

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2023-1-012

(Soruşturma)

Karar Sayısı : 24-53/1180-509

Karar Tarihi : 12.12.2024

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE

Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN, Cengiz ÇOLAK,
Rıdvan DURAN

B. RAPORTÖRLER: Cemile YÜKSEK, Selçuk YILMAZ, Uğur Bilgehan BURHAN,
Funda SOYLU, Derya ERMİŞ, Can AKA, Cihan ARIK, Hakan
ARSLANBEZER, Ömer Furkan ÖZDEMİR, Seda AÇIKGÖZ,
Fatih BOZBIYIK, Tuğba BOLAT

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Resen

D. HAKKINDA SORUŞTURMA

YAPILANLAR : - Alphabet Inc.

- Google LLC

- Google International LLC

- Google Ireland Limited

- Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti.

Temsilcileri: Av. Gönenç GÜRKAYNAK,

Av. Kemal Korhan YILDIRIM, Av. Görkem YARDIM,

Av. Aybüke AKDAĞ, Av. Ceren DURAK,

Av. Aydeniz BAYTAŞ

Yıldız Mahallesi, Çitlenbik Sokak, No: 12, Beşiktaş/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc'ten oluşan ekonomik bütünlüğün sunduğu reklam teknolojileri hizmetlerinde kendini kayırma davranışlarıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Soruşturma kapsamında genel olarak, Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc'ten oluşan ekonomik bütünlüğün (hep birlikte "GOOGLE" olarak anılacaktır.);

- YouTube reklam envanterini kendi talep tarafı platformlar (*demand side platforms*-DSP) hizmetlerine bağladığı,
- YouTube'daki reklamların performans ölçümlemesinin yalnızca kendi hizmetleri tarafından yapılmasını mümkün kıldığı,
- Dikey olarak entegre bir yapıda faaliyet gösterdiği reklam teknolojisi tedarik zincirinde çeşitli davranışlarla kendi ürünlerini/hizmetlerini kayırdığı, bu kapsamda;
 - GOOGLE'ın DSP'lerinden gelen talebi kendi arz tarafı platformlar (*supply side platforms*-SSP) hizmetlerine yönlendirdiği ve

- GOOGLE'in yayıncı reklam sunucusu aracılığıyla kendi SSP'sini (AdX) kayırdığı

iddiaları incelenmiştir¹.

- (3) GOOGLE'in i) YouTube reklam envanterini kendi DSP hizmetlerine bağladığı ve ii) YouTube'daki reklamların performans ölçümlemesinin yalnızca kendi hizmetleri tarafından yapılmasını mümkün kıldığı iddialarına ilişkin olarak;
- 2018 yılında GOOGLE'in üçüncü tarafların reklamlarını www.youtube.com (YouTube) platformuna yerleştirme ve reklam performanslarını ölçme yeteneğini elinden aldığı, YouTube'a reklam yerleştirmek isteyen reklamverenlerin GOOGLE'in reklam teknolojisini kullanmak zorunda bırakıldığı, böylece YouTube'da ancak GOOGLE'in reklam teknolojileri kullanılarak reklam verilebildiği, bağımsız şirketlerin YouTube'u reklamveren müşterilerine sunamadıkları, GOOGLE'in YouTube'a erişmenin tek yolu olarak kendi teknoloji çözümlerinin kullanılmasını şart koşturmak suretiyle hem SSP² hem de DSP³ pazarında hâkim durum yaratmakta olduğu,
 - GOOGLE'in, üçüncü taraf DSP'lerin YouTube envanteri satın almalarını engelleme kararını gerekçelendirmek için mahremiyet kaygılarını ileri sürdüğü, YouTube envanterine erişimin reklamverenlerin birçoğu için oldukça önemli olduğu, ancak 2016 yılından beri YouTube envanterinin programatik olarak yalnızca GOOGLE'in, Google Ads ve Google Display & Video (DV360) olarak isimlendirilen reklam satın alma çözümleri aracılığı ile satın alınabildiği, reklamverenlerin çoğunun farklı DSP'ler ile çalışmaktan doğan DSP'ler arası sıklık sınırlandırması ve dönüşüm ölçümleri konusundaki verimsizliklerden kaçınmak için tek bir DSP ile çalışmayı tercih ettiği ve bu durumun reklamverenlerin yalnızca GOOGLE'in DSP'lerini kullanmasına sebep olduğu, bu nedenle YouTube envanteri dışındaki envanterin satın alınmasında da GOOGLE DSP'lerinin kullanıldığı, böylece GOOGLE DSP'lerine rakipleri karşısında adil olmayan bir avantaj sağlandığı,
 - GOOGLE'in, reklam teknolojisi hizmetlerinde rekabeti çeşitli şekillerde engellemek için YouTube'un hâkimiyetinden faydalandığı, 2015 yılından beri reklamverenlerin, YouTube'da reklam envanteri satın almak için GOOGLE'in DSP'lerinden (DV360 veya Google Ads) birini kullanmak zorunda olduğu, 2015 yılından önce YouTube envanterinin, GOOGLE'in reklam borsası (*Ad Exchange*) aracılığıyla satın alınabiliyor olduğu, GOOGLE'in bu şekilde YouTube envanterini kendi DSP'lerine bağlayarak rakip DSP'leri engellemekte olduğu, GOOGLE'in yaptığı bağlamayla YouTube reklam envanteri satın almak isteyen reklamverenlerin rakip DSP'ler yerine GOOGLE'in DSP'sini kullanmak zorunda kalmasına sebep olduğu, diğer taraftan dolaylı olarak YouTube'da GOOGLE'in DSP'lerinden biri aracılığıyla reklam satın alan

¹ Soruşturma açılması aşamasında söz konusu olan; i) GOOGLE'in YouTube envanterinin yalnızca kendi DSP'si aracılığıyla satın alınmasına yönelik kısıtlama getirdiği ve ii) YouTube'daki reklamların bağımsız hizmet sağlayıcıları aracılığıyla doğrulanması ile ölçümlemesini engellediği iddialarına yönelik olarak GOOGLE tarafından 22.03.2024 tarihinde taahhüt sunulmuştur. Sunulan taahhütler, belirtilen iddialara ilişkin rekabet sorunlarını giderebilecek nitelikte olmaları nedeniyle Rekabet Kurulunun 03.05.2024 tarihli ve 24-21/486-207 sayılı kararıyla kabul edilmiş ve bu iddialar bakımından soruşturma sonlandırılmıştır.

² SSP hizmetlerine ilişkin detaylar, kararın ilerleyen kısmında açıklanmaktadır.

³ DSP hizmetlerine ilişkin detaylar, kararın ilerleyen kısmında açıklanmaktadır.

reklamverenlerin, diğer envanterde reklam satın almak için de GOOGLE'ın DSP'sini kullanmaya teşvik edildiği, bu dolaylı etkinin ise;

- Reklamverenin farklı envanter için farklı DSP'ler kullanması halinde, reklamlarının etkinliğini ölçmek için farklı bütçeler ayırmasına ve farklı sistemleri dikkate almasına neden olacağı,
- Farklı DSP'ler çoğunlukla birlikte çalışmayacağı için sıklık sınırına⁴ ne zaman ulaşıldığını bilememeleri sebebiyle sıklık sınırını taahhüt etmelerini zorlaştıracacağı,
- Birden fazla DSP'yi yönetmek için reklamverenin artan maliyetlerle karşı karşıya kalacak olması ve harcamaların DSP'ler arasında bölünmesi sonucu pazarlık gücünü kaybedecek olması gibi nedenlerden kaynaklanabileceği, bu nedenle reklamverenlerin genelde bir reklam kampanyası için birden çok DSP kullanmadığı,
- GOOGLE'ın YouTube'da ölçüm yapılmasını kısıtladığı, GOOGLE'ın politika olarak izin vermemesi nedeniyle teşebbüslerin YouTube'a kod koyamadıkları, eş deyişle bağımsız ölçümleme yapan reklam sunucularının ölçüm yapma amacına hizmet eden yazılım kodunun reklamlara eklenemediği, GOOGLE'ın bu bağlamda sadece kendi ekonomik bütünlüğünde yer alan *Doubleclick*'e izin verdiği,
- 2018 yılından beri bağımsız görüntülenebilirlik ve doğrulama hizmetleri sağlayıcılarının artık YouTube'daki kullanıcıları bağımsız olarak izleyemediği, YouTube verilerine yalnızca GOOGLE tarafından kontrol edilen benzer bir Uygulama Programlama Arayüzü (*Application Programming Interface-API*) kullanılarak erişilebilmekte olduğu ve bunun sonucunda da GOOGLE'ın, ilettiği bilgileri tekrar filtreleyebildiği ve yalnızca toplu verileri ve belirli metrikleri kullanıma sunduğu, ham verilere erişimleri olmadığından hiçbir üçüncü tarafın YouTube'daki reklamların etkinliğini bağımsız olarak doğrulayamadığı ve bu belirsizliğin, kendi reklamlarının etkinliğini GOOGLE'ın reklamlarıyla kıyaslayarak sunamamalarına, dolayısıyla da GOOGLE'ın aşırı ücret almasına ve rakiplerinin rekabet etmesini önlemesine olanak tanıdığı

yönünde endişelerin sektörde mevcut olduğu anlaşılmıştır.

- (4) GOOGLE'ın i) DSP'lerinden gelen talebi kendi SSP hizmetine yönlendirdiği ve ii) yayıncı reklam sunucusu aracılığıyla kendi SSP'sini (AdX) kayırdığı iddialarına ilişkin olarak;
- GOOGLE'ın DSP'sinin kendisi üzerinden yapılan harcamalar için GOOGLE'ın SSP'sini/reklam borsasını önceliklendirdiği/tercih ettiği, bu nedenle yayıncıların GOOGLE'ın SSP'sini kullandıkları durumda elde edecekleri talebin diğer SSP'ler ile elde edebileceklerinden daha yüksek olacağı, dolayısıyla herhangi bir yayıncının GOOGLE'ın SSP'si dışında bir SSP tercih etmesinin zorlaştığı,
 - GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun reklam teknolojisi hizmetlerinde GOOGLE'ın SSP'sini önceliklendirdiği/tercih ettiği ve bu kendini kayırma davranışı sonucunda GOOGLE SSP'sinin ve reklam sunucusunun çoğunluk

⁴ *Frequency caps*. Markaların tüketicilerin çevrim içi ortamda belirli bir zaman diliminde gördüğü maksimum reklam sayısını sınırlamasına olanak tanımaktadır. <https://dijitalsapiens.com/online-reklam/siklik-siniri-frequency-cap-nedir/>, Erişim Tarihi: 10.04.2023.

tarafından kullanılmasının, rakip yayıncı reklam sunucularının veya SSP'lerin rekabet etmesini zorlaştırdığı

yönünde endişelerin sektörde mevcut olduğu anlaşılmıştır.

- (5) Dolayısıyla soruşturma kapsamında, yukarıda belirtilen iddialardan ve bu iddialara ilişkin olarak sektörde mevcut olduğu anlaşılan endişelerden hareketle, GOOGLE'ın 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesini ihlal edip etmediği incelenmiştir.
- (6) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 21.01.2021 tarihli ve 21-04/44-M sayılı kararı doğrultusunda, çevrim içi reklamcılık sektörünün yapısının ve işleyişinin, çeşitli reklamcılık modellerinin niteliğinin ve sektördeki olası yapısal ve/veya davranışsal rekabet sorunlarının neler olduğunun anlaşılması amacıyla çevrim içi reklamcılık hizmetlerine ilişkin sektör incelemesi başlatılmıştır. Sektör incelemesi kapsamında yayıncılardan, reklamverenlerden ve reklam teknolojileri hizmeti alanında faaliyet gösteren teşebbüslerden sektöre yönelik bilgi, belge ve görüşleri talep edilmiştir. Bu kapsamda görüşlerini ileten teşebbüslerden (.....)'nin cevabi yazısı 29.07.2021 tarih ve 19880 sayı, (.....)'nin cevabi yazısı 31.08.2021 tarih ve 20714 sayı, (.....)'nin cevabi yazısı 02.09.2021 tarih ve 20792 sayı, (.....)'nin cevabi yazısı 24.09.2021 tarih ve 21436 sayı ile Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına intikal etmiştir.
- (7) Sektör incelemesi kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler ile teşebbüs beyanları ışığında oluşan tespitler çerçevesinde; sektörde GOOGLE'ın çevrim içi reklamcılık hizmetleri bakımından çeşitli rekabet karşıtı uygulamalarda bulunduğu yönünde endişelerin olduğu görülmüştür.
- (8) Söz konusu endişelere istinaden hazırlanan 2023-1-12/BN-01 sayılı Bilgi Notu Kurulun 23.03.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-15/250-M sayı ile GOOGLE hakkında önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili Kurul kararı uyarınca Başkanlık Makamının 31.03.2023 tarihli ve 61853 sayılı oluru ile başlatılan önaraştırma kapsamında 05.04.2023 tarihinde Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti.de (GOOGLE TÜRKİYE) yerinde inceleme yapılmıştır. GOOGLE'dan hem yerinde inceleme tutanağı hem de 20.04.2023 tarihli ve 63265 sayılı yazı ile bilgi ve belge talep edilmiştir. Bilgi ve belge taleplerine istinaden GOOGLE tarafından gönderilen cevabi yazılar, 14.04.2023 tarih ve 37635 sayı, 17.04.2023 tarih ve 37682 sayı, 17.04.2023 tarih ve 37741 sayı, 27.04.2023 tarih ve 38073 sayı, 10.05.2024 tarih ve 51711 sayı ile Kurum kayıtlarına girmiştir.
- (9) Ayrıca önaraştırma sürecinde birçok teşebbüsten bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. Bilgi ve taleplerine istinaden gönderilen cevabi yazılar;
 - (.....) tarafından 10.04.2023 tarih ve 37389 sayı,
 - (.....) tarafından 12.04.2023 tarih ve 37523 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37987 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37972 sayı
 - (.....) tarafından 13.04.2023 tarih ve 37575 sayı, 27.04.2023 tarih ve 38075 sayı,
 - (.....) tarafından 13.04.2023 tarih ve 37576 sayı, 19.04.2023 tarih ve 37822 sayı, 26.04.2023 tarih ve 37952 sayı,
 - (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37620 sayı,
 - (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37633 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38035 sayı,

- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37634 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37639 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38056 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37642 sayı, 24.04.2023 tarih ve 37950 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38040 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37643 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37648 sayı, 27.04.2023 tarih ve 38076 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37649 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38057 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37663 sayı, 25.04.2023 tarih ve 38001 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37664 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37666 sayı, 18.04.2023 tarih ve 37806 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37966 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37667 sayı, 18.04.2023 tarih ve 37786 sayı, 25.04.2023 tarih ve 38022 sayı,
- (.....) tarafından 14.04.2023 tarih ve 37668 sayı, 18.04.2023 tarih ve 37805 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38058 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37672 sayı, 27.04.2023 tarih ve 38069 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37675 sayı, 17.04.2023 tarih ve 37714 sayı, 18.04.2023 tarih ve 37794 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38030 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37676 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37677 sayı, 24.04.2023 tarih ve 37924 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37967 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37712 sayı, 18.04.2023 tarih ve 37793 sayı, 24.04.2023 tarih ve 37944 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37968 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37719 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37721 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37729 sayı, 19.04.2023 tarih ve 37825 sayı, 19.04.2023 tarih ve 37841 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38063 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37739 sayı, 28.04.2023 tarih ve 38168 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 377478 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38036 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37751 sayı, 19.04.2023 tarih ve 37859 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37969 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38064 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37752 sayı, 18.04.2023 tarih ve 37796 sayı, 24.04.2023 tarih ve 37912 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37753 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37754 sayı, 28.04.2023 tarih ve 38147 sayı,
- (.....) tarafından 17.04.2023 tarih ve 37756 sayı, 24.04.2023 tarih ve 37936 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37962 sayı,

- (.....) tarafından 18.04.2023 tarih ve 37757 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38055 sayı,
- (.....) tarafından 18.04.2023 tarih ve 37758 sayı, 28.04.2023 tarih ve 38152 sayı,
- (.....) tarafından 18.04.2023 tarih ve 37761 sayı, 18.04.2023 tarih ve 37763 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37963 sayı, 27.04.2023 tarih ve 38074 sayı, 28.04.2023 tarih ve 38151 sayı,
- (.....) tarafından 18.04.2023 tarih ve 37762 sayı, 19.04.2023 tarih ve 37814 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37970 sayı,
- (.....) tarafından 18.04.2023 tarih ve 37778 sayı,
- (.....) tarafından 18.04.2023 tarih ve 37807 sayı,
- (.....) tarafından 18.04.2023 tarih ve 37809 sayı, 24.04.2023 tarih ve 37957 sayı,
- (.....) tarafından 19.04.2023 tarih ve 37829 sayı, 24.04.2023 tarih ve 38031 sayı,
- (.....) tarafından 19.04.2023 tarih ve 37860 sayı, 26.04.2023 tarih ve 38062 sayı, 28.04.2023 tarih ve 38171 sayı,
- (.....) tarafından 20.04.2023 tarih ve 37887 sayı,
- (.....) tarafından 24.04.2023 tarih ve 37910 sayı,
- (.....) tarafından 24.04.2023 tarih ve 37919 sayı,
- (.....) tarafından 24.04.2023 tarih ve 37930 sayı,
- (.....) tarafından 24.04.2023 tarih ve 37952 sayı,
- (.....) tarafından 25.04.2023 tarih ve 37964 sayı, 25.04.2023 tarih ve 37965 sayı, 02.05.2023 tarih ve 38211 sayı,
- (.....) tarafından 25.04.2023 tarih ve 37986 sayı,
- (.....) tarafından 25.04.2023 tarih ve 37993 sayı,
- (.....) tarafından 25.04.2023 tarih ve 37996 sayı,
- (.....) tarafından 25.04.2023 tarih ve 37999 sayı,
- (.....) tarafından 25.04.2023 tarih ve 38000 sayı,
- (.....) tarafından 27.04.2023 tarih ve 38106 sayı, 27.04.2023 tarih ve 38108 sayı,
- (.....) tarafından 28.04.2023 tarih ve 38140 sayı,
- (.....) tarafından 02.05.2023 tarih ve 38234 sayı

ile Kurum kayıtlarına intikal ettirilmiştir.

- (10) Yapılan önaraştırma sonucunda hazırlanan 04.05.2023 tarihli ve 2023-1-012/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, Kurulun 18.05.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak GOOGLE hakkında aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına 23-23/432-M sayı ile karar verilmiştir.
- (11) 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca GOOGLE'a, hakkında soruşturma başlatıldığına ve 30 gün içerisinde birinci yazılı savunmasının gönderilmesi gerektiğine dair bildirim 01.06.2023 tarihli ve 65907 sayılı yazı ile yapılmış, GOOGLE'ın ilk yazılı savunması 06.07.2023 tarih ve 40177 sayı ile Kurum kayıtlarına girmiştir.

- (12) Soruşturma kapsamında, Kurum kayıtlarına 05.09.2023 tarih ve 42163 sayı ile intikal eden yazıyla, GOOGLE tarafından 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi kapsamında taahhüt sunma talebinde bulunulmuştur. GOOGLE'ın taahhüt sunma talebi üzerine hazırlanan 13.09.2023 tarihli, 2023-1-012/BN-02 sayılı Bilgi Notu 14.09.2023 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek teşebbüsle taahhüt görüşmelerine başlanmasına, bu kapsamda üçüncü kişilerin görüşlerinin alınmasına ve değerlendirilmesine 23-43/825-M sayı ile karar verilmiştir. Yürütülen taahhüt süreci sonucunda GOOGLE tarafından sunulan Taahhüt Metni, 26.04.2024 tarih ve 51259 sayı ile Kurum kayıtlarına girmiştir. Taahhüt Metni'ne ilişkin olarak hazırlanan 30.04.2024 tarihli ve 2023-1-012/BN-04 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 03.05.2024 tarihli toplantısında görüşülmüştür. Yapılan görüşmeler sonucunda GOOGLE tarafından sunulan taahhütlerin, Kurulun 18.05.2023 tarihli ve 23-23/432-M sayılı kararı ile yürütülen soruşturma kapsamında incelenen i) YouTube envanterinin yalnızca kendi DSP'si aracılığıyla satın alınmasına yönelik kısıtlama getirdiği ve ii) YouTube'daki reklamların bağımsız hizmet sağlayıcıları aracılığıyla doğrulanmasını ve ölçümlemesini engellediği iddialarına ilişkin rekabet sorunlarını giderebilecek nitelikte olması nedeniyle kabulüne ve söz konusu soruşturmanın anılan iddialar bakımından sonlandırılmasına 24-21/486-207 sayı ile karar verilmiştir.
- (13) Soruşturma sürecinde, 07.11.2023 tarihli ve 2023-1-012/BN-03 sayılı Bilgi Notu ile 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin birinci fıkrası uyarınca ek süre talep edilmiştir. İlgili Bilgi Notu, Kurulun 09.11.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-53/1028-M sayı ile soruşturmanın süresinin bitiminden itibaren altı ay uzatılmasına karar verilmiştir.
- (14) Soruşturma kapsamında GOOGLE'dan; 09.10.2023 tarihli ve 74297 sayılı, 05.12.2023 tarihli ve 78496 sayılı, 19.12.2023 tarihli ve 79497 sayılı, 25.12.2023 tarihli ve 79937 sayılı, 16.01.2024 tarihli ve 81372 sayılı, 22.02.2024 tarihli ve 83983 sayılı, 05.03.2024 tarihli ve 84782 sayılı, 12.03.2024 tarihli ve 85236 sayılı, 02.04.2024 tarihli ve 86775 sayılı, 05.04.2024 tarihli ve 87131 sayılı yazılar ile bilgi ve belge talep edilmiştir. GOOGLE tarafından gönderilen cevabi yazılar; 27.10.2023 tarih ve 43972 sayı, 24.11.2023 tarih ve 45274 sayı, 22.12.2023 tarih ve 46504 sayı, 25.12.2023 tarih ve 46525 sayı, 15.01.2024 tarih ve 47397 sayı, 19.01.2024 tarih ve 47627 sayı, 24.01.2024 tarih ve 47758 sayı, 05.02.2024 tarih ve 48239 sayı, 13.02.2024 tarih ve 48620 sayı, 08.03.2024 tarih ve 49543 sayı, 15.03.2024 tarih ve 49788 sayı, 21.03.2024 tarih ve 50123 sayı, 05.04.2024 tarih ve 50776 sayı, 22.04.2024 tarih ve 51151 sayı, 29.04.2024 tarih ve 51300 sayı, 02.05.2024 tarih ve 51403 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (15) Ayrıca dosya kapsamında yayıncı, reklamveren, medya ajansı ve reklam teknolojisi sağlayıcıları olmak üzere birçok teşebbüsten bilgi talep edilmiştir. Bu çerçevede;
- (.....),(.....)'dan 21.12.2023 tarihli ve 79656 sayılı, 14.02.2024 tarihli ve 83517 sayılı,
 - (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'ten 25.12.2023 tarihli ve 79842 sayılı,
 - (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'den 25.12.2023 tarihli ve 79858 sayılı,
 - (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'den 25.12.2023 tarihli ve 79856 sayılı,

- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'den 25.12.2023 tarihli ve 79857 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)den 25.12.2023 tarihli ve 79855 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'dan 25.12.2023 tarihli ve 79862 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....)den 25.12.2024 tarihli ve 79908 sayılı,
- (.....)'ten 02.01.2024 tarihli ve 80365 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'dan 25.12.2023 tarihli ve 79938 sayılı,
25.01.2024 tarihli ve 82318 sayılı,
- (.....)'den 27.12.2023 tarihli ve 80102 sayılı,
- (.....)'dan 02.01.2024 tarihli ve 80368 sayılı, 25.01.2024 tarihli ve 82317 sayılı,
- (.....)'ten 02.01.2024 tarihli ve 80366 sayılı,
- (.....)'dan 02.01.2024 tarihli ve 80364 sayılı,
- (.....)'ten 08.01.2024 tarihli ve 80754 sayılı,
- (.....)'tan 08.01.2024 tarihli ve 80753 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....),(.....),(.....)'den 25.01.2024 tarihli ve 82319 sayılı,
- (.....),(.....),(.....),(.....),(.....),(.....)'ten 25.01.2024 tarihli ve 82318 sayılı,
- (.....),(.....),(.....),(.....)'den 25.01.2024 tarihli ve 82317 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'den 25.01.2024 tarihli ve
82328 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....)'den 25.01.2024 tarihli ve 82344 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'den 25.01.2024 tarihli ve 82343 sayılı,
- (.....)'dan 25.01.2024 tarihli ve 82342 sayılı,
- (.....),(.....),(.....),(.....),(.....),(.....),(.....),(.....),(.....),(.....)'dan 26.01.2024 tarihli ve
82394 sayılı,
- (.....),(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'dan 26.01.2024 tarihli ve 82393 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'den 26.01.2024 tarihli ve 82392 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....)'den 13.02.2024 tarihli ve 83457 sayılı,
- (.....)'tan 04.03.2024 tarihli ve 84669 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....)'nden 12.03.2024 tarihli ve 85237 sayılı,
- (.....), (.....)'dan 12.03.2024 tarihli ve 85254 sayılı,
- (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),(.....), (.....), (.....), (.....), (.....)'dan
13.03.2024 tarihli ve 85386 sayılı

yazılar ile bilgi ve belge talep edilmiştir.

- (16) Teşebbüslere gönderilen bilgi ve belge talebi yazılarına istinaden sunulan cevabi yazılar;
- (.....) tarafından 04.01.2024 tarih ve 46873 sayı,

- (.....) tarafından 08.01.2024 tarih ve 47045 sayı,
- (.....) tarafından 09.01.2024 tarih ve 47070 sayı, 15.03.2024 tarih ve 49799 sayı,
- (.....) tarafından 10.01.2024 tarih ve 47160 sayı,
- (.....) tarafından 11.01.2024 tarih ve 47192 sayı, 08.02.2024 tarih ve 48406 sayı, 08.02.2024 tarih ve 48407 sayı, 27.02.2024 tarih ve 49149 sayı, 27.02.2024 tarih ve 49151 sayı, 20.03.2024 tarih ve 50063 sayı,
- (.....) tarafından 11.01.2024 tarih ve 47209 sayı,
- (.....) tarafından 12.01.2024 tarih ve 47262 sayı,
- (.....) tarafından 15.01.2024 tarih ve 47354 sayı,
- (.....) tarafından 15.01.2024 tarih ve 47361 sayı,
- (.....) tarafından 15.01.2024 tarih ve 47393 sayı,
- (.....) tarafından 15.01.2024 tarih ve 47398 sayı, 12.02.2024 tarih ve 48510 sayı,
- (.....) tarafından 16.01.2024 tarih ve 47451 sayı,
- (.....) tarafından 16.01.2024 tarih ve 47458 sayı, 18.03.2024 tarih ve 49904 sayı,
- (.....) tarafından 16.01.2024 tarih ve 47460 sayı,
- (.....) tarafından 16.01.2024 tarih ve 47471 sayı,
- (.....) tarafından 17.01.2024 tarih ve 47503 sayı,
- (.....) tarafından 17.01.2024 tarih ve 47525 sayı,
- (.....) tarafından 18.01.2024 tarih ve 47564 sayı,
- (.....) tarafından 18.01.2024 tarih ve 47572 sayı,
- (.....) tarafından 18.01.2024 tarih ve 47573 sayı,
- (.....) tarafından 18.01.2024 tarih ve 47577 sayı,
- (.....) tarafından 18.01.2024 tarih ve 47578 sayı,
- (.....) tarafından 18.01.2024 tarih ve 47582 sayı,
- (.....) tarafından 19.01.2024 tarih ve 47589 sayı,
- (.....) tarafından 19.01.2024 tarih ve 47591 sayı,
- (.....) tarafından 19.01.2024 tarih ve 47604 sayı,
- (.....) tarafından 19.01.2024 tarih ve 47619 sayı,
- (.....) tarafından 19.01.2024 tarih ve 47628 sayı,
- (.....) tarafından 19.01.2024 tarih ve 47630 sayı,
- (.....) tarafından 19.01.2024 tarih ve 47631 sayı,
- (.....) tarafından 19.01.2024 tarih ve 47632 sayı,
- (.....) tarafından 19.01.2024 tarih ve 47638 sayı,
- (.....) tarafından 22.01.2024 tarih ve 47642 sayı,
- (.....) tarafından 22.01.2024 tarih ve 47649 sayı,
- (.....) tarafından 22.01.2024 tarih ve 47667 sayı,
- (.....) tarafından 22.01.2024 tarih ve 47668 sayı, 18.03.2024 tarih ve 49879 sayı,
- (.....) tarafından 22.01.2024 tarih ve 47670 sayı, 19.03.2024 tarih ve 49989 sayı,

- (.....) tarafından 22.01.2024 tarih ve 47672 sayı,
- (.....) tarafından 22.01.2024 tarih ve 47674 sayı,
- (.....) tarafından 22.01.2024 tarih ve 47685 sayı,
- (.....) tarafından 23.01.2024 tarih ve 47709 sayı,
- (.....) tarafından 23.01.2024 tarih ve 47717 sayı,
- (.....) tarafından 23.01.2024 tarih ve 47751 sayı,
- (.....) tarafından 24.01.2024 tarih ve 47760 sayı,
- (.....) tarafından 24.01.2024 tarih ve 47779 sayı,
- (.....) tarafından 24.01.2024 tarih ve 47787 sayı,
- (.....) tarafından 24.01.2024 tarih ve 47790 sayı,
- (.....) tarafından 24.01.2024 tarih ve 47795 sayı,
- (.....) tarafından 24.01.2024 tarih ve 47796 sayı,
- (.....) tarafından 24.01.2024 tarih ve 47797 sayı,
- (.....) tarafından 24.01.2024 tarih ve 47800 sayı,
- (.....) tarafından 24.01.2024 tarih ve 47801 sayı,
- (.....) tarafından 26.01.2024 tarih ve 47829 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47900 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47901 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47903 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47905 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47907 sayı, 19.03.2024 tarih ve 50001 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47908 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47909 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47910 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47911 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47912 sayı,
- (.....) tarafından 29.01.2024 tarih ve 47939 sayı,
- (.....) tarafından 30.01.2024 tarih ve 47971 sayı,
- (.....) tarafından 30.01.2024 tarih ve 47972 sayı,
- (.....) tarafından 30.01.2024 tarih ve 47983 sayı,
- (.....) tarafından 31.01.2024 tarih ve 48040 sayı,
- (.....) tarafından 31.01.2024 tarih ve 48055 sayı, 05.02.2024 tarih ve 48273 sayı, 20.03.2024 tarih ve 50077 sayı,
- (.....) tarafından 01.02.2024 tarih ve 48076 sayı,
- (.....) tarafından 01.02.2024 tarih ve 48082 sayı,
- (.....) tarafından 01.02.2024 tarih ve 48092 sayı,
- (.....) tarafından 02.02.2024 tarih ve 48135 sayı,
- (.....) tarafından 02.02.2024 tarih ve 48139 sayı,
- (.....) tarafından 02.02.2024 tarih ve 48149 sayı,
- (.....) tarafından 02.02.2024 tarih ve 48158 sayı,
- (.....) tarafından 02.02.2024 tarih ve 48160 sayı,

- (.....) tarafından 02.02.2024 tarih ve 48185 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48204 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48205 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48207 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48208 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48211 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48214 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48218 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48219 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48223 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48224 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48228 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48229 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48236 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48238 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48241 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48242 sayı, 19.03.2024 tarih ve 49969 sayı, 25.03.2024 tarih ve 50200 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48243 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48244 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48246 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48252 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48254 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48259 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48262 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48264 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48265 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48268 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48270 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48271 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48272 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48275 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48277 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48278 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48280 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48282 sayı,
- (.....) tarafından 06.02.2024 tarih ve 48285 sayı,
- (.....) tarafından 06.02.2024 tarih ve 48288 sayı,
- (.....) tarafından 06.02.2024 tarih ve 48305 sayı, 19.03.2024 tarih ve 49991 sayı,
- (.....) tarafından 06.02.2024 tarih ve 48309 sayı,
- (.....) tarafından 06.02.2024 tarih ve 48310 sayı,

- (.....) tarafından 06.02.2024 tarih ve 48317 sayı,
- (.....) tarafından 06.02.2024 tarih ve 48325 sayı,
- (.....) tarafından 06.02.2024 tarih ve 48328 sayı, 09.02.2024 tarih ve 48453 sayı,
- (.....) tarafından 06.02.2024 tarih ve 48333 sayı,
- (.....) tarafından 07.02.2024 tarih ve 48339 sayı,
- (.....) tarafından 07.02.2024 tarih ve 48342 sayı,
- (.....) tarafından 07.02.2024 tarih ve 48347 sayı,
- (.....) tarafından 07.02.2024 tarih ve 48348 sayı,
- (.....) tarafından 07.02.2024 tarih ve 48350 sayı,
- (.....) tarafından 07.02.2024 tarih ve 48355 sayı,
- (.....) tarafından 07.02.2024 tarih ve 48367 sayı,
- (.....) tarafından 07.02.2024 tarih ve 48373 sayı,
- (.....) tarafından 07.02.2024 tarih ve 48377 sayı,
- (.....) tarafından 08.02.2024 tarih ve 48384 sayı,
- (.....) tarafından 08.02.2024 tarih ve 48389 sayı,
- (.....) tarafından 08.02.2024 tarih ve 48390 sayı,
- (.....) tarafından 08.02.2024 tarih ve 48392 sayı,
- (.....) tarafından 08.02.2024 tarih ve 48399 sayı,
- (.....) tarafından 08.02.2024 tarih ve 48400 sayı,
- (.....) tarafından 08.02.2024 tarih ve 48404 sayı,
- (.....) tarafından 08.02.2024 tarih ve 48408 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48420 sayı, 13.03.2024 tarih ve 89678 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48423 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48427 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48428 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48430 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48434 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48436 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48440 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48446 sayı, 12.02.2024 tarih ve 48509 sayı, 22.03.2024 tarih ve 50142 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48447 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48452 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48456 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48469 sayı,
- (.....) tarafından 09.02.2024 tarih ve 48470 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48491 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48492 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48496 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48495 sayı,

- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48504 sayı, 20.03.2024 tarih ve 50078 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48507 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48511 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48512 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48513 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48519 sayı,
- (.....) tarafından 05.02.2024 tarih ve 48237 sayı, 12.02.2024 tarih ve 48523 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48525 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48529 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48541 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48543 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48544 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48545 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48558 sayı,
- (.....) tarafından 12.02.2024 tarih ve 48569 sayı,
- (.....) tarafından 13.02.2024 tarih ve 48571 sayı,
- (.....) tarafından 13.02.2024 tarih ve 48572 sayı,
- (.....) tarafından 13.02.2024 tarih ve 48578 sayı, 21.03.2024 tarih ve 50081 sayı, 25.03.2024 tarih ve 50268 sayı,
- (.....) tarafından 13.02.2024 tarih ve 48580 sayı, 04.03.2024 tarih ve 49357 sayı,
- (.....) tarafından 13.02.2024 tarih ve 48593 sayı,
- (.....) tarafından 13.02.2024 tarih ve 48607 sayı,
- (.....) tarafından 14.02.2024 tarih ve 48652 sayı,
- (.....) tarafından 14.02.2024 tarih ve 48655 sayı,
- (.....) tarafından 14.02.2024 tarih ve 48656 sayı,
- (.....) tarafından 14.02.2024 tarih ve 48657 sayı,
- (.....) tarafından 14.02.2024 tarih ve 48658 sayı,
- (.....) tarafından 14.02.2024 tarih ve 48661 sayı,
- (.....) tarafından 15.02.2024 tarih ve 48706 sayı,
- (.....) tarafından 15.02.2024 tarih ve 48710 sayı,
- (.....) tarafından 15.02.2024 tarih ve 48711 sayı,
- (.....) tarafından 16.02.2024 tarih ve 48734 sayı,
- (.....) tarafından 16.02.2024 tarih ve 48789 sayı,
- (.....) tarafından 19.02.2024 tarih ve 48793 sayı,
- (.....) tarafından 29.02.2024 tarih ve 49224 sayı,
- (.....) tarafından 01.03.2024 tarih ve 49267 sayı,
- (.....) tarafından 04.03.2024 tarih ve 49357 sayı, 21.03.2024 tarih ve 50119 sayı,
- (.....) tarafından 14.03.2024 tarih ve 49761 sayı,

- (.....) tarafından 14.03.2024 tarih ve 49765 sayı,
- (.....) tarafından 18.03.2024 tarih ve 49926 sayı,
- (.....) tarafından 18.03.2024 tarih ve 49928 sayı,
- (.....) tarafından 18.03.2024 tarih ve 49929 sayı,
- (.....) tarafından 18.03.2024 tarih ve 49954 sayı,
- (.....) tarafından 18.03.2024 tarih ve 49959 sayı, 01.04.2024 tarih ve 50505 sayı,
- (.....) tarafından 21.03.2024 tarih ve 50092 sayı,
- (.....) tarafından 03.05.2024 tarih ve 51450 sayı

ile Kurum kayıtlarına iletilmiştir.

