği durumda” oluşan birim maliyetle karşılaştırılacaktır. Teşebbüslerin birim maliyetleri hesaplanırken, toplu SMS’lerin sonlandıkları şebekeye göre dağılımları hesaplanacak, bu hesap sonucunda ortaya çıkacak oranlar BTK kararlarında yer alan SMS çağrı sonlandırma ücretleriyle çarpılarak sonuca ulaşılabacaktır.

- (60) Ancak, teşebbüsler tarafından gönderilen toplu SMS’lerin operatörlerde sonlanma dağılımına ilişkin veri, teşebbüslerin tahminlerine dayalı olduğundan, gönderilen SMS’lerin operatörlerin pazar payı oranlarına göre dağılacağı dikkate alınarak ortalama sonlandırma maliyetinin hesabında pazar payı dikkate alınmıştır.
- (61) Aşağıdaki tabloda operatörlerin abone sayılarına göre pazar payları yer almaktadır:

Tablo 3: Mobil Operatörlerin Abone Sayılarına Göre Pazar Payları

Mobil İşletmeci	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)
TURKCELL	44,25	43,25	41,54
VODAFONE	31,03	30,90	31,06
TT MOBİL	24,72	25,85	27,40

Kaynak: BTK 3. Çeyrek Pazar Verileri Raporu

- (62) BTK kararına göre SMS çağrı sonlandırma ücretleri, TURKCELL ve VODAFONE’da sonlanan çağrılar için 0,43 krş/adet, TT MOBİL’de sonlanan çağrılar için ise 0,47 krş/adettir. Buna göre hesaplanan ortalama SMS sonlandırma ücreti aşağıdaki tabloda sunulmuştur:

Tablo 4: Ortalama SMS Sonlandırma Maliyeti

İşletmeci	Abone Sayılarına Göre Pazar Payı (%) (2018)	Abone Sayılarına Göre Pazar Payı (%) (2019)	SMS Sonlandırma Ücreti (krş)	Ortalama SMS Sonlandırma Ücreti (krş) (2018)	Ortalama SMS Sonlandırma Ücreti (krş) (2019)
TURKCELL	43,25	41,54	0,43	0,185975	0,178622
VODAFONE	30,90	31,06	0,43	0,132870	0,133558
TT MOBİL	25,85	27,40	0,47	0,121495	0,128780
Toplam	100,00	100,00		0,440340	0,440960

Kaynak: BTK verileri ve dosya kapsamında yapılan hesaplamalar

- (63) Teşebbüslerin ihaleler yoluyla toplu SMS satış faaliyetinin ve bu faaliyet içerisindeki önaraştırmaya konu ihalelerin toplam teşebbüslerin operasyonları içerisindeki yeri aşağıda tartışılacak olup bu husus göz önüne alınarak, pazarlama, satış, dağıtım ve yönetim maliyeti kalemleri ile UDOAM kapsamındaki sabit maliyetler yukarıdaki hesaplamaların dışında bırakılmıştır. Teşebbüsler tarafından da pazarlama, satış, dağıtım ve yönetim maliyetlerinin ihmal edilebilir seviyede olduğu belirtilmiştir. Şöyle ki, TURKCELL tarafından gönderilen cevabi yazıda, TURKCELL şebekesinin temel mobil telekomünikasyon hizmetleri için zaten kurulmuş olduğu, bu nedenle toplu SMS hizmetinin sunumu için ek bir maliyete katlanılmadığı, şirketin temel gelir kalemleri içerisinde toplu SMS hizmetlerinden elde edilen gelirin sınırlı olması dolayısıyla var olan teknik, idari, organizasyonel yapılanmanın toplu SMS hizmetleri sunulmasa da yapılacak olması ve toplu SMS hizmetleri için diğer hizmetlerden farklı olarak pazarlama ve satış artırma çabalarının sınırlı olması nedeniyle, toplu SMS hizmetinin sunulmasının TURKCELL’e yönelik oluşturacağı marjinal maliyetin sifıra yakın olduğu belirtilmiştir.
- (64) Yukarıda yapılan birim maliyet hesabının ardından, birim fiyat hesabı yine STH rejimi esas alınmak suretiyle, aşağıda her bir ihale özelinde yapılacaktır:

I.5.2.2.1. TURKCELL’e İlişkin Fiyat-Maliyet Analizi

TBMM Kurumsal SMS Hizmet Alımı İhalesi

- (65) 10.05.2019 tarihinde TBMM tarafından gerçekleştirilen 1 milyar 200 milyon adetlik

“Kurumsal SMS Hizmet Alımı” ihalesi, esasen iki kısımdan oluşmaktadır: (i) GSM Ses ve Data Hizmeti Alımı, (ii) Kurumsal SMS Hizmeti Alımı. İhale TBMM tarafından davet usulüyle gerçekleştirilmiş, sadece üç mobil operatör (TURKCELL, VODAFONE, TT MOBİL) ihaleye davet edilmiştir. Söz konusu ihalenin “GSM Ses ve Data Hizmeti Alımı” kısmı TT MOBİL tarafından kazanılmıştır. “Kurumsal SMS Hizmet Alımı” kısmı ise TURKCELL tarafından vergiler (ÖİV-KDV) hariç (.....) kuruş/adet fiyatla kazanılmıştır.

- (66) TURKCELL tarafından gönderilen cevabi yazıda, Kurulun 18-42/670-329 sayılı kararında belirtilen ve STH’ler için rekabet edilebilir fiyat seviyesi olarak belirlenen 0,0044 kuruş’un altında teklif verilmemesine özen gösterildiği ancak bu miktarın altında istisnai de olsa teklif verildiği, 2017-2019 yılları arasında 80 kamu ihalesinden sadece (.....) bu fiyat seviyesinin altında kaldığı, TBMM ihalesinde ise, verilen teklifin söz konusu ihale özelinde katlanılan maliyetin üzerinde (%(.....) kârlılık oranıyla) gerçekleştiği belirtilmiştir. Ancak TURKCELL tarafından yapılan hesaplamada damga vergisi ve karar pulu masrafının maliyet kalemleri içerisine eklenmediğinin anlaşılması üzerine, teşebbüsten yeniden hesaplama yapılması istenmiştir. Bunun üzerine TURKCELL tarafından gönderilen ikinci cevabi yazıda, kamu ihalelerinde sözleşme üzerinden (ÖİV dâhil toplam satış tutarı) %0,948 oranında damga vergisi ve %0,569 oranında karar pulu masrafı hesaplandığı belirtilerek söz konusu maliyet kalemleri hesaplama dâhil edilmiştir. Yapılan yeni hesaplama neticesinde, ilk cevap yazılarında belirtildiği şekilde %1 oranında kârlılıkla değil, %(.....) oranında zarar ederek TBMM ihalesini kazandıkları anlaşılmıştır.¹⁶
- (67) TBMM ihalesine ilişkin olarak TURKCELL tarafından sunulan hesaplama aşağıda yer almaktadır:

Tablo 5: TBMM İhalesi’ne İlişkin Hesaplama

İhale Kapsamında SMS Adedi	1.200.000.000
Birim Teklif Fiyatı (Vergiler Dâhil)	(.....)
Fatura Tutarı	(.....)
Vergi	(.....)
KDV (%18)	(.....)
ÖİV (%7,5)	(.....)
Toplam Gelir	(.....)
Vergiler hariç servis geliri	(.....)
Arabağlantı geliri	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)
Mali Yükümlülükler ¹⁷	(.....)
Hazine Payı (%15)	(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı/İdari Ücret (%0,35)	(.....)
Yetkilendirme Ücreti	(.....)
Telsiz Ücreti (TRx)	(.....)
Damga Vergisi (%0,948)	(.....)
Karar Pulu (%0,569)	(.....)
Arabağlantı Maliyeti ¹⁸	(.....)

¹⁶ TURKCELL tarafından gönderilen cevap yazısında, ihalenin gerçekleştiği 10.05.2019 tarihinden Kasım 2019 tarihine kadar TURKCELL’den (.....) adet SMS gönderildiği, bu SMS’lerden vergiler hariç toplamda (.....) TL gelir elde edildiği, bu miktar üzerinden mali yükümlülükler (hazine payı, Kurum masraflarına katkı payı, TRX, damga vergisi, karar pulu), ara bağlantı maliyeti ve toplam çözüm ortağı primi düşüldükten sonra (.....) TL zarar edildiği ve böylece %(.....) oranında zarar gerçekleştiği anlaşılmaktadır.

¹⁷ Bkz. Tablo 7

¹⁸ TURKCELL tarafından gönderilen cevabi yazıda, söz konusu arabağlantı maliyetlerinin en doğru şekilde hesaplanabilmesi için, iletilen SMS’nin hangi operatörün şebekesinde sonlandığına ilişkin ayrıştırma yapılmasının gerektiği, ancak bu şekilde bir ayrıştırmanın ancak tahmine dayalı olarak yapılabildiği belirtilerek arabağlantı maliyetleri hesaplanırken BTK’nin 2018 sene sonu ortalama mobil abone pazar payı verisini dikkate aldıkları belirtilmiştir.

Toplam çözüm ortağı primi ¹⁹	(.....)
Kâr	(.....)
Kârlılık Oranı	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler	

- (68) TURKCELL tarafından yapılan yukarıdaki hesaplama incelendiğinde, TBMM ihalesi sonucunda TURKCELL'in %(.....) oranında zarar elde edeceği görülmektedir.
- (69) TBMM ihalesinde VODAFONE ve TT MOBİL'in verdikleri fiyat teklifleri ise aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo 6: TBMM İhalesinde TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL'in Sunduğu Teklif Tutarları

	VODAFONE	TT MOBİL	TURKCELL
Birim Fiyat (KDV hariç ÖİV dâhil)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Fiyat (KDV hariç ÖİV dâhil)	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler			

- (70) Yukarıda yer verilen tablodan, TURKCELL'in ihaledeki en yakın rakibi olan TT MOBİL'den toplamda (.....) TL daha az teklif sunarak ihaleyi kazandığı anlaşılmaktadır.
- (71) Yukarıda TURKCELL'in ihaledeki kârlılığına ilişkin olarak yapmış olduğu analiz ortaya konmuştur. Ancak fiyat sıkıştırması analizi için esas olan, TURKCELL'in eşit etkinlikteki bir STH işletmecisi olduğu varsayımı altında rakipleriyle aynı "kendi şebekesinde sonlanan SMS fiyatını ödediği" durumda maliyetinin ihale ve teklifler yoluyla belirlenen fiyat karşısındaki durumunun tahlil edilmesidir. Burada da yine bir STH rejimindeki gelirler dikkate alınmıştır. Bunun için öncelikle GSM operatörleri ile STH işletmecileri arasındaki vergi farkının ortadan kaldırılması amacıyla GSM operatörlerinin elde ettikleri net gelirin hesaplanmasında bu operatörlerin STH rejimine tabi oldukları varsayılacaktır. Bu nedenle aşağıda bir STH işletmecisinin ihalelerde belirlenen birim fiyat karşısındaki kârlılık durumu tablo halinde sunulmuştur. Daha sonra bu tablodan yola çıkılarak STH rejiminde vergiler hariç birim SMS geliri hesaplanmıştır. Bunun yanı sıra STH işletmecisinin kârlılığının gösterildiği tabloda şikâyetçi TT MOBİL'in maliyetlerinin ihale ve teklif yoluyla belirlenen fiyat karşısındaki durumu da ayrıca incelenmiştir.
- (72) Mobil operatörleri, STH'lere kıyasla daha ağır bir vergi yükü altında faaliyet göstermektedirler. Mobil operatörleri ve STH işletmecilerinin toplu SMS hizmeti vermek için katlandıkları maliyetlerin karşılaştırmalı tablosu aşağıdaki gibidir:

Tablo 7: Mobil İşletmeci ve STH'nin Tabi Olduğu Mali Yükümlülükler

Maliyet Türü	Mobil İşletmeciler	STH İşletmecileri ²⁰
<i>Vergiler</i>		
KDV	%18	%18
ÖİV	%7,5	%7,5
<i>Katkı Payları</i>		
Hazine Payı	Brüt gelirin %15'inin %90'ı kadardır ve BTK'ye ödenir.	-

¹⁹ TURKCELL tarafından gönderilen cevap yazısında ortalama gerçekleşen prim oranının, gelirin %(.....) kadar olduğu belirtilmiştir.

²⁰ STH'lerden yapılan bilgi talepleri kapsamında alınan cevabi yazılardan teminat mektubu masrafları, noktadan noktaya ücret, yıllık numara kullanım hakkı bedeli, yazılımsal ücretler gibi maliyet kalemlerinin de bulunduğu anlaşılabilir olup ilgili maliyetlerin çok küçük miktarlara tekabül etmesi nedeniyle yapılan analizlerde dikkate alınmamıştır.

Tablo 7'nin devamı:			
Maliyet Türü	Mobil İşletmeciler		STH İşletmecileri
BTK Masraflarına Katkı (KMKP) / İdari Ücret	Net satış hasılatının %0,35'i kadardır.		%0,35
Evrensel Hizmet Fonu Katkı Payı	Brüt gelirin %15'inin %10'u kadardır ve BTK'ye ödenir		%1
Telsiz Ücreti (TRx)	Net Satış hasılatının %5'i		-
Damga Vergisi	ÖİV dâhil, KDV hariç toplam satış tutarının %0,948'i		ÖİV dâhil, KDV hariç toplam satış tutarının %0,948'i
Karar Pulu	ÖİV dâhil, KDV hariç toplam satış tutarının %0,569'u		ÖİV dâhil, KDV hariç toplam satış tutarının %0,569'u
Toplam Vergiler	%47,367		%28,367
Çözüm Ortağı Primi ²¹	VAR		YOK
SMS Sonlandırma Maliyeti	TURKCELL	VODAFONE	TT MOBİL
	0,043 kr/adet	0,043 kr/adet	0,047 kr/adet
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler			

- (73) TURKCELL eşit etkinlikteki bir STH işletmecisi olarak söz konusu ihaleyi kazanmış olsaydı rakipleriyle aynı "kendi şebekesinde sonlanan SMS fiyatını ödediği" durumda maliyetinin ihale ve teklifler yoluyla belirlenen fiyat karşısındaki durumu aşağıdaki tabloda sunulmaktadır. Söz konusu tabloda TT MOBİL'in de maliyet kalemlerine yer verilmiştir.