- (17) Soruşturma çerçevesinde hazırlanan 20.05.2024 tarihli, 2023-1-012/SR sayılı Soruşturma Raporu, 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince, 31.05.2024 tarihinde GOOGLE'a tebliğ edilmiş ve tarafın ikinci yazılı savunması talep edilmiştir.
- (18) Ardından, Kurum kayıtlarına 03.06.2024 tarih ve 52569 sayı ile intikal eden yazı ile teşebbüs tarafından ikinci yazılı savunmanın sunulması için, 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen 30 günlük savunma sunma süresinin 30 gün uzatılması talep edilmiştir. Ek süre talebi Kurul tarafından değerlendirilmiş, 06.06.2024 tarihli ve 24-25/613-M sayılı Kurul kararı ile tarafa 30 gün ek süre tanınmıştır. GOOGLE tarafından sunulan ikinci yazılı savunma 30.07.2024 tarih ve 54561 sayı ile, süresi içinde, Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (19) Ek yazılı görüş süresi, 01.08.2024 tarihli ve 24-37/760-M sayılı Kurul kararı ile, 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde, bitiminden itibaren 15 gün uzatılmıştır.
- (20) 29.08.2024 tarihli ve 2023-1-012/EG sayılı Ek Yazılı Görüş'ün 02.09.2024 tarihinde GOOGLE'a tebliğini takiben, Kurum kayıtlarına 04.09.2024 tarih ve 55880 sayı ile giren yazıyla GOOGLE tarafından üçüncü yazılı savunmanın sunumu için 30 gün ilave süre talebinde bulunulmuş olup Kurulun 12.09.2024 tarihli ve 24-37/873-M sayılı kararı doğrultusunda tarafa 30 gün ek süre tanınmıştır. GOOGLE'ın üçüncü yazılı savunması 31.10.2024 tarih ve 58440 sayı ile, süresi içinde, Kurum kayıtlarına girmiştir.
- (21) 4054 sayılı Kanun'un 46. maddesi uyarınca sözlü savunma toplantısı yapılması hususu 07.11.2024 tarihli Kurul toplantısında ele alınmış ve 24-45/1052-M sayı ile sözlü savunma toplantısının 03.12.2024 tarihinde yapılmasına karar verilmiştir. Sözlü savunma toplantısı anılan tarihte gerçekleştirilmiştir.
- (22) Yürütülen soruşturmaya ilişkin Rapor, Ek Yazılı Görüş, toplanan deliller, yazılı, sözlü savunmalar ve incelenen dosya muhteviyatına göre nihai karar tesis edilmiştir.
- (23) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor'da ve Ek Yazılı Görüş'te özetle;
 - GOOGLE'ın talep tarafı platform (DSP) hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu,
 - GOOGLE'ın talep tarafı platform (DSP) hizmetleri pazarındaki hakimiyetine dayanarak kendi DSP'lerinden gelen envanter satın alma taleplerini kendi arz tarafı platform (SSP) hizmetine ilettiği iddiası bakımından 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal tespit edilemediği,
 - GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu,

- GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarındaki hâkimiyetine dayanarak kendi arz tarafı platform (SSP) hizmetine haksız avantaj sağladığı, söz konusu kendini kayırma eyleminin rakiplerin faaliyetlerini zorlaştırıcı nitelikte olduğu ve 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği,
- Bu nedenle, GOOGLE'a 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca idari para cezası uygulanması gerektiği,
- 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, ihlali sonlandırmak ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesini temin etmek için GOOGLE'a, makul bir süre içerisinde üçüncü taraf arz tarafı platformlarına (üçüncü taraf SSP'lere) kendi hizmetine uygulanan koşullardan daha az elverişli olmayacak koşulları uygulaması yönünde yükümlülük getirilmesi gerektiği,
- Söz konusu yükümlülükleri zamanında ve eksiksiz yerine getirmemesi durumunda, GOOGLE'a 4054 sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca günlük idari para cezası uygulanması gerektiği

sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

I.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Taraf: GOOGLE

- (24) Alphabet Inc., GOOGLE ekonomik bütünlüğündeki şirketleri bir çatı altına almak amacıyla 2015 yılında kurulan çok uluslu, halka açık bir şirkettir. Ağırlıklı olarak teknoloji, araştırma, fen bilimleri, yatırım sermayesi gibi alanlara odaklanmaktadır.
- (25) Google LLC ise Amerikan menşeli bir şirkettir. GOOGLE'ın ana faaliyeti, kullanıcıların sorgu girerek çevrim içi bilgi araması yapmalarını sağlayan Google Search (Google Arama Motoru) platform hizmetinin sunulması ve işletilmesidir. GOOGLE ayrıca, çok sayıda çevrim içi hizmet ve/veya yazılım ürünü de sunmaktadır. GOOGLE tarafından sunulan hizmetlerin başlıcaları; açık kaynak kodlu bir mobil işletim sistemi yazılımı olan *Android*, mobil cihazlara yönelik bir uygulama mağazası olan *GooglePlay*, video paylaşım platformu olan *YouTube*, internet tarayıcısı olan *Google Chrome*, internet tabanlı e-posta hizmeti olan *Gmail* ile çevrim içi reklamcılık hizmetleri olarak sayılabilecektir. Teşebbüs, ilave olarak çevrim içi harita, bulut bilişim, çevrim içi çeviri ve çevrim içi dosya saklama gibi diğer hizmetlere ilişkin de faaliyet yürütmektedir. GOOGLE söz konusu hizmetlerin büyük çoğunluğunu Türkiye de dâhil olmak üzere dünya genelinde sunmaktadır.
- (26) Öte yandan GOOGLE TÜRKİYE 01.08.2005 tarihinde Türkiye'de kurulmuş bir limited şirket olup Google LLC'den bağımsız bir tüzel kişiliğe sahiptir. GOOGLE TÜRKİYE'nin ana faaliyeti, GOOGLE ürünlerinin pazarlanması ve reklamının yapılmasıdır. GOOGLE TÜRKİYE, Google Search (Google Arama Motoru) veya Google AdWords'ü (Google Metin Reklamları) işletmemekte, bu hizmeti kullanıcılara kendisi sağlamamaktadır. Google Search ve Google AdWords, Google LLC tarafından işletilmekte ve yönetilmektedir. AdWords reklamları Türkiye'deki reklamverenlere İrlanda'da kurulu ayrı bir tüzel kişilik olan Google Ireland Limited (GIL) tarafından tedarik edilmektedir. GOOGLE TÜRKİYE, İrlanda'daki bu şirketten ve bu şirketin faaliyetlerinden tamamen bağımsız olarak faaliyet göstermektedir. Google LLC'ye Türkiye'deki hizmetlerini yürütebilmesi için GOOGLE TÜRKİYE tarafından sağlanmakta olan destek faaliyetleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:
- Google LLC tarafından işletilen ve yönetilen, GIL tarafından ise Türkiye'deki kullanıcılara sağlanan dijital reklam ve diğer hizmetlerin tanıtımı ve pazarlanması,

- Ürün ve hizmetlerin özellikleri, kullanımı, tabi olduğu politikalar, işleyişi ve faydaları hakkında tüketicilere, reklamverenlere ve kurumlara bilgilendirme faaliyetlerinde bulunulması,
- Kullanıcıların ürün ve hizmetlere ilişkin şikâyetlerinin ve taleplerinin hizmet ve ürün işletmecisi olan Google LLC'ye ve Türkiye'de reklam hizmet ve ürünlerinin sağlayıcısı olan GIL'e iletilmesine ilişkin başvuru yöntemleri hakkında bilgilendirme çalışmaları yapılması.

(27) Aşağıdaki tabloda GOOGLE TÜRKİYE'nin hissedarlık yapısı gösterilmiştir:

Tablo 1: GOOGLE TÜRKİYE'nin Hissedarlık Yapısı

Hissedarlar	Hisse Oranları (%)
(.....)	(.....)
(.....)	(.....)

Kaynak: Kurulun 12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı *Google Adwords* kararı.

- (28) Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere Google International LLC, GOOGLE TÜRKİYE'nin %(.....) oranındaki hissesine, Google LLC ise %(.....) oranındaki hissesine sahiptir. GOOGLE TÜRKİYE'nin ana hissedarı Google International LLC'dir. Google LLC, Google International LLC'yi doğrudan kontrol etmekte ve Google International LLC'nin kurumsal yönetim işlemlerini yürütmektedir. Bu itibarla, GOOGLE TÜRKİYE, Google LLC'nin dolaylı bir iştirakidir.
- (29) GOOGLE'ın Türkiye'deki bir başka iştiraki olan ve 12.01.2021 tarihinde kurulan Google Bilgi Teknolojileri Ltd. Şti. ise temsilci atama yükümlülüğüne uyumun sağlanması amacıyla GOOGLE'ın çevrim içi video paylaşımı hizmeti olan YouTube için Türkiye temsilcisi olarak atanmış olup bu çerçevede faaliyet göstermektedir.

1.2. Dosya Konusu Endişelere İlişkin Olarak Diğer Rekabet Otoriteleri Tarafından Yürütülen İncelemeler

- (30) Avrupa Komisyonu (Komisyon), GOOGLE'ın reklam teknolojisi tedarik zincirinde kendi çevrim içi görüntülü reklamcılık teknolojisi hizmetlerini kayırmak suretiyle rakip reklam teknolojisi hizmetleri sağlayıcılarının, yayıncıların ve reklamverenlerin zararına Avrupa Birliği (AB) rekabet kurallarını ihlal edip etmediğini değerlendirmek için 22.06.2021 tarihinde soruşturma başlattığını duyurmuştur⁵. İlgili duyuruda soruşturma kapsamında özellikle GOOGLE'ın, üçüncü tarafların reklam amacıyla internet sitelerinde ve uygulamalarındaki kullanıcı verilerine erişimini kısıtlayarak ve bu tür verileri kendi kullanımı için saklayarak rekabeti bozup bozmadığının inceleneceği belirtilmiştir. Duyuruda Komisyonun araştırmasının, GOOGLE'ın hem reklamverenlere hem de yayıncılara bir dizi hizmet sunduğu görüntülü reklamcılığa odaklanacağı belirtilerek özellikle aşağıda sayılan davranışların inceleneceği ifade edilmiştir:
- YouTube'da çevrim içi görüntülü reklamlar satın almak için GOOGLE'ın DV360 ve/veya Google Ads hizmetlerini kullanma yükümlülüğü,
 - YouTube'da çevrim içi görüntülü reklamlar sunmak için Google Ad Manager'ı kullanma yükümlülüğü ve Google Ad Manager ile rekabet eden hizmetlerin YouTube'da çevrim içi görüntülü reklamlar sunabilmesine yönelik olarak GOOGLE tarafından konulan olası kısıtlamalar,

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_3143, Erişim Tarihi: 02.12.2022.

- GOOGLE'ın reklam borsası Google Ad Exchange'in⁶ (AdX) DV360 ve/veya Google Ads tarafından ve DV360 ve/veya Google Ads'in AdX tarafından kayırılması,
- Reklamverenler, yayıncılar veya rakip çevrim içi görüntülü reklam aracılığı gibi üçüncü tarafların, GOOGLE'ın *DoubleClick* ID dâhil olmak üzere kendi reklam aracılık hizmetleri tarafından kullanılabilen kullanıcı kimliği veya kullanıcı davranışı hakkındaki verilere erişme becerisine GOOGLE tarafından getirilen kısıtlamalar,
- GOOGLE'ın, kendi internet tarayıcısı olan Chrome'a üçüncü taraf çerezlerinin yerleştirilmesini yasaklayarak bu çerezleri *Privacy Sandbox* araçlarıyla değiştirme planı,
- GOOGLE'ın, bir kullanıcı, kişiselleştirilmiş reklamcılığı devre dışı bıraktığında kendi mobil işletim sistemi olan Android yüklü olan akıllı mobil cihazlarda reklam tanımlayıcısını üçüncü taraflara sunmayı durdurma planı ve bu planın çevrim içi görüntülü reklamcılık ve çevrim içi görüntülü reklam aracılık pazarları üzerindeki etkileri.

(31) Birleşik Krallık Rekabet Otoritesi (*Competition and Markets Authority - CMA*), 25.05.2022 tarihinde, çevrim içi reklam teknolojisi hizmetleri pazarındaki rekabete zarar verdiğinden şüphelenilen uygulamalarına yönelik olarak GOOGLE hakkında soruşturma başlatmıştır⁷. CMA araştırmasında bu zincirde yer alan; DSP hizmeti, reklam borsası hizmeti ve yayıncı reklam sunucusu hizmeti olmak üzere üç temel hizmeti inceleyeceğini belirtmiştir. Yapılan duyuruda inceleme kapsamında özellikle GOOGLE'ın;

- Reklam borsasının üçüncü taraf yayıncı reklam sunucularıyla birlikte çalışabilirliğini sınırlandırıp sınırlamadığı ve/veya bu hizmetleri sözleşmeyle birbirine bağlayarak rakip reklam sunucularının rekabet etmesini zorlaştırıp zorlaştırmadığı ve
- Rakipleri tarafından sunulan hizmetleri dışlamak için kendi yayıncı reklam sunucusunu ve DSP'lerini yasadışı bir şekilde kendi reklam borsası hizmetlerini desteklemek için kullanıp kullanmadığı

yönündeki endişelerin ele alınacağı açıklanmıştır.

(32) Fransız Rekabet Otoritesi (*Autorité de la Concurrence-ADLC*), GOOGLE'ın çevrim içi reklamcılık sektöründe kendi hizmetlerini kayırdığının tespiti üzerine teşebbüse para cezası uygulanmasına hükmetmiştir⁸. İnceleme sonucunda GOOGLE'ın DoubleClick Yayıncı Reklam Sunucusu'nun (*DoubleClick for Publishers*⁹, DFP), AdX SSP'sini ve AdX SSP'sinin, DFP reklam sunucusunu kayırdığı tespit edilmiştir. Kararda ilk olarak GOOGLE'ın DFP reklam sunucusunun, özellikle rakip SSP platformlarının sunduğu fiyatı belirterek AdX teklif verme platformunu kayırdığı belirtilmiştir. AdX'in, bu bilgileri,

⁶ Kararın ilerleyen kısmında açıklanacaktır.

⁷<https://www.gov.uk/cma-cases/investigation-into-suspected-anti-competitive-conduct-by-google-in-ad-tech>, Erişim Tarihi: 25.01.2023.

⁸<https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/communiqués-de-presse/autorite-de-la-concurrence-hands-out-eu220-millions-fine-google-favouring-its>, Erişim Tarihi: 30.01.2023.

⁹ Kararda, DoubleClick Yayıncı Reklam Sunucusu'nun (*DoubleClick for Publishers*, DFP), GOOGLE'ın reklam sunucusu olup yayıncının internet sitesinde veya mobil uygulamasında reklamların sunulmasını sağlayan bir araç olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca reklam sunucularının, özellikle yayıncıya, aynı reklam alanı için, doğrudan reklamverenlerle yapılan işlemler ile açık arttırmalar düzenleyen birden çok platformda programatik satış arasında seçim yapma olanağı vererek, reklam alanı satışını birleşik bir şekilde yönetmeyi mümkün kıldığı belirtilmiştir.

özellikle de satılan gösterimlerden alınan komisyonu rekabetin yoğunluğuna göre değiştirerek uyguladığı teklif verme sürecini optimize etmek için kullandığı ifade edilmiştir. İkinci uygulamayla ise GOOGLE'ın, üçüncü taraf bir reklam sunucusu aracılığıyla AdX platformunun kullanımına teknik ve sözleşmesel sınırlamalar getirdiği belirtilmiştir.

- (33) Bahse konu karar çerçevesinde incelenen bir başka endişe ise GOOGLE'ın, DFP'yi çok düşük bir maliyetle ve genellikle ücretsiz olarak sunarak yıkıcı bir strateji uyguladığına ilişkindir. Kararda, DFP hizmetinin gelirlerinin, küresel düzeyde maliyetlerini karşıladığı ve Avrupa Ekonomik Alanı'nda (AEA) uygulanan fiyatların küresel düzeyde uygulanan fiyatlara çok benzer olduğu değerlendirilmiştir. Ayrıca dosyadaki delillerin hiçbirinin GOOGLE'ın aslında bu hizmetle ilgili yıkıcı bir strateji izlediğini göstermediği sonucuna varılmıştır.
- (34) Karar kapsamında ele alınan bir diğer şikâyet, GOOGLE'ın, yayıncılar ve reklamverenler için açıklanmayan marjlar oluşturmak adına reklamcılık teknolojisi ekosistemindeki dikey entegrasyonundan ve sözleşmelerinin ve hizmetlerinin şeffaf olmamasından yararlandığına ilişkindir. Ancak kararda, AdX tarafından kullanılan gelir paylaşımını hesaplama yönteminin bir endüstri standardı olduğu belirtilmiştir. Sunulan kanıtlar temelinde, GOOGLE'ın marjlarına ilişkin şeffaflık eksikliğinin, rekabete aykırı etkilerle kendi içinde bir nedensellik bağlantısının olmadığı görülmüştür.
- (35) Soruşturma sonucunda GOOGLE tarafından, rekabetçi endişeleri gidermeye yönelik olarak taahhüt sunulmuş olup bu taahhütlerle; üçüncü taraf SSP'lere DFP sunucusuyla birlikte çalışacak bir yol sunulması ve DFP kullanan yayıncılardan envanter satın almak için AdX ile üçüncü taraf SSP'ler arasında liyakate dayalı rekabete olanak sağlanması amaçlanmaktadır.
- (36) ADLC ise, GOOGLE tarafından sunulan taahhütlerin, GOOGLE'ın yasalara uygun davranmasını ve reklam sunucuları ile SSP platformları pazarının rekabetçi işleyişini iyileştirmesini sağladığını değerlendirmiştir. Bu nedenle, söz konusu taahhütlerin, kararın tebliğ tarihinden veya uygun olduğu hallerde fiilen uygulanma tarihinden itibaren üç yıllık bir süre için uygulanması zorunlu kılınmıştır.
- (37) Amerika Birleşik Devletleri'ndeki (ABD) incelemelere ve davalara bakıldığında, 11.09.2019 tarihinde 48 eyalet ile Columbia Bölgesi ve Porto Riko'dan başsavcılar tarafından GOOGLE'ın arama sonuçları aracılığıyla dijital reklamcılıktaki hâkim durumunu kötüye kullanıp kullanmadığına ilişkin bir inceleme başlatılmış olduğu görülmektedir¹⁰. Söz konusu inceleme, GOOGLE'ın reklam pazarındaki hâkim durumuna ve tüketici verilerini kullanımına odaklanmaktadır.
- (38) 16.12.2020 tarihinde ABD Doğu Teksas Bölge Mahkemesine 10 eyalet tarafından GOOGLE hakkında şikâyetle bulunulmuştur¹¹. Şikâyetin konusunu, temel olarak GOOGLE'ın görüntülü reklamcılık pazarındaki bağlama uygulamaları, dışlayıcı davranışları ile Meta Platforms, Inc., Meta Platforms Ireland Limited ve WhatsApp LLC'yle (birlikte "META ekonomik bütünlüğü") yaptıkları pazar paylaşımı ve fiyat sabitleme anlaşması oluşturmaktadır. Şikâyetle öne sürülen iddialar ise GOOGLE'ın;

¹⁰ <https://www.cnbc.com/2019/09/09/texas-attorney-general-leads-google-antitrust-probe.html>, <https://www.cnbc.com/2019/11/14/states-google-antitrust-probe-to-expand-into-search-android-businesses.html?&qsearchterm=FTC%20Google>, Erişim Tarihi: 01.02.2023.

¹¹ [20201216 COMPLAINT REDACTED.pdf \(mlex.com\)](https://www.ftc.gov/2020/12/16-complaint-redacted.pdf), Erişim Tarihi: 26.01.2023.

- Yayıncıları, kendi reklam sunucularını lisanslamaya ve kendi reklam borsasını kullanmaya zorladığı,
- Reklam borsaları arasındaki rekabeti engellemek için yayıncıların envanteri üzerindeki kontrolünü kullandığı,
- Reklam borsaları arasındaki rekabeti artıran Başlık Teklifi (*Header Bidding*) özelliğine son vermek istediği ve META ekonomik bütünlüğünün de yasa dışı bir anlaşmayla (*Jedi Blue* anlaşması) GOOGLE'a yardım etmekte olduğu,
- Piyasa katılımcılarını, işlemlerini GOOGLE araçları üzerinden gerçekleştirmeye zorladığı,
- Reklamverenleri kendi reklam satın alma araçlarını kullanmaya zorladığı

şeklinde sıralanmaktadır.

- (39) Dava, Ağustos 2021'de New York'un Güney Bölge Mahkemesinde GOOGLE'ın reklam teknolojisi hizmetiyle ilgili olarak açılmış olan diğer davalarla birleştirilmiştir. GOOGLE, şikâyeteye itiraz etmiş ancak "*Jedi Blue* anlaşması"na ilişkin kısım dışında itirazı, büyük ölçüde reddedilmiştir. Şikâyetin "*Jedi Blue* anlaşması"yla ilgili kısmının ise reddedilmesine karar verilmiştir.
- (40) ABD'de görülen bir başka dava ise bir tur şirketinin GOOGLE hakkındaki 27.05.2020 tarihli şikâyetine dayanmaktadır. Bu kapsamda GOOGLE'ın, rakiplerini devralarak, arama sonuçlarına ilişkin verilere ve YouTube video reklam platformuna erişim için kendisinin farklı görüntülü reklamcılık hizmetlerinin satın alınmasını şart koşarak ve bu sistemleri çevrim içi reklamcılık pazarındaki rakiplerinin hizmetleriyle uyumsuz hale getirerek pazardaki rekabeti kısıtladığı iddia edilmektedir. Söz konusu dava, 2021 yılının Ağustos ayında GOOGLE'a ilişkin olarak Doğu Teksas Bölge Mahkemesinde devam etmekte olan davayla birleştirilmiştir.
- (41) 24.01.2023 tarihinde ABD Adalet Bakanlığı (DOJ) ve sekiz eyalet savcılığı tarafından GOOGLE hakkında çevrim içi reklamcılık pazarını yasa dışı olarak tekelleştirdiği iddiasıyla başlatılan davada¹² ise;
- GOOGLE'ın çevrim içi reklamcılığı kolaylaştırmak için kullanılan reklam teknolojisi araçlarının kontrolünü ele geçirerek çevrim içi reklamcılık pazarındaki rekabeti kısıtladığı, çevrim içi reklamcılık pazarının tüm bölümlerinde faaliyet gösteren GOOGLE'ın, reklamcılık teknolojileri üzerindeki hâkimiyetini korumak için rekabet karşıtı, dışlayıcı ve yasa dışı araçlar kullandığı,
 - Reklam borsası AdX ile yayıncı reklam sunucusu DFP'yi yasa dışı bir şekilde birbirine bağladığı,
 - Google Ads'den gelen reklamveren talebini yalnız kendi reklam borsası AdX'e özel hale getirerek adil rekabeti engellediği,
 - Kendi reklam borsası AdX'in gerçek zamanlı tekliflerini kendi yayıncı reklam sunucusuna özel hâle getirdiği,
 - Daha yüksek değerli işlemlerin kendi reklam borsasıyla gerçekleştirilmesini sağlamak için yayıncı envanteri üzerindeki kontrolünü kullandığı,

¹²https://content.mlex.com/Attachments/2023-01-27_E18H18230BU5B4S9%2F2023.01.25_W3C-Complaint-Letter.pdf,
[2023-01-24_TJ7E623H6374QTR8/gov.uscourts.vaed.533508.1.0_1.pdf](https://www.uscourts.gov/uscourts/va/2023-01-24_TJ7E623H6374QTR8/gov.uscourts.vaed.533508.1.0_1.pdf) (mlex.com), Erişim Tarihi: 01.02.2023.

- Daha yüksek değerli gösterimleri kendisinde tutmak için ücretlerini manipüle ettiği,
- Gelişmekte olan rakiplerini devralarak rekabeti önlediği,
- Yayıncıların rakiplerle ortaklığını engellemek için Google Ads'in teklif verme stratejisini manipüle ettiği

iddiaları incelenmektedir.

- (42) Avustralya Rekabet ve Tüketici Komisyonu (*Australian Competition & Consumer Commission - ACCC*), çevrim içi reklamcılık hizmetleriyle ilgili 18 ay süren sektör araştırmasını 28.09.2021 tarihinde sonlandırmıştır. Rapor sonucunda ACCC; GOOGLE'ın reklam teknolojisi tedarik zincirinin önemli bölümlerinde sahip olduğu hâkim durumunu, kendi hizmetlerini kayırmak ve rekabetten korunmak için kullanıyor olabileceğine ve bu kapsamda GOOGLE'ın, rakip reklam teknolojisi hizmetlerinin YouTube'daki reklamlara erişmesini engelleyerek kendi reklam teknolojisi hizmetlerine önemli bir avantaj sağlayabileceğine ilişkin endişeleri dile getirmiştir. Ayrıca sektördeki rekabet eksikliğinin reklam teknolojisi hizmetlerinde daha yüksek ücretlere ve yayıncılar ile reklamverenler için de daha yüksek maliyetlere sebep olabileceği değerlendirilmiştir.
- (43) Portekiz Rekabet Otoritesi, 17.05.2022 tarihinde hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiasıyla GOOGLE hakkında inceleme başlatmıştır¹³. Söz konusu inceleme; çevrim içi reklamcılık hizmetleri zincirinin çeşitli aşamalarında, GOOGLE tarafından kendini kayırma davranışları gerçekleştirildiğine ilişkin iddialara odaklanmaktadır. Portekiz Rekabet Otoritesi inceleme aşamasında; GOOGLE'ın, çevrim içi reklamcılık açık artırmalarında rakipler tarafından erişilemeyen bilgileri, bu açık artırmaların sonucunu kendi lehine değiştirmek için kullandığına ve rakip açık artırma teknolojilerinin gelişimini sınırladığına dair göstergeler bulunduğunu ifade etmiştir. 06.09.2022 itibarıyla Komisyona devredilen bahse konu soruşturma hâlihazırda Komisyon tarafından yürütülmektedir.

1.3. Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler ile Bunlara Yönelik Tespitler

- (44) GOOGLE TÜRKİYE'de 05.04.2023 tarihinde gerçekleştirilen yerinde incelemede elde edilen belgelere¹⁴ ve bunların Kurumun Dış İlişkiler ve Rekabet Savunuculuğu Dairesi Başkanlığınca yapılmış olan Türkçe çevirilerine aşağıda yer verilmektedir.
- (45) **Belge-143/10:** (.....)'nın bilgisayarından hash yöntemi ile alınan "GTM EMEA DV360 2022 Business Plan Nov 2021" başlıklı sunumdaki görseller aşağıda yer almaktadır:

(.....TİCARİ SIR.....)

- (46) Belgede yer alan şekil, DV360'ın fonksiyonlarını ve DV360 vasıtasıyla kullanıcıların hangi mecralardan medya alımı yapabileceğini açıklamaktadır. Belgeden ve şekilden, DV360 sayesinde "(.....)" ana başlıklarından yol çıkarak araç içinde,

¹³https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/PRC_OR_INC_OR_PCC_Page.aspx?isPrint=True&IsEnglish=False&Ref=PRC_2022_4, https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2022_04-Decisao-VNC-final-net.pdf, MLex | Google's Portuguese antitrust probe moves to EU Commission, AdC says, Erişim Tarihi: 01.02.2023.

¹⁴ Belgeler, Soruşturma Raporu'nda yer verildiği haliyle numaralandırılmış, belgelerde yer alan ifadeler aktarılırken belgenin aslına sadık kalınmıştır.

tabletlerde, billboardlarda, oyunlarda, akıllı televizyonlarda, mobil ve masaüstü cihazlarda tüm medya satın alımı yapılabileceği anlaşılmaktadır.

- (47) **Belge-143/12-14:** (.....)'nın bilgisayarından hash yöntemi ile alınan “*DSP Competition*” başlıklı sunumdaki görseller aşağıda yer almaktadır:

(.....TİCARİ SIR.....)

- (48) Yukarıda yer verilen görsellerin bulunduğu “*DSP Competition*”, Türkçe çevirisiyle “*DSP Rekabeti*” başlıklı sunumda 2016, 2020 ve 2022 yıllarında DSP’lerin sektördeki durumu gösterilmektedir. İlgili görsellerden, 2016-2022 yılları arasında hem reklam teknolojisi hem de medya envanteri sağlayan teşebbüslerin GOOGLE, FACEBOOK ve AMAZON olduğu ve bu durumun anılan yıllar itibarıyla değişmediği izlenmektedir. Diğer yandan 2016 yılında sektörde 11 adet önemli oyuncu yer alırken, 2022 yılında bu sayı dörde düşmüştür.
- (49) **Belge-143/15-20:** (.....)'nın bilgisayarından hash yöntemi ile alınan “*DSP Competition (Dec 2022) - go_dsp-competition*” başlıklı sunumdaki görseller aşağıda yer almaktadır:

(.....TİCARİ SIR.....)

- (50) Yukarıdaki grafikten, FACEBOOK’un, bir DSP olmadığı ancak görüntülü ve video reklam gelirlerinde GOOGLE’ın alım kapısı olarak tanımlandığı görülmektedir.

(.....TİCARİ SIR.....)

- (51) Yukarıda yer verilen görsellerden ise; DV360’ın %(.....) oranındaki gelirinin video kanalından geldiği; bunun %(.....)’ının da YouTube kaynaklı olduğu görülmektedir. Reklamların ihale ve anlaşmalarla satılması yöntemleri bazında bakıldığında ise, satışların %(.....) oranında açık ihale ile gerçekleştiği anlaşılmaktadır.
- (52) **Belge 143/22:** İlgili e-posta 18.03.2022 tarihinde teşebbüs yetkilisi (.....) tarafından yanıtlanmış olup söz konusu e-postadaki ifadeler aşağıda yer almaktadır:

“Merhaba,

Competition karsilastirmasinda (.....) teknolojisi ve ve servisi olarak tum rakiplerine gore zayif.