Tablo 8: TBMM İhalesinde TURKCELL'in ve TT MOBİL'in Karlılık Analizi

	Mobil İşletmeci (TT MOBİL)	TURKCELL (STH Rejiminde)
İhale Kapsamında SMS Adedi	1.200.000.000	1.200.000.000
Birim Teklif Fiyatı (Vergiler Dâhil)	(.....)	(.....)
Fatura Tutarı	(.....)	(.....)
Vergi	(.....)	(.....)
KDV (%18)	(.....)	(.....)
ÖİV (%7,5)	(.....)	(.....)
Toplam Gelir	(.....)	(.....)
Vergiler hariç servis geliri	(.....)	(.....)
Arabağlantı geliri	(.....)	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)	(.....)
Mali Yükümlülükler	(.....)	(.....)
Hazine Payı (%15)	(.....)	(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı/İdari Ücret (%0,35)	(.....)	(.....)
Evrensel Hizmet Fonu Katkı Payı (%1)	(.....)	(.....)
Yetkilendirme Ücreti	(.....)	(.....)
Telsiz Ücreti (TRx) (%5)	(.....)	(.....)
Damga Vergisi (%0,948)	(.....)	(.....)
Karar Pulu (%0,569)	(.....)	(.....)

²¹ Mobil operatörler, müşteri hizmetleri ve teknik destek gibi hizmetleri sunan iş ortakları ile çalışabilmektedir. İş ortakları aracılığıyla hizmet verilmesi durumunda iş ortaklarına net gelir üzerinden prim ödemesi yapılmaktadır.

Arabağlantı Maliyeti	(.....) ²²	(.....) ²³
Toplam çözümler ortağı primi ²⁴	(.....)	(.....)
Kâr	(.....)	(.....)
Kârlılık Oranı	(.....)	(.....)
Kaynak: Dosya kapsamında yapılan hesaplamalar		

Tablo 9: TBMM İhalesine İlişkin Birim Fiyatlar

Ortalama SMS Sonlandırma	Teşebbüs Tarafından Beyan Edilen Birim SMS Maliyeti ²⁵	Birim SMS Geliri (STH Rejiminde Vergiler ve tüm mali yükümlülükler hariç)
0,0044096 TL	(.....)	(.....)
Kaynak: Dosya kapsamında yapılan hesaplamalar		

- (74) Görüldüğü üzere, TBMM ihalesini eşit etkinlikte olduğu varsayılan bir STH işletmecisi veya TT MOBİL'in kazanmış olması varsayımı altında, her iki teşebbüsün de zarar edeceği anlaşılmaktadır. Bu zarar miktarının TURKCELL'e kıyasla daha çok olmasının nedenini ise arabağlantı ücretleri arasındaki fark oluşturmaktadır. İlgili pazarda TURKCELL'in yaklaşık %42 pazar payı bulunduğundan, arabağlantı ücreti de bu SMS'lerin pazar paylarına göre dağılacığı dikkate alınarak hesaplanmıştır. TURKCELL ilgili SMS'lerin yaklaşık %42'lik kısmının kendisinde sonlanacak olmasından dolayı bu SMS'ler için sonlandırma ücreti ödemeyecektir. Ancak rakip konumundaki bir teşebbüs örneğinin TT MOBİL için bu oran %27'dir; yani sonlanacak SMS'lerin %27'lik kısmı kendi şebekesinde sonlanacak olmasından dolayı sadece bu kısım için arabağlantı ücreti ödemeyecektir. Eğer ihaleyi bir STH işletmecisi kazanmış olsaydı, söz konusu STH her üç mobil işletmecide sonlanacak SMS'ler için de sonlandırma ücreti ödemek zorunda kalacaktı.
- (75) Dolayısıyla yukarıdaki Tablo 9'dan, mobil işletmecinin bir toplu SMS'ten elde ettiği net gelirin (STH rejiminde), eşit etkinlikteki bir STH'nin SMS sonlandırma maliyetlerinin de teşebbüsün kendi bildirdiği maliyetlerin de altında gerçekleştiği görülmektedir. Öte yandan bu fiyatlandırma davranışının fiili veya muhtemel rekabet karşısı piyasa kapamaya yol açmadığı ilgili bölümde değerlendirilmektedir.

Aydın Büyükşehir Belediyesi İhalesi

- (76) 22.11.2019 tarihinde Aydın BŞB tarafından düzenlenen 25 milyon adetlik "Toplu SMS Hizmet Alım İhalesi" STH konumundaki SUPERONLINE tarafından vergi hariç (.....) kuruş/adet fiyatla kazanılmıştır²⁶.
- (77) İlgili ihaleye ilişkin TURKCELL/SUPERONLINE tarafından yapılan hesaplamada ise, %(.....) oranında kâr elde edeceği öngörülmüştür. Aşağıdaki tabloda ilgili TURKCELL/SUPERONLINE teklifi ve bu teklifin fiyat yapısı yer almaktadır:

²² 1 milyar 200 milyon adetlik SMS'nin 2019 yılı pazar payına göre dağılacığı varsayılarak arabağlantı ücreti buna göre hesaplanmıştır. TURKCELL ve VODAFONE'da sonlanacak SMS'ler için 0,43 kuruş ile çarpılmıştır.

²³ 1 milyar 200 milyon adetlik SMS'nin 2019 yılı pazar payına göre dağılacığı varsayılarak arabağlantı ücreti buna göre hesaplanmıştır. TURKCELL ve VODAFONE'da sonlanacak SMS'ler için 0,43 kuruş ile TT MOBİL'de sonlanacak SMS'ler için 0,47 ile çarpılmıştır.

²⁴ Çözüm ortağı primi TT MOBİL'den gelen bilgiler doğrultusunda toplam gelirden arabağlantı maliyeti çıkartılıp kalan tutar üzerinden %(.....) olarak hesaplanmıştır.

²⁵ Toplam maliyet/SMS adedi, Bkz. Tablo 5

²⁶ Her ne kadar SUPERONLINE bir STH olarak ihaleyi kazanmış olsa da TURKCELL için ödeyeceği arabağlantı ücreti aynı ekonomik bütünlük içerisinde kalacaktır.

Tablo 10: Aydın BŞB İhalesi'ne İlişkin Hesaplama

İhale Kapsamında SMS Adedi	25.000.000
Birim Teklif Fiyatı (Vergiler Dâhil)	(.....)
Fatura Tutarı	(.....)
Vergi	(.....)
	KDV (%18)
	ÖİV (%7,5)
Toplam Gelir	(.....)
Vergiler hariç servis geliri	(.....)
Arabağlantı geliri ²⁷	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)
Mali Yükümlülükler	(.....)
Hazine Payı (%15)	(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı/İdari Ücret (%0,35)	(.....)
Evrensel Hizmet Katkı Payı (%1)	(.....)
Telsiz Ücreti (TRx)	(.....)
Damga Vergisi (%0,948)	(.....)
Karar Pulu (%0,569)	(.....)
Arabağlantı Maliyeti	(.....)
Toplam çözüm ortağı primi	(.....)
Kâr	(.....)
Kârlılık Oranı	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler	

- (78) TURKCELL/SUPERONLINE tarafından Aydın BŞB ihalesi (.....) TL kârlı olarak hesaplanmış ve buna göre teklif verilerek ihale kazanılmıştır²⁸.
- (79) Aydın BŞB ihalesine Tukcell/SUPERONLINE dışında TT MOBİL tarafından da teklif verilmiş, ihale kapsamında söz konusu teşebbüs tarafından KDV hariç ÖİV dâhil (.....) TL (.....) birim SMS fiyatı) teklif verilmiştir. Dolayısıyla TURKCELL/SUPERONLINE tarafından en yakın rakibinden (.....) TL daha az farkla ihale kazanılmıştır.
- (80) İlgili ihaleyi, TURKCELL eşit etkinlikteki bir STH işletmecisi olarak kazanmış olsaydı ya da TT MOBİL kazanmış olsaydı gerçekleşecek durum ise aşağıdaki tabloda görülmektedir:

Tablo 11: Aydın BŞB İhalesinde TURKCELL'in ve TT MOBİL'in Karlılık Analizi

	Mobil İşletmeci (TT MOBİL)	TURKCELL (STH Rejiminde)
İhale Kapsamında SMS Adedi	25.000.000	25.000.000
Birim Teklif Fiyatı (Vergiler Dâhil)	(.....)	(.....)
Fatura Tutarı	(.....)	(.....)
Vergi	(.....)	(.....)
	KDV (%18)	(.....)
	ÖİV (%7,5)	(.....)
Toplam Gelir	(.....)	(.....)
Vergiler hariç servis geliri	(.....)	(.....)
Arabağlantı geliri	(.....)	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)	(.....)
Mali Yükümlülükler	(.....)	(.....)
	Hazine Payı (%15)	(.....)

²⁷ TURKCELL tarafından gönderilen cevap yazısında, SUPERONLINE'in gönderilen SMS'lerin ulaştığı operatörlere SMS arabağlantı ücreti ödemekte olduğu, bu operatörlerden birinin de TURKCELL olduğu belirtilmiştir. Tabloda belirtilen arabağlantı geliri kalemi, TURKCELL'in SUPERONLINE'dan elde ettiği SMS arabağlantı ücretlerine yönelik geliri ifade etmektedir. TURKCELL ve SUPERONLINE ekonomik bütünlüğü nezdinde oluşan gelir ve giderler TURKCELL tarafından tablo içerisinde konsolide olarak hesaplanmıştır.

²⁸ SUPERONLINE tarafından gönderilen cevabi yazıda, Aydın BŞB ihalesinin Kasım 2019'da yapıldığı, bu nedenle söz konusu ihale kapsamındaki SMS gönderimlerinin henüz başlamadığı, dolayısıyla herhangi bir gelir veya maliyetin gerçekleşmediği belirtilmektedir.

Tablo 11'in devamı:	Mobil İşletmeci (TT MOBİL)	TURKCELL (STH Rejiminde)
Kurum Masraflarına Katkı Payı/İdari Ücret (%0,35)	(.....)	(.....)
Evrensel Hizmet Fonu Katkı Payı (%1)	(.....)	(.....)
Yetkilendirme Ücreti	(.....)	(.....)
Telsiz Ücreti (TRx) (%5)	(.....)	(.....)
Damga Vergisi (%0,948)	(.....)	(.....)
Karar Pulu (%0,569)	(.....)	(.....)
Arabağlantı Maliyeti	(.....) ²⁹	(.....) ³⁰ TL
Toplam çözüm ortağı primi ³¹	(.....)	(.....)
Kâr	(.....)	(.....)
Kârlılık Oranı	(.....)	(.....)
Kaynak: Dosya kapsamında yapılan hesaplamalar		

Tablo 12: Aydın BŞB İhalesine İlişkin Birim Fiyatlar

Ortalama SMS Sonlandırma	Teşebbüs Tarafından Beyan Edilen Birim SMS Maliyeti	Birim SMS Geliri (STH Rejiminde Vergiler ve tüm mali yükümlülükler hariç)
0,0044096 TL	(.....) ³²	(.....)
Kaynak: Dosya kapsamında yapılan hesaplamalar		

- (81) Görüldüğü üzere, Aydın BŞB ihalesini eşit etkinlikte sayılabilecek bir STH işletmecisi veya TT MOBİL'in kazanmış olması varsayımı altında, her iki teşebbüsün de zarar edeceği anlaşılmaktadır.
- (82) Dolayısıyla yukarıdaki Tablo 12'den, mobil işletmecinin bir toplu SMS'den elde ettiği net gelirin (STH rejiminde), eşit etkinlikteki bir STH'nin SMS sonlandırma maliyetlerinin altında gerçekleştiği görülmektedir.

Muğla Büyükşehir Belediyesi İhalesi

- (83) 22.11.2018 tarihinde Muğla BŞB tarafından gerçekleştirilen 60 milyon adet SMS kapsamlı "Kurumsal SMS Hizmet Alım İhalesi" STH konumunda bulunan SUPERONLINE tarafından vergi hariç (.....) kuruş/adet fiyatla kazanılmıştır³³.
- (84) İlgili ihaleye ilişkin TURKCELL/SUPERONLINE tarafından yapılan hesaplamada ise, %(.....) oranında kâr elde edeceği öngörülmüştür. Aşağıdaki tabloda TURKCELL/SUPERONLINE'in teklifi ve fiyat yapısı gösterilmektedir:

²⁹ 25 milyon adetlik SMS'nin 2019 yılı pazar payına göre dağılıcağı varsayılarak arabağlantı ücreti buna göre hesaplanmıştır. TURKCELL ve VODAFONE'da sonlanacak SMS'ler için 0,43 kuruş ile çarpılmıştır.

³⁰ 25 milyon adetlik SMS'nin 2019 yılı pazar payına göre dağılıcağı varsayılarak arabağlantı ücreti buna göre hesaplanmıştır. TURKCELL ve VODAFONE'da sonlanacak SMS'ler için 0,43 kuruş, TT MOBİL'de sonlananlar için 0,47 kuruş ile çarpılmıştır.

³¹ Çözüm ortağı primi TT MOBİL'den gelen bilgiler doğrultusunda toplam gelirden arabağlantı maliyeti çıkartılıp kalan tutar üzerinden %(.....) olarak hesaplanmıştır.

³² Söz konusu birim maliyet hesaplamasında TURKCELL tarafından, toplam maliyetten ((.....) TL) ara bağlantı geliri düşülerek ((.....) TL) bu miktarın SMS sayısına bölünmesiyle elde edildiği belirtilmiştir. Söz konusu hesaplama ile ilgili olarak TURKCELL tarafından yapılan açıklamada SUPERONLINE'dan TURKCELL yönüne gönderilen SMS'lerin arabağlantı maliyetlerinin birim maliyet hesabına dahil edilmediği, TURKCELL ve SUPERONLINE olarak ekonomik bütünlük baz alınarak konsolide bir etki söz konusu olduğu için ve SUPERONLINE'ın arabağlantı maliyetinin bir kısmı TURKCELL'e gelir olarak kaydedildiği için bu hesaba katılmadığı belirtilmiştir. Bkz. Tablo 10.

³³ Her ne kadar SUPERONLINE bir STH olarak ihaleyi kazanmış olsa da TURKCELL için ödeyeceği ara bağlantı ücreti aynı ekonomik bütünlük içerisinde kalacaktır.