Ama inventory farkıyla mutlaka fırsat yaratacaklardır kendilerine. TR özelinde olmasa da globalde Google'i challenge edebilecek konuma gelmiş.

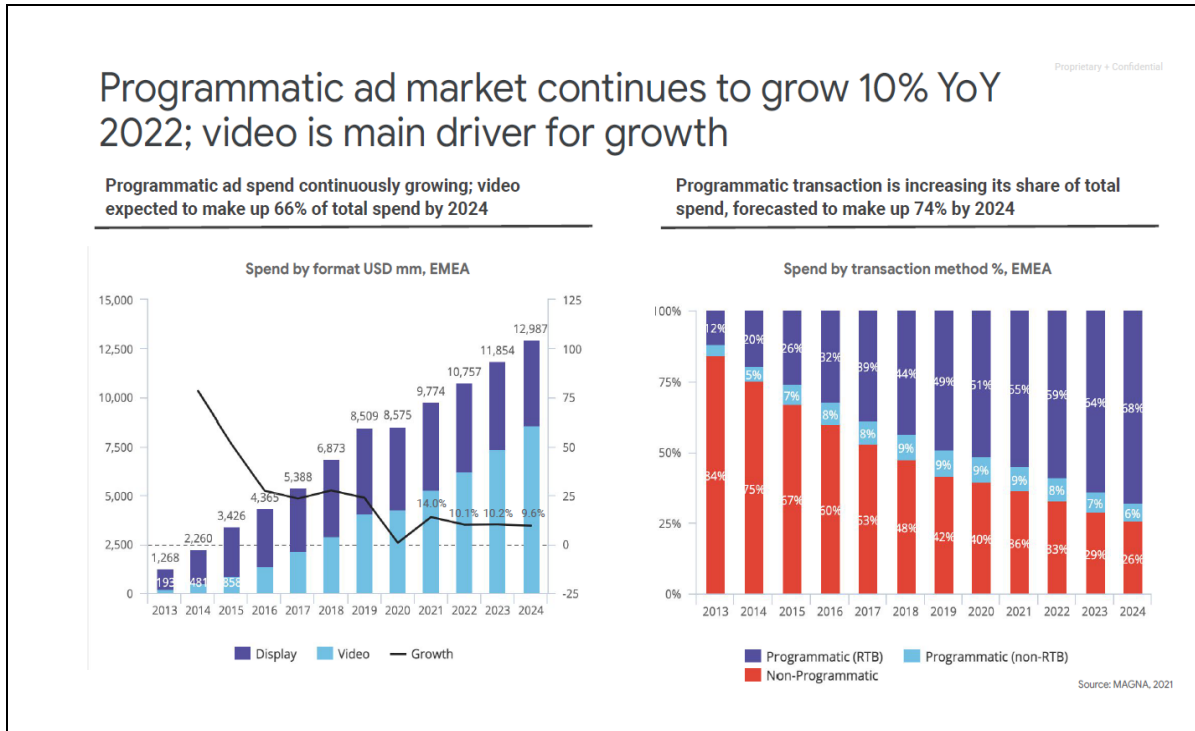
Ajanslardan kullanan olursa gösterim maliyetleri kimler kullanır yada ne kadar kullanır anlamamıza yardımcı olabilir.

Kolay gelsin”

- (53) İlgili e-postada rekabet karşılaştırmasında (.....) zayıf olduğu, ancak envanter farkını avantaja çevirerek kendilerine fırsat yaratacakları vurgulanmış ve Türkiye özelinde olmasa da küresel ölçekte GOOGLE’ı zorlayacak konuma gelmiş olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye pazarı bakımından GOOGLE’ın hala önemli bir oyuncu olduğu, (.....) gibi büyük bir oyuncunun dahi kendisiyle rekabet edebilecek bir konuma ulaşmadığı çıkarımı yapılmaktadır.
- (54) **Belge-143/24-26:** (.....)’nın bilgisayarından hash yöntemi ile alınan “DV360 EMEA - GTM 2022 Plan [go_emea-2022-dv360]” başlıklı sunumdaki görseller aşağıda yer almaktadır:

(.....TİCARİ SIR.....)

- (55) Bahse konu sunumda yer alan yukarıdaki görsellerde; DV360’ın % (.....) büyüyeceğinin tahmin edildiği ifade edilmekte ve (.....) ile (.....)’un paylarını artırdıkları ancak buna rağmen DV360’ın pazarda lider olduğu vurgulanmaktadır.

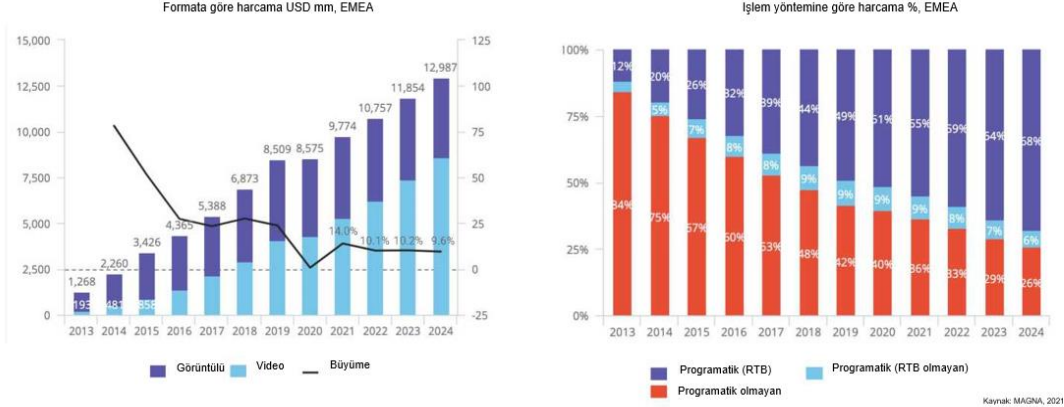


[Türkçe Çevirisi]:

Programatik reklam piyasası yıldan yıla %10 büyümeyi sürdürüyor; büyümenin temel itici gücü video.

Programatik reklam harcamaları sürekli büyüyor; 2024 itibarıyla videonun toplam harcamaların %66'sını

Programatik işlemler toplam harcamalardaki payını artırıyor, 2024 itibarıyla %74'ünü oluşturacağı tahmin ediliyor.



- (56) Yukarıda yer verilen grafiklerden ise; programatik reklam pazarının yıldan yıla %10 büyüme kaydettiği, 2024 yılı itibarıyla programatik reklam harcamalarının toplam reklam harcamaları içerisindeki oranının %74'ü bulacağı tahmin edildiği görülmektedir. Ayrıca ilgili grafiklerde video bazlı reklamların bu büyümenin ana kaynağı olduğu ifade edilmekte olup sürekli artan programatik reklam harcamalarında videonun 2024 yılına kadar toplam harcamanın %66'sını oluşturmasının beklendiği izlenmektedir. Solda yer alan grafikten; dolar bazında harcama biçimine göre Avrupa, Orta Doğu ve Afrika bölgesinde video bazlı reklamların aldığı payın 2014 yılından itibaren sürekli arttığı gözlemlenmektedir. Sağdaki grafikten ise; Avrupa, Orta Doğu ve Afrika bölgesinde işlem yöntemine göre harcama yüzdelerine bakıldığında programatik olmayan reklamcılığın düşüş eğiliminde olduğu, programatik reklamcılığın (gerçek zamanlı ihalelerle yapılan) payının 2013 yılından beri sürekli arttığı, 2022 yılı için %59 olduğu ve 2024'te %68'lik bir pay almasının beklendiği görülmektedir. Diğer yandan programatik olmayan reklamcılık formatlarının sürekli pay kaybederek 2013-2022 yılları arasında %84'ten %33'e gerilediği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede gerçek zamanlı ihaleler ile yapılmayan programatik reklamcılığın ise 2014'teki %5'lik payını, 2022 yılı için %8'e yükseltmiş olmasına rağmen 2024 yılında %6'ya gerilemesinin beklendiği gözlenmektedir.

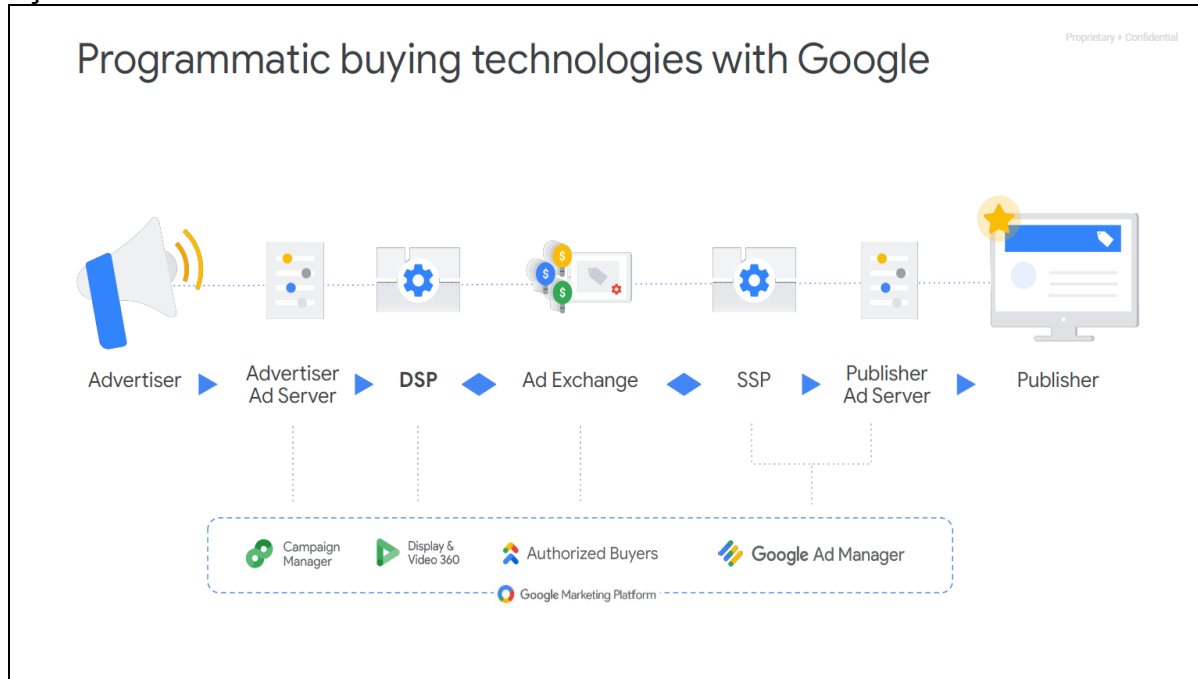
(.....TİCARİ SİR.....)

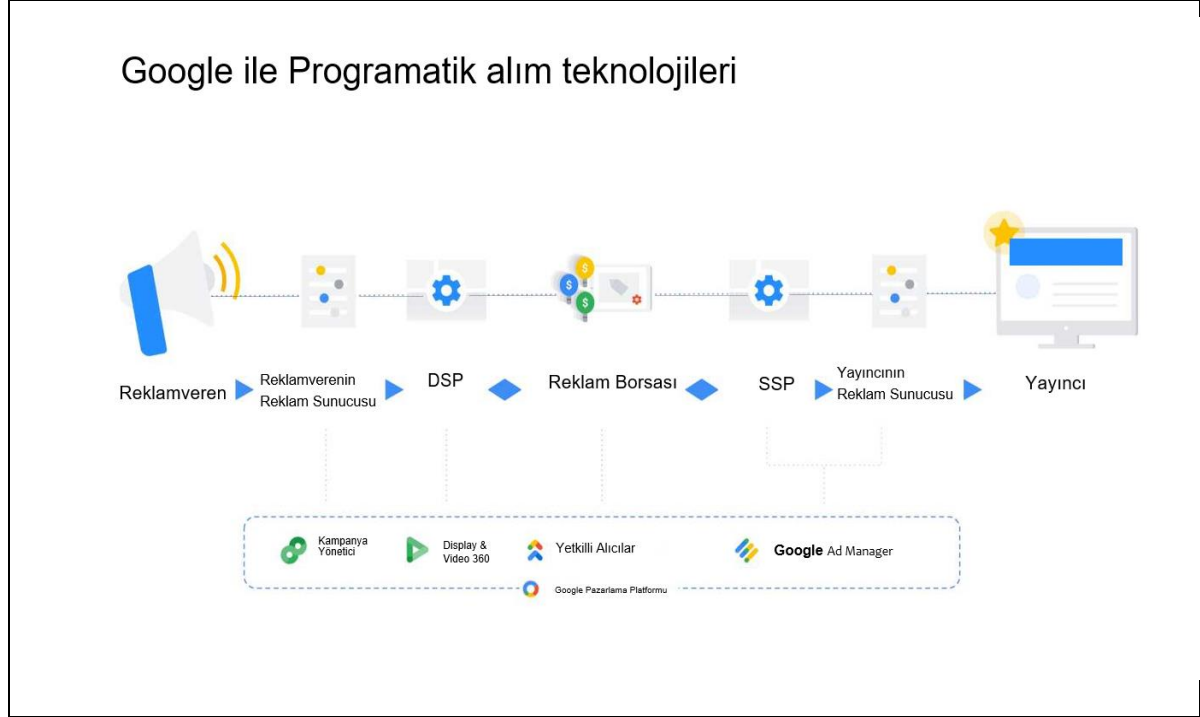
- (57) Bahse konu sunumda yer alan ve yukarıda verilen grafiklerden; DV360'ın küresel ölçekte açıkça rakiplerinin önünde olduğu görülmektedir.

- (58) **Belge-143/28-30:** (.....)'ın bilgisayarından hash yöntemi ile alınan “(.....) DSP in EMEA Jan '22” başlıklı sunumdaki görseller aşağıda yer almaktadır:

(.....TİCARİ SİR.....)

- (59) Bahse konu sunumda yer alan yukarıdaki görsellerden; 2021 yılı reklam gelirleri bakımından GOOGLE ilk sırada yer alırken, onu sırasıyla (.....), (.....) ve (.....) takip ettiği görülmektedir.
- (60) **Belge-143/32:** Bahse konu sunumda yer alan aşağıdaki görsellerde; GOOGLE'ın programatik reklamcılık ekosistemi şema halinde gösterilmiştir. Şemadan da görüldüğü üzere GOOGLE, programatik reklamcılık sektöründe tedarik zincirinin her aşamasında hizmet sunmaktadır.



[Türkçe Çevirisi]:

- (61) **Belge-143/34:** Bahse konu sunumda yer alan ve aşağıda verilen görsellerde; GOOGLE'ın DV360 hizmetinin, YouTube ve Google Display Network (GDN) envanterine münhasır erişimi olduğu ifade edilmiştir. Buna ilaveten GOOGLE'ın DV360 hizmetinin tüm büyük reklam borsalarına ve SSP'lere erişiminin bulunduğu belirtilmiştir.

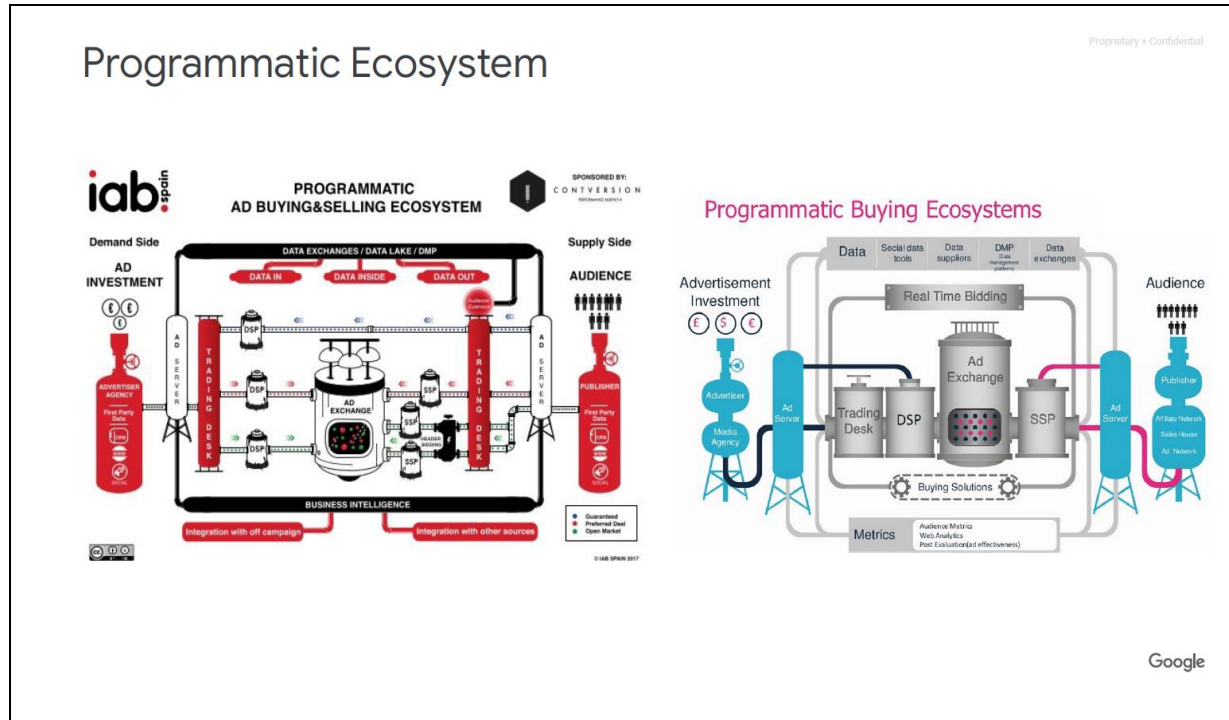
(.....TİCARİ SIR.....)

- (62) **Belge-143/36:** Bahse konu sunumda yer alan aşağıdaki görsellerde, GOOGLE'ın DV360 hizmetinin her bir gösterim için doğru teklifin hesaplanması noktasında kullandığı algoritmanın (.....)'tan fazla parametreden yararlandığı belirtilmektedir. Bu nedenle bahse konu hizmetin, tekliflerin belirlenmesi aşamasında çok sayıda değişkenin olduğu karmaşık bir yapıya sahip olduğu anlaşılmaktadır.

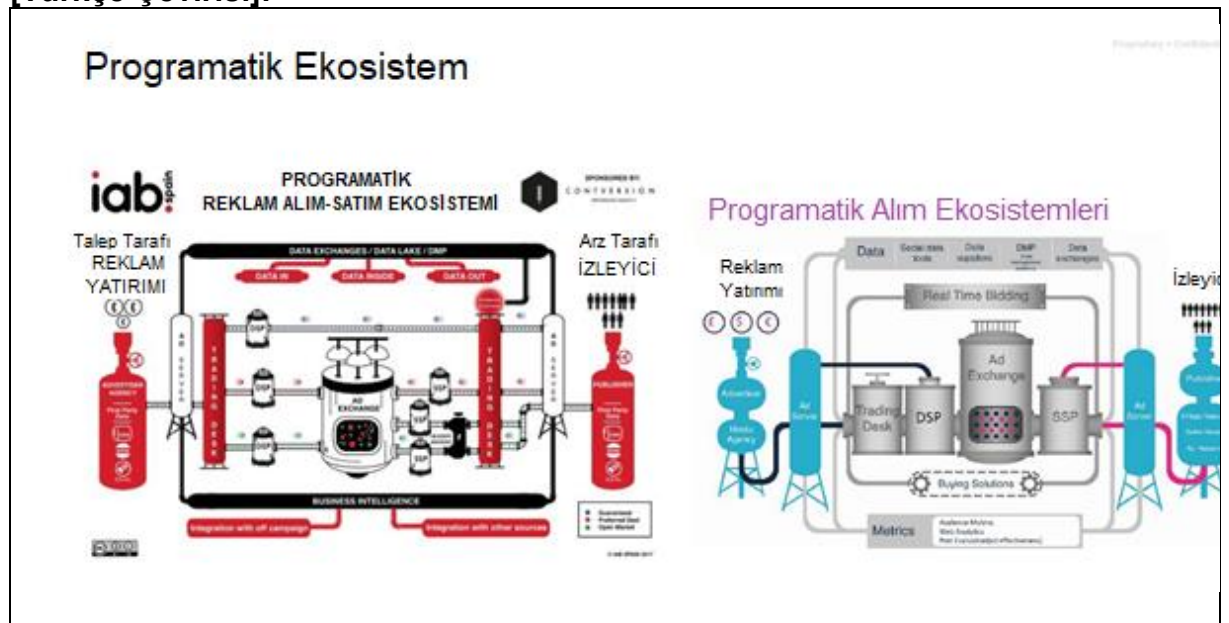
(.....TİCARİ SIR.....)

- (63) **Belge-143/37:** Bahse konu sunumda yer alan ve aşağıda verilen görsellerde; programatik reklam ekosistemi şema biçiminde gösterilmiştir. Şemadan da görüldüğü üzere, reklamverenlerin yayıncıların reklam envanterlerinde yayınlanması aşamasında hem yayıncı hem de reklamveren tarafından pek çok teknoloji

kullanılmaktadır. Bu durumun programatik reklamcılık sürecini karmaşık hale getirdiği değerlendirilmektedir.



[Türkçe Çevirisi]:



- (64) **Belge-143/39:** Bahse konu sunumda yer alan ve aşağıda yer verilen görsellerden izlenebilen 2021 tarihli bir çalışmaya göre, reklamverenlerin %(.....)'ü Google DV360 hizmetiyle çalışmaktadır. GOOGLE'ı, %(.....) oranıyla (.....), %(.....) oranıyla (.....) takip etmektedir. Dolayısıyla DV360 hizmetinin, en yakın rakiplerine kıyasla önemli fark ile reklam teknolojileri hizmetleri bakımından liderliğini korumakta olduğunun belirtildiği görselden GOOGLE'ın bu güçlü konumuna vurgu yapıldığı anlaşılmaktadır.

(.....TİCARİ SIR.....)

- (65) **Belge-143/40:** (.....)'ın bilgisayarından hash yöntemi ile alınan ekran görüntüsünde reklam görüntülenebilirliğine¹⁵ ilişkin aşağıdaki görseller yer almaktadır:

(.....TİCARİ SIR.....)

- (66) Görüntülü reklamcılık türlerinde reklamveren için önemli bir ölçüt olan görüntülenebilirlik bakımından GOOGLE'ın %(.....)'lik görüntülenebilirlik oranıyla pazar ortalamasından %(.....) ve (.....)'tan %(.....) oldukça önde olduğu görülmektedir. Sunumda da ifade edildiği üzere, bu haliyle YouTube, görüntülenebilirliği en yüksek video reklam mecrasıdır.

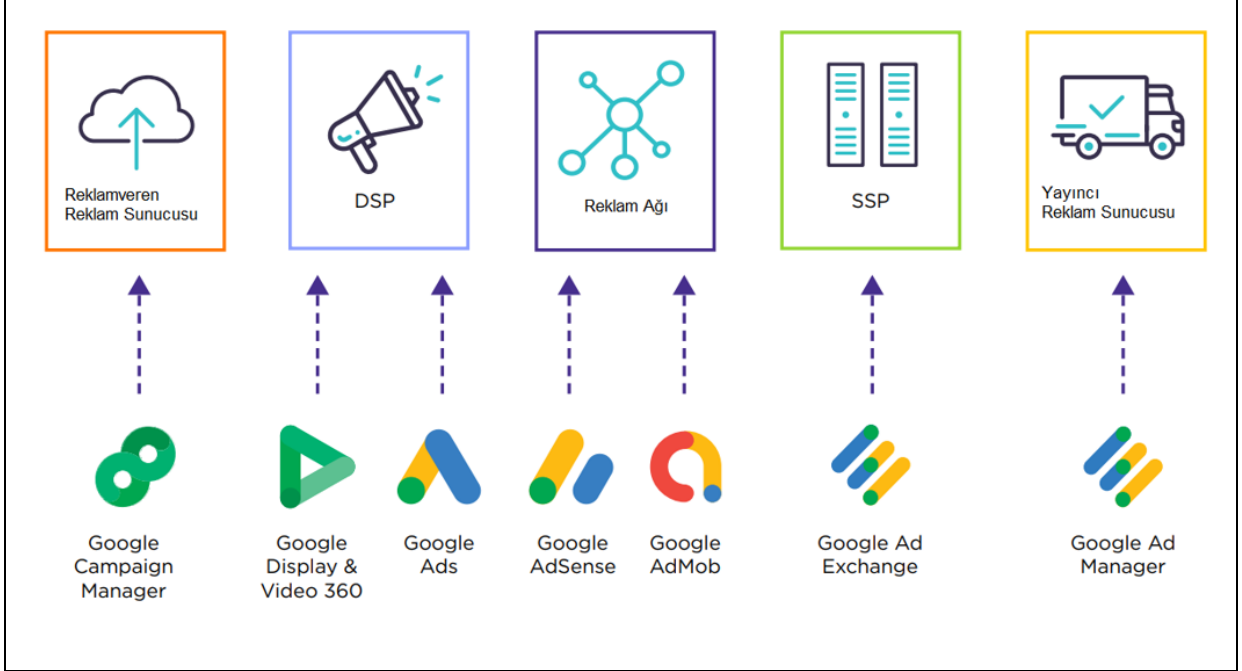
I.4. İlgili Pazar

I.4.1. GOOGLE'ın Dosya Konusuyla İlişkili Hizmetleri Hakkında Genel Bilgi

- (67) Dosya kapsamında incelenen eylemlerin değerlendirilmesinden önce, GOOGLE'ın çevrim içi reklam teknoloji hizmetleri alanında sunmuş olduğu hizmetler ve bu hizmetlerin işleyişleri hakkındaki genel bilgilere yer verilecektir.
- (68) Çevrim içi reklam teknolojisi hizmetlerinin pek çoğunda faaliyet göstermekte olan GOOGLE tarafından sunulan her bir reklam teknolojisi ürünü aşağıdaki gösterilmektedir.

¹⁵ Görüntülenebilirlik kriteri, yayımlanan reklamların tüketiciye gösterilebilecek şekilde yayımlanıp yayımlanmadığını kontrol ederek reklamverenlerin, kullanıcı tarafından görülmeyen reklamlar için ödeme yapmadıklarından emin olmalarına yardımcı olmaktadır. Bu işlev temel olarak; “*reklam yayımlandı mı, görünür alanda mıydı, kullanıcının reklamı görme fırsatı var mıydı*” şeklindeki sorulara yanıt vermektedir. Bkz. Kurum tarafından yayımlanan “Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu”, s. 117.

Şekil 1: Google Tarafından Sunulan Çevrim İçi Reklam Teknolojisi Hizmetleri



Kaynak: ACCC Raporu,

<https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20advertising%20services%20inquiry%20-%20final%20report.pdf>, Erişim Tarihi: 02.05.2023.

(69) Yukarıdaki şekilden de görüldüğü üzere GOOGLE, reklamveren ve yayıncı reklam sunucusu, SSP/reklam borsası¹⁶, DSP ve reklam ağı ürünlerinin ve hizmetlerinin sunumunda faaliyet göstermektedir. Bu hizmetlerin her birine ilişkin açıklamalara ve kullanıma sunulma tarihlerine aşağıda yer verilmektedir:

- **Ad Manager** (AdX, eski adıyla Ad Exchange): Ad Manager, 2018 yılının Haziran ayında piyasaya sürülmüş, aynı zamanda reklam borsası özelliği gösteren yayıncı odaklı bir reklam teknolojisi platformudur¹⁷. Ad Manager, GOOGLE'ın yayıncı tarafındaki reklam sunucusu, reklam borsası ve SSP'sidir.
- **Campaign Manager 360 (CM360)**: GOOGLE'ın reklamverenler için sunduğu reklam sunucusu hizmetidir. GOOGLE, CM360 hizmeti ile reklam ajanslarının ve reklamverenlerin medya kampanyalarını ve alakalı reklam öğelerini herhangi bir dijital yayıncı veya alıcı platform üzerinden merkezi olarak saklayabilecekleri, yönetebilecekleri ve ölçebilecekleri bir platform sağlamaktadır. Çözümler, programatik, ağ ve rezervasyon esaslı medya, internet, uygulama ve çeşitli video platformları (örneğin; bağlantılı TV) dâhil olmak üzere her türlü dijital medya kanalında uygulanabilmektedir. Hizmetin temel özellikleri aşağıdakileri içermektedir:
 - a. Reklam trafikleme (ad trafficking): Reklamverenlerin reklam öğelerini yüklemelerine, hedefleme kriterlerini belirlemelerine ve reklam kampanyaları yürütmelerine olanak sağlamaktadır.

¹⁶ Reklam borsası ve SSP terimleri reklam teknolojisi sektöründe birbirinin yerine kullanılmaktadır.

¹⁷ Ad Manager daha önce ayrı hizmetler olarak pazarlanan şu işlevleri sunmaktadır: (i) önceki ismi "Yayıncılar için DoubleClick" (DoubleClick for Publishers) ya da "DFP" olan reklam sunma ve (ii) önceki ismi "Reklam Borsası" ("Ad Exchange") ya da "AdX" olan, yayıncılar tarafından kendi reklam envanterlerinin programatik satışlarını yönetmek amacıyla kullanılan reklam borsası/arz tarafı platformlar.

- b. Raporlama: Reklamverenlerin kampanyaları ve reklam yerleşimleri için performans hedeflerini ölçmelerine olanak sağlamaktadır.
- c. Doğrulama: Reklamverenlerin, reklamlarının doğru bir şekilde sunulup sunulmadığını ve kaliteli sonuçlar verip vermediğini kontrol etmelerine olanak sağlamaktadır.
- **AdSense ve AdMob**: GOOGLE'ın yayıncılar için sağladığı reklam ağı hizmetleridir.
 - AdSense, Haziran 2003 tarihinden beri hizmet vermekte olup GOOGLE tarafından yayıncılara internet sitelerinde reklam alanları satabilmelerine yardımcı olmak için sunulan birtakım ilgili hizmetlerdir. AdSense, genel olarak çok fazla doğrudan satışa sahip olmayan veya sitelerine tek bir kod ekleyerek reklam alanlarından para kazanmanın kolaylığını tercih eden yayıncılara uygulaması kolay çözüm olarak sağlanan bir reklam ağıdır. AdSense, Google Ads reklamverenleri ile internet sitesi yayıncılarını, internet sitelerinde yer alan reklam alanlarını bir açık artırma yöntemi ile satmalarını sağlamak için bir araya getirmektedir. Ayrıca, *AdSense for Content* ve *AdSense for Video*, üçüncü taraf yetkili alıcılardan ve DV360'dan gelen talepleri içermektedir.
 - AdMob, 2010 yılının Mayıs ayında GOOGLE tarafından satın alınmış olup hem GOOGLE'ın görüntülü reklam ağının yayıncı odaklı bir parçasıdır, hem de yayıncıların mobil uygulamalarında reklam alanı satmak için kullanabilecekleri aracılık hizmetleri sunan bir platformdur. AdMob, aracılık hizmetleri kapsamında uygulama yayıncılarını, Google Ads'e, DV360'a, yetkili alıcılara, açık artırma ortaklarına ve üçüncü taraf reklam ağlarına bağlamaktadır.
- **Google Ads**¹⁸: GOOGLE'ın reklamverenler için sağladığı reklam ağı hizmetidir. Google Ads, GOOGLE'ın reklam ağlarının reklamverencilere odaklanan bir parçası olması nedeniyle DSP'lerden farklıdır¹⁹, eş deyişle, ana

¹⁸ GOOGLE tarafından; Google Ads'in 2018 yılının Haziran ayına kadar AdWords olarak tanındığı, ancak AdWords'ün, GOOGLE tarafından 23.10.2000 tarihinde, reklamverenlerin Google Arama'da anahtar kelime reklamları satın almasına olanak tanıyan bir program olarak piyasaya sürüldüğü belirtilmiştir.

¹⁹ Yukarıda yer alan Şekil 1'de, Google Ads bir DSP hizmeti olarak gösterilmektedir. Ayrıca CMA Raporu'nda da GOOGLE'ın DSP hizmetiyle kastedilenin DV360 ve Google Ads olduğu ifade edilmektedir. GOOGLE tarafından ise Google Ads'in bir reklam ağı olduğu, yalnızca DV360'ın bir DSP olarak tanımlandığı belirtilmektedir. GOOGLE, ilgili cevabi yazısında, bu iki hizmet arasındaki farklılıklara ilişkin olarak aşağıdaki açıklamalarda bulunmuştur:

"Google Ads, Google'nin reklam ağlarının reklamverencilere odaklanan bir parçası iken, DV360, birden fazla reklam borsası (ad exchange) üzerinde reklamverencilere görüntülü reklam kampanyalarının yönetimi ve performans hizmetlerini sağlayan bir DSP'dir. Bu, Google Ads ve DV360 vasıtasıyla teklif veren reklamverencilere sağlanan envanter türünü etkilemektedir:

a. Google Ads: Reklamverenler Google Ads'i genellikle (Google Arama ve YouTube gibi) Google'a ait envanterlerde ve Google'nin ilişkisi olduğu üçüncü taraf iş ortaklarının (örneğin Google'nin AdSense, AdMob ve Ad Manager'ın SSP özelliğinde yer alan üçüncü taraf envanterlerin) internet sitelerinde/uygulamalarında dijital reklamlar göstermek için medya kampanyaları oluştururken kullanmaktadır. Google Ads, yalnızca belirli hedefleme amaçları için üçüncü taraf borsalara teklif vermektedir.

b. DV360: Reklamverenler DV360'ı genellikle DV360'ın entegre olduğu ve ilgili reklamveren tarafından etkinleştirilen SSP'lere (Google dışı SSP'ler de buna dâhildir) teklif verebilmek için kullanmaktadır. DV360 genellikle yalnızca etkinleştirilmiş SSP'lerden gelen bir dizi teklif talebine ilişkin teklif sunmaktadır.

işlevi reklamverenlerin GOOGLE'a ait envanterinde ve GOOGLE'ın ilişkisi olduğu üçüncü taraf iş ortaklarının (GOOGLE'ın AdSense, AdMob ve Ad Manager'ın SSP özelliğinde yer alan üçüncü taraf envanterlerin) internet sitelerinde/uygulamalarında dijital reklamlar göstermek için medya kampanyaları oluşturmalarına olanak sağlamaktadır. Google Ads, sadece belirli hedefleme amaçları için üçüncü taraf borsalarında teklif vermektedir.