Tablo 13: Muğla BŞB İhalesi'ne İlişkin Hesaplama

İhale Kapsamında SMS Adedi	60.000.000
Birim Teklif Fiyatı (Vergiler Dâhil)	(.....)
Fatura Tutarı	(.....)
Vergi	(.....)
KDV (%18)	(.....)
ÖİV (%7,5)	(.....)
Toplam Gelir	(.....)
Vergiler hariç servis geliri	(.....)
Arabağlantı geliri	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)
Mali Yükümlülükler	(.....)
Hazine Payı (%15)	(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı/İdari Ücret (%0,35)	(.....)
Evrensel Hizmet Katkı Payı (%1)	(.....)
Telsiz Ücreti (TRx)	(.....)
Damga Vergisi	(.....)
Karar Pulu	(.....)
Arabağlantı Maliyeti	(.....)
Toplam çözüm ortağı primi	(.....)
Kâr	(.....)
Kârlılık Oranı	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler	

- (85) Tablodan görüldüğü üzere TURKCELL tarafından ilgili ihaleden (.....) TL kâr elde edileceği hesaplanmıştır³⁴. Muğla BŞB ihalesinde ise altı adet istekli tarafından ihaleye teklif sunulmuştur. Tüm teklif sahiplerinin verdikleri fiyat teklifleri aşağıdaki tabloda sunulmaktadır³⁵:

Tablo 14: İhalede Teklif Sahiplerinin Sundukları Teklif Tutarları

	VODAFONE NET	TT MOBİL	TURKCELL / SUPERONLINE	MOBİL İLETİŞİM	POSTA GÜVERCİNİ	ALFA İLETİŞİM
Toplam Fiyat (KDV hariç ÖİV dâhil)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler						

- (86) Yukarıda yer verilen tablodan, TURKCELL'in ihaledeki en yakın rakibi olan TT MOBİL'den toplamda (.....) TL daha az teklif sunarak ihaleyi kazandığı anlaşılmaktadır. İlgili ihaleyi, TURKCELL eşit etkinlikteki bir STH işletmecisi olarak kazanmış olsaydı ya da TT MOBİL kazanmış olsaydı gerçekleşecek durum ise aşağıdaki tabloda gösterilmektedir;

³⁴ SUPERONLINE tarafından gönderilen cevabi yazıda, Muğla BŞB ihalesi kapsamında ihale tarihinden Kasım 2019 sonuna kadar (.....) adet SMS gönderildiği ve (.....) TL kar elde edildiği belirtilmektedir.

³⁵ (.....).

Tablo 15: Muğla BŞB İhalesinde TURKCELL'in ve TT MOBİL'in Karlılık Analizi

	Mobil İşletmeci (TT MOBİL)	TURKCELL (STH Rejiminde)
İhale Kapsamında SMS Adedi	60.000.000	60.000.000
Birim Teklif Fiyatı (Vergiler Dâhil)	(.....)	(.....)
Fatura Tutarı	(.....)	(.....)
Vergi	(.....)	(.....)
KDV (%18)	(.....)	(.....)
ÖİV (%7,5)	(.....)	(.....)
Toplam Gelir	(.....)	(.....)
Vergiler hariç servis geliri	(.....)	(.....)
Arabağlantı geliri	(.....)	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)	(.....)
Mali Yükümlülükler	(.....)	(.....)
Hazine Payı (%15)	(.....)	(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı/İdari Ücret (%0,35)	(.....)	(.....)
Evrensel Hizmet Fonu Katkı Payı (%1)	(.....)	(.....)
Yetkilendirme Ücreti	(.....)	(.....)
Telsiz Ücreti (TRx) (%5)	(.....)	(.....)
Damga Vergisi	(.....)	(.....)
Karar Pulu	(.....)	(.....)
Arabağlantı Maliyeti	(.....) ³⁶	(.....) ³⁷
Toplam çözüm ortağı primi ³⁸	(.....)	(.....)
Kâr	(.....)	(.....)
Kârlılık Oranı	(.....)	(.....)

Kaynak: Dosya kapsamında yapılan hesaplamalar

Tablo 16: Muğla BŞB İhalesine İlişkin Birim Fiyatlar

Ortalama SMS Sonlandırma (2018)	Teşebbüs Tarafından Beyan Edilen Birim SMS Maliyeti	Birim SMS Geliri (STH Rejiminde Vergiler ve tüm mali yükümlülükler hariç)
0,0044034 TL	(.....)	(.....)

Kaynak: Dosya kapsamında yapılan hesaplamalar

- (87) Görüldüğü üzere, Muğla BŞB ihalesini eşit etkinlikte sayılabilecek bir STH işletmecisi veya TT MOBİL'in kazanmış olması varsayımı altında, her iki teşebbüsün de zarar edeceği anlaşılmaktadır.
- (88) Dolayısıyla yukarıdaki Tablo 16'dan, mobil işletmecinin bir toplu SMS'den elde ettiği net gelirin (STH rejiminde), eşit etkinlikteki bir STH'nin SMS sonlandırma maliyetlerinin altında gerçekleştiği görülmektedir.

1.5.2.2.2. TURKCELL'e İlişkin Genel Değerlendirme

- (89) Yukarıda bahsedildiği üzere, inceleme konusu fiyatlama davranışının ihlal olarak nitelendirilebilmesi için fiyat-maliyet karşılaştırmasının yanı sıra eylemin alt pazardaki etkin rekabetin ortadan kalkması sonucunu doğurup doğurmadığının da incelenmesi gerekmektedir.
- (90) Yukarıdaki fiyat-maliyet analizi dikkate alındığında TURKCELL'in, TBMM, Aydın ve Muğla BŞB ihalelerinde eşit etkinlikteki bir STH olduğu varsayımı altında maliyetlerini

³⁶ 60 milyon adetlik SMS'in 2019 yılı pazar payına göre dağılıacağı varsayılarak arabağlantı ücreti buna göre hesaplanmıştır. TURKCELL ve VODAFONE'da sonlanacak SMS'ler için 0,43 kuruş ile çarpılmıştır.

³⁷ 60 milyon adetlik SMS'in 2019 yılı pazar payına göre dağılıacağı varsayılarak arabağlantı ücreti buna göre hesaplanmıştır. TURKCELL ve VODAFONE'da sonlanacak SMS'ler için 0,43 kuruş, TT MOBİL'de sonlananlar için 0,47 kuruş ile çarpılmıştır.

³⁸ Çözüm ortağı primi TT MOBİL'den gelen bilgiler doğrultusunda toplam gelirden arabağlantı maliyeti çikartılıp kalan tutar üzerinden %(.....) olarak hesaplanmıştır.

karşılayamadığı görülmektedir. Bu sebeple, TURKCELL'in fiyatlama davranışı sonucunda rekabet karşıtı bir etki oluşup oluşmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.

- (91) Teşebbüs tarafından sunulan bilgilere göre TURKCELL ihale yöntemi dışında taahhütsüz toplu SMS, ön ödemeli toplu SMS ve taahhütlü toplu SMS olmak üzere üç farklı modelle toplu SMS hizmeti sunmaktadır. Bu bağlamda, ilgili ihale kapsamında elde edilmesi beklenen gelirin, toplam toplu SMS gelirleri içerisindeki oranı davranışın kapsamı hakkında yol gösterici olabilecektir.
- (92) Aşağıda, sözleşme süresinin sonunda elde edilmesi beklenen gelir dikkate alınarak söz konusu ihalelerin TURKCELL'in gelirleri içerisindeki görece büyüklüğü incelenmiştir.
- (93) 2018-2019 yılları arasında TURKCELL'in toplam gelirleri, toplu SMS satışından elde ettiği SMS geliri ve toplam SMS gelirine ilişkin bilgiye aşağıdaki tabloda yer verilmektedir:

Tablo 17: 2018 ve 2019/3. Çeyrek İtibarıyla TURKCELL Toplu SMS Net Geliri, SMS Net Geliri, Toplam Net Gelir

TURKCELL	2018	2019 (İlk 3 Çeyrek)
Toplu SMS Net Geliri (TL) ³⁹	(.....)	(.....)
SMS Net Geliri (TL)	(.....)	(.....)
Toplam Net Gelir (TL)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler

- (94) TBMM tarafından yapılan ihale sonucunda elde edilmesi beklenen toplam net gelir (vergiler ve mali yükümlülükler düşüldükten sonra) (.....) TL'dir. Yukarıdaki tabloda yer verilen bilgiler çerçevesinde bu tutarın TURKCELL'in 2018 yılı⁴⁰ toplam toplu SMS geliri içindeki payı %(.....); toplam SMS geliri içindeki payı %(.....); toplam gelir içindeki payı ise %(.....) seviyesindedir. Bu hesaplama Muğla BŞB ihalesi için yapıldığında, ilgili oranlar sırasıyla %(.....); %(.....); %(.....) seviyesindedir. Aydın ihalesi için ise ilgili oranlar sırasıyla %(.....); %(.....); %(.....). Görüldüğü üzere, ilgili ihalelerin bedeli, gerek toplu SMS hizmetleri pazarından elde edilen gelir içerisinde, gerek TURKCELL'in cirosu içerisinde ihmal edilebilir bir paya sahiptir. Gelir bakımından toplam pazar büyüklüğüne bakıldığında ise, bu oranların rekabet karşıtı bir endişeye mahal vermeyecek kadar düşük seviyede gerçekleşeceği değerlendirilmektedir.
- (95) İlgili ihalelerin toplu SMS sayısı bakımından pazardaki büyüklüğü ele alındığında ise, aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır:

Tablo 18: Gerçekleşen Toplu SMS Sayısı Bakımından Maliyet Altı Olduğu Tespit Edilen İhalelerin Göreceli Büyüklüğü

TURKCELL	TBMM İhalesi (2019)	Muğla BŞB İhalesi (2018)	Aydın BŞB İhalesi (2019)
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı ⁴¹	(.....)	(.....)	(.....)
TURKCELL Toplam Toplu SMS Sayısı (2019)	(.....)	(.....)	(.....)
Oran (%)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Pazar Büyüklüğü ⁴²	(.....)	(.....)	(.....)
Oran (%)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler

³⁹ TURKCELL ve SUPERONLINE toplamını içermektedir.

⁴⁰ 2019 yılına ilişkin veriler ilk 3 çeyrek döneme ilişkin olduğundan, 2018 yılı esas alınmıştır.

⁴¹ Bu rakam hesaplanırken ihalelerde gerçekleşen SMS adetleri esas alınmıştır.

⁴² Toplam pazar büyüklüğü hesabında, VODAFONE, TURKCELL ve TT MOBİL tarafından gönderilen bilgiler dikkate alınmıştır. Başka bir deyişle, pazardaki çok sayıda ve küçük ölçekli STH işletmecilerinin tamamından bilgi toplamanın güçlüğü nedeniyle sadece VODAFONE, VODAFONE NET, TURKCELL, SUPERONLINE ve TT MOBİL verileri özelinde hesaplama yapılmıştır.

- (96) Yukarıdaki tablo dikkate alındığında, maliyet altı fiyatlama ile kazanıldığı tespit edilen TBMM ihalesi, toplam pazarın yaklaşık % (.....)'sına; Muğla BŞB ihalesi toplam pazarın yaklaşık % (.....)'ine, Aydın ihalesi ise yaklaşık % (.....)'sına tekabül etmektedir. Bu büyüklüğün, rakip teşebbüslerin pazar dışına çıkmasına neden olmayacağı değerlendirilmektedir.
- (97) Öte yandan, TURKCELL'in benzer ihalelerdeki davranışlarının ortaya konulması, böylece genel bir strateji benimseyip benimsemediğinin değerlendirilmesi amacıyla TURKCELL'in 2018-2019 yılları arasında teklif verdiği toplu SMS ihalelerinin tamamı incelenmiştir. TURKCELL ilgili dönemde, (.....) adet toplu SMS satış ihalesine katılmıştır. Bu ihalelerden TURKCELL tarafından kazanılan ihalelere ilişkin bilgiler aşağıdaki tablolarda sunulmaktadır:

- (98) Dosya kapsamında yapılan hesaplamalar dikkate alındığında yukarıda tabloda TURKCELL/SUPERONLINE tarafından kazanılan 2018 yılına ilişkin 17 ihaleden (.....); 2019 yılına ilişkin 15 ihaleden (.....) maliyet altı fiyatla kazanıldığı görülmektedir.
- (99) Aşağıdaki tabloda ise, TURKCELL'in 2018 ve 2019 yıllarında SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat teklif verdiği tespit edilen (gerçekleşen) toplam toplu SMS sayısının, TURKCELL'in ilgili yıllardaki toplam toplu SMS sayısı ve pazardaki toplam toplu SMS sayısı içerisindeki payı gösterilmektedir.

Tablo 21: TURKCELL Tarafından 2018-2019 Döneminde Maliyetinin Altında Sunulan Toplu SMS Sayısı

TURKCELL	2018	2019
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı (Sözleşme)	(.....)	(.....)
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı (Gerçekleşen)	(.....)	(.....)
TURKCELL Toplam Toplu SMS Sayısı (Gerçekleşen)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)
Toplam Pazar Büyüklüğü ⁴³	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler

- (100) 2018 yılı itibarıyla TURKCELL tarafından kazanılan ihalelerden maliyet altı olduğu tespit edilen Aydın BŞB ve Muğla BŞB ihalelerine ilişkin olarak 2018 yılında SMS gönderimi gerçekleşmediğinden ilgili yıla ilişkin pazarda herhangi bir etki oluşmamıştır.
- (101) Dolayısıyla TURKCELL'in ihaleler yoluyla sunduğu maliyet altı toplu SMS miktarı; 2019 yılı itibarıyla TURKCELL toplam toplu SMS miktarının %(.....)'una, toplam pazar büyüklüğünün %(.....)'ine tekabül etmektedir. Bu bağlamda söz konusu oranların, rekabete aykırı etkilerin doğmasına ya da doğması ihtimaline yol açacak büyüklükte olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (102) Son olarak, fiyat sıkıştırması davranışının ihlal olarak nitelendirilmesi için gerekli hususlardan bir diğeri de pazarda gerçekleşen veya potansiyel zararın gösterilmesidir. TURKCELL her ne kadar maliyet altı fiyatlamaya ile TBMM, Muğla BŞB ve Aydın BŞB ihalelerini kazanmış olsa da ihaleler dışında işletmecilerin toplu SMS satışı gerçekleştirebilecekleri yolların bulunması, ihaleden elde edilen gelirin gerek toplu SMS satışları, gerekse toplam gelir içerisindeki payının oldukça düşük olması nedeniyle TURKCELL'in söz konusu ihaleler kapsamındaki fiyatlamaya davranışının pazarda zarara yol açmadığı değerlendirilmektedir.