- **Display&Video 360 (DV360):** GOOGLE'ın DSP'sidir. GOOGLE'ın DV360 hizmeti; internet, uygulama ve bağlı televizyonlar için dijital reklam satın alımını merkezi olarak yönetmek ve optimize etmek için reklam ajanslarına ve reklamverenlere kullanabilecekleri bir platform sağlamaktadır. DV360'ın özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:
 - i. Artırma Bazlı Medya: Çok sayıda SSP üzerinden medyaya gerçek zamanlı teklif verme,
 - ii. Doğrudan Yayıncı Erişimi: Reklamverenler ve yayıncılar arasında garantili sabit fiyatlı veya garanti edilmeyen artırma yoluyla doğrudan anlaşma işlemleri,
 - iii. Trafik ve Ölçüm: Tüm kanallarda ve satın alma türlerinde yer alan reklam kampanyalarının yönetimi ve ölçümü için iş akışları.

- (70) Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, GOOGLE'ın reklam teknolojisi hizmetleri tedarik zincirinin neredeyse her düzeyinde aktif olduğu ve reklamverenler ve yayıncılar için geniş bir hizmet portföyü sunduğu anlaşılmaktadır.

I.4.2. İlgili Pazar

- (71) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir ihlal sonucuna ulaşılabilmesi, davranışı incelenen teşebbüsün hâkim durumda olmasına ve incelenen davranışın kötüye kullanma teşkil etmesine bağlıdır. Hâkim durum tespiti bakımından öncelikli olarak hâkim durum değerlendirmesinin yapılacağı ilgili pazar(lar)ın tanımlanması gerekmektedir. İlgili pazarın ürün ve coğrafi olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. İlgili ürün pazarının tespitinde, inceleme konusu mal ve hizmetlerle, tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından ikame sayılan mal veya hizmetlerden oluşan pazar(lar) dikkate alınırken, ilgili coğrafi pazar(lar) ise ilgili pazardaki rekabet şartlarının homojen olduğu coğrafi sınırlar temelinde tespit edilmektedir. Bu genel çerçeve dâhilinde, aşağıda ilgili pazar tanımlarına yer verilecektir.

I.4.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (72) Soruşturma kapsamında ele alınan iddialar; (i) GOOGLE'ın DSP'lerinden gelen talebi kendi SSP'lerine yönlendirdiği iddiası ile (ii) GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu aracılığıyla kendi SSP'sini (AdX) kayırdığı iddiasıdır. Söz konusu her iki iddiaya ilişkin

Aynı zamanda Google Ads ve DV360, reklamverenlere farklı türde reklam biçimleri sağlamaktadır:

a. Google Ads: Google Ads tarafından sağlanan reklam biçimleri (i) metin reklamı, (ii) duyarlı reklam, (iii) resim reklamı, (iv) uygulama tanıtımı, (v) yayın içi video, (vi) ürün (alışveriş) ve (vii) yalnızca telefon araması üreten reklamları içermektedir.

b. DV360: DV360 arama reklamları sağlamamaktadır. DV360 tarafından sağlanan reklam biçimleri; (i) işitsel reklamlar, (ii) video reklamları ve (iii) (veriye dayalı reklam öğeleri, 3D reklam öğeleri, HTML5, duyarlı HTML5, uygulama yükleme şablonu, AMPHTML, paralaks ve yerel site reklam öğeleri dâhil olmak üzere) görüntülü reklamları içermektedir.”.

davranışlar, reklam envanterinin gerçek zamanlı açık artırmalar yoluyla satışını sağlayan programatik süreçte gerçekleşmektedir. Bu sebeple ilgili ürün pazarı tanımlanması açısından ilk olarak, programatik satış yöntemi özelinde bir pazar tanımının gerekip gerekmediği üzerinde durulmuştur.

- (73) Bunun yanında soruşturulan her iki iddia bağlamında, GOOGLE'ın kendi SSP hizmetine haksız avantajlar sağlayarak, ilgili hizmetini kayırarak, rakip SSP hizmeti sağlayıcılarının faaliyetlerini zorlaştırıp zorlaştırmadığı hususu incelenmiştir. Söz konusu kendini kayırma davranışı ise GOOGLE'ın iki farklı faaliyetine dayanmaktadır. Bunlar, DSP faaliyeti ve yayıncı reklam sunucu faaliyetidir. Aşağıda daha detaylı bahsedileceği üzere, tüm bu faaliyetler, reklam tedarik sürecinin her bir aşamasını oluşturan, birbirini tamamlayan hizmetlerdir. Bu bakımdan, dosya kapsamında aslında GOOGLE'ın DSP hizmeti ve yayıncı reklam sunucu hizmetinden aldığı güçle kendini kayırıp kayırmadığı incelenmiştir. Bu çerçevede, DSP hizmeti ve yayıncı reklam sunucu hizmeti bakımından ayrı ilgili ürün pazarları tanımlanmasına gerek olup olmadığı değerlendirilmiştir.
- (74) Bu doğrultuda aşağıda öncelikle çevrim içi reklam teknolojisi hizmetlerine ilişkin pazar hakkındaki değerlendirmelere, ardından ise yayıncı reklam sunucusu hizmetleri ile DSP hizmetlerine ilişkin ilgili ürün pazarlarının genel çerçevesine yer verilmiştir.

1.4.2.1.1. Çevrim İçi Reklam Teknolojisi Hizmetlerine İlişkin Pazar Tanımı

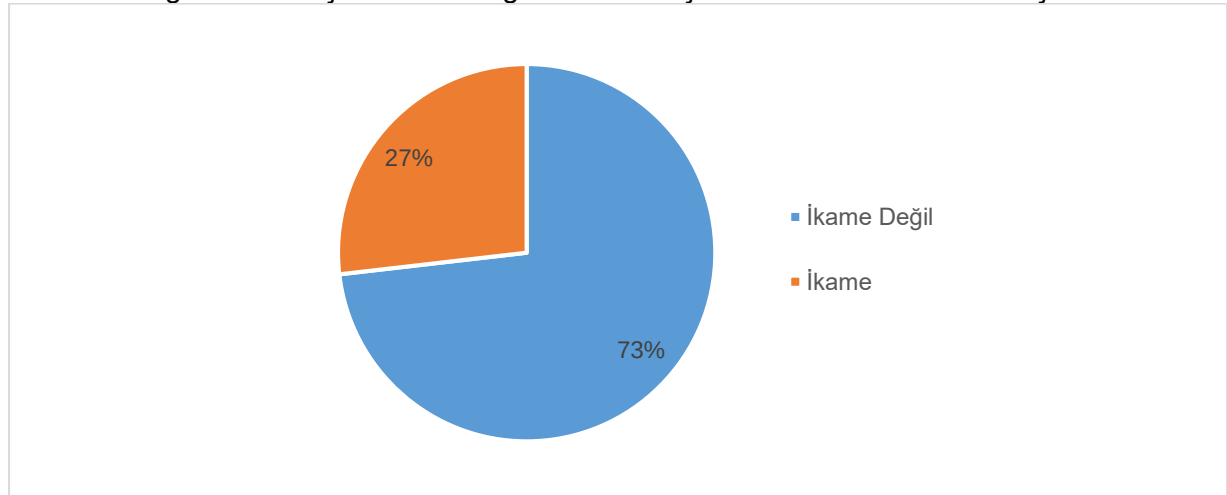
- (75) GOOGLE'ın dikey entegre bir yapıda faaliyet gösterdiği reklam teknolojisi tedarik zincirindeki iddalara konu olan çeşitli davranışları, reklam envanterinin gerçek zamanlı açık artırmalar yoluyla satışını sağlayan programatik süreçte gerçekleşmektedir. Bu kapsamda, GOOGLE'ın karşılaştığı rekabetin sınırlarını belirlemek için öncelikle, reklam envanterinin satışında programatik reklamcılık üzerinde rekabetçi baskı oluşturan ürünler saptanmalıdır.
- (76) Çevrim içi reklamcılıkta, reklamveren ile yayıncıyı bir araya getiren iki satış yöntemi kullanılmaktadır. Bunlar, reklamveren ve yayıncı arasında anlaşılan bir fiyat üzerinden satışın yapıldığı doğrudan anlaşmalar ile programatik anlaşmalardır.
- (77) Doğrudan anlaşmalar, basit bir tanımla reklamveren ve yayıncı tarafların telefon, e-posta veya yüz yüze görüşme yöntemleri ile iletişim kurması yoluyla bir reklam envanterinin satışına dayanmaktadır. Bu bakımdan doğrudan anlaşmalarda, reklam teklifleri, reklamverenler ve yayıncılar/internet siteleri arasında doğrudan ve reklam teknolojisi hizmetlerinin dışında müzakere edilmektedir. Bu yöntemde, programatik teknolojisi olduğu gibi gerçek zamanlı hedefleme imkânı bulunmamaktadır. Yayıncıların premium reklam envanterlerinin doğrudan anlaşmalar yoluyla satılması diğer reklam envanterine göre daha fazla olmaktadır. Zira yayıncılar, parasal anlamda kıymetli olan bu reklam alanlarının (örneğin; ziyaretçinin en çok etkileşime girdiği ya da en çok dikkat ettiği alanlar) ücretlendirilmesinde doğrudan pazarlık usulünü tercih edebilmektedir. Örneğin, bir konut firması, lansmanına çıkacağı yeni bir projesi için, gayrimenkul satış platformuyla, platformun ziyaretçileri tarafından en çok görülen, bir başka deyişle ziyaretçilerin en çok dikkatini çeken alanında, her ziyaretçiye belirli bir dönem (dakika-saat-gün-ay) reklam gösterilmesine yönelik bir anlaşma yoluna gidebilmektedir²⁰.
- (78) Programatik anlaşmalar ise, yayıncıların ve reklamverenlerin ticaret sürecinin yüksek derecede otomasyonuna izin veren teknik çözümlerin kullandığı reklam ticareti

²⁰ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 91

yöntemini ifade etmektedir. İnternet kullanımının artması ile gelişen programatik sistemde temel amaç, bir kullanıcının internet sitesine tıklamasından sayfanın açılmasına kadar geçecek olan sürede kullanıcının sayfasında hangi reklamverenin reklamının gösterileceğini milisaniyeler içerisinde belirlemektir. Programatik reklamcılıkta, reklamverenin reklam yayınlamak istediğini belirtmesi ile yayıncının buna karşılık vererek reklamı internet sitesinde yayınlaması süreci, reklamın kullanıcılara sunulması ile eş anlı olarak gerçekleşmektedir. Gerçek zamanlı olarak gerçekleşen bu yöntem, reklamverenlerin, internet sitelerinin ve araçların, kullanıcıları hedeflemek için çeşitli veri kaynaklarından yararlanmalarına olanak tanıyan, reklamların otomatik olarak satın alınması, satılması ve sunulması üzerine kurulmuştur. Hem görüntülü reklamlar hem de arama reklamları, programatik anlaşmalarla satın alınabilmektedir²¹.

- (79) Doğrudan anlaşmalar ile programatik anlaşmaların rekabet edip etmediğini değerlendirmek amacıyla reklamverenlerden, yayıncılardan ve medya ajanslarından görüş talep edilmiştir. Teşebbüsler tarafından sunulan cevabi yazılar çerçevesinde, aşağıdaki grafikte de görülebileceği üzere, söz konusu hizmetlerin birbirine ikame görülmediği anlaşılmaktadır.

Grafik 1: Doğrudan Anlaşmalar ile Programatik Anlaşmalar Arasındaki İkame İlişkisi²²



Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler.

- (80) Doğrudan anlaşmalar ile programatik anlaşmalar arasında ikame ilişkisi bulunmadığı görüşündeki teşebbüsler tarafından özetle;
- Özellikle reklam bütçesi düşük olan teşebbüslerin, birim fiyatın düşük olması ve reklamın kolay bir şekilde yayına alınabilmesi sebepleriyle programatik reklamları tercih ettiği, doğrudan anlaşmalarla yapılan satışların birim maliyetlerinin daha yüksek olduğu,
 - Reklam envanterinin çok büyük olması sebebiyle doğrudan anlaşmalarla bu envanterin doldurulmasının mümkün olmadığı,

21 ACCC (2019), “Digital Platforms Inquiry Final Report”, <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20Platforms%20Inquiry%20-%20Final%20report%20-%20part%201.pdf>, Erişim Tarihi: 25.03.2024.

²²(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....) doğrudan anlaşmalar
ve programatik anlaşmalar arasında ikame ilişkisinin bulunmadığını; (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....) ise aralarında ikame ilişkisinin bulunduğunu ifade eden
teşebbüslerdir.

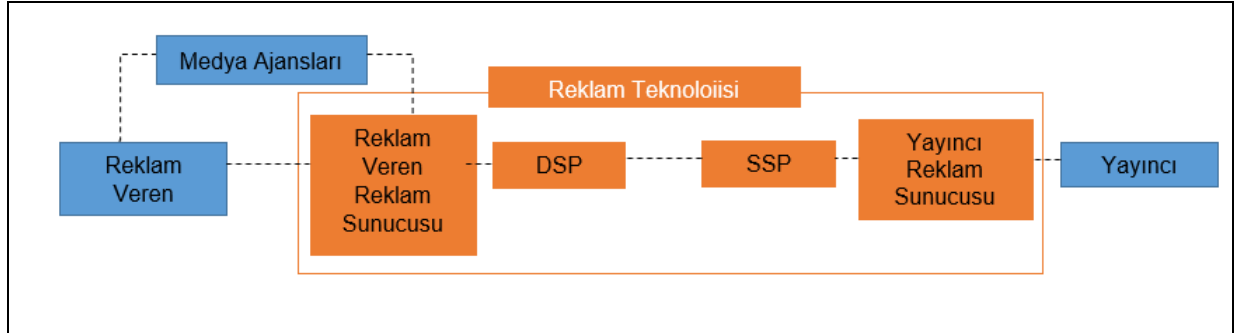
- Reklamverenler için doğrudan reklamların aksine programatik reklamlar açısından gerçek bir kampanya yapmanın mümkün olmadığı, reklamların sabit olarak görünmediği ve bu reklamların reklam farkındalığı oluşturmadığı, dolayısıyla dönüşüm oranlarının verimli olmadığı,
- Doğrudan anlaşmalar yoluyla elde edilen gelirin programatik anlaşmalar yoluyla elde edilen gelire göre daha düşük olduğu, dolayısıyla bu iki kanal arasında bir ikame ilişkisi kurulamayacağı,
- Programatik anlaşmaların, doğrudan anlaşmalara göre birçok farklı hedefleme olanağı içerdiği, kampanya süreçlerinde yayın performansı ve bütçe takibinin anlık ve çevrim dışı raporlamalar doğrultusunda yapılabildiği, en verimli sonuçların elde edilebilmesi için optimizasyonların gerçekleştirilebildiği; doğrudan anlaşmalarda ise bu seçeneklerin bulunmadığı standart bir akışın sağlandığı,
- Programatik reklam sürecinde yayıncı mecralarla anlaşarak yeniden pazarlama (*remarketing*) kurguları gerçekleştirilebildiği, böylece teşebbüslerin rekabetçi gücünün arttırılabildiği,
- Doğrudan anlaşmalar yoluyla zengin medya içeriklerinin kullanımlarının yapılabildiği ve reklamverenlerin kampanya stratejilerine uygun şekilde hareket edilebildiği, ayrıca birim maliyetlerinin de programatik reklamcılıktan farklılaştığı,
- Söz konusu iki anlaşma türünün nitelikleri itibarıyla birbirinden farklılaştığı; programatik anlaşmaların, doğrudan anlaşmalar ile doldurulamayan envanterleri doldurmak için kullanıldığı,
- Çevrim içi reklam pazarının tamamına ulaşabilmek için her iki anlaşma türünün de kullanılmasının gerekli olduğu,
- Doğrudan anlaşmalar yoluyla yapılan satışların programatik satışların aksine operasyonel anlamda büyük bir iş gücü gerektirdiği ve ikili ilişkilere bağlı olduğu, bu sebeple bir ikame ilişkisi kurulamayacağı, ancak programatik reklamcılığın envanter doluluğunu yükseltmek için doğrudan anlaşmalar ile beraber kullanılabileceği,
- Doğrudan anlaşmalar yoluyla gerçekleşen satışlarda birim maliyetlerinin daha yüksek olduğu, satışı yapılan envanter tahlilinin net olarak yapılabildiği, ancak reklam envanterinin tamamının satışı yapılamadığında programatik reklamcılığın da kullanılabildiği,
- Doğrudan anlaşmalar yoluyla gerçekleşen satışların daha çok marka odaklı, özelleştirilmiş ve yüksek değerli reklamlar için yapıldığı, programatik satışların ise daha geniş kapsamlı ve veriye dayalı pazarlama hizmetleri için kullanıldığı

ifade edilmiştir.

- (81) Dosya kapsamında elde edilen bilgiler çerçeve de yapılan değerlendirme neticesinde, doğrudan anlaşmalar ile programatik anlaşmaların, bunların maliyetinin ve çalışma biçiminin farklı olmasına bağlı olarak birbirine ikame olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.
- (82) Bu noktada, programatik anlaşmaların ayrı bir pazar oluşturduğu tespitinden sonra, programatik reklamcılığın unsurları bakımından bir değerlendirme yapılmıştır. Zira programatik anlaşmalar, kullanımı zorunlu olan bazı unsurları içermektedir. Bu unsurlar, reklamveren için çalışan ana oyuncular, reklamveren reklam sunucuları ve talep taraflı platformlardır (*demand side platforms-DSP*). Yayıncı için çalışan oyuncular ise, yayıncı reklam sunucuları ve arz taraflı platformlardır (*supply side*

platforms-SSP). Programatik reklam sektörü için değer zincirinin şematik bir diyagramı aşağıda gösterilmiştir:

Şekil 2: Çevrim İçi Reklam Teknolojisi Hizmetleri Değer Zincirinin Basitleştirilmiş Şeması



Kaynak: CMA (2020), "Online Platforms and Digital Advertising Market Study, Appendix M: Intermediation In Open Display Advertising"
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fe495c28fa8f56afaf406d4/Appendix_M_-_intermediation_in_open_display_advertising_WEB.pdf, Erişim Tarihi: 09.05.2023.

(83) Bu şema, aşağıdaki süreci özetlemektedir:

- Bir kullanıcı bir internet sitesini açtığı anda, sayfa reklam için boş alanlarla yüklenmekte,
- Yayıncı reklam sunucusu, yayıncının kullandığı bir veya birden fazla SSP'ye reklam alanı ve sayfayı görüntüleyen kullanıcı hakkında sahip olunan tüm bilgileri içeren bir reklam isteği iletmekte,
- Birden çok SSP, yayıncı reklam sunucusundan elde ettikleri bilgileri içeren teklif taleplerini birden çok DSP'ye iletmekte,
- Teklif talebi alındıktan sonra DSP'ler daha önce reklamverenler/medya ajansları tarafından sağlanan bilgilere dayanarak hangi reklamverenin tekliflerinin sunulacağına karar vermek için bir açık artırma, seçim veya sıralama süreci kullanarak nihai tekliflerini SSP'lere iletmekte,
- SSP'ler farklı DSP'lerden aldığı teklifleri, fiyata ve yayıncı tarafından belirlenen diğer öncelik seviyelerine göre sıralamakta ve kazanan teklifi yayıncı reklam sunucusuna iletmekte ve
- Nihayetinde yayıncı reklam sunucusu, alınan teklifleri değerlendirerek yayımlanacak olan reklama karar vermektedir.

(84) Dosya kapsamında, GOOGLE'ın bahsedilen bu işleyişte çeşitli davranışlarla kendi ürünlerini/hizmetlerini kayırdığı iddiası incelendiği için söz konusu reklam teknolojisi hizmetlerinin birbirleriyle ikame ilişkisi önem kazanmaktadır.

(85) Çevrim içi reklam teknolojisi hizmetleri tedarik zincirindeki hizmetlerin temel olarak yayıncı²³ (arz) ve reklamveren (talep) tarafı olarak ayrıştırılması mümkündür. Arz tarafındaki ana katılımcılar; yayıncılar, yayıncı reklam sunucuları ve SSP'lerdir. Talep tarafındaki ana katılımcılar ise reklamverenler, reklamveren reklam sunucuları ve DSP'lerdir. Reklam sunucuları çevrim içi reklamların yönetimini ve dağıtımını sağlayan reklam teknolojisi hizmetleridir. SSP ve DSP'ler ise reklam envanterinin satışında aracılık hizmetleri²⁴ sağlamaktadır. Anılan hizmetler aynı ekosistemin

²³ Reklamcılık yoluyla gelir elde etmek isteyen çevrim içi içerik sağlayıcılarını ifade etmektedir.

²⁴ Yayıncılar reklam envanterlerini medya ajanslarıyla/reklamverenlerle yaptıkları doğrudan anlaşmalarla satabileceği gibi kendi mecralarında reklam yayımlamak için istekli olan reklamverenlerin ilgili envanter için tekliflerini ilettiği gerçek zamanlı açık artırmalar yoluyla da satabilmektedir. Yayıncılar

parçaları olduğundan aşağıda öncelikle yayıncı ve reklamveren reklam sunucuları arasındaki, ardından ise yayıncı reklam sunucuları ve reklamveren reklam sunucuları ile sırasıyla SSP ve DSP'ler arasındaki ikame ilişkisi ilgili başlıklar altında incelenmiştir.

1.4.2.1.1.1. Yayıncı Reklam Sunucusu Hizmetine İlişkin Pazar Tanımı

Yayıncı Reklam Sunucuları ve Reklamveren Reklam Sunucuları Arasındaki İkame İlişkisinin Değerlendirilmesi

- (86) Yayıncı reklam sunucuları, yayıncılar tarafından internet siteleri ve mobil uygulamalar gibi çevrim içi mecralarda görüntülü reklam envanterini düzenlemek ve yönetmek üzere gösterilecek reklamlar hakkında kararlar almak ve mevcut reklam envanterinin yayıncının gelirlerini en üst düzeye çıkaracak şekilde nasıl doldurulacağına karar vermek, seçilen reklamları yayımlamak, reklam envanteri için reklamverenin talebini daha iyi anlama imkânı elde etmek amacıyla veri toplamak, analiz etmek ve raporlamak için kullanılmaktadır²⁵. Reklamveren reklam sunucuları ise, reklamverenler tarafından reklam kampanyalarını yönetmek, reklam içeriğini (*kreatif*) barındırmak ve reklamın yayımlanacağı yayıncı reklam sunucusuna iletmek, raporlama ve medya yönetimini sağlamak amaçlarıyla kullanılmaktadır.
- (87) Komisyonun *GOOGLE/DoubleClick* kararında, görüntülü reklamcılık için yayıncılara ve reklamverenlere yönelik reklam sunucusu hizmetlerinin; reklam yayımlama, trafik ölçümü, raporlama ve optimizasyon gibi aynı temel teknolojilere dayanmasına karşın, her bir kullanıcı grubunun bu hizmetlerin farklı işlevlerine ihtiyaç duyması sebebiyle bu iki ürün türü arasında ikame ilişkisinin söz konusu olamayacağı ifade edilmiştir²⁶. Benzer şekilde, ADLC'nin kararında²⁷ yayıncı ve reklamveren reklam sunucularının birbirleriyle ikame olmadığı, bu durumun her iki reklam sunucusun temel özelliklerinin ve işlevlerinin farklı olmasından kaynaklı olduğu, özellikle yayıncı reklam sunucularının sunulacak envanterleri önceden planlama ve envanterden gelir elde etme olasılıklarını değerlendirmeyi mümkün kılmadığı ifade edilirken her iki reklam sunucusunu tedarik edenlerin büyük ölçüde farklı olduğu belirtilerek buna *GOOGLE* gibi her iki hizmeti sağlayan teşebbüslerin bu faaliyetleri farklı markalar altında yürütmesi örnek verilmiştir. Nitekim mevcut soruşturma kapsamında bilgi ve belge talep edilen ve hem yayıncı hem de reklamveren olarak faaliyet gösteren teşebbüslerin; yayıncılık hizmetleri bakımından yayıncı reklam sunucusu hizmetlerinden, reklamveren olarak ise reklamveren reklam sunucusu hizmetlerinden yararlandığı görülmektedir. Komisyon, söz konusu durumun reklam sunucusu hizmetlerinin arz yapısı bakımından da doğrulandığını, pazardaki bir kısım teşebbüsün yayıncılara ve reklamverenlere yönelik ayrı reklam teknolojisi hizmetleri sunarken, bir kısım teşebbüsün ise yalnızca bir tarafa hizmet sunduğunu belirtmektedir²⁸. Örneğin, Türkiye'de *GOOGLE*, reklamveren reklam sunucusu

genellikle en yüksek değere sahip (*premium*) envanterlerini anlaşmalar yoluyla doğrudan reklamverenlere satmaktadır. Küçük çaplı yayıncılar ise envanterlerini reklam borsalarında, diğer bir deyişle reklam envanteri arzının ve talebinin gerçek zamanlı olarak bulunduğu çevrim içi pazaryerlerinde satmaktadır. Küçük çaplı yayıncıların reklam envanterlerini ve büyük çaplı yayıncıların *premium* envanterleri dışında kalan reklam envanterlerini satmaları için aracılık reklam teknolojisi hizmetlerinden yararlanmasında bir alternatif olmadığı için çevrim içi reklamcılıkta aracılık hizmetleri için ayrı bir pazarın tanımlanması mümkündür.

²⁵ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 107.

²⁶ COMP/M.4731 (2008), *GOOGLE/DoubleClick*, para. 79.

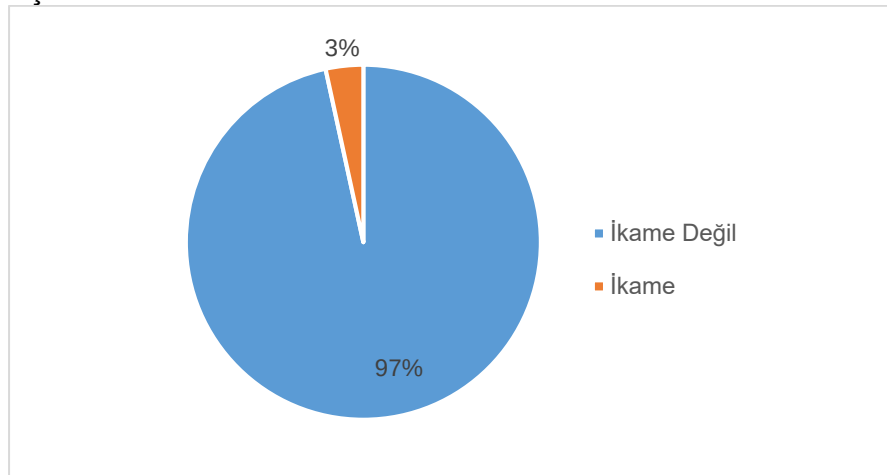
²⁷ ADLC, 21-D-11, para. 264.

²⁸ COMP/M.4731 (2008), *GOOGLE/DoubleClick*, para. 80-81.

hizmetini Google Campaign Manager aracılığıyla ve yayıncı reklam sunucusu hizmetini Google Ad Manager aracılığıyla ayrı ayrı sunarken, GEMİUS yalnızca reklamveren reklam sunucusu hizmeti sunmaktadır.

- (88) Konuya ilişkin olarak sektörde aracı, medya ajansı, yayıncı, reklamveren ve hem yayıncı hem reklamveren olarak faaliyet göstermekte olan teşebbüslerden, reklamveren reklam sunucusu ile yayıncı reklam sunucusu hizmetleri arasındaki ilişki hakkında görüş talep edilmiştir. Teşebbüsler tarafından sunulan cevabi yazılar çerçevesinde, aşağıdaki grafikte de yer verildiği üzere, söz konusu iki hizmet arasında ikame ilişkisi bulunmadığı görüşünün öne çıktığı anlaşılmaktadır.

Grafik 2: Reklamveren Reklam Sunucuları ile Yayıncı Reklam Sunucuları Arasındaki İkame İlişkisi²⁹



Kaynak: Teşebbüslerde Elde Edilen Bilgiler.

- (89) Reklamveren reklam sunucusu ve yayıncı reklam sunucusu hizmetleri arasında ikame ilişkisinin bulunmadığı görüşündeki teşebbüsler tarafından özetle;
- Reklamveren reklam sunucuları, kullandıkları platformun erişebildiği tüm reklam envanterinde reklam göstermeyi sağlarken yayıncı reklam sunucularının ise sadece kendilerine ait sitelerde reklam gösterimini sağladığı, iki farklı amaca yönelik olarak iki farklı müşteri türüne hizmet ettikleri için bu sunucuların birbirlerine ikame olmadıkları,
 - Yayıncı reklam sunucularının, yayıncıların reklam envanterlerini; reklamveren reklam sunucularının, reklamverenlerin reklam kampanyalarını yönetmelerini ve optimize etmelerini sağladığı, teknolojilerinin farklı olduğu, her iki tür reklam sunucusunun da reklamların gösterimini ve performansını izlemek için kullanıldığı, ancak yayıncı reklam sunucularının reklam alanlarını ve gelirlerini yönetmeye odaklanırken reklamveren reklam sunucularının reklam görsellerini, bütçelerini ve hedefleme seçeneklerini yönetmeye odaklandığı,

[illegible]

- Söz konusu hizmetlerin reklam kampanyalarının başarısı için birlikte çalışmaları gerektiği, reklamveren reklam sunucusunun reklamverenler tarafından reklamlarını internet üzerindeki yayıncı sitelerde göstermek, reklam kampanyalarını reklam sunucusu üzerinde oluşturmak ile hedef kitlelerine göre hedefleme yapmak için kullanıldığı, reklam sunucusunun reklamları yayıncı sitelere gönderdiği ve reklam kampanyalarının performansını ölçmek için raporlama ve analiz araçları sağladığı, buna karşın yayıncı reklam sunucusu hizmetinin reklamların internet sitelerinde görüntülenmesi için kullanıldığı, yayıncıların reklam alanlarının performansını ölçmek için raporlama ve analiz araçları sağladığı ve yayıncıların hizmet sağlayıcılarına kaydolarak reklam alanlarına reklamların yerleştirilmesini sağladığı,
- Reklamveren reklam sunucularının, reklamverenler tarafından dijital mecralarda gerçekleştirilen yayınların, oluşturulan takip kodları aracılığıyla, şeffaf ve güvenilir bir şekilde takibi amacıyla kullanıldığı, yayıncı reklam sunucularının ise yayıncılar tarafından aynı takibi kendi mecraları özelinde gerçekleştirmek amacıyla kullanıldığı, reklamveren reklam sunucusu aracılığıyla oluşturulan kodların yayıncılara iletildiği ve bu kodların yayıncı reklam sunucularına entegre edilmesi ile takibin gerçekleştiği, söz konusu takip ve kontrol bakımından söz konusu reklam sunucularının beraber çalışmasının gerekli olduğu

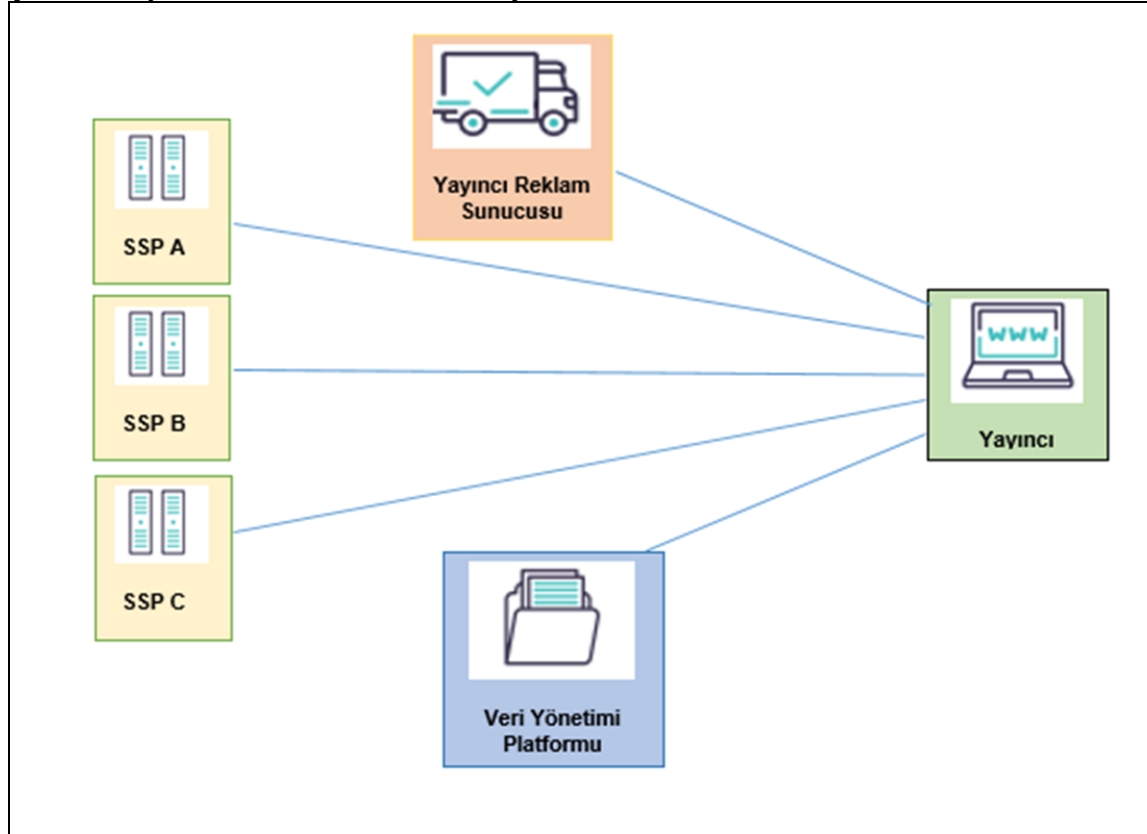
ifade edilmiştir.

- (90) Teşebbüslerin açıklamaları ve sunucuların çalışma biçimi dikkate alındığında, yayıncı reklam sunucusu ile reklamveren reklam sunucusunun farklı kullanıcılara hitap etmesi, farklı görevleri bulunması ve reklam gösteriminin tamamlanabilmesi için yayıncı ile reklamverenin birbiri ile iletişimde olan sunucuları olması gerektiği sebeplerine bağlı olarak söz konusu iki hizmetin birbirine ikame olmadığı değerlendirilmektedir.

Yayıncı Reklam Sunucuları ve SSP'ler Arasındaki İkame İlişkisinin Değerlendirilmesi

- (91) Yayıncılar, yayıncı reklam sunucuları ve SSP'ler olmak üzere iki ana yayıncı tarafı reklam teknolojisi hizmetleri kullanarak internet sitelerinde veya mobil uygulamalarda reklam envanterlerinin satışını gerçekleştirmektedir. Söz konusu reklam teknolojisi hizmetlerinin işleyişine aşağıdaki şekilde yer verilmektedir.

Şekil 3: Yayıncı Tarafı Reklam Teknolojisi Hizmetleri



Kaynak: Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 108.

- (92) Yayıncı reklam sunucusu, yayıncının her bir envanterinde hangi reklamın yayımlanacağını belirleme sürecinden sorumlu olduğu için aracılık hizmetlerinde merkezi bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte, temel işlevleri yayıncıların reklam envanterlerinin yönetilmesini sağlamak olan yayıncı reklam sunucularının verdiği hizmet, esasen bir aracılık hizmeti değildir. Yayıncı reklam sunucuları, yayıncının envanterinde yayımlanacak reklamı seçerken yalnızca SSP'lerden gelen teklifleri değil aynı zamanda reklamveren ve yayıncılar arasındaki doğrudan anlaşmaları³⁰ da dikkate almaktadır. Yayıncı reklam sunucuları genel olarak yayıncıların envanterlerini yönettikleri bir araç olmakla birlikte yayıncılardan sabit bir görüntüleme başına sabit bir ücret (*Cost per mille*-CPM) veya bazı durumlarda sunulan reklam hacmi artıtkça orantılı olarak düşen ücret alabilmektedir.
- (93) SSP'ler ise, yayıncıların reklam envanterlerinin satış işlemini otomatikleştirme işlevini yerine getirmektedir. SSP'ler yayıncıların doğrudan satışlarla satılamayan envanterlerinin gerçek zamanlı ihalelerde satılmasına aracılık etmektedir³¹. Bu kapsamda SSP'lerin temel işlevleri;

³⁰ Yayıncı reklam sunucusu bir reklam gösterimi esnasında ilgili envantere ilişkin doğrudan anlaşmaları ve gerçek zamanlı açık artırmalardan gelen teklifleri eş zamanlı olarak değerlendirebilmektedir.

³¹ SSP'ler yayıncılara gerçek zamanlı açık ihaleler, özel pazaryerleri ve programatik garantili işlemler olmak üzere üç farklı işlem yöntemi sunmaktadır. Özel pazaryerleri, yayıncı tarafından beyaz listeye eklenen bir veya birden fazla alıcıyı (reklamvereni/medya ajansını) ilgilendiren açık artırma tabanlı işlemlerdir. Programatik garantili işlemler ise tüm işlem ayrıntılarının yayıncı ve reklamveren tarafından önceden kararlaştırıldığı birebir anlaşmalardır. Söz konusu işlem yöntemi geleneksel doğrudan anlaşmalarla benzerlik taşımakla birlikte, programatik işlevleri aracılığıyla yürütülmektedir (CMA [2020], "Online Platforms and Digital Advertising Market Study Final Report", Appendix M., s.14-16). Bu arka plana karşın, soruşturmada incelenen iddialar bakımından SSP'lerin gerçek zamanlı açık ihalelerdeki işlevlerine odaklanılmıştır.

- Yayıncı reklam sunucularından veya başlık teklifi kullanarak (*header bidding*) doğrudan açık artırmaya dâhil olan yayıncılardan alınan teklif isteklerine yanıt olarak DSP'ler arasında gerçek zamanlı açık artırmalar yürütmek ve akabinde en yüksek fiyat teklifini seçmek³²,
- Yayıncılara reklam envanterlerinin satışını ve SSP açık artırmalarının işleyişini yönetme imkânı vermek ve
- Yayıncılara envanterlerinin performansı hakkında bilgi sağlamaktır.³³

- (94) SSP'ler genellikle yayıncılarla yaptıkları bir gelir paylaşımı anlaşması çerçevesinde aracılık ettikleri işlemlerin değeri üzerinden %5-35 arasında değişen oranlardaki komisyon ücretleriyle gelir elde etmektedir³⁴.
- (95) Yayıncı reklam sunucularının ve SSP'lerin bu işlevleri göz önüne alındığında, bu iki hizmetin birbirine ikame olmadığı değerlendirilmektedir. Bunun ilk sebebi, yayıncı reklam sunucuları doğrudan ve programatik satışların gerçekleştirilmesi için gerekli bir reklam teknolojisiyken, SSP'ler yalnızca yayıncıların reklam envanterlerinin programatik olarak satışına aracılık etmektedir. İkincisi, yayıncı reklam sunucusu aynı reklam envanteri için birden fazla SSP'den teklif alınmasını sağlayarak rekabet yaratma ve satış performansının takibini sağlama işlevlerini yerine getirmektedir. SSP'ler ise yayıncının reklam envanteri için farklı talep kaynaklarına (DSP'lere) erişme işlevi görmektedir. Bu sebeple özellikle büyük yayıncılar, yalnızca bir yayıncı reklam sunucusu kullanma eğilimindeyken, SSP'lerin envanterleri için yarattığı rekabetten faydalanmak adına, benzersiz reklamveren talebine ulaşmak için çoğunlukla birden fazla SSP'den hizmet almaktadır. Ayrıca pazarda belirli reklam türlerinde (örneğin, video görüntülü reklamcılık) uzmanlaşarak faaliyet gösteren SSP'ler bulunmaktadır. Bu durumda farklı reklam türlerinin yayınlanmasının mümkün olduğu reklam envanterlerine sahip olan bir yayıncı birden fazla SSP'den hizmet alma eğiliminde olabilecektir.
- (96) Son olarak, yayıncı reklam sunucusu ve SSP hizmetleri arasında arz ikamesinden de bahsetmek mümkün değildir. Bir SSP sağlayıcısı için, yayıncı reklam sunucusu hizmetleri sağlamak için teknolojik engeller bulunmaktadır ve yayıncı reklam sunucuları SSP'lerin sağlamadığı ilave teknik özellikler sunmaktadır. Ayrıca tam rekabetçi bir yayıncı reklam sunucusu sağlamak oldukça yüksek yatırımlar gerektirmektedir. Nitekim ADLC'nin kararında³⁵ belirtildiği üzere; her iki reklam teknolojisi hizmetini de sunan bazı teşebbüslerin ilerleyen dönemde ya yayıncı reklam sunucusu ya da yalnızca SSP hizmetleri sunmaya karar verdiği görülmektedir.
- (97) İlaveten, sektörde aracı, medya ajansı, yayıncı, reklamveren ve hem yayıncı hem reklamveren olarak faaliyet göstermekte olan teşebbüslerden yayıncı reklam sunucusu ile SSP hizmetleri arasındaki ikame ilişkisi hakkında bilgi talep edilmiştir. Teşebbüsler tarafından sunulan cevaplardan ve bu doğrultuda hazırlanan aşağıdaki

³² SSP'ler, DSP'lerden gelen teklifleri sıralarken aynı zamanda yayıncı tarafından belirlenen kısıtlamaları ve öncelik kurallarını dikkate alabilmektedir. Örneğin, bazı teklifler ilgili reklamveren yayıncının engelleme listesine dâhil olduğu için engellenebilir. Geçerli teklifler ise öncelik seviyesine göre (Örneğin, programatik garantili tekliflerin, açık gerçek zamanlı ihalelerden kaynaklanan tekliflere göre önceliğe sahip olması mümkündür.) sıralanmaktadır. Öncelik seviyeleri aynı olan teklifler arasında ise fiyat belirleyici faktör haline gelmektedir (CMA [2020], "Online Platforms and Digital Advertising Market Study Final Report", Appendix M., s.26-27).

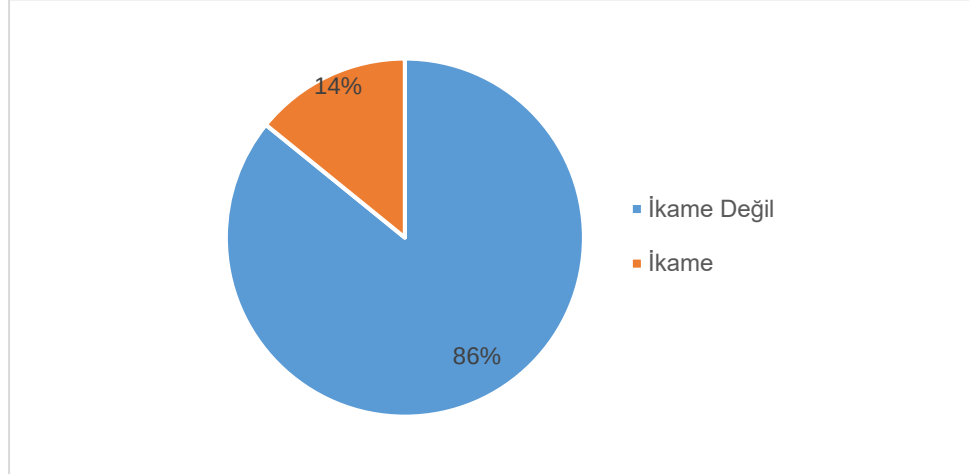
³³ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Rapor, s.108.

³⁴ CMA (2020), "Online Platforms and Digital Advertising Market Study Final Report", Appendix M., s.28.

³⁵ ADLC, 21-D-11, para. 272.

grafikten, söz konusu iki hizmetin birbirine ikame olmadığı görüşünün öne çıktığı anlaşılmaktadır.

Grafik 3: Yayıncı Reklam Sunucuları ile SSP Hizmetleri Arasındaki İkame İlişkisi³⁶



Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler.

- (98) Söz konusu hizmetler arasında ikame ilişkisinin bulunmadığını belirten teşebbüsler tarafından özetle;

- Yayıncı reklam sunucusunun temel işlevinin taahhüt edilmiş ve önceden müzakere edilmiş reklamveren kampanyalarının dağıtımını yönetmek olduğu; buna karşılık, SSP'lerin temel işlevinin yayıncıların programatik reklamcılık için reklamverenden otomatik bir şekilde talepte bulunulmasını sağlamak olduğu,
- Her iki hizmete ilişkin teknolojinin farklı olduğu ve ek yatırım gerektirdiği,
- Yayıncı reklam sunucusu, yayıncıların reklam alanlarını düzenlemek, yönetmek ve reklamverenlerin reklamlarını yayınlamak için kullanılırken, SSP'lerin programatik reklamcılık kapsamında yayıncıların reklam alanlarını birden fazla pazara açarak daha fazla reklamverene ulaşmasını sağladığı ve reklam alanlarının doluluk oranlarını ve fiyatlarını yöneterek, yayıncıların reklam gelirlerini artırmalarına yardımcı olduğu,
- Yayıncı reklam sunucusu hizmetinden faydalanıldığında sadece belirli bir miktarda reklam verilebilecekken yayıncı tarafında arz müsaitliğini ve gösterimlerin satışını yönetebilmek için kullanılan ve çevrim içi reklam sürecinin daha etkin yürütülmesini sağlayan SSP hizmetinin kullanılması halinde birden çok miktarda etkin şekilde reklam verilebildiği, bu kapsamda bu hizmetlerin birbirlerini tamamladığı

ifade edilmiştir.

- (99) Yukarıda yer verilen hususlar çerçevesinde, yayıncılara yönelik her iki reklam teknolojisi hizmetinin birbirinden ayrı işlevleri yerine getirmesine bağlı olarak yayıncı reklam sunucuları ile SSP'lerin birbirine ikame olmadığı değerlendirilmektedir. Sonuç

³⁶ (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....), (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....) yayıncı reklam sunucusu ve SSP hizmetleri arasında ikame
ilişisinin bulunmadığını; (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....),
(.....) ve (.....) ise bu hizmetlerin ikame olduğunu ifade eden teşebbüslere dendir.

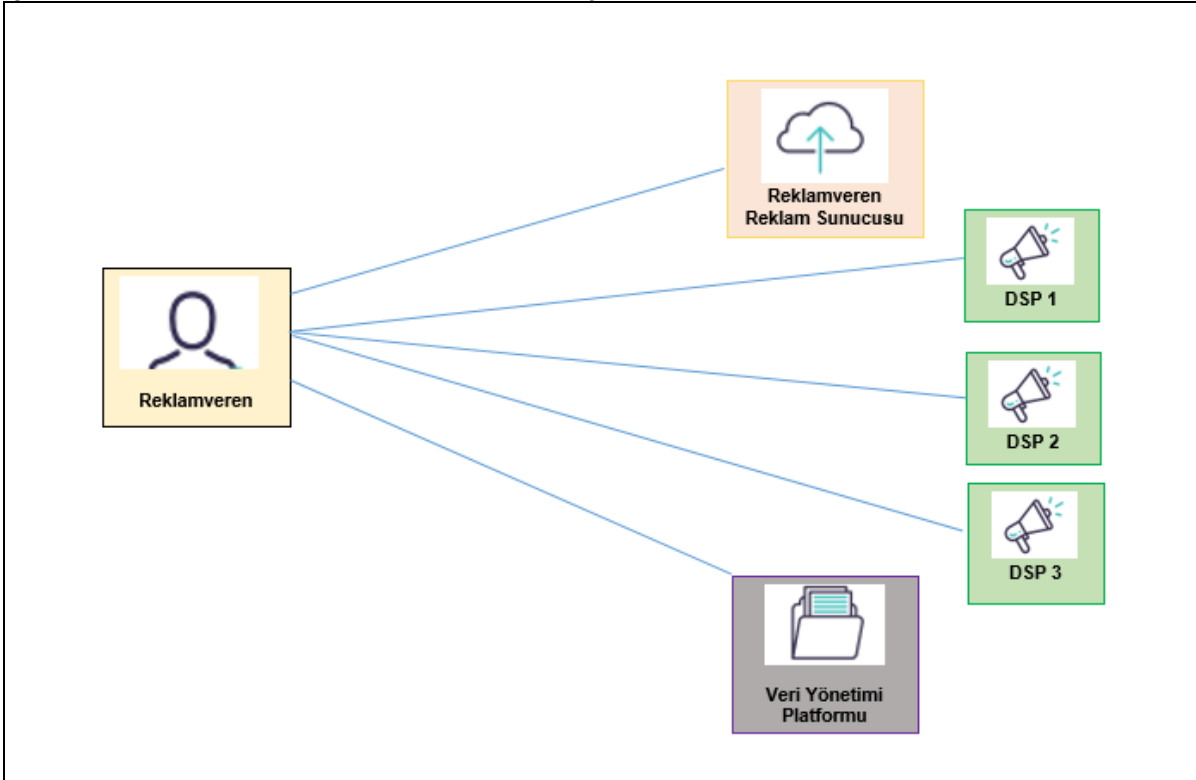
itibarıyla, dosya kapsamında incelenen iddialar bakımından pazar “yayınca reklam sunucusu hizmetleri” pazarı olarak tanımlanmıştır.

1.4.2.1.1.2. DSP Hizmetlerine İlişkin Pazar Tanımı

Reklamveren Reklam Sunucuları ve DSP’ler Arasındaki İkame İlişkisinin Değerlendirilmesi

- (100) Çevrim içi reklam teknolojisi hizmetleri tedarik zincirinde, reklamverenler tarafından kullanılan başlıca reklam teknolojisi hizmetleri reklamveren reklam sunucuları ve DSP’lerdir. Aşağıdaki şekil söz konusu hizmetlerin birbirleriyle ilişkisini göstermektedir:

Şekil 4: Reklamveren Tarafı Reklam Teknolojisi Hizmetleri



Kaynak: Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 110.

- (101) Reklamverenler ve medya ajansları, çevrim içi reklam kampanyalarını yönetmek için reklamveren reklam sunucularını kullanmaktadır. Bu kapsamda reklamveren reklam sunucuları, yayıncı hangi formatta reklam gösterimi yapacaksa ona uygun şekilde reklam dosyalarını (resim, video, metin vb.) yayıncı internet sitelerine göndermek, günün hangi zaman diliminde kaç adet reklam gösteriminin talep edildiğinin belirlenmesi amacıyla reklamların tüketicilere yayımlanma şeklini yönetmek (sıklık sınırını belirlemek gibi) ve reklam gösterimlerinin fiiliyatta yapıp yapılmadığını ve yapıldıysa etkileşim alıp almadığını takip etmek üzere reklamların performansını izlemek işlevlerini yerine getirmektedir³⁷. Ücretlendirme bakımından ise, reklamverenlerden genellikle kullanım hacmine dayalı bir ücret alınmakta ve yaygın olarak sunulan gösterim sayısına dayanan fiyatlandırma modeli kullanılmaktadır³⁸.
- (102) Reklamverenlerin kullandığı diğer bir reklam teknolojisi hizmeti olan DSP’ler ise temel olarak, reklamverenlerin, SSP’lerden ve reklam envanteri sahiplerinden programatik

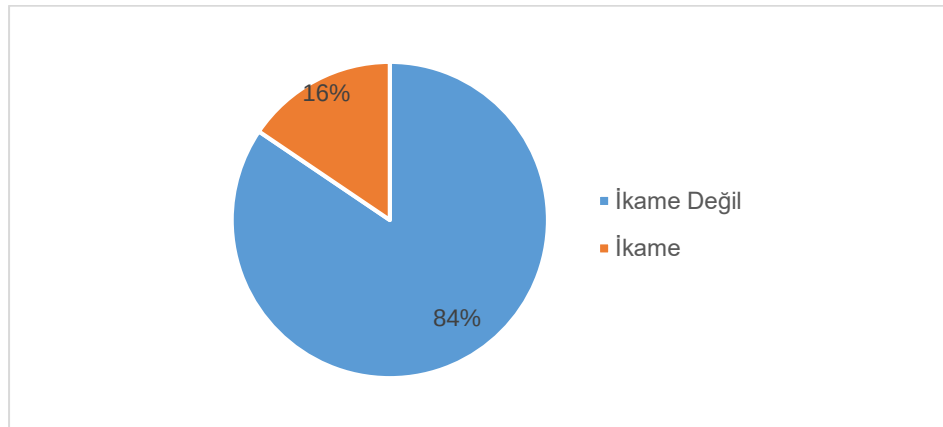
³⁷ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 110.

³⁸ CMA 2020b, s. 20.

görüntülü reklam satın almalarını sağlamaktadır. Bu kapsamda DSP'ler, reklamverenler tarafından belirlenen parametrelere dayanarak her reklam fırsatına karşılık olarak her reklamveren için en uygun teklifi belirlemekte ve hangi tekliflerin hangi SSP'lere gönderileceğine karar vererek reklamların hedeflemesini yapmaktadır.

- (103) Reklamverenlerin, belirledikleri parametrelere göre reklam envanteri satın alabilmek için kullandığı DSP'ler, bunu gerçekleştirmek üzere SSP'lere bağlanmaktadır. Bu kapsamda, DSP'ler geniş bir gösterim ağına erişebilmek için genellikle birden fazla SSP'ye bağlanmakta olup bazı reklamverenler (doğrudan veya çalıştıkları reklam ajansları aracılığıyla) aynı anda birden fazla DSP kullanabilmektedir. DSP'ler ayrıca kullanıcı hedefleme, veri sağlama, performans ve ilişkilendirme ölçümü, reklam doğrulama gibi veri işleme fonksiyonlarını da sağlayabilmektedir.
- (104) Reklamveren reklam sunucularının ve DSP'lerin reklamverene sunduğu hizmetler bakımından (özellikle ölçümleme ve doğrulama hizmetleri bakımından) bir miktar yakınsama olsa da anılan hizmetlerin talep ve arz bakımından yakın ikame olmadığı değerlendirilmektedir. Zira reklamverenlerin, programatik süreçte reklam envanteri satın alınması işlemine aracılık etmesi için reklamveren reklam sunucusu hizmetinden yararlanması mümkün değildir. Reklamveren reklam sunucuları programatik satın almalarda reklamverene/medya ajanslarına kullanıcı hedefleme ve reklamveren adına SSP'lere teklif ileme işlevlerini yerine getirmemektedir. Reklamveren reklam sunucularının programatik süreçteki ana işlevi, reklamverenin DSP'si aracılığıyla ilettiği teklifin ihalede kazanması halinde reklam kreatifini yayıncı reklam sunucusuna iletmektir. Bu kapsamda reklamveren reklam sunucularının sağladığı hedefleme işlevi yalnızca kampanyanın hedef kitlesinin ayrı gruplara bölünmesiyle ve farklı gruplardaki kullanıcılara farklı reklam içeriği gösterilmesiyle sınırlıdır. Dolayısıyla anılan iki hizmet arasında bir talep ikamesi söz konusu değildir.
- (105) Konuya ilişkin olarak, sektörde aracı, medya ajansı, yayıncı, reklamveren ve hem yayıncı hem reklamveren olarak faaliyet göstermekte olan teşebbüslerden reklamveren reklam sunucusu ile DSP hizmetleri arasındaki ikame ilişkisi hakkında bilgi talep edilmiştir. Teşebbüsler tarafından sunulan cevaplardan hareketle, aşağıdaki grafikte de gösterildiği üzere, söz konusu iki hizmet arasında ikame ilişkisinin olmadığı görüşünün ön planda olduğu gözlemlenmektedir.

Grafik 4: Reklamveren Reklam Sunucuları ile DSP Hizmetleri Arasındaki İkame İlişkisi³⁹

[illegible]

Kaynak: Teşebbüslerde Elde Edilen Bilgiler.

(106) Söz konusu hizmetler arasında ikame ilişkisinin bulunmadığını belirten teşebbüsler tarafından özetle;

- Reklam sunucusunun temel işlevi, taahhüt edilmiş ve önceden müzakere edilmiş reklamveren kampanyalarının dağıtımını yönetmek iken DSP'nin temel işlevinin; programatik medya alımı için kullanılan yazılımları sağlamak, gerçek zamanlı ihale tekliflerini kolaylaştırmak ve bir reklam yerleştirmesini korumak için gereken çabayı en aza indirmek için bu süreçleri otomatikleştirmek olduğu,
- DSP'lerin alıcı tarafındaki satın alım kurallarını ve maliyetlendirme bilgilerini içerdiği, reklamverenin istediği nitelikte ve maliyette bir reklam satın alım ihalesinin sonuçlanması durumunda reklamverenin reklam sunucusundan görselleri çağırması ile *script kodu* vasıtasıyla yayıncı tarafına ilettiği ve reklamın yayına girdiği; bu hizmetlerin birbirleri ile entegre çalıştığı,
- Reklamveren reklam sunucusu, reklamverenlerin reklamlarını düzenleyip reklam gösterimleri için teklifler alıp en yüksek teklifi veren reklamverenin reklamını gösterip performans ölçümleri yaparken; DSP'nin, reklamverenlerin hedef kitlelerine yönelik reklam gösterimlerini otomatik olarak satın almalarını, kampanyalarını yönetmelerini, hedef kitlelerini belirlemelerini, ücret tekliflerini yapmalarını ve reklam görüntülemelerinin performansını ölçmelerini sağladığı; reklamcılık ekosisteminde hem reklam sunucusu hem de DSP hizmetlerinin kullanılmasının önem taşıdığı,
- Reklamveren reklam sunucularının, yayıncı reklam sunucularından ve DSP'lerden gelen verileri takip ettiği ve denetlediği, bu kapsamda bir tamamlayıcılık ilişkisinin mevcut olduğu,
- Reklamveren reklam sunucusunun, reklamverenin veya ajansın kendi kampanyalarını yönetmesine, reklam kreatiflerini organize etmesine ve performansı izlemesine yardımcı olduğu, DSP'lerin ise, reklamverenin programatik alımlar yaparak doğru envantere, doğru zamanda, en uygun fiyatla ulaşmasını sağladığı, bu minvalde reklamveren reklam sunucularının, bir kampanyanın tüm yönlerini kontrol ederken, DSP'lerin kampanyaların satın alınmasında ve hedeflenen kitleye ulaşmasında etkili olduğu,
- Reklamveren reklam sunucularının programatik ekosistemle bağlantısının DSP'ler aracılığıyla sağlandığı, DSP'ler kullanılarak SSP'lerden reklam alındığı

ifade edilmektedir.

(107) Bu çerçevede, söz konusu hizmetlerin reklam tedarik zincirinde farklı görevleri üstlenmesi nedeniyle reklamveren reklam sunucuları ve DSP hizmetlerinin ayrı ilgili ürün pazarlarını oluşturduğu değerlendirilmektedir.

SSP Hizmetleri ve DSP Hizmetleri Arasındaki İkame İlişkisinin Değerlendirilmesi

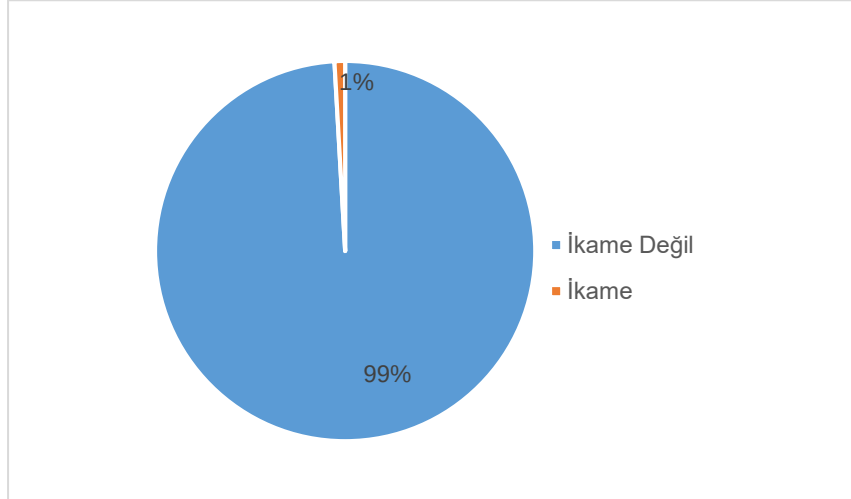
(108) Son olarak, reklam tedarik zincirinde yer alan DSP'ler ile SSP'ler arasında bir ikame ilişkisinin olup olmadığı değerlendirilmiştir. Reklamverenler tarafından kullanılan

(.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....) reklamveren reklam sunucusu ve DSP hizmetleri arasında ikame ilişkisinin bulunmadığını; (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....) ise aralarında ikame ilişkisinin bulunduğunu ifade eden teşebbüslerdir.

DSP'ler, reklamverenin talebini SSP'lere iletmekte SSP'ler de kazanan reklamvereni belirlemek için DSP'lerin teklifleri arasında bir açık artırma düzenlemektedir.

- (109) Talep ikamesi açısından incelendiğinde, söz konusu reklam teknolojisi araçlarının pazardaki farklı oyuncular tarafından kullanıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim ADLC'nin yakın tarihli bir kararında söz konusu iki hizmet arasında sınırlı bir ikame ilişkisinin olduğuna değinilmiştir⁴⁰. İlgili kararda DSP'lerin yayıncılar ile doğrudan ilişki kurmadığı, SSP'lerin ise yayıncılara erişim için önemli teknolojik ve ticari yatırımlara ihtiyaç duyduğu ifade edilmiştir.
- (110) Ayrıca CMA, rekabetçi bir DSP hizmeti sunmak için yüz milyonlarca dolar tutarında yatırım yapılması gerektiğini, öte yandan SSP'lerin DSP'ler ile aynı altyapı ve entegrasyon seviyesini gerektirmemesi nedeniyle daha az maliyetli bir şekilde kurulabileceğini ifade etmektedir⁴¹. Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu'nda SSP ve DSP hizmeti sunan teşebbüslere yer verilmiştir.⁴² Söz konusu raporda yer verilen tabloya göre GOOGLE, ADFORM, ADNEXT, ADTARGET ve TÜRK TELEKOM hem DSP hem SSP hizmeti sunsalar da pazarda bu iki hizmetten sadece SSP hizmetini sunan ADCOLONY, ADMATIC ve sadece DSP hizmeti sunan ADOBE, AMAZON, AWARION, CRITEO ve RTB HOUSE da faaliyet göstermektedir. Teşebbüslerin pek çoğunun iki hizmetten sadece birini sunmasının yanı sıra her iki hizmet açısından pazarın en büyük oyuncusu konumunda olan GOOGLE'ın söz konusu hizmetleri farklı isimler altında sunmasının da iki hizmetin arz bakımından ikame olarak görülmediğini destediği değerlendirilmektedir⁴³.
- (111) Sektördeki teşebbüslerin konuya dair görüşlerinin yansıdığı aşağıdaki grafiğe göre, görüş bildiren teşebbüslerin %99'u DSP ve SSP hizmetlerinin ikame olmadığını belirtmiştir.

Grafik 5: DSP ve SSP Hizmetleri Arasındaki İkame İlişkisi



Kaynak: Teşebbüslerde Elde Edilen Bilgiler.

- (112) DSP ve SSP hizmetlerinin birbiri ile rekabet etmeyen hizmetler olduğu düşüncesinin hâkim olduğu görüşlerde özetle:
- DSP'lerin reklamverenler ve ajanslar tarafından reklam envanteri satın almak, kampanya yönetimi yapmak, veri analizi gerçekleştirmek ve

⁴⁰ ADLC, 21-D-11, para. 301.

⁴¹ CMA (2020), "Online Platforms and Digital Advertising Market Study", Annex-M, s. 81, s. 95.

⁴² Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 130.

⁴³ GOOGLE'ın DSP hizmeti DV360, SSP hizmeti ise AdX ismiyle sunulmaktadır.

optimizasyon sağlamak amacıyla kullanıldığı; SSP'lerin ise yayıncılar tarafından reklam envanterlerinin reklamverenlere satışını yönetmek, reklam gelirlerini arttırmak ve bu süreci optimize etmek amacıyla kullanıldığı,

- SSP'lerin yayıncılara, DSP'lerin reklamverenlere ve ajanslara hizmet sunduğu,
- Her iki platformda da büyük miktarda veri toplandığı ve kullanıldığı, SSP'ler envanterin performansı ve değeri hakkında veri toplarken, DSP'lerin reklam performansı ve kitle etkileşimi hakkında veri topladığı,
- Bir DSP'nin birden fazla SSP'ye bağlanarak reklamverenlere reklam envanteri sunduğu, reklam isteklerinin SSP'ler tarafından eş zamanlı olarak DSP'lere gönderildiği, DSP'lerin ise gerçek zamanlı olarak ilgili reklam isteği için ödemeye hazır oldukları reklam ücretini ilgili SSP'lere gönderdiği, bu iki hizmet arasında arz-talep ilişkisinin bulunduğu,
- SSP ve DSP hizmetlerinin gerçek zamanlı olarak envanter teklifi verebilmeleri amacıyla birbiriyle entegre çalıştığı, programatik satın alma sürecinin işleminin ancak bu iki hizmetin beraber çalışması halinde mümkün olduğu

ifade edilmiştir.

(113) Bu çerçevede, reklam ekosisteminde reklam talep tarafını oluşturan DSP'lerin ve reklam arz tarafını oluşturan SSP'lerin birbirinden farklı roller üstlenmesi sebebiyle bu iki hizmetin birbiriyle ikame olmadığı ve *talep tarafı platform (dsp) hizmetleri*'nin diğer bir ilgili ürün pazarı teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

(114) Sonuç olarak, GOOGLE'ın DSP'lerinden gelen talebi kendi SSP'lerine yönlendirdiği iddiası ile GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu aracılığıyla kendi SSP'sini (AdX) kayırdığı iddiası kapsamında;

- Yayıncı Reklam Sunucusu Hizmetleri,
- Talep Tarafı Platform (DSP) Hizmetleri

ayrı birer ilgili ürün pazarı olarak tespit edilmiştir.

(115) Bunun yanında, GOOGLE'ın davranışlarının etkisinin ortaya çıktığı pazarın tanımlanması için SSP hizmetleri bakımından ilgili ürün pazarının sınırının çizilmesi önemlidir. Yayıncı reklam sunucusu ve DSP hizmetlerine ilişkin olarak yukarıda yer verilen değerlendirmeler dikkate alındığında, SSP hizmetinin farklı roller üstlenmesi sebebiyle reklam tedarik zincirindeki diğer hizmetlerin SSP hizmeti üzerinde rekabetçi baskı uygulamadığı, bu sebeple "*Arz Tarafı Platformları (SSP) Hizmetleri*"nin ayrı bir ilgili ürün pazarını oluşturduğu kanaatine ulaşılmıştır.