I.5.2.2.3. VODAFONE'a İlişkin Fiyat-Maliyet Analizi

ZİRAAT BANKASI Bulk SMS Hizmeti Alımı İhalesi

- (103) 16.10.2019 tarihinde ZİRAAT BANKASI tarafından gerçekleştirilen 900 milyon adet yurt içi, 1 milyon adet yurt dışı ve 5 milyon adet çift yönlü SMS içeren "Bulk SMS Hizmeti Alımı İhalesi" VODAFONE NET tarafından kazanılmıştır. Söz konusu ihaleye sadece ana mobil operatörler ve bunların iştirakleri katılabildiğinden ihaleye sadece VODAFONE NET, TURKCELL ve Türk Telekom katılmıştır. Yurtiçi toplu SMS hizmeti alımına ilişkin ihale VODAFONE NET tarafından vergiler hariç (.....) kuruş/adet fiyatla kazanılmıştır.
- (104) Aşağıdaki tabloda ise ilgili ihaleye ilişkin olarak VODAFONE NET tarafından yapılan

⁴³ Bkz dipnot 42.

kârlılık analizi gösterilmektedir:

Tablo 22: ZİRAAT BANKASI İhalesi'ne İlişkin Hesaplama

	Yurt İçi	Yurt Dışı	Çift Yönlü
İhale Kapsamında SMS Adedi	900.000.000	1.000.000	5.000.000
Birim Teklif Fiyatı (Vergiler Dâhil)	(.....)	(.....)	(.....)
Fatura Tutarı	(.....)	(.....)	(.....)
Vergi	(.....)	(.....)	(.....)
KDV (%18)	(.....)	(.....)	(.....)
ÖİV (%7,5)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Gelir	(.....)	(.....)	(.....)
Vergiler hariç servis geliri	(.....)	(.....)	(.....)
Arabağlantı geliri	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)	(.....)	(.....)
Mali Yükümlülükler	(.....)	(.....)	(.....)
Hazine Payı (%15)	(.....)	(.....)	(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı/İdari Ücret (%0,35)	(.....)	(.....)	(.....)
Evrensel Hizmet Katkı Payı (%1)	(.....)	(.....)	(.....)
Telsiz Ücreti (TRx)	(.....)	(.....)	(.....)
Damga Vergisi (%0,948)	(.....)	(.....)	(.....)
Karar Pulu (%0,569)	(.....)	(.....)	(.....)
Arabağlantı Maliyeti	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam çözüm ortağı primi	(.....)	(.....)	(.....)
Kâr	(.....)	(.....)	(.....)
Kârlılık Oranı	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen veriler

- (105) Bu hesaplama bakıldığında, ilgili ihale özelinde VODAFONE NET'in yurt içi ve çift yönlü SMS hizmeti bakımından kâr elde edebildiği görülmektedir.⁴⁴ VODAFONE NET tarafından gönderilen cevabi yazıda, yurt dışı Bulk SMS kalemi bakımından maliyetlerin karşılanamamasının nedeninin liste fiyatı olan 1 TL'lik teklif verilmesinin yerine sehven (.....) TL teklif sunulmasından kaynaklandığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla hatalı teklif verildiği, ancak uygulamada yurt dışı yönünde SMS gönderimi çok sık yaşanmadığından, bu durumun fiiliyatta önemli bir zararla karşılaşılmasının önüne geçtiği, nitekim ZİRAAT BANKASI'nın bugüne kadar hiç yurt dışı toplu SMS kullanımı gerçekleştirmediği ifade edilmiştir. Öte yandan, yurt dışı bakımından SMS'nin sonlandığı ülkeye göre maliyet tutarı farklılaşabileceğinden, aşağıda rakipler için yapılan değerlendirmede sadece yurt içi SMS hizmeti bakımından bir değerlendirme yapılmıştır.
- (106) Eşit etkinlikteki rakip testi kapsamında ilgili ihaleyi, VODAFONE eşit etkinlikteki bir STH işletmecisi olarak kazanmış olsaydı ya da TT MOBİL kazanmış olsaydı gerçekleşecek durum aşağıdaki tablolarda gösterilmektedir.

Tablo 23: ZİRAAT BANKASI İhalesinde VODAFONE ve TT MOBİL'in Karlılık Analizi

⁴⁴ VODAFONE tarafından gönderilen cevabi yazıda da ilgili ihale kapsamında bugüne kadar gerçekleşen hizmet bakımından elde ettikleri kar miktarının (.....) TL olduğu belirtilmiştir.

	Yurt İçi	
	Mobil İşletmeci (TT MOBİL)	VODAFONE (STH Rejiminde)
İhale Kapsamında SMS Adedi	900.000.000	900.000.000
Birim Teklif Fiyatı (Vergiler Dâhil)	(.....)	(.....)
Fatura Tutarı	(.....)	(.....)
Vergi	(.....)	(.....)
KDV (%18)	(.....)	(.....)
ÖİV (%7,5)	(.....)	(.....)
Toplam Gelir	(.....)	(.....)
Vergiler hariç servis geliri	(.....)	(.....)
Arabağlantı geliri	(.....)	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)	(.....)
Mali Yükümlülükler	(.....)	(.....)
Hazine Payı (%15)	(.....)	(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı/İdari Ücret (%0,35)	(.....)	(.....)
Evrensel Hizmet Katkı Payı (%1)	(.....)	(.....)
Telsiz Ücreti (TRx)	(.....)	(.....)
Damga Vergisi (%0,948)	(.....)	(.....)
Karar Pulu (%0,569)	(.....)	(.....)
Arabağlantı Maliyeti	(.....)	(.....)
Toplam çözüm ortağı primi	(.....)	(.....)
Kâr	(.....)	(.....)
Kârlılık Oranı	(.....)	(.....)
Kaynak: Dosya kapsamında yapılan hesaplamalar		

Tablo 24: ZİRAAT BANKASI İhalesine İlişkin Birim Fiyatlar

Ortalama SMS Sonlandırma	Teşebbüs Tarafından Beyan Edilen Birim SMS Maliyeti ⁴⁵	Birim SMS Geliri (STH Rejiminde Vergiler ve tüm mali yükümlülükler hariç)
0, 0044096 TL	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüs Tarafından Gönderilen ve dosya kapsamında yapılan hesaplama		

- (107) Yukarıdaki tablolarında işaret ettiği üzere ZİRAAT BANKASI yurt içi toplu SMS ihalesini eşit etkinlikte sayılabilecek bir STH işletmecisi veya TT MOBİL'in kazanmış olması varsayımı altında, her iki teşebbüsün de zarar edeceği anlaşılmaktadır.
- (108) Dolayısıyla yukarıdaki Tablo 24'den, mobil işletmecinin bir toplu SMS'den elde ettiği net gelirin (STH rejiminde), eşit etkinlikteki bir STH'nin SMS sonlandırma maliyetlerinin altında gerçekleştiği görülmektedir.

SGK Toplu SMS Bilgilendirme Sistemi İhalesi

- (109) 06.11.2019 tarihinde SGK tarafından gerçekleştirilen 170 milyon SMS kapasiteli ihale ilk aşamada VODAFONE NET tarafından vergi hariç (.....) kuruş/adet fiyatla kazanılmış olup ihale teklif mektubunda yer alan şekli hata nedeniyle VODAFONE NET'in teklifi geçersiz sayılmış ve ihale ikinci en iyi teklifi veren TT MOBİL'de kalmıştır. Ancak yine de ilgili ihaleyi VODAFONE NET almış olsaydı oluşacak durum incelenmiştir. VODAFONE NET ilgili ihaleyi vergi hariç (.....) kuruş/adet fiyatla kazanmıştır. VODAFONE'un katlandığı maliyet ise, kendi şebekesinde sonlanan SMS'ler için rakipleri ile aynı fiyatı ödediği varsayımı altında (Bkz. Tablo 4) (.....) kuruş/adet tekabül etmektedir.
- (110) VODAFONE NET tarafından yapılan hesaplama ise aşağıdaki gibidir:

⁴⁵ Toplam maliyet/SMS adedi. Bkz. Tablo 22.

Tablo 25: SGK İhalesi'ne İlişkin Hesaplama

İhale Kapsamında SMS Adedi	170.000.000
Birim Teklif Fiyatı (Vergiler Dâhil)	(.....)
Fatura Tutarı	(.....)
Vergi	(.....)
KDV (%18)	(.....)
ÖİV (%7,5)	(.....)
Toplam Gelir	(.....)
Vergiler hariç servis geliri	(.....)
Arabağlantı geliri	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)
Mali Yükümlülükler	(.....)
Hazine Payı (%15)	(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı/İdari Ücret (%0,35)	(.....)
Evrensel Hizmet Katkı Payı (%1)	(.....)
Telsiz Ücreti (TRx)	(.....)
Damga Vergisi (%0,948)	(.....)
Karar Pulu (%0,569)	(.....)
Arabağlantı Maliyeti	(.....)
Toplam çözüm ortağı primi	(.....)
Kâr	(.....)
Kârlılık Oranı	(.....)
Kaynak: Teşebbüsten elde edilen veriler	

- (111) VODAFONE NET tarafından yapılan yukarıdaki hesaplama incelendiğinde, SGK ihalesi sonucunda VODAFONE NET'in ihaleden kâr elde edeceği hesaplanmıştır. Söz konusu ihale VODAFONE NET tarafından kazanılmadığından ve ihale kapsamında söz konusu teşebbüs tarafından verilen bir hizmet bulunmadığından, önceki ihalelerde yapıldığı gibi, ilgili ihaleyi eşit etkinlikteki bir rakip kazanmış olsaydı oluşacak sonuçla ilgili olarak bir değerlendirme yapılmamıştır.

I.5.2.2.4. VODAFONE'a İlişkin Genel Değerlendirme

- (112) Yukarıdaki fiyat-maliyet analizi dikkate alındığında VODAFONE'un, sadece ZİRAAT BANKASI ihalesinde maliyetinin altında bir fiyatla ihaleyi kazandığı görülmektedir. Bu sebeple, VODAFONE'un fiyatlama davranışı sonucunda rekabet karşıtı bir etki oluşup oluşmadığı değerlendirilirken SGK ihalesi dikkate alınmamıştır.
- (113) Etki analizi kapsamında ilk olarak, sözleşme süresinin sonunda elde edilecek olan gelir dikkate alınarak söz konusu ihalelerin VODAFONE'un gelirleri içerisindeki görece büyüklüğü incelenmiştir.

Tablo 26: 2018 ve 2019/3. Çeyrek İtibarıyla TURKCELL Toplu SMS Net Geliri, SMS Net Geliri, Toplam Net Gelir

TURKCELL	2018	2019 (ilk 3 çeyrek)
Toplu SMS Net Geliri (TL)	(.....)	(.....)
SMS Net Geliri (TL)	(.....)	(.....)
Toplam Net Gelir (TL)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler		

- (114) ZİRAAT BANKASI tarafından çıkılan ihale sonucunda elde edilmesi beklenen toplam gelir (.....) TL'dir. Yukarıdaki tabloda yer verilen bilgiler çerçevesinde bu tutarın VODAFONE'un 2018 yılı toplam toplu SMS geliri içindeki payı %(.....); toplam SMS geliri içindeki payı %(.....); toplam gelir içindeki payı ise %(.....) seviyesindedir.

- (115) İlgili ihalenin toplu SMS sayısı bakımından pazardaki büyüklüğü ele alındığında ise, aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır:

Tablo 27: Gerçekleşen Toplu SMS Sayısı Bakımından ZİRAAT BANKASI İhalesinin Göreceli Büyüklüğü

VODAFONE	ZİRAAT BANKASI İhalesi
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı (Gerçekleşen)	(.....)
VODAFONE Toplam Toplu SMS Sayısı (2018)	(.....)
Oran	(.....)
Toplam Pazar Büyüklüğü (2018) ⁴⁶	(.....)
Oran	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler	

- (116) Yukarıdaki tablo dikkate alındığında, maliyet altı fiyatlama ile kazanıldığı tespit edilen ZİRAAT BANKASI ihalesi, toplam pazarın yaklaşık %(.....)'sine tekabül etmektedir. Bu bağlamda, hem gelir hem de toplu SMS sayısı bakımında ilgili ihalenin göreceli büyüklüğü dikkate alındığında ilgili pazardaki VODAFONE'un rakipleri açısından yeterli rekabet alanının olduğu kanaatine varılmıştır.
- (117) VODAFONE'un 2018-2019 yılları arasında teklif verdiği toplu SMS ihalelerinin tamamı incelendiğinde ise aşağıdaki gibi bir tablo oluşmuştur:

⁴⁶ Toplam pazar büyüklüğü hesabında, VODAFONE, TURKCELL ve TT MOBİL tarafından gönderilen bilgiler dikkate alınmıştır. Başka bir deyişle, pazardaki çok sayıda ve küçük ölçekli STH işletmecilerinin tamamından bilgi toplamanın güçlüğü nedeniyle sadece VODAFONE, VODAFONE NET, TURKCELL, SUPERONLINE ve TT MOBİL verileri özelinde hesaplama yapılmıştır.

- (118) Dosya kapsamında yapılan hesaplamalar dikkate alındığında yukarıdaki tabloda VODAFONE/VODAFONE NET tarafından kazanılan 2018 yılına ilişkin 17 ihaleden (.....); 2019 yılına ilişkin 22 ihaleden (.....) maliyet altı fiyat teklif edildiği görülmektedir.
- (119) Aşağıdaki tabloda ise, VODAFONE'un 2018 ve 2019 yıllarında SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat teklif verdiği tespit edilen (gerçekleşen) toplam toplu SMS sayısının, VODAFONE'un ilgili yıllardaki toplam toplu SMS gönderimi ve pazardaki toplam toplu SMS sayısı içerisindeki oranı gösterilmektedir.

Tablo 30: VODAFONE Tarafından 2018-2019 Döneminde Maliyetinin Altında Sunulan Toplu SMS Sayısı

VODAFONE	2018	2019
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı (Sözleşme)	(.....)	(.....)
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı (Gerçekleşen)	(.....)	(.....)
VODAFONE Toplam Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)
Toplam Pazar Büyüklüğü ⁴⁷	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler		

- (120) 2018 yılı itibarıyla VODAFONE tarafından kazanılan ihalelerden maliyet altı olduğu tespit edilen Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ihalesine ilişkin sözleşme tarihinin 04.12.2018 olması nedeniyle 2018 yılı içerisinde toplu SMS gönderimi yapılmadığından ilgili yıla ilişkin pazarda herhangi bir etki oluşmamıştır. 2019 yılı ele alındığında ise, maliyet altı fiyatla kazanıldığı tespit edilen ihalelere dair gerçekleşen toplu SMS sayısı, VODAFONE'un toplam toplu SMS miktarının %(.....)'sine, toplam pazar büyüklüğünün %(.....)'ine tekabül etmektedir. Bu bağlamda söz konusu oranların, rekabete aykırı etkilerin doğmasına ya da doğması ihtimaline yol açacak büyüklükte olmadığı, ayrıca VODAFONE'un pazarda rakiplerin faaliyetlerini engelleyecek istikrarlı bir fiyat politikası takip etmediğine işaret ettiği değerlendirilmektedir.
- (121) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında; hakkında önaraştırma yürütülen TURKCELL, SUPERONLINE, VODAFONE ve VODAFONE NET'in toplu SMS hizmetleri pazarında fiyat sıkıştırması yoluyla TT MOBİL'i pazar dışına iterek rekabeti engellediği, böylece Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiasının reddedilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

⁴⁷ Bkz dipnot 21.

J. SONUÇ

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