1.4.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

(116) İlgili coğrafi pazar, teşebbüslerin mal ve hizmetlerin arz ve talebi konusunda faaliyet gösterdikleri, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen olduğu ve özellikle rekabet koşulları komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olduğu için bu bölgelerden kolayca ayrılabilen bölgedir.

(117) Dosya kapsamında incelenen ilgili ürün ve hizmetlerin sunumunun coğrafi bölgelere göre farklılık göstermemesi nedeniyle ilgili coğrafi pazar, tüm ilgili ürün pazarları bakımından "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

I.5. Değerlendirme

I.5.1. Hâkim Durum Değerlendirmesi

- (118) Soruşturmada incelenen, GOOGLE'ın DSP'lerinden gelen talebi kendi SSP'lerine yönlendirdiği iddiası ile GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu aracılığıyla kendi SSP'sini (AdX) kayırdığı iddiası kapsamında, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edildiğinden bahsedilebilmesi için öncelikle GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri ve talep tarafı platform (DSP) hizmetleri pazarlarında hâkim durumda olduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Nitekim söz konusu iddialar bakımından temel endişe, GOOGLE'ın söz konusu pazarlardaki hâkimiyetine dayanarak SSP hizmetleri pazarındaki rekabete zarar verdiğidir.
- (119) 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hâkim durum *"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"* olarak tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, hâkim durum değerlendirmesi yapılırken, esasen incelenen teşebbüsün rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiği araştırılmaktadır.
- (120) Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'da (Hâkim Durum Kılavuzu) incelenen teşebbüsün rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiğinin tespiti için her bir olayın kendine özgü koşullarının göz önünde bulundurulması gerektiği gerçeği de dikkate alınarak;
- İncelenen teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu,
 - Pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri,
 - Alıcı gücü
- unsurlarının incelenmesi gerektiği belirtilmektedir.
- (121) Bu çerçevede, aşağıda GOOGLE'ın soruşturma kapsamında tanımlanan; (i) yayıncı reklam sunucusu hizmetleri ve (ii) talep tarafı platform (DSP) hizmetleri pazarlarında sahip olduğu pazar gücüne ve söz konusu pazarlarda hâkim durumda olup olmadığına ilişkin tespitlere ve değerlendirmelere yer verilecektir.

I.5.1.1. Yayıncı Reklam Sunucusu Hizmetleri Pazarındaki Hâkim Durum Değerlendirmesi

I.5.1.1.1. İncelenen Teşebbüsün ve Rakiplerinin Pazardaki Konumu

- (122) Rekabet hukuku analizlerinde belirli bir piyasada pazar gücünün tespitinde kullanılan en önemli gösterge, incelenen teşebbüsün ve rakiplerinin pazar payıdır. Yüksek düzeydeki pazar paylarının önemli pazar gücüne, dolayısıyla hâkim duruma işaret ettiği kabul edilmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği Adalet Divanı hâkim durum değerlendirmeleri açısından önemli olan *Hoffman-La Roche* kararında istisnai durumlar haricinde süregelen çok yüksek pazar paylarının bir hâkim durumun varlığına delil teşkil ettiğini belirtmiştir⁴⁴. Mahkeme *Hoffman-La Roche* kararında bahsettiği yüksek pazar payları ifadesini, *AKZO* kararında somutlaştırmış ve %50'nin üzerindeki pazar paylarının aksi ispat edilmediği takdirde teşebbüsün ilgili ürün pazarında hâkim durumda olduğunu gösterdiğini belirtmiştir⁴⁵. Genel Mahkeme, pazar paylarına ilişkin değerlendirmeyi *Hilti* kararında derinleştirmiş ve teşebbüsün

⁴⁴ Hoffman-La Roche, 1979 ECR 461 para. 39-41.

⁴⁵ C-62/86, AKZO Chemie BV v. Commission [1991] ECR I-3359, para. 60.

%70-%80 bandındaki pazar payının tek başına ilgili teşebbüsün hâkim durumda olduğunun açık bir göstergesi olduğu değerlendirilmesini yapmıştır⁴⁶.

- (123) Bununla birlikte, Hâkim Durum Kılavuzu'na göre, aksini gösterecek bir durum söz konusu değilse, Kurulun yerleşik uygulamasında %40'ın altında pazar payına sahip olan teşebbüslerin hâkim durumda olma ihtimalinin düşük olduğu kabul edilmekte, bu düzeyin üzerinde pazar payına sahip olan teşebbüsler bakımından ise daha detaylı bir incelemeye gidilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.
- (124) Türkiye'de GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında başlıca rakiplerinin TEADS ve ADFORM olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'deki yayıncılara reklam sunucusu hizmeti sağlayan teşebbüs sayısının, çevrim içi reklam teknolojisi değer zincirinde DSP veya SSP hizmeti sağlayan teşebbüs sayısına kıyasla daha az olduğu anlaşılmaktadır⁴⁷.
- (125) Bu kapsamda, Türkiye'de yayıncı reklam sunucusu hizmeti sağlayan rakip teşebbüslerin ve GOOGLE'ın sırasıyla brüt gelir ve gösterim sayısı bakımından 2015-2023 yılları arasında sahip olduğu pazar paylarına aşağıda yer verilmektedir:

Grafik 6: Yayıncı Reklam Sunucusu Hizmetleri Pazarında Teşebbüslerin Brüt Gelir Bazında Pazar Payları Gelişimi (2015-2023)

(.....TİCARİ SİR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler.

- (126) GOOGLE'ın ve rakiplerinin yayıncı reklam sunucusu pazarındaki brüt gelir bazlı pazar paylarının yer aldığı Grafik 6 incelendiğinde; GOOGLE'ın 2015 yılında pazarda tekel konumunda olduğu, 2016, 2017 ve 2018 yıllarında rakibi ADFORM'un pazar payı kazanması sebebiyle GOOGLE'ın minimal ölçekte (%(.....)-(.....)) pazar payı kaybettiği, 2019 yılında ise pazar payının (.....) puan gerileyerek %(.....)'e düştüğü, anılan zaman diliminde rakibi (.....)'un %(.....) oranında pazar payına eriştiği ancak takip eden yıllarda GOOGLE'ın yeniden %(.....) seviyesinde pazar payına ulaştığı ve rakiplerinin ilgili dönemde pazar payı kaybettiği anlaşılmaktadır. Netice itibarıyla, dönemin geneline bakıldığında GOOGLE'ın pazarın tamamına yakın bir seviyede paya sahip olduğu görülmektedir.

Grafik 7: Yayıncı Reklam Sunucusu Hizmetleri Pazarında Teşebbüslerin Toplam Gösterim Sayısı Bazında Pazar Payları Gelişimi (2015-2023)

(.....TİCARİ SİR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler.

⁴⁶ Hilti CFI Dec. 12, 1991, 1991 ECR II-1439, para. 92.

⁴⁷ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 133.

- (127) GOOGLE'in ve rakiplerinin kazanılan gösterim sayısı bazındaki pazar payı seyrinin yer aldığı Grafik 7'de de Grafik 6'ya benzer bir görünüm ortaya çıkmıştır. GOOGLE'in toplam gösterim sayısı bazındaki pazar payının en düşük gerçekleştiği 2022 yılında dahi pazardan aldığı payın % (.....) seviyesinde olduğu anlaşılmaktadır.
- (128) Buradan hareketle, GOOGLE'in 2015–2023 yılları arasında hem brüt gelir hem de kazanılan gösterim sayısı bazında, tekele yakın bir pazar payına sahip olduğu, rakiplerin pazardan aldıkları payların GOOGLE'a kıyasla oldukça düşük bir oranda kaldığı görülmektedir. Bu bakımdan GOOGLE'in pazar payının rakiplerine kıyasla oldukça yüksek olduğu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, GOOGLE'in Grafik 6'da ve Grafik 7'de yer verilen pazar payları başka bir unsur incelenmeksizin tek başına hâkim durum tespitine yetecek seviyede olmakla birlikte, Hâkim Durum Kılavuzu'nda yer verilen diğer unsurlar da aşağıda ayrıca ele alınmıştır.

I.5.1.1.2. Pazara Giriş ve Pazarda Büyüme Engelleri

- (129) Hâkim durum değerlendirmesinde incelenen teşebbüsün ve rakiplerinin pazardaki konumunun yanı sıra pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri de önem arz etmektedir. Potansiyel rakiplerin pazara erişiminin ya da fiili rakiplerin pazardaki genişlemesinin önünde engeller olabilmektedir. Önemli miktarda sermaye yatırımları, müşteri çekmek için ek maliyet getiren şebeke dışsallıkları, ölçek ekonomileri ya da fiili giriş engelleri bu çerçevede değerlendirilmektedir.
- (130) Dosya kapsamında, sektör oyuncularından pazara girişin önünde bir engel olup olmadığı konusunda bilgi ve görüş talep edilmiştir. Bu doğrultuda, reklam teknolojisi tedarik zincirinin tümü göz önünde bulundurularak bu alana giriş engellerinin mevcut olduğu belirtilen cevabi yazılarda özetle;
- Söz konusu pazarlara giriş için bilgiye ve teknolojiye sahip olmak gerektiği,
 - Bu alandaki hizmet sunumunun yüksek mühendislik gerektirdiği ve giriş yatırımı yüksek teknolojiler olduğu; sürekliliği sağlamak adına envanter erişimlerinin ve katma değer sağlayacak özelliklerin sürekli güncel tutulması gerekliliğinden ve reklam hesaplarını yöneten paydaşlar üzerinde bilinirlik ve alışkanlık yaratmanın zor olmasından dolayı ilgili pazarlarda çok sayıda oyuncunun bulunmadığı,
 - Bahse konu pazarların her birinde büyük oyuncuların faaliyet gösterdiği, bu pazarlara yeni girecek oyuncuların yeni bir teknolojik altyapı, optimizasyon, ve/veya hedefleme stratejisi gibi yenilikler sunmadıkları durumda tercih edilmeyebilecekleri, bu nedenle pazarlara girişin önünde somut bir engel olmasa dahi pazarlara girişin dolaylı olarak zor olduğu,
 - İlgili teknolojilerin kullanımının teknik beceri gerektiren karmaşık işlemler gerektirdiği, bu anlamda dijital medya satın alma/satma ihtiyaçlarının tespit edilmesi konusundaki uzmanlık eksikliğinin engel olarak nitelendirilebileceği,
 - Söz konusu hizmetler için pazarlara giriş engellerinin teknolojik yatırım, ölçek ekonomileri ve sektördeki rekabet gibi faktörlere bağlı olarak değişebildiği, yeni bir şirketin pazara girmesi ve başarılı olması için gelişmiş teknolojilere yatırım yapması, uygun altyapıyı oluşturması ve sektördeki diğer oyuncularla rekabet edebilecek düzeyde hizmet sunabilmesi gerektiği, bu durumun başlangıç maliyetlerinin ve dolayısıyla giriş engellerinin yüksek olabileceğini gösterdiği,
 - Temel olarak teknoloji maliyetlerinin, reklam yatırımlarının veya giderlerinin yüksekliği, platform know-how'larına sahip olmak, envanter büyüklüğü elde etmek gibi unsurların pazara girişin önünde bir engel oluşturabileceği

ifade edilmiştir.

- (131) Bu görüşlere karşılık gerekli teknolojiyi, finansmanı, insan gücünü ve inovasyonu sağlayan her şirketin pazara girebileceğini söyleyen görüşler de bulunmasına rağmen, pazara girebilmenin önemli ölçüde teknolojik altyapı yatırımlarına ihtiyaç duyurması nedeniyle rekabetçi bir reklam sunucusu geliştirmenin önemli bir yatırım maliyeti gerektirdiği değerlendirilmektedir. Ayrıca, pazarda GOOGLE gibi önemli bir hacme ulaşmış teşebbüsün varlığı, işletmelerin pazarda tutunabilmesi için gerekli olan talebe/envantere ulaşmasının önünde engel oluşturma potansiyeline sahiptir. Nitekim yayıncı reklam sunucusu hizmetleri özelinde pazara giriş engellerinin değerlendirildiği cevabi yazılarda; sunucuların ticari anlamda kârlılığı sağlayabilmesi için aylık milyarlarca görüntülenmeyi yönetmesi ve bunu kaldıracak bir altyapıya sahip olması gerektiği ve GOOGLE'ın çok büyük ölçekte kullanıcı verisine sahip olmasının yanı sıra özellikle arz sürecini kontrol etmek ve kendi çevrim içi reklam borsasına (*ad exchange*) ve DSP'lerine erişim avantajları sağlamak için uzun süredir birlikte hareket ettiği yayıncı reklam sunucusu Google Ad Manager aracılığıyla pazarın arz tarafında hâkim durumda olduğu ifade edilmiştir.
- (132) Diğer taraftan, yayıncıların tekli hizmet kullanma eğilimi ve rakip hizmetler arasında geçiş maliyetleri de pazara girişin ya da pazarda genişlemenin önünde engel oluşturabilecektir. Dosya kapsamında teşebbüslerden Türkiye'deki yayıncıların birden fazla yayıncı reklam sunucusu kullanma eğilimleri ve söz konusu durumun avantajları ve dezavantajları hakkında bilgi talep edilmiştir. Bu çerçevede, sektörde reklam teknolojisi sağlayıcısı, medya ajansı, yayıncı ve reklamveren olarak faaliyet gösteren teşebbüslerden gelen cevabi yazılarda yayıncıların birden fazla yayıncı reklam sunucusu kullanımının avantajları arasında; farklı marka ve mecralara ulaşılması bakımından iş hacmini artırması, birim maliyet, bütçe kullanımı ve performans açısından avantaj sağlaması, envanterleri çeşitlendirmesi ve gelir elde etme imkânını artırması hususları sayılmıştır. Bunun yanında, cevabi yazılarda, yayıncıların birden fazla yayıncı reklam sunucusu kullanımının dezavantajları bakımından reklam envanterlerinin yönetimini karmaşık hale getirebilmesi, reklam yayımlama sürecini zorlaştırabilmesi, iş yükü ve tek platform üzerinden performans ölçememe gibi durumlar doğurabilmesi, reklam envanteri çakışması ve verimlilik kaybı gibi sorunlara neden olması gibi durumlar vurgulanmıştır.
- (133) Bunun yanı sıra dosya kapsamında görüşüne başvurulmuş teşebbüslerin birçoğu, uygulamada tek bir yayıncı reklam sunucusunun kullanıldığını, onun da Google Ad Manager olduğunu belirtmiştir. Bu beyanlar ışığında, birden fazla yayıncı reklam sunucusu kullanımının dezavantajları nedeniyle tekil erişim eğiliminin baskın olduğu ve bu durumun GOOGLE'ın pazar gücüne katkı sağladığı değerlendirilmektedir.
- (134) Bu değerlendirmeye benzer şekilde CMA, ADLC ve ACCC de yayıncıların yayıncı reklam sunucusu hizmetleri bakımından genellikle tekil erişim eğiliminde olduğunu ve yayıncı reklam sunucusu değiştirmenin yüksek geçiş maliyetlerine sebep olduğunu ifade etmektedir. Bu kapsamda CMA'ya görüşlerini bildiren yayıncıların bir yayıncı reklam sunucusundan diğerine geçmek için belirlediği tahmini süre 3-6 aydan 18 aya kadar değişkenlik göstermektedir⁴⁸. CMA'ya görüşlerini ileten News UK ise yeni bir yayıncı reklam sunucusuna geçişin dâhili kaynak maliyetlerine ek olarak harici danışmanlık ve proje yönetimi için önemli maliyetlere de yol açacağını, geçiş dolayısıyla yaşanan personel hatalarından ve/veya teknik sorunlardan kaynaklanabilecek gelir kaybının birkaç yüz bin dolar seviyesinde olabileceğini

⁴⁸ CMA (2020), Appendix M, s. 66.

belirtmiştir⁴⁹. ADLC de CMA'daki görüşlere paralel şekilde, yayıncılar tarafından sağlanan rakamlar farklılık gösterse de bir yayıncı sunucusundan diğerine geçmenin birkaç aylık süre gerektirdiğini, bu zorlukların yayıncı reklam sunucuları tarafından da teyit edildiğini ifade etmektedir⁵⁰. ADLC, reklam sunucusu değiştirmenin yarattığı içsel maliyetlerin yanı sıra, bu tür bir değişikliğin yayıncı için gelir kaybına yol açma riski taşıdığını, büyük bir yayıncının reklam sunucusunu değiştirdiğinde 1-2 milyon avro kaybettiğini ifade ettiğini belirtmektedir⁵¹.

- (135) Sonuç olarak, pazarda tekil erişimin yaygın olmasının ve yüksek geçiş maliyetlerinin pazara girişin ve pazarda genişlemenin önünde bir engel oluşturduğu değerlendirilmektedir.

I.5.1.1.3. Alıcı Gücü

- (136) Hâkim durum değerlendirmesinde incelenmesi gereken bir diğer husus, alıcı gücüdür. İncelenen teşebbüsün müşterilerinin görece büyük olması, alternatif temin kaynakları hakkında yeterince bilgili olması ve makul bir süre içerisinde başka bir sağlayıcıya geçme ya da kendi arzını yaratma imkânına sahip olması, bu müşterilerin pazarlık gücüne, bir başka deyişle, alıcı gücüne sahip olduğu anlamına gelmektedir.
- (137) Yukarıda da değinildiği üzere, pazardaki yayıncıların çoğunluğu GOOGLE'ı tek kaynak olarak görmektedir. Bu durum da, yayıncıların GOOGLE karşısında pazarlık gücü kazanma imkânlarını kısıtlayan bir unsurdur. Ayrıca, reklam teknolojisi hizmetleri zincirinin hemen hemen her aşamasında faaliyet gösteren GOOGLE, pazarda çok sayıda yayıncıyla birlikte çalışmakta ve yüksek gelirler elde etmektedir. Şöyle ki GOOGLE, yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında %(.....)'a varan pazar payıyla rakiplerini oldukça geride bırakmaktadır. Nitekim ADLC de, GOOGLE'ın AEA'daki en büyük müşterisinden elde ettiği gelirin toplam gelirleri içerisinde %0-%5 arasında bir paya tekabül ettiğini ve yayıncıların hiçbirinin GOOGLE üzerinde dengeleyici bir alıcı gücüne sahip olmadığını tespit etmiştir⁵². GOOGLE'ın küresel ölçekteki bu gücü göz önüne alındığında, benzer bir tablonun Türkiye bakımından da geçerli olduğu değerlendirilmektedir.
- (138) Yukarıda yapılan tüm tespitler ve değerlendirmeler neticesinde, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

I.5.1.2. DSP Hizmetleri Pazarındaki Hâkim Durum Değerlendirmesi

I.5.1.2.1. İncelenen Teşebbüsün ve Rakiplerinin Pazardaki Konumu

- (139) Soruşturma kapsamında, DSP hizmetinde GOOGLE'a rakip olan teşebbüslerin; RTB HOUSE, ADFORM, ADMATIC, AMAZON, TEADS, ADTARGET, TÜRK TELEKOM, ADHOOD, AWARION ve ADOBE olduğu tespit edilmiştir. Bu doğrultuda, GOOGLE ile rakiplerinin 2015-2023 dönemi bakımından DSP hizmetinden elde ettikleri brüt gelire ve kazandıkları toplam gösterim sayısına göre hesaplanan pazar paylarına aşağıda yer verilmektedir.

⁴⁹ CMA (2020), Appendix M, s. 67.

⁵⁰ ADLC, 21-D-11, s. 74.

⁵¹ ADLC, 21-D-11, s. 17.

⁵² ADLC, 21-D-11, para. 336.

Grafik 8: DSP Hizmetleri Pazarı Bakımından Teşebbüslerin Brüt Gelir Bazında Pazar Payları Gelişimi (2015-2023)

(.....TİCARİ SİR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler

Grafik 9: DSP Hizmetleri Pazarında Teşebbüslerin Gösterim Sayısı Bazında Pazar Payları Gelişimi (2015-2023)

(.....TİCARİ SİR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler.

(140) Yukarıdaki grafikler incelendiğinde, DSP hizmetleri pazarında GOOGLE'ın 2015-2023 döneminde her bir yıl için sahip olduğu pazar payının⁵³ brüt gelir bakımından %(.....) civarında olduğu, toplam gösterim sayısı bakımından ise %(.....)'in üzerinde seyrettiği ve incelenen dönem boyunca GOOGLE'ın en yüksek pazar payına sahip teşebbüs konumunda olduğu görülmektedir. Bunun yanında, GOOGLE'ın en yakın rakibi olan (.....)'un hem brüt gelir hem toplam gösterim sayısı bazında elde ettiği pazar payının GOOGLE'a kıyasla oldukça düşük oranda kaldığı anlaşılmaktadır. Her ne kadar (.....)'un brüt gelir bakımından 2020 ve 2021 yılında pazar payını artırmış olduğu görülse de, (.....) tarafından 2020 ve 2021 yıllarında pazar payında yaşanan ciddi artışın sebebinin, ilgili yılda reklamverenlerin dijital reklamlar için daha fazla harcama yapması olduğu ve söz konusu artışın belirli bir ölçüye kadar Covid-19 pandemisi dönemi sonrası pazardaki reklam harcamalarında gerçekleşen genel bir artışa atfedilebileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla (.....)'un ilgili yıldaki pazar payı artışının geçici olduğu söylenebilecektir. İlaveten, diğer rakiplerin brüt gelir bazında pazar paylarının yine düşük oranlarda seyrettiği görülmektedir.

(141) Ayrıca yerinde incelemede elde edilen belgelerden “DV360 EMEA - GTM 2022 Plan [go_emea-2022-dv360]” başlıklı sunumdan alınan görsellerden, GOOGLE'ın DSP hizmetleri DV360 ve Google Ads ile küresel ölçekte açıkça rakiplerinin önünde olduğu görülmektedir. Bu bağlamda söz konusu belgenin de bu hususu destekleyici nitelik taşıdığı değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, GOOGLE'ın incelenen yıllarda söz konusu pazarda sahip olduğu yüksek pazar payını istikrarlı bir şekilde koruduğu ve bu durumun GOOGLE'ın, DSP hizmetleri pazarında hâkim konuma sahip olduğuna işaret ettiği değerlendirilmektedir.

I.5.1.2.2. Pazara Giriş ve Pazarda Büyüme Engelleri

(142) Yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarı bakımından değerlendirildiği üzere, hâkim durum analizinde göz önünde bulundurulması gereken bir başka husus, pazara yeni

⁵³ DSP hizmetleri kapsamında GOOGLE'ın pazar payı tespit edilirken Google Ads ve Google DV360 hizmetine ilişkin veriler birlikte hesaplama dâhil edilmiştir.

teşebbüslerin girmesinin ya da pazarda faaliyet gösteren teşebbüslerin büyümesinin önünde engeller bulunup bulunmadığıdır.

(143) İlk olarak, DSP hizmetleri pazarındaki giriş engelleri, söz konusu hizmeti sunmak için gereken alt yapı ve yatırım maliyetleri bakımından ele alınmıştır. Dosya kapsamında; çevrim içi reklamcılık sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerden, pazara girişin önünde herhangi bir engelin veya zorluğun olup olmadığına ilişkin bilgi talep edilmiştir. DSP hizmetleri pazarı özelinde pazara giriş engellerinin mevcut olduğu belirtilen cevabi yazılarda özetle;

- DSP hizmetleri pazarına girişin yüksek maliyetli yatırımlar gerektirdiği, finansal kaynakların yanı sıra envantere erişim, kullanıcı verileri, birlikte işlerlik gibi çevrim içi reklamcılık pazarının kritik bileşenlerinin yanı sıra reklam teknolojisi ekosistemindeki bazı şirketlerin dikey bütünleşik olmasının yol açtığı çıkar çatışmalarının da giriş engelleri oluşturabildiği,
- DSP pazarına yeni girenlerin; (i) teklif yazılımı ve teknik altyapı (örneğin; veri merkezleri ve yüksek kaliteli fiber bağlantılar) geliştirmek gibi teknolojilere yatırım yapmalarının, (ii) yüksek derece uzmanlaşmış personel (örneğin; veri bilimcileri, yazılım geliştiricileri) istihdam etmelerinin, (iii) pazarlama ve marka bilinirliğini teşvik etme ile ilgili masraflara katlanmalarının ve (iv) birden fazla SSP ile bağlantı kurarak ve pazardaki yayıncılarla doğrudan anlaşmalar imzalayarak yüksek kaliteli, reklamverenlere sunabilecekleri çeşitlendirilmiş envanter edinmelerinin gerektiği,
- DSP'lerin envanterlere ve SSP'ler ile ilişkilere olan ihtiyacı nedeniyle muhtemel engellerden birinin ölçek geliştirme ihtiyacı olduğu,
- Pazara yeni giren teşebbüslerin, yerel müşterilerle zaten iş ilişkisi olan yerleşik sağlayıcılara karşı zorlu bir rekabete girdiği, nitekim yeni bir DSP benimsemenin her şirket için maliyetli olduğu ve bu nedenle bu şirketlerin sağlayıcılarını sık sık değiştirmedikleri,
- İlgili hizmeti kurmanın 10 yılı aşkın süre aldığı,
- Rekabetçi bir DSP kurmak için gereken yatırım miktarını tahmin etmenin güç olduğu ancak bu miktarın yaklaşık yüz milyonlarca dolar olacağı ve bir DSP hizmetinin başlatılmasıyla ilgili ana maliyet kategorileri arasında altyapı, iş gücü ve araştırma ve geliştirme maliyetlerinin yer aldığı,
- DSP hizmetini kurmanın ve sürdürmenin temel maliyet kalemlerinin reklam envanterine erişim ve kitlelere ulaşmaya ilişkin maliyetler, iş gücü maliyeti (personel sayısı) ve teknik ücretler olduğu; mevcut DSP'lerin, SSP'lerin, reklam borsalarının ve reklam sunucularının geliştirilmesi birtakım maliyetleri gerektirse de veri merkezlerinde kapasite kiralayabilen veya bulut tabanlı çözümler de kullanabilen yeni oyuncuların pazara giriş yapmak için sunuculara ve gerekli teknolojiye yatırım yapmasının zorunlu olduğu; buna karşın, mevcut verileri işleyebilen ve analiz edebilen insan kaynağının inovasyon için son derece önemli olduğu

belirtilmektedir.

(144) Bu kapsamda sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin beyanlarından, çevrim içi reklam teknolojisi hizmetleri pazarının genelinde olduğu gibi DSP hizmetleri pazarına girişin yüksek yatırım maliyetleri ve zaman gerektirdiği, pazarda büyüebilmek için zengin envantere erişimin ve bu çeşitliliği sürdürmenin önemli olduğu, tüm bu

hususların teşebbüslerin pazarda rekabet etmesini zorlaştırdığı değerlendirilmektedir.

(145) Bunun yanında, dikey bütünleşik yapı ve çevrim içi reklamcılık hizmetleri bakımından hizmet kaynakları arasındaki dikey entegrasyon, DSP hizmetleri pazarındaki giriş engellerinin değerlendirilmesinde önemli görülmektedir. Şöyle ki çevrim içi reklamcılık sektöründe dikey entegrasyon, hızlı büyüme için tercih edilen bir yöntem haline gelmiştir. Başta büyük ölçekli platformlar olmak üzere teşebbüsler, reklam teknolojisi tedarik zinciri boyunca daha küçük şirketleri satın alarak dikey entegre bir sistem üzerinden faaliyet göstermeye meyletmıştır. Nitekim GOOGLE da bir reklamın çevrim içi mecrada yayımlanmasına kadar uzanan süreçte, uçtan uca, dikey olarak entegre ve kendi DSP'si, SSP'si, yayıncı reklam sunucusu kaynaklarıyla hizmet sağlayan eksiksiz bir reklam teknolojisi ekosistemi oluşturmuştur. Böylece GOOGLE, diğer reklam teknolojisi sağlayıcılarının aynı kapsama ve ölçeğe sahip olmadığı nitelikte bir reklam teknolojileri ekosistemi yaratmıştır. Bu durum, GOOGLE'ın rakiplerine nazaran daha geniş reklamveren ve yayıncı grubu ile daha büyük hacimli reklam envanteri türlerine erişim sağlamasına, geniş çapta veri sahipliği⁵⁴ ile bağlantılı olarak reklam hedefleme yeteneği kazanmasına ve hizmetleri arasındaki entegrasyonun teknik uyumunun yüksek olması sebebiyle tercih edilebilirliğini arttırmasına katkı sağlamıştır. Söz konusu bu katkının, GOOGLE'ın pazar gücünü pekiştirirken dikey entegrasyona sahip olmayan ve birbirini tamamlayan hizmetleri tek kaynak olarak sunamayan diğer teşebbüsler bakımından pazarda büyüme engeli teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

(146) Nitekim teşebbüslerden gelen cevabi yazılarda konuyla ilgili olarak;

- Değer zincirinin her bir seviyesinde faaliyet gösteren ve aralarında GOOGLE'ın da olduğu yalnızca birkaç *Full Tech Stack* teşebbüs bulunduğu; GOOGLE'ın DSP'si DV360'ın reklamverenlere, yayıncı reklam sunucusu ve reklam ölçüm merkezi gibi tamamlayıcı hizmetlere erişimin yanı sıra önemli üçüncü taraf envanterine erişim ve YouTube envanterine özel erişim gibi ayırt edici özellikler sunduğu ve en çok kullanılan DSP'lerden olduğu,
- GOOGLE tek bir platform üzerinden dikey bütünleşik bir yapıda ilerlediği için veri entegrasyonu, optimizasyonu ve koordinasyonu kolaylığı gibi reklamverenlerin işini kolaylaştıran seçenekler sunması sebebiyle GOOGLE'ın öncelikli hale geldiği, GOOGLE'ın sahip olduğu Search, YouTube ve Gmail gibi platformlar sayesinde başka hiçbir teşebbüs ile karşılaştırılamayacak kadar büyük kullanıcı verisine sahip olduğu; bu envanterin hedef kitle davranışı, içerik tüketimi, tarama alışkanlıkları vb. değerli verilere erişim sağladığı; reklamveren bakımından ise GOOGLE'ın bütün bu platformlara sahip olmasının GOOGLE lehine çok güçlü bir algı oluşturduğu,
- Reklamveren açısından DSP tercihinde, GOOGLE'ın DSP'sinin dikey entegre yapısının önemli bir etken olduğu,

⁵⁴ Nitekim CMA Raporu'nda da, dikey entegrasyon sayesinde elde edilen veri sahipliğinin; DSP'lerin çalışması ve reklamverenlerin kampanya hedeflerini ve teklifleri optimize etme becerileri için çok önemli olduğunun altı çizilmiştir (CMA (2020), Appendix M, s. 75). Benzer şekilde, ACCC Raporu'nda da, GOOGLE'ın DSP hizmetlerinin güçlü konumuna katkıda bulunan bir unsurun, tüketicilere yönelik hizmetlerinden toplanan geniş veri kümesi olduğuna vurgu yapılmıştır. Bu tür verilerin GOOGLE'a, DSP hizmetlerinin bir parçası olarak hem reklam hedefleme hem de ilişkili hizmetleri sağlama konusunda bir avantaj sağladığı dile getirilmektedir.

- GOOGLE'ın DSP'sinin yayıncıya erişim bakımından önemli olup kullanım kolaylığı açısından zincirin tüm halkalarına tek bir yerden ulaşmaya olanak sağladığı,
- GOOGLE'ın DSP'sinin daha zengin ve farklı reklam envanterine ulaşabilmek için önemli olduğu ve dikey bütünleşik yapısının reklam envanterine ulaşım, reklam envanterinin optimize edilmesi ve reklam verilerinin takibi açısından kolaylık sağladığı,
- GOOGLE'ın birinci taraf verileri ve üçüncü taraf verileri aynı araç içerisinde kullanılabilirdiği için teşebbüsün dikey bütünleşik yapısının avantaj sağladığı,
- GOOGLE'ın tüm ürünleriyle, pazarın tüm bileşenlerine yüksek oranda penetre olmasının neredeyse tekel gibi çalışmasına neden olduğu; aynı zamanda YouTube gibi GOOGLE'a ait envanterlere sadece bu kanallardan girilebilmesi sebebiyle kullanımının çok önemli olabildiği,
- Dikey bütünleşik yapının oldukça önemli bir unsur teşkil ettiği, GOOGLE'ın DV360 DSP ürününün kullanılma sebeplerinin; Türkiye'de girilen envanterlerin büyük kısmına GOOGLE'ın SSP olarak ulaşması ve dolayısıyla GOOGLE'ın sağladığı hacimlerin oldukça yüksek olması, bazı pazar araştırmaları uyarınca GOOGLE'ın hâlihazırda hizmet verdiği yayıncıların Türkiye'deki reklam alanı trafiğinin tahminen %70'inden fazlasını yönetmesi ve GOOGLE'ın DSP'sinin arka planda çalışan reklam alım yapay zekâsı teknolojisinin diğer DSP'lere göre çok daha üstün olması olduğu,
- Dikey bütünleşik yapının GOOGLE ürünü tercih edilirken dikkate alınan önemli bir unsur olduğu, GOOGLE DSP'sinin YouTube envanterini kapsayan tek DSP olmasının da bu tercihte etkili olduğu

belirtilmiştir.

- (147) Bu çerçevede, GOOGLE'ın dikey bütünleşik yapısı nedeniyle yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarındaki hâkimiyetini ve %(...) pazar payı ile eriştiği yayıncı envanterini bu pazarda da kullanabildiği, yine bu pazarla sınırlı olmaksızın özellikle Google Search, YouTube gibi platformlar aracılığıyla sahip olduğu veri zenginliğinin, reklamverenlere, daha hedefe uygun ve kişileştirilmiş bir reklam sunma imkânı tanınması nedeniyle reklamverenin gözünde GOOGLE'ın DSP'sini daha değerli kıldığı görülmektedir. Tüm bu hususlar, DSP hizmetleri pazarında GOOGLE'ın güçlü konumunu sürdürmesini kolaylaştırırken rakipler bakımından pazarda büyüme engeli teşkil etmektedir.
- (148) Öte yandan, reklamverenlerin çoklu hizmet kullanma eğilimi (*multi-homing*) ve hizmetler arasındaki geçiş maliyetleri de pazara girişin ya da pazarda genişlemenin önünde engel oluşturabilecektir. ACCC Raporu'na⁵⁵ göre; bazı reklamverenler birden fazla DSP ile çalışabilse de tek bir DSP kullanımının çeşitli avantajları bulunmaktadır. Birden fazla DSP hizmeti kullanan reklamverenler, reklam kampanyalarını bütünsel olarak görüntüleme, platformlar arası performansı ölçme ve reklam envanteri genelinde sıklık sınırı belirleme konusunda zorluklarla karşılaşabilmektedir. Bir başka ifadeyle, tek bir DSP kullanımı daha iyi sıklık yönetimini sağlamakta, yani bir reklamverenin aynı tüketiciye/tüketici grubuna tekrar tekrar ulaşmasının önüne geçmektedir. Bu doğrultuda dosya kapsamında, reklamverenlerin birden fazla DSP ile çalışıp çalışmadığını anlamak amacıyla teşebbüslerden bilgi talep edilmiştir. Cevabi yazılarda; birden çok DSP ile çalışılmasının maliyet avantajı ve

⁵⁵ ACCC (2021), "Digital Advertising Services Inquiry – Final Report", s. 73-74.

reklamverenlere envanter çeşitliliği sağladığı, optimizasyon ve algoritmik çözümler için farklı ölçütlerin kullanılmasına imkan tanıdığı belirtilmekle birlikte, reklamverenlerin ağırlıklı olarak tek bir DSP ile çalışma eğiliminde olduğu tespit edilmiştir. Tek DSP ile çalışmanın daha avantajlı olduğu yönünde görüş belirten teşebbüslerden bazılarının cevaplarında özetle;

- Tek bir DSP üzerinden (Google DV360) ilerlenmesinin nedeninin süreklilik ile birlikte daha uygun maliyet sağlanabilmesi olduğu; birden fazla DSP kullanıldığında, aynı kişilere tekrar reklam gösterimi yapılabildiği, bunun da daha fazla kişiye ulaşma seçeneğini azalttığı,
- Birden fazla DSP kullanımının reklamların yönetimi, analiz edilmesi konusunda dezavantajlarının olabileceği, frekans yönetiminde toplam erişim verilerinde tekrar eden sonuçlar doğurabileceği,
- Reklamverenlerin organize bir dijital reklam yayın planı sürdürebilmek için genellikle tek DSP üzerinden ilerleme eğiliminde olduğu,
- Her bir DSP'yi etkin bir şekilde kullanabilmek için ilgili DSP'nin kullanımında uzmanlaşmış insan kaynağı ile mali kaynağa ihtiyaç olması sebebiyle her zaman birden fazla DSP ile çalışmanın mümkün olmayabileceği,
- YouTube'a reklam verilebilen tek DSP olması ve SSP tarafında da GOOGLE Campaign Manager kullanması sebebiyle GOOGLE'ın DSP'si ile çalışmanın tercih edildiği,
- Verilen hizmetin aynı olduğu ve maliyet kalemi düşünüldüğünde genel eğilimin tek DSP ile çalışmak olduğu

ifade edilmiştir.

(149) Teşebbüslerin verdiği bu bilgiler doğrultusunda, reklamverenlerin, reklam yönetimini kolaylaştırmak, ACCC Raporu'nda belirtildiği gibi daha iyi sıklık yönetimi sağlamak amacıyla tek DSP kullanma eğiliminin daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, reklam teknolojisi tedarik zincirinin karmaşık yapısı nedeniyle, birden fazla DSP kullanma konusunda uzmanlığa ve kaynaklara sahip olmama gerekçesinin de bu yöndeki tercihte etkili olduğu görülmektedir. Bu durum ayrıca, yeni bir DSP kullanmanın zaman alıcı ve maliyetli olabileceğini de akla getirmektedir. Bununla bağlantılı olarak DSP sağlayıcısını değiştirmenin doğurabileceği maliyeti görmek amacıyla teşebbüslerden bilgi talebinde bulunulmuş olup cevabi yazılarda özetle;

- Alternatif DSP aranmasının yeni DSP ara yüzlerine adapte olunmasının yanı sıra zamana ve iş gücüne mal olduğu; bu süreçte meydana gelecek boşluğun reklamların görünürlüğünün azalmasına ve reklam gelirlerinin düşmesine sebebiyet verebileceği,
- DSP değişikliği yapıldığında, reklamlardan o zamana kadar alınmış ve sonraki kampanyalarda kullanılabilecek verilerin artık kullanılamaz hale geleceği,
- DSP değiştirildiğinde veri toplama konusunda risk oluştuğu,
- DSP değişiminde veri kaybı, raporlama eksiklikleri, personelin yeniden eğitimi ve yeniden kurulum gibi masrafların ortaya çıkacağı,
- DSP değiştirmenin yazılım lisans ve abonelik ücretleri, entegrasyon ve veri aktarımı, çalışan eğitimi ile kampanya duraklama ve performans kaybı gibi maliyetlerinin bulunabileceği,
- Değişiklik yapılırken geçmişe dayalı tüm veri öğrenimlerinin kaybedildiği,

- DSP değiştirmenin, düzenli yönetilen programatik satın alma yayınlarının kampanya öğrenimleri gibi projelere ait know-how'ın kaybedilmesi ve kampanyaya ait geçmiş verilerin kaybedilmesi gibi riskleri bulunduğu ifade edilmektedir.

- (150) Teşebbüslerin konuyla ilgili cevabi yazıları değeriendirildiğinde; birden fazla DSP ile çalışılması veya DSP hizmet sağlayıcısının değeriştirilmesi teknik olarak mümkün olsa da bu yöndeki bir adımın teşebbüs açısından operasyonel ve finansal yük oluşturabileceği, yeniden kurulumun entegrasyon ve kurulum bakımından zaman, iş gücü ve maddi kaynak gerektirdiği, bu yöndeki bir adımın önemli gerekçelere dayanması halinde rasyonel sayılabileceği, ilaveten yeni hizmet sağlayıcısına geçiş esnasında veri bakımından muhtelif risklerin doğabileceği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, birden fazla DSP ile çalışılması teknik olarak mümkün olsa da teşebbüsler tarafından kolaylıkla uygulamaya konulamayacağı görülmektedir. Bu durum, DSP hizmetleri bakımından pazara giriş engeli olarak değeriendirilmektedir.
- (151) Diğer yandan CMA Raporu'nda da tekil DSP kullanımının avantajlarının, genellikle, birden çok DSP kullanmanın avantajlarından daha ağır bastığı ve bazı büyük reklamverenlerin GOOGLE'ın DSP'si olan DV360'ı tek DSP olarak kullandığı tespit edilmiştir.⁵⁶ Soruşturma kapsamında görüşüne başvurulanan reklamverenlerin de bir kısmının birden fazla DSP hizmetinden yararlandıkları görülmekle birlikte birden fazla DSP hizmeti kullanan reklamverenlerin tamamının kullandıkları DSP'ler arasında GOOGLE'ın DSP hizmeti yer almaktadır. Ayrıca cevabi yazılardan bazı büyük reklamverenlerin yalnızca GOOGLE DSP hizmetini kullandıkları anlaşılmıştır⁵⁷. Bu doğrultuda gerek reklamverenlerin DSP hizmeti kullanımlarına ilişkin yukarıda aktarılan eğiliminin, gerekse bir pazara giriş engeli olarak ele alınan DSP hizmet sağlayıcısının değeriştirilmesinin güçlüğünün, GOOGLE'ın pazar gücüne katkı sağladığı değeriendirilmektedir.

1.5.1.2.3. Alıcı Gücü

- (152) Hâkim durum değeriendirmesinde üzerinde durulması gereken bir diğer husus da alıcı gücüdür. İncelenen teşebbüsün müşterileri görece büyük, alternatif temin kaynakları hakkında yeterince bilgili ve makul bir süre içerisinde başka bir sağlayıcıya geçmek ya da kendi arzını yaratmak imkânına sahipse bu müşterilerin pazarlık gücüne, bir başka deyişle alıcı gücüne sahip olduğu söylenebilecektir.
- (153) GOOGLE tarafından sağlanan DSP hizmetlerinin alıcısı konumunda olan reklamverenlerin, GOOGLE karşısında bir alıcı gücüne sahip olmadığı değeriendirilmektedir. Zira yukarıda da değeriinildiğı üzere GOOGLE, pazarda önemli ölçüde bir paya sahip olup aynı zamanda reklam teknolojisi zincirinde dikey olarak hizmet sunan ve bu hizmetler arasında teknik entegrasyon sağlayarak pazardaki birden fazla alıcıya hizmet veren bir sağlayıcı konumundadır.
- (154) Yukarıda da değeriinildiğı üzere, DSP hizmetleri pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin çoğunluğu GOOGLE'ı tek kaynak olarak görmektedir. Bu durum ise reklamverenlerin GOOGLE karşısında pazarlık gücü kazanma imkânlarını kısıtlayıcı

⁵⁶ CMA (2020), Appendix M, s. 48-49.

⁵⁷ (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....)'nin birden fazla DSP ile çalıştığı, bu reklamverenlerin tamamı bakımından çalışılan DSP'ler arasında GOOGLE'ın DSP'sinin de yer aldığı görülmektedir. Diğer yandan, (.....), (.....), (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....) ise tek bir DSP hizmeti kullanmakta olup, bunlardan (.....) sadece (.....)'u, (.....) sadece (.....)'i, geriye kalan altı teşebbüs ise sadece GOOGLE'ın DSP hizmetini kullanmaktadır.

bir unsur teşkil etmektedir. Benzer şekilde, reklamverenlerin birden fazla DSP ile çalışması teknik olarak mümkün olsa da reklamverenlerin önemli bir bölümünün tek bir DSP ile çalışmayı tercih ettiği, bu çerçevede pazarda tekli erişim (*single-homing*) eğiliminin yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Zira DSP hizmetleri arasında geçiş yapmak mümkün olsa da farklı hizmetler arasında geçiş yapmanın doğurduğu teknik ve maliyet kaynaklı zorluklar, reklamverenlerin DSP hizmet sağlayıcısını değiştirme motivasyonları üzerinde olumsuz etki oluşturabilecektir. Diğer bir ifadeyle, GOOGLE'ın DSP hizmetlerinin alıcısı konumundaki reklamverenlerin, GOOGLE'ın pazar gücüne karşıt oluşturabilecek ölçüde bir güce sahip olmadığı değerlendirilmektedir.

- (155) Yukarıda yer verilen tüm tespitler ve değerlendirmeler doğrultusunda, GOOGLE'ın rakiplerine kıyasla yüksek pazar payına sahip olması, bu pazar payını zaman içinde koruması, piyasanın giriş ve büyüme açısından birtakım zorluklar içermesi ve pazarda GOOGLE'ın gücünü dengeleyecek nitelikte bir alıcı gücünün olmaması sebebiyle GOOGLE'ın DSP hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu kanaatine varılmıştır.

1.5.2. 4054 Sayılı Kanun'un 6. Maddesi Kapsamında Yapılan Değerlendirme

1.5.2.1. Rekabet Hukukunda Kendini Kayırma Davranışına Yönelik Genel Çerçeve

- (156) Kendini kayırma davranışı, hâkim durumdaki teşebbüslerin, kendi ürünlerini veya hizmetlerini, aynı platform hizmeti temelinde rekabet ettiği rakiplerinin ürünlerine veya hizmetlerine kıyasla daha avantajlı konuma getirmesi olarak tanımlanmaktadır.⁵⁸ Kendini kayırma davranışının rekabet hukuku perspektifinde endişe doğurmasının sebebi ise bir platform hizmetinde hâkim durumda olan teşebbüsün, sahip olduğu pazar gücünü, kendini kayırmak suretiyle ilişkili başka bir pazara aktararak haksız rekabetçi üstünlük/avantaj elde etmesidir.⁵⁹
- (157) Kendini kayırma, birçok iş modelinde (geleneksel pazarlar, fiziksel satış/hizmet sunum kanalları vb.) görülebilen bir davranış olmakla birlikte, dijital pazarlarda uygulandığında rekabet açısından daha endişe verici olarak değerlendirilmektedir. Bu durum temelde dijital pazarların sahip olduğu ağ etkileri, ölçek ekonomileri vb. iktisadi özellikler nedeniyle, pazar gücünün çok daha kısa sürede ve çok daha kolay ve maliyetsiz şekilde aktarımının mümkün olmasından ve bu nedenle pazarın farklı tarafları bakımından daha iyi/düşük fiyatlı rakip hizmetlerin/ürünlerin pazara girişinin engellenebilmesi imkânının daha yüksek olmasından kaynaklanmaktadır.⁶⁰ Kendini kayırma davranışı, özellikle dijital pazarlarda önemli bir güce sahip olan ve/veya ticari kullanıcıların pazara erişiminde kritik bir rol oynayan teşebbüsler tarafından gerçekleştirildiğinde, rakiplerin faaliyetlerinin zorlaşmasına ve hatta rakiplerin pazardan dışlanmalarına yol açabilecektir. Kendini kayırma eylemleri, dinamik etkinlik ve tüketici faydası yönünden de belirsizlik ve endişe doğurmaktadır.⁶¹ Bu çerçevede, herhangi bir rekabetçi faydanın, inovasyonun ve/veya tüketici faydasının

⁵⁸ CREMER, J. vd. (2019), "Competition Policy for the Digital Era", s. 7.

⁵⁹ CREMER, J. vd. (2019), "Competition Policy for the Digital Era", s.7; AYHAN B., (2020), Rekabet Hukuku Perspektifinden Çevrim İçi Platformlarda Kendini Kayırma Sorunu ve Çözüm Önerileri, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara, s.1.

⁶⁰ WIETHAUS, L., s. 510; GRAEF, I. (2019), s. 450; SARIÇİÇEK C. (2020), "Me, Myself and Amazon", Yüksek Lisans Tezi, Berlin, s. 32-33.

⁶¹ CREMER, J. vd., "Internet Platforms and Non-Discrimination Project Report", CERRE, (2017), s. 51-52.

sağlanmadığı ve salt pazar gücünün genişletilmesi niteliğinde görünen eylemlerin ihlal olarak değerlendirilme olasılığı da çok daha yüksek olmaktadır.⁶²

- (158) Kendini kayırmanın rekabet hukuku kapsamında ayrımcılık, sözleşme yapmanın reddi, fiyat/marj sıkıştırması ve bağlama gibi farklı geleneksel kötüye kullanma türleri çerçevesinde ele alınabileceğini savunan görüşler bulunmakla birlikte, söz konusu davranışın tam anlamıyla hangi kategoride sınıflandırılacağına ilişkin olarak literatürde fikir birliği bulunmamaktadır⁶³. Diğer taraftan geleneksel pazarlardan farklı bir yapıya ve işleyişe sahip, *sui generis* olarak adlandırılabilir rekabet sorunlarının gözlemlendiği dijital pazarlar bakımından söz konusu zarar teorilerinin işletilmesi noktasında güçlük yaşanmaktadır. Nitekim bir platform, kendi ürünlerini ve/veya hizmetlerini algoritma, sıralama veya veri gibi pek çok farklı parametreyi kullanarak çeşitli şekillerde kayırabilecektir. Bu noktada davranışın hangi kategoride sınıflandırılacağından ziyade rekabetin nasıl engellendiğinin ortaya konulmasının önem arz ettiği vurgulanmalıdır⁶⁴. Bu kapsamda aşağıda kendini kayırma davranışına yönelik olarak Komisyon ve Kurul tarafından GOOGLE hakkında yürütülen incelemelere ve alınan kararlara yer verilecektir.

1.5.2.1.1. GOOGLE Hakkında Kendini Kayırma Davranışına Yönelik Yürütülen İncelemeler ve Alınan Kararlar

- (159) Hâlihazırda birçok çevrim içi pazar bakımından değerlendirme konusu yapılması mümkün olmakla birlikte⁶⁵ kendini kayırmaya ilişkin rekabet karşıtı endişeler, ilk olarak arama motorları ekseninde tartışılmaya başlanmıştır. Komisyonun ve Kurulun *Google Shopping* kararlarında⁶⁶, esas olarak GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarındaki pazar gücüne dayanarak arama sonuçlarında, kendi dikey hizmeti olan fiyat karşılaştırma hizmetine (*Google Shopping*), rakip alışveriş karşılaştırma sitelerine kıyasla avantaj sağladığı, başka bir deyişle, kendi hizmetini kayırdığı tespit edilmiş ve GOOGLE'ın kendini kayırmasının, rakip alışveriş karşılaştırma sitelerinin GOOGLE genel arama sonuçlarındaki görünürlüğü etkileyerek bu işletmelerin, GOOGLE arama motorunu kullanan tüketicilere erişmesini engellediği değerlendirilmiştir. Alınan Kurul kararında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği kanaatine varılmıştır.
- (160) Benzer şekilde Kurulun *Google Yerel Arama* kararında⁶⁷, GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu kötüye kullanarak kendi yerel arama ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerini rakiplerini dışlayacak şekilde öne çıkardığı iddiası incelenmiştir. Kararda, GOOGLE'ın, "*Local Unit*" ve "*Google Hotel Ads*" isimli ürünleriyle rakipleri aleyhine konum, alan ve gösterim bakımından avantajlı bir sunum elde ettiği ve bu avantajlı alana rakiplerinin girişine izin vermediği tespit edilmiştir. Bu doğrultuda, GOOGLE'ın kendi yerel arama (*Local Unit*) ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine (*Google Hotel Ads-GHA*) genel arama sonuç sayfasında konum ve gösterim olarak rakiplerine kıyasla avantaj sağlayarak ve rakip yerel arama

⁶² CREMER, J. vd., *Competition Policy for the Digital Era*, s. 7.

⁶³ AYHAN B., (2020), *Rekabet Hukuku Perspektifinden Çevrim İçi Platformlarda Kendini Kayırma Sorunu ve Çözüm Önerileri*, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara, s.12-24.

⁶⁴ AYHAN B., (2020), *Rekabet Hukuku Perspektifinden Çevrim İçi Platformlarda Kendini Kayırma Sorunu ve Çözüm Önerileri*, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 25.

⁶⁵ Örneğin *Amazon (Buy Box)*, Case AT.40703, [2023]; Kurulun 26.07.2023 tarihli ve 23-33/633-213 sayılı kararı.

⁶⁶ *Google Search (Shopping)*, Case AT.39740, [2017]; Kurulun 13.02.2020 tarihli ve 20-10/119-69 sayılı kararı.

⁶⁷ Kurulun 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararı.

sitelerinin *Local Unit*'e girişine engel olarak rakiplerin faaliyetlerinin zorlaştırılmasına ve yerel arama hizmetleri ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmeti pazarlarındaki rekabetin bozulmasına yol açmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

- (161) Komisyon hâlihazırda GOOGLE'ın reklam teknolojisi tedarik zincirinde kendi çevrim içi görüntülü reklamcılık teknolojisi hizmetlerini kayırmak suretiyle rakip reklam teknolojisi hizmetleri sağlayıcılarının, yayıncıların ve reklamverenlerin zararına AB rekabet kurallarını ihlal edip etmediğini değerlendirdiği bir soruşturma yürütmektedir.⁶⁸ Soruşturmada özellikle GOOGLE'ın, üçüncü tarafların reklam amacıyla internet sitelerindeki ve uygulamalarındaki kullanıcı verilerine erişimini kısıtlayarak ve bu tür verileri kendi kullanımı için saklayarak rekabeti bozup bozmadığının inceleneceği ve GOOGLE'ın hem reklamverenlere hem de yayıncılara bir dizi hizmet sunduğu görüntülü reklamcılığa odaklanılacağı belirtilmektedir.
- (162) Yukarıda belirtildiği üzere, kendini kayırma davranışı belirli bir ihlal kategorisi altında ele alınmaksızın esasen hâkim durumun kötüye kullanılması kapsamında yer alan dışlayıcı kötüye kullanma halinin bir görünümü olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede aşağıda, GOOGLE'ın kendini kayırma uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında rekabet karşıtı bir davranış niteliği taşıyıp taşımadığına ilişkin değerlendirilmelere yer verilmektedir.

1.5.2.2. GOOGLE'ın DSP'lerinden Gelen Talebi Kendi SSP'sine Yönlendirdiği İddiasına İlişkin Değerlendirme

- (163) Soruşturma kapsamında incelenen iddialardan ilki; GOOGLE'ın, kendi DSP'leri olan Google Ads'ten ve DV360'tan gelen talepleri yine kendi SSP'si olan AdX'e aktarması sonucunda, rakip SSP'lerin GOOGLE'ın SSP'si ile rekabet etme yeteneklerinin sınırlandığı iddiasıdır. İlgili iddia kapsamında öncelikle, DSP'ler ile SSP'ler arasında gerçekleşen teklif sürecinin işleyişine değinilecektir. Söz konusu süreçte, bir kullanıcı bir internet sitesini ziyaret ettiğinde yayıncı reklam sunucusu ilgili envanterlerin satışı için SSP'lerden teklif talep etmekte, SSP'ler ise bu teklif taleplerini DSP'lere iletmektedir. DSP'ler ise reklamverenlerin reklam kampanyasına ve ziyaretçinin kullanıcı bilgilerine dayanarak reklam envanteri için reklamverenler arasında algoritmik seçim süreçleri uygulamakta, kazanan teklifleri SSP'lere iletmektedir. DSP'lerin yürüttüğü bu süreç, "*reklamverenler arasındaki ihale adımı*" olarak da tanımlanmaktadır⁶⁹. Yukarıda değinildiği üzere GOOGLE, hem bir SSP işletmekte hem de DSP'leri aracılığıyla bu borsada gösterim satın almaktadır. GOOGLE'ın söz konusu hizmetleri arasındaki bu bütünleşik ilişki, GOOGLE'ın DSP'lerinin, GOOGLE'ın SSP'lerinden gelen teklif taleplerine daha fazla önem atfetmesine ve üçüncü taraf SSP'lere kıyasla kendi SSP'sine avantaj sağlamasına imkân sağlayacak nitelikte olabilecektir. Bu durum ise GOOGLE'ın DSP'lerinden gelen tekliflere erişmek isteyen yayıncıların GOOGLE'ın SSP'lerini kullanma eğilimini artırabilecektir.
- (164) "*DSP Hizmetleri Pazarındaki Hâkim Durum Değerlendirmesi*" başlığı altında detaylı bir şekilde yer verildiği üzere, GOOGLE DSP hizmetleri pazarında hâkim durumdadır. Bir platform hizmetinde hâkim durumda olan teşebbüsün, sahip olduğu bu pazar gücünü, kendini kayırarak ilişkili başka bir pazara aktarmak suretiyle haksız bir rekabetçi avantaj elde etmesi rekabet hukuku kapsamında endişe doğurabilmektedir. Bu nedenle, GOOGLE'ın anılan pazardaki gücü dikkate alındığında, iddia konusu

⁶⁸ Google (*Adtech and Data-related practices*), Case AT.40670, [Last decision date: 14.06.2023]; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_3143, Erişim Tarihi: 02.12.2022.

⁶⁹ GERADIN D. ve D. KATSIFIS (2019), s. 73.

davranışların ilgili pazarlarda doğurabileceği etkilerin incelenmesi önem arz etmektedir.

(165) Söz konusu iddia kapsamında, ilk olarak, pazarda reklam teknolojisi sağlayıcısı olarak faaliyet gösteren teşebbüslerden herhangi birinin, DSP'nin veya SSP'nin teklif/teklif talebi ileteceği DSP'leri veya SSP'leri sınırlamakta özgür olup olmadığı hususuna ilişkin bilgi talep edilmiştir. İlgili soruya cevap sunan teşebbüslerin birçoğu tarafından hem DSP'lerin hem de SSP'lerin birlikte çalışacakları iş ortaklarını sınırlama imkânlarının bulunduğu belirtilmiş olup bazı teşebbüsler tarafından ise bu tür bir sınırlamanın gerekçeleri olarak;

- Bazı SSP'lerin, kaliteyi sağlamak ve hileli faaliyetlerden kaçınmak için yalnızca sınırlı sayıda DSP ile çalışabildiği, benzer şekilde bazı DSP'lerin ise yalnızca müşterilerinin hedef kitleleriyle uyumlu envantere erişimi olan belirli SSP'lerle çalışabildiği,
- SSP'lerin ve DSP'lerin birbirlerini sınırlamasının sektörde oldukça sık kullanılan bir özellik olduğu, bir müşteri SSP'de yer alan bir internet sitesinde yayın yapmak istemeyebileceği gibi aynı durumun SSP için de geçerli olduğu, müşteri konusunda hassasiyeti bulunan bir yayıncının ise bu müşterileri tercih etmeyebileceği,
- Reklamverenlerin belirledikleri bütçe ve hedef kitle gibi hedefler doğrultusunda, DSP'lerin tercih ettikleri SSP'leri ve SSP'lerin kabul ettiği DSP'leri belirleyebileceği, bu tercihlerin reklamverenlerin veya DSP'lerin performans, fiyat gibi parametrelerine ve diğer faktörlere göre değişebileceği

ifade edilmiştir. Ayrıca yayıncıların ve reklamverenlerin de envanterin kime satılacağı ya da kimden satın alınacağı noktasında karar verme imkânına sahip olduğu belirtilmiştir.

(166) Her ne kadar DSP'lerin ve SSP'lerin teklifleri sınırlamak yerine, genellikle birden fazla DSP ve SSP ile çalışmayı tercih ettiği belirtilse de söz konusu iş ilişkisinin kurulabilmesi için hem ticari hem de teknik belirli şartların arandığı görülmektedir. Bu kapsamda GOOGLE'dan, Türkiye'de sunduğu DSP hizmetlerine teklif talebi iletmeye mümkün olan SSP'lerin nasıl belirlendiğine, anılan DSP hizmetlerine teklif talebi iletmeye isteyen SSP'lerin sağlaması gereken şartlara ve teknik gereksinimlere ilişkin bilgi talep edilmiştir. GOOGLE tarafından, üçüncü taraf bir SSP'nin GOOGLE Ads ve DV360 ile entegre olabilmesi (teklif talebi iletmeye uygun olabilmesi) için iki adımlı bir ticari görüşme süreci ile teknik müzakerelerin yürütüldüğü ifade edilmiştir. Bu süreçte taraflar birbirleriyle ilgili daha detaylı bilgi talep eden bir teknik belge ve entegrasyon için gerekli olan kendi teknik şartnamelerini paylaşmaktadır. Gerekli şartların ise genellikle SSP'ler ile iletişime geçmek için kullanılan standart AçıkRTB (*OpenRTB-açık gerçek zamanlı ihale*) protokolüne⁷⁰ dayandığı belirtilmiştir. Dosya kapsamında görüşüne başvurulmuş diğer reklam teknolojisi sağlayıcısı teşebbüsler de GOOGLE'ın beyanlarına paralel olacak şekilde, entegrasyon aşamasında AçıkRTB protokolünün dikkate alındığını ifade etmiştir. Sonuç olarak her SSP'nin iş modeli özelinde gerekli şartları farklılaştırabileceği görülmekle birlikte, özellikle teknik entegrasyon bakımından AçıkRTB protokolü bütün teşebbüsler bakımından dikkate alınan ortak bir kriter niteliği taşımaktadır.

⁷⁰AçıkRTB protokolü ve kılavuzu, <https://www.iab.com/wp-content/uploads/2016/03/OpenRTB-API-Specification-Version-2-5-FINAL.pdf>, <https://developers.google.com/display-video/ortb-spec?hl=tr>. Erişimi tarihi: 10.05.2024.

- (167) Soruşturma kapsamında GOOGLE'dan, 2018-2022 döneminde DSP hizmetlerine teklif taleplerini iletebilen SSP'lerin hangileri olduğuna ilişkin bilgi talep edilmiştir. Bu kapsamda teşebbüs tarafından sunulan verilere bakıldığında, GOOGLE'ın DSP hizmetlerine 2018 ila 2022 yılları arasında yıl bazında sırasıyla (.....), (.....), (.....), (.....) ve (.....) farklı üçüncü tarafın⁷¹ (SSP/reklam borsası/reklam ağı) teklif talebi iletebildiği görülmektedir. Dosya kapsamında bilgi talebi iletilen SSP'lerden (.....), (.....), (.....) ve (.....)'in GOOGLE'ın DSP'si ile çalıştığı, (.....) ve (.....)⁷²un ise GOOGLE'ın DSP'si ile çalışmadığı görülmektedir.
- (168) Yukarıda yer verilen bilgiler kapsamında GOOGLE'ın kendi DSP hizmetlerine üçüncü taraf SSP'lerin teklif talebi iletebilmesi bakımından, her bir SSP ile ticari ve teknik entegrasyonlara yönelik müzakerelerin yürütüldüğü ve bunun esasında genellikle belirli protokollerde yer alan matbu şartlara dayandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca GOOGLE'ın sunduğu verilerde yer alan dönemler bakımından, beş yıllık süre içerisinde çok sayıda üçüncü taraf SSP'nin GOOGLE'ın DSP hizmetlerine teklif talebi iletebildiği görülmektedir.
- (169) Bunların yanı sıra GOOGLE'dan Türkiye'de sunduğu DSP hizmetlerinin SSP'lere teklifini gönderene kadar gerçekleştirdiği sıralama ve seçim süreci hakkında bilgi talep edilmiştir. Bu kapsamda GOOGLE tarafından, DSP hizmetlerinin teklif verme kararının SSP'nin kimliğinden bağımsız olduğu ve SSP'lere sunduğu teklif düzeylerini belirleme şeklinin tüm SSP'ler için benzer olduğu belirtilmiştir. İlgili sürece⁷³ ilişkin olarak GOOGLE tarafından sunulan açıklamalar ise aşağıda üç ana başlık altında aktarılmaktadır:
- i. **Kısıtlama (throttling):** Süreç ilk olarak GOOGLE'ın DSP'sinin bir SSP'den teklif talebi almasıyla başlamaktadır. Makine kapasitesi sınırlı olduğundan, bu kısıtlama mekanizması en yüksek potansiyele sahip olan ve GOOGLE'ın DSP'sinin dönüş yapmayı hedeflediği teklif taleplerini seçmektedir. İlgili kısıtlama mekanizması GOOGLE'ın geçmişte teklif verdiği benzer sorgular için geçmiş kazanma/kaybetme verilerini kullanarak teklif talebinin değerini tahmin eden bir makine öğrenimi modeli⁷⁴ tarafından yönlendirilmektedir. Söz konusu makine öğrenim modelinin hedefi; teklif talebinin çeşitli özelliklerini göz önünde bulundurarak ortalama reklamveren değerini tahmin etmektir. Bu teklif talebinin özellikleri ise yayıncı alanı (*publisher domain*), URL, reklam alan boyutları ve dil gibi bazı unsurları içermektedir. Nihai olarak ilgili model, SSP'nin teklif talebindeki bilgileri ve yukarıda açıklanan geçmiş kazanma/kaybetme verilerini kullanmaktadır. Ancak, pazara yeni giren/girecek teşebbüsler bakımından geçmiş kazanma/kaybetme verilerinin bulunmadığı göz önüne alındığında, söz konusu verilerin yerine alternatif bir ölçüt kullanılıp kullanılmadığı hususu GOOGLE'a ayrıca sorulmuştur. GOOGLE ise kısıtlayıcı makine öğrenim modelinin kazanmaya/kaybetmeye ilişkin geçmiş verilerin yanı sıra sayfada bir reklamın gösterildiği alan, ülke kimliği, yayıncı alanı (*publisher domain*), içerik URL'si, talep edilen reklamın

⁷¹ Bu başlık kapsamında GOOGLE DSP'lerinin SSP'sini kayırdığı iddiası incelenmekle birlikte, dosya kapsamında elde edilen verilerden SSP'lerin yanı sıra reklam ağlarının ve reklam borsalarının da teklif talebi iletebildiği görülmüştür. Bu nedenle, değerlendirmeye konu edilen veriler bakımından SSP hizmetleri ifadesiyle hem SSP'ler, hem reklam ağları hem de reklam borsaları kastedilmektedir.

⁷² (.....)'un SSP'si sadece kendi DSP'si ile çalışmaktadır.

⁷³ Sıralama ve seçim süreci GOOGLE'ın DSP'leri DV360 ve Google Ads bakımından önemli ölçüde benzerlik gösterdiğinden ilgili açıklamalar her ikisini de kapsamaktadır.

⁷⁴ GOOGLE tarafından makine öğrenim modeli ve teklif talebi gruplandırmasının, dinamik olarak değişen ekosisteme uyum sağlamak için her gün güncellendiği belirtilmektedir.

boyutları, cihaz sesinin durumu, internet sitesinin mobil cihazlar için optimize edilip edilmediği ve dil gibi teklif talebi özelliklerinin dikkate alındığını ifade etmiştir. İlgili süreç sonucunda makine öğrenimi modeli tarafından teklif talebi düzeyinde bir değer tahmini ortaya çıkarılmakta ve bu teklif talepleri düşük değerden yüksek değere doğru gruplandırılmaktadır. Sonuç olarak ilgili teklif talepleri makine kullanılabilirlik sınırları içerisinde kalmak için en düşük değer gruplarından başlanarak elenmektedir. Bu noktada GOOGLE tarafından, kısıtlama sürecinin ilkelerinin, kendi SSP'sinden ve üçüncü taraf SSP'lerden gelen teklif talepleri için aynı olacak şekilde uygulandığı belirtilmiştir.

ii. **Açık artırma benzeri bir iç sıralama süreci:** Kısıtlama aşamasından geçen bir teklif talebi için ilgili teklif talebine en iyi yanıt verecek reklamı belirlemek amacıyla açık artırma benzeri bir sıralama süreci yürütülmektedir. Bu sıralama sürecinin hedefi, SSP'nin açık artırmasını kazanma olasılığı en yüksek olan adayları belirlemektir. İlgili sıralamada kullanılan girdiler ise aşağıda belirtilmektedir:

- **Uygun reklam adayları:** Reklamverenin belirttiği kısıtlamaları karşılayan reklam gösterimlerini temsil etmektedir. Bu kısıtlamalar; bütçe⁷⁵, kullanılabilirlik, hedefleme ayarları⁷⁶ ve sıklık sınırı kısıtlamalarını⁷⁷ içerebilmektedir.
- **Reklamverenler tarafından belirlenen teklif verme parametreleri:** Reklamverenler, teklifleri CPM (*bin gösterim başı maliyet*) temelinde vermeyi veya otomatik teklif⁷⁸ kullanmayı seçebilme hakkına sahiptir. Reklamverenler otomatik teklifi kullandıklarında hedefler (örneğin; dönüşümleri en üst düzeye çıkarmak) ve kısıtlamalar (örneğin; bütçe) belirlenmektedir. Otomatik teklif verme sistemleri, bu hedefleri ve kısıtlamaları bir gösterim değerine çevirmektedir.

GOOGLE bu aşamada aynı maliyet birimi bazında karşılaştırılabilirlikleri için tüm uygun reklam adaylarının gösterim değerlerini hesaplamaktadır. Ardından, sıralama mekanizması, en yüksek teklifi seçmektedir. Sonuç olarak çoğu SSP için en yüksek teklif ve muhtemel diğer teklifler sunulmaktadır⁷⁹.

⁷⁵ Reklamverenler kampanyaları için bütçe belirleyebilmektedir. Bkz. "Bütçeleri ayarlama ve hızınızı kontrol etme" https://support.google.com/displayvideo/answer/3114676?hl=tr&ref_topic=3094997&sjid=8401760940959810_274-EU, Erişim Tarihi: 01.05.2023.

⁷⁶ Reklamverenler, reklamlarını farklı türdeki açık artırmalarda veya tercih ettikleri kullanıcılara göstermek için hedefleme parametresi ekleyebilmektedir. Hedefleme, bir reklam talebinin reklamverenin kampanyası uyarınca belirlenen tüm parametreleri karşılayıp karşılamadığını belirleyerek çalışmaktadır. Söz konusu kampanya, ancak ilgili parametreler karşılandığında reklam sorgusu için uygun kabul edilmektedir. Bkz. "Display & Video 360'ta hedefleme hakkında", <https://support.google.com/displayvideo/answer/2949929?hl=tr&sjid=9781930219597591869-EU>.

Erişim Tarihi: 01.05.2023.

⁷⁷ Reklamverenler, kampanyalarındaki bir reklamın bir kullanıcıya en fazla kaç kere gösterileceğini belirtebilmektedir. İlgili reklam, mevcut reklam sorgusunda kullanıcıya belirlenen sayı kadar gösterilmiş ise reklam artık uygun kabul edilmemektedir. Bkz. "Sıklık sınırları belirleme", <https://support.google.com/displayvideo/answer/2696786?hl=tr&sjid=8401760940959810274-EU>, Erişim Tarihi: 01.05.2023.

⁷⁸Bkz. "Satır öğesi teklifi ayarlama", https://support.google.com/displayvideo/answer/2696858?hl=tr&ref_topic=3094964&sjid=84017609409598102_74-EU, Erişim Tarihi: 01.05.2023.

⁷⁹ Aynı teklif talebi için birden fazla teklif almaya hazır olmadıklarını belirten SSP'ler varsa GOOGLE'ın DSP'si daha yüksek açık artırma tekliflerinden ziyade sabit fiyatlı anlaşmalara ilişkin teklifleri tercih etmektedir.

iii. SSP'ye gönderilecek teklifin belirlenmesi: Önceki aşamada en iyi reklam belirlendikten sonra bu aşamada reklamveren, hedeflerine ve kısıtlamalarına dayalı olarak harici bir teklif tahmininde⁸⁰ bulunmaktadır. Bu tahmin, aynı teklif talebi için SSP'deki diğer teklif verenlerle rekabet etmesi amacıyla SSP'ye geri yollanmaktadır.

- (170) GOOGLE'ın yukarıda yer verilen sıralama ve seçim süreci incelendiğinde; kısıtlama aşamasında makine kapasitesi sınırı sebebiyle bazı SSP'lerden gelen tekliflerin belirli ölçütler çerçevesinde değerlendirilerek elenebildiği, sıralama aşamasında ilgili teklif talebine en iyi yanıtı verecek reklamı belirlemek adına reklam adaylarının belirli parametreler ışığında gösterim değerleri hesaplanarak kendi içerisinde sıralandığı ve en son aşamada ise sıralama sürecinde kazanan reklam için tahmini bir teklif tutarı hesaplanarak SSP'lere gönderildiği anlaşılmaktadır. Bu noktada GOOGLE tarafından, yürütülen sıralama ve seçim sürecinin objektif ölçütler çerçevesinde, hem üçüncü taraf SSP'lerden hem de kendi SSP'sinden gelen teklif talepleri için aynı şekilde uygulandığı vurgulanmaktadır.
- (171) Pazarda faaliyet gösteren diğer DSP'lerin de teklif taleplerini GOOGLE'a benzer şekilde; reklamverenlerin bütçe ve hedefleme kriterleri, envanter kalitesi, iletilen teklif taleplerinin içerisinde yer alan bilgiler (lokasyon, *browser* bilgileri, cihaz modeli vb.), süre, hız, kitleye ulaşma, sıklığa getirilen sınırlamalar, reklamın boyutu ve biçimi gibi belirli kriterleri dikkate alarak ve nihayetinde dâhili bir açık artırma/sıralama süreci yürüterek değerlendirdiği görülmektedir. Bu çerçevede, DSP hizmetlerinin SSP'lere teklifini gönderene kadar gerçekleştirdiği sıralama ve seçim sürecinin birçok parametreye dayanan oldukça karmaşık bir süreç olduğu söylenebilecektir.
- (172) Yukarıda da yer verildiği üzere, GOOGLE tarafından DSP hizmetlerine kendi SSP hizmetlerinin yanı sıra çok sayıda üçüncü taraf SSP'nin de teklif talebi iletebildiği belirtilmiştir. Bu noktada, GOOGLE'ın kendi DSP hizmetlerine iletilen teklif taleplerinden hangilerine bir teklif ile geri dönüş yaptığı incelenmiştir. Aşağıdaki tabloda, GOOGLE'ın DSP hizmetlerine gelen teklif taleplerini cevaplama oranlarına kendi SSP hizmetleri ve üçüncü taraf SSP hizmetleri kırılımında yer verilmektedir:

⁸⁰ Teklif verenin, reklamveren kârını tahmin etmek ve bu kârı reklamveren hedeflerine göre optimize etmek için SSP açık arttırmalarındaki sonucu tahmin edebilmesi gerekmektedir. Bazen bu tahmin için gereken bilgiler, SSP'ler tarafından geçmiş açık arttırmalardaki en yüksek diğer teklifler şeklinde sağlanmaktadır. Bazen de bu tür verilerden çıkarım yapmak için keşfedici deneyler yapılması gerekebilmektedir. Bu kapsamda GOOGLE, rekabet ortamını anlaması için farklı açık arttırmalarda farklı teklifler vermektedir.

Tablo 2: GOOGLE'ın Kendi DSP Hizmetlerine Gelen Teklif Taleplerini GOOGLE SSP'leri ve Üçüncü Taraf SSP'ler Kırılımında Cevaplama Oranı⁸¹

Dönem	DSP	Envanter Kaynağı	Gelen Teklif Taleplerinin Sayısı	En Az Bir Teklif Cevaplanan Teklif Taleplerinin Sayısı	Cevaplanan Tekliflerin Gelen Teklif Taleplerine Oranı (%)
17.01.2024-23.01.2024	Google Ads	AdX	(.....)	(.....)	(.....)
		AdSense	(.....)	(.....)	(.....)
		AdMob	(.....)	(.....)	(.....)
		GOOGLE Toplam	(.....)	(.....)	(.....)
		Üçüncü Taraf	(.....)	(.....)	(.....)
25.01.2024-31.01.2024	DV360	AdX	(.....)	(.....)	(.....)
		AdSense	(.....)	(.....)	(.....)
		AdMob	(.....)	(.....)	(.....)
		GOOGLE Toplam	(.....)	(.....)	(.....)
		Üçüncü Taraf	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler					

- (173) Yukarıdaki tabloda iki farklı tarih aralığı bakımından (17.01.2024-23.01.2024 ile 25.01.2024-31.01.2024) GOOGLE'ın, kendi DSP hizmetlerine gelen teklif taleplerini cevaplama oranlarına kendi SSP hizmetleri ve üçüncü taraf SSP'ler kırılımında yer verilmiştir. Bu kapsamda GOOGLE, 17.01.2024-23.01.2024 tarihleri arasında DSP'si Google Ads'e yine kendi SSP hizmetleri AdX, AdSense ve AdMob'tan gelen teklif taleplerinin sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....)'unu cevaplarken, üçüncü taraf SSP'lerden gelen teklif taleplerinin yaklaşık %(.....)'ünü cevaplamıştır. Bu kapsamda incelenen ilk dönemde, GOOGLE'ın, kendi DSP'si Google Ads'e yine kendi SSP hizmetlerinden gelen teklif taleplerini cevaplama oranı %(.....) iken, aynı oran üçüncü taraflar bakımından %(.....) olarak gerçekleşmiştir.
- (174) GOOGLE'ın 25.01.2024-31.01.2024 tarihleri arasında diğer DSP'si DV360'a kendi SSP hizmetleri Adx, AdSense ve AdMob'tan gelen teklif taleplerini cevaplama oranı sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....) iken, üçüncü taraflardan gelen teklif talepleri bakımından bu oran %(.....)'tür. Bu doğrultuda DV360 bakımından, GOOGLE'ın kendi SSP hizmetlerinden gelen teklif taleplerini cevaplama oranı %(.....) iken, aynı oran üçüncü taraflar bakımından %(.....) olarak gerçekleşmiştir.
- (175) Sonuç olarak, GOOGLE'ın kendi hizmetlerinden gelen teklif taleplerini cevaplandırma oranı (%(.....)), Google Ads bakımından üçüncü taraflardan gelen teklif taleplerini cevaplandırma oranından (%(.....)) daha düşük seyretmektedir. Google Ads'in en

⁸¹ GOOGLE, ilgili verilerin elde edildiği veri sistemlerinin (.....) kadar bir standart saklama süresi olduğunu, üçüncü taraf borsalarıyla ilgili DV360 verilerinde yalnızca mevcut tarihten itibaren (.....) öncesine kadar verilerin çekilebildiğini, DV360'ın küresel düzeyde tek başına saniyede (.....) teklif talebi alabildiğini, bunun da yedi günlük bir süre bakımından (.....) kayda denk geldiğini, ilaveten, DV360'ın her bir teklif talebi başına birkaç teklif sunabildiğini ve bu rakamın katlanarak artabileceğini belirterek yalnızca yedi günlük veri sunabildiğini ifade etmiştir. Ayrıca GOOGLE, Google Ads'e ve DV360'a ilişkin sunulan bu verilerin çekildiği tarih itibarıyla mevcut en son yedi günlük dönemi yansıtmaması sebebiyle farklı zaman aralıkları bakımından sunulduğunu belirtmiştir.

yüksek cevaplama oranına sahip olduğu (%(.....)) AdSense hizmeti bakımından dahi söz konusu oranın üçüncü tarafların teklif taleplerini cevaplama oranından yaklaşık (.....) kat daha fazla olduğu izlenmektedir. Ancak AdSense'ten gelen teklif taleplerinin sayısı, GOOGLE'ın diğer SSP hizmetlerinden gelen teklif taleplerinin sayısına kıyasla oldukça düşük kalmaktadır. DV360 bakımından ise, GOOGLE'ın üçüncü taraflardan gelen teklif taleplerini cevaplandırma oranı kendi hizmetlerinden gelen teklif taleplerini cevaplandırma oranından yaklaşık (.....) kat daha yüksektir.

- (176) Ayrıca GOOGLE'dan, kendi DSP hizmetlerinden GOOGLE'ın SSP hizmetlerine yönlendirilen tekliflerin sayısı ile üçüncü taraf SSP hizmetlerine yönlendirilen teklif sayısına ilişkin bilgi talep edilmiştir. Bu kapsamda aşağıdaki tabloda GOOGLE'ın SSP hizmetlerine yönlendirilen tekliflerin sayısı ile üçüncü taraf SSP hizmetlerine yönlendirilen teklif sayısı kıyaslanmaktadır.

Tablo 3: GOOGLE'ın DSP Hizmetlerinden Kendi SSP Hizmetlerine Yönlendirilen Teklif Sayısı ve Üçüncü Taraf SSP Hizmetlerine Yönlendirilen Teklif Sayısı⁸²

Dönem	GOOGLE'ın Kendi SSP Hizmetlerine İlettiği Teklif Sayısı	GOOGLE'ın Üçüncü Taraf SSP'lere İlettiği Teklif Sayısı	Oran ⁸³
Nisan-Haziran 2023	(.....)	(.....)	(.....)
Temmuz-Eylül 2023	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler			

- (177) Buna göre, 2023 yılının ikinci çeyreğinde GOOGLE'ın kendi DSP hizmetlerinden kendi SSP hizmetlerine yönlendirilen tekliflerin sayısı, üçüncü taraf SSP hizmetlerine yönlendirilen teklif sayısının (.....) katıyken, 2023 yılının üçüncü çeyreğinde bu oran (.....) olarak gerçekleşmiştir. Bu kapsamda, GOOGLE'ın DSP hizmetlerinden kendi SSP hizmetlerine yönlendirilen tekliflerin sayısının üçüncü taraf SSP hizmetlerine yönlendirilen teklif sayısından Nisan-Eylül 2023 arası dönemde yaklaşık (.....) kat fazla olduğu görülmektedir.
- (178) GOOGLE'ın DSP hizmetleri aracılığıyla kendi SSP hizmetlerinde ve üçüncü taraf SSP hizmetlerinde kazandığı gösterim sayısına ilişkin veriler ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

⁸² GOOGLE, ilgili verilerin sistemlerinde yalnızca 2023 yılının ikinci çeyreğinden itibaren mevcut olduğunu belirtmiştir.

⁸³ GOOGLE'ın kendi SSP hizmetlerine ilettiği teklif sayısının üçüncü taraf SSP'lere ilettiği teklif sayısına oranını ifade etmektedir.

Tablo 4: GOOGLE'ın DSP Hizmetleri Aracılığıyla Kendi SSP Hizmetlerinde ve Üçüncü Taraf SSP Hizmetlerinde Kazandığı Gösterim Sayısı⁸⁴

Yıl	Dönem	Google'ın SSP Hizmetlerinde Kazanılan Gösterim Sayısı	Üçüncü Taraf SSP Hizmetlerinde Kazanılan Gösterim Sayısı	Oran ⁸⁵
2018	1. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	2. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	3. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	4. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
2019	1. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	2. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	3. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	4. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
2020	1. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	2. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	3. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	4. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
2021	1. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	2. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	3. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	4. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
2022	1. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	2. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	3. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
	4. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)
2023	1. Çeyrek	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.

- (179) Yukarıdaki tablodan hareketle, GOOGLE'ın kendi DSP hizmetleri aracılığıyla kendi SSP hizmetlerinde ve üçüncü taraf SSP hizmetlerinde kazandığı gösterim sayısı kıyaslandığında, 2018 yılının başında GOOGLE'ın SSP'sinde kazanılan gösterim sayısının üçüncü taraf SSP'lerde kazanılan gösterim sayısından (.....) kat fazla olduğu, 2023 yılının başına gelindiğinde ise bu oranın (.....) kata kadar düştüğü görülmektedir. Dolayısıyla söz konusu oran, 2018-2023 döneminde azalış eğilimindedir.
- (180) İlâveten dosya kapsamında, Türkiye'de faaliyet gösteren SSP'lerden, GOOGLE'a ait DSP'lerden gelen talebe erişimde, GOOGLE'ın SSP hizmetlerine göre dezavantajlı konumda olup olmadıkları hakkında bilgi talep edilmiştir. Cevabi yazısı Kurum kayıtlarına ulaşan teşebbüslerden (.....) ve (.....), GOOGLE'ın hem arz hem de talep tarafında faaliyet gösteren bir teşebbüs olması ve sahip olduğu veri seti sebebiyle teknik anlamda avantajlı olduğunu ve bu nedenle kendilerinin dezavantajlı konumda olduklarını belirtmiştir. Ancak (.....) bu durumun etkisini tahmin etmenin veya ölçmenin zor olduğunu ifade etmiştir.

⁸⁴ GOOGLE tarafından, söz konusu verilerin 2018 yılının birinci çeyreğinden 2023 yılının birinci çeyreğine kadar olan dönem için mevcut olduğu ifade edilmiştir.

⁸⁵GOOGLE'ın kendi SSP hizmetlerinde kazanılan gösterim sayısının, üçüncü taraf SSP hizmetlerinde kazanılan gösterim sayısına oranını ifade etmektedir.

- (181) Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, GOOGLE'ın DSP hizmetlerine teklif talebi iletebilecek SSP'lerle entegrasyon sağlama noktasında belli protokollere dayandığı ve incelenen dönem kapsamında çok sayıda farklı SSP ile entegrasyon sağladığı anlaşılmaktadır. İletilen teklif taleplerinin değerlendirilmesi noktasında üç aşamalı bir sürecin izlendiği ve ilgili sürecin hem üçüncü tarafların hem de GOOGLE'ın hizmetlerine aynı şekilde uygulandığı belirtilmektedir. Bu doğrultuda, GOOGLE'ın DSP hizmetlerine üçüncü taraf SSP'lerin teklif talebinin iletilmesi noktasında teşebbüsün objektif bir süreç yürüttüğü söylenebilecektir.
- (182) Diğer taraftan, GOOGLE'ın DSP'lerine gelen teklif taleplerine dönüş oranlarına ve ilettiği tekliflerin sayılarına bakıldığında;
- 17-23.01.2024 tarihleri arasında Google Ads bakımından, GOOGLE'ın kendi hizmetlerinden gelen teklif taleplerini cevaplama oranının, üçüncü taraflardan gelen teklif taleplerini cevaplama oranından daha düşük seyrettiği (kendi SSP hizmetlerinden gelen teklif taleplerini cevaplama oranı %(.....), üçüncü taraflardan gelen teklif taleplerini cevaplama oranı %(.....)),
 - 25-31.01.2024 tarihleri arasında DV360 bakımından, GOOGLE'ın üçüncü taraflardan gelen teklif taleplerini cevaplama oranının (%(.....)) kendi hizmetlerinden gelen teklif taleplerini cevaplama oranından (%(.....)) daha yüksek olduğu,
 - GOOGLE'ın DSP hizmetlerinden kendi SSP hizmetlerine yönlendirdiği tekliflerin sayısının üçüncü taraf SSP hizmetlerine yönlendirdiği teklif sayısından Nisan-Eylül 2023 döneminde yaklaşık (.....) kat fazla olduğu
- gözlenmektedir.
- (183) Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, GOOGLE'ın DSP hizmetlerinden kendi SSP hizmetlerine yönlendirdiği tekliflerin sayısının üçüncü taraf SSP hizmetlerine yönlendirdiği teklif sayısından yaklaşık (.....) kat fazla olduğu, öte yandan GOOGLE'ın teklif taleplerine dönüş oranlarına bakıldığında üçüncü taraflardan gelen teklif taleplerini cevaplama oranının kendi hizmetlerinden gelen teklif taleplerini cevaplama oranından DV360 bakımından yaklaşık (.....) kat, Google Ads bakımından yaklaşık (.....) kat daha yüksek olduğu görülmektedir. 2018-2023 döneminde GOOGLE'ın kendi DSP hizmetleri aracılığıyla kendi SSP hizmetlerinde ve üçüncü taraf SSP hizmetlerinde kazandığı gösterim sayısı kıyaslandığında, 2018 yılının başında GOOGLE'ın SSP'sinde kazanılan gösterim sayısının üçüncü taraf SSP'lerde kazanılan gösterim sayısından (.....) kat fazla olduğu, 2023 yılının başına gelindiğinde ise bu oranın yaklaşık (.....) kata kadar düştüğü izlenmektedir.
- (184) Yukarıda yer verilen analizler kapsamında kullanılan veri setlerinin büyüklüğü ve GOOGLE'ın verileri saklama süresinin sınırlı olması sebebiyle, analizler farklı dönemleri yansıtmakta olup farklı parametreler kapsamında yapılan analizler farklı sonuçlar vermektedir. Nitekim iletilen teklif sayısı ve kazanılan gösterim sayısı parametreleri bakımından GOOGLE'ın kendi SSP'leri avantajlı konumdayken, teklif taleplerini cevaplama oranı bakımından üçüncü taraf SSP'ler daha avantajlı görünmektedir. Bu kapsamda söz konusu analizlerden hareketle; GOOGLE'ın, kendi DSP'leri olan Google Ads ve DV360'tan gelen talepleri yine kendi SSP hizmetlerine aktarması sonucunda rakip SSP'lerin GOOGLE'ın SSP'si ile rekabet etme yeteneklerini sınırladığı ve bu yolla hâkim durumunu kötüye kullandığı yönünde bir kanıya ulaşılamamaktadır. Bununla birlikte, söz konusu iddia bakımından GOOGLE'ın DSP'lerinden GOOGLE'ın SSP'lerine üçüncü taraf SSP'lerden daha yüksek değerli teklifleri yönlendirip yönlendirmediği ve GOOGLE'ın DSP'lerinden

çıkan tekliflerin GOOGLE'ın SSP'leri ve üçüncü taraf SSP'lere iletilme sürelerinin farklılaşıp farklılaşmadığı hususları da ayrıca incelenmiş olup bu kapsamda yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

1.5.2.2.1. GOOGLE'ın DSP'lerinden Kendi SSP'lerine Üçüncü Taraf SSP'lere Kıyasla Daha Yüksek Tutarlı Teklifleri Yönlendirip Yönlendirmediğine İlişkin Değerlendirme

- (185) GOOGLE'ın DSP'lerinden gelen talebi kendi SSP hizmetine yönlendirmesinin gerçekleştirilme şekillerinden biri, GOOGLE'ın ürün özelliklerini kendi DSP'lerinden GOOGLE'ın SSP'lerine yüksek değerli teklifleri yönlendirecek şekilde tasarlaması olabilecektir⁸⁶. Bu davranış literatürde “*talebi kanallama*” olarak da adlandırılmaktadır. Buna göre, GOOGLE'ın, kendi DSP'lerinden GOOGLE'a ait olmayan SSP'lere daha düşük tutarlı teklifler göndermek yoluyla bu tekliflerin kazanılması veya yayıncılara eş değer miktarda gelir sağlanması olasılığını azaltması mümkündür. Bu durum, özellikle yayıncılar tarafından kendilerine “olmazsa olmaz” reklamveren talebini sağladığı değerlendirilen Google Ads için geçerlidir⁸⁷. Buna karşılık ACCC'ye⁸⁸ göre, GOOGLE'ın SSP'sini kullanırken GOOGLE'ın DSP'lerinden (Google Ads ve Google DV360) gelen taleplere erişmek daha kolay olsa da bu durumun “*kanallama*” oluşturduğunu net bir şekilde söylemek mümkün değildir.
- (186) Soruşturma sürecinde, söz konusu davranışa ilişkin olarak, GOOGLE'dan kendi DSP hizmetinden, kendi SSP hizmetine ve üçüncü taraf SSP hizmetlerine iletilen nihai tekliflerin ortalama tutarı hakkında bilgi talep edilmiştir. Bu kapsamda GOOGLE tarafından; veri sunabildiği 2023 yılının ikinci çeyreği bakımından GOOGLE'ın DSP hizmetlerinden kendi SSP hizmetlerine iletilen ortalama teklif tutarının (.....) TL, üçüncü taraf SSP'lere iletilen ortalama teklif tutarının ise (.....) TL olduğu ve iki tutar arasında önemli bir farkın bulunmadığı ifade edilmiştir. Yine GOOGLE tarafından iletilen günlük ortalama nihai teklif tutarlarına ilişkin verilere ise aşağıdaki tabloda yer verilmektedir:

Tablo 5: GOOGLE'ın DSP Hizmetlerinden Kendi SSP Hizmetlerine ve Üçüncü Taraf SSP Hizmetlerine İlettiği Tekliflerin Ortalama Tutarı (TL)

Tarih	DV360			Google Ads		
	Ortalama Teklif Tutarı		Fark	Ortalama Teklif Tutarı		Fark
	Google SSP	Üçüncü Taraf SSP		Google SSP	Üçüncü Taraf SSP	
01.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
02.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
03.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
04.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
05.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
06.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
07.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
08.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
09.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
10.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
11.06.2023	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

⁸⁶ ACCC (2021), s. 101.

⁸⁷ CMA (2020), s. 283.

⁸⁸ ACCC (2021), s. 101.

12.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
13.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
14.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
15.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
16.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
17.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
18.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
19.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
20.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
21.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
22.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
23.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
24.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
25.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
26.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
27.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
28.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
29.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
30.06.2023	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)

Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.

- (187) Yukarıdaki tablo incelendiğinde, DV360'tan iletilen tekliflerin ortalama tutarının GOOGLE'ın SSP hizmetleri ve üçüncü taraf SSP'ler bakımından önemli bir farkının bulunmadığı, hatta bazı günler üçüncü taraf SSP'lere daha yüksek tutarlı tekliflerin iletildiği görülmektedir. Google Ads'ten iletilen teklifler bakımından ise Haziran ayı boyunca her gün üçüncü taraf SSP'lere iletilen ortalama teklif tutarı GOOGLE'ın SSP'lerine iletilen ortalama teklif tutarından daha yüksek gerçekleşmiştir. Bu kapsamda; GOOGLE tarafından kendi SSP hizmetlerine ve üçüncü taraf SSP hizmetlerine iletilen teklif tutarlarının önemli ölçüde farklılaşmamakta, zaman zaman üçüncü taraflara iletilen teklif tutarları daha yüksek seyretmektedir. Dolayısıyla, ilgili verilerin ACCC'nin analiziyle paralellik taşımadığı ve söz konusu durumun Türkiye pazarı bakımından geçerli olmadığı anlaşılmaktadır. Buradan hareketle, GOOGLE'ın kendi SSP hizmetlerine üçüncü taraflara kıyasla daha yüksek tutarlı teklifleri iletmek suretiyle rakip SSP'leri dışladığı yönünde bir sonuca varılamamaktadır.

1.5.2.2.2. GOOGLE'ın DSP'lerinden Çıkan Tekliflerin GOOGLE'ın SSP'lerine ve Üçüncü Taraf SSP'lere İletilme Sürelerinin Farklılaşp Farklılaşmadığına İlişkin Değerlendirme

- (188) GOOGLE'ın DSP'lerinden gelen talebi kendi SSP'sine yönlendirdiği iddiası bakımından son olarak, tekliflerin GOOGLE'ın SSP'lerine ve üçüncü taraf SSP'lere iletilme sürelerinin farklılaşp farklılaşmadığı sorgulanmıştır.
- (189) Bu çerçevede dosya kapsamında görüş beyan eden teşebbüslerden (....) tarafından, SSP'lerin ve DSP'lerin teknik entegrasyonlarının son derece karmaşık olabileceği ve bazı durumlarda geç iletilmeler yaşanabileceği, bu durumun DSP'lerin işlem hacmine, SSP'nin trafik hacmine, teknik uyumluluğa ve diğer faktörlere bağlı olarak değişebileceği belirtilmiştir. (....) tarafından SSP ve DSP'ler arasında önemli bir zaman kesintisine rastlanmadığı, çalışılan üçüncü taraf DSP'lerin, teklif taleplerinin %99,9'una kararlaştırılan yanıt süresi içinde (120-150 ms) cevap verdiği, DV360'tan

üçüncü taraf SSP'lere teklif iletilmesi esnasında bir gecikme olup olmadığı konusunda net bir bilgiye sahip olunmadığı, zira bu verilerin yalnızca GOOGLE'da tutulabildiği ifade edilmiştir. (.....) tarafından ise, Türkiye'de iletilen teklif taleplerine dönüş hızının görece yavaş olduğu, DSP'lerin teklif taleplerine yanıt sürelerinin SSP sunucularının bulunduğu konum, teknik uyumluluk gibi sebeplerden ötürü değişiklik gösterebileceği, SSP ve DSP hizmetini bütünleşik olarak sunan teşebbüsler bakımından teknik uyumluluktan kaynaklı yanıt sürelerinin daha hızlı olabileceği, ayrıca GOOGLE tarafından tekliflere yanıt verilmesi için azami 100 milisaniyelik bir sınır konulduğu ve bu süre aşıldığında teklif isteğinin geçersiz hale geldiği açıklanmıştır. Pazarda faaliyette bulunan diğer teşebbüslerden (.....), (.....) ve (.....) tarafından ise DSP'lerin teklifleri kendi SSP'lerine iletilmesi ile tekliflerin üçüncü taraf SSP'lere iletilmesi için gereken sürenin farklı olup olmadığına ilişkin bilgi sahibi olunmadığı belirtilmiştir.

- (190) Konuya ilişkin olarak GOOGLE'dan kendi DSP hizmetinden, kendi SSP hizmetine ve üçüncü taraf SSP hizmetlerine ortalama teklif iletme süresi hakkında bilgi talep edilmiştir. Bu kapsamda GOOGLE tarafından sunulan ortalama teklif iletme sürelerine ilişkin verilere aşağıdaki tablolarda yer verilmektedir.

Tablo 6: GOOGLE'ın DSP Hizmetlerinden Kendi SSP Hizmetlerine ve Üçüncü Taraf SSP Hizmetlerine Ortalama Teklif İletme Süresi⁸⁹ (milisaniye)

Yıl	Dönem	Kendi SSP Hizmetlerine Ortalama Teklif İletme Süresi ⁹⁰	Üçüncü Taraf SSP'lere Ortalama Teklif İletme Süresi ⁹¹
2021	4. Çeyrek	-	(.....)
2022	1. Çeyrek	-	(.....)
	2. Çeyrek	-	(.....)
	3. Çeyrek	-	(.....)
	4. Çeyrek	-	(.....)
2023	1. Çeyrek	-	(.....)
	2. Çeyrek	-	(.....)
	3. Çeyrek	(.....)	(.....)

Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.

- (191) Yukarıdaki tablodan, GOOGLE'ın kendi SSP'lerine ve üçüncü taraf SSP'lere ortalama teklif iletme sürelerine ilişkin olarak yalnızca 2023 yılının üçüncü çeyreği bakımından kıyaslanabilir bir veri sunabildiği görülmektedir. İlgili dönem bakımından ise GOOGLE'ın kendi SSP hizmetlerine teklif iletme süresinin üçüncü taraflara teklif iletme süresine kıyasla yaklaşık (.....) milisaniye daha yavaş olduğu izlenmektedir.
- (192) Söz konusu verilerin tek bir dönem bakımından kıyaslanabilir olması sebebiyle GOOGLE'dan ayrıca kendi DSP hizmetinden, kendi SSP hizmetlerine ve üçüncü

⁸⁹ GOOGLE tarafından söz konusu sürelerin Türkiye'deki kullanıcılara sunulan gösterimler özelinde takip edilmediği belirtilerek verilerin küresel olarak iletilebildiği ve DV360 ile Google Ads'in birleşik bir ölçümle takip edilmesinden kaynaklı olarak verilerin her iki hizmet bakımından birlikte sunulabildiği belirtilmiştir.

⁹⁰ GOOGLE, kendi SSP hizmetlerine teklif göndermesi için geçen ortalama süreye ilişkin verileri 18.08.2023 tarihinden başlayan dönem için saklaması sebebiyle, 2023 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren sağlayabildiğini ifade etmiştir.

⁹¹ GOOGLE, üçüncü taraf SSP'ye teklif göndermesi için geçen ortalama süreye ilişkin verileri 20.10.2021 tarihinden başlayan dönem için saklaması sebebiyle, 2021 yılının dördüncü çeyreğinden itibaren sağlayabildiğini ifade etmiştir.

taraf SSP hizmetlerine ortalama teklif iletme süresini günlük bazda sunması istenmiştir. İlgili verilere aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 7: GOOGLE'ın DSP Hizmetlerinden Kendi SSP Hizmetlerine ve Üçüncü Taraf SSP Hizmetlerine Günlük Bazda Ortalama Teklif İletme Süresi⁹² (milisaniye)

Tarih	Kendi SSP Hizmetlerine Ortalama Teklif İletme Süresi	Üçüncü Taraf SSP'lere Ortalama Teklif İletme Süresi	Fark
18.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
19.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
20.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
21.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
22.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
23.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
24.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
25.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
26.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
27.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
28.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
29.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
30.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
31.08.2023	(.....)	(.....)	(.....)
01.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
02.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
03.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
04.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
05.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
06.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
07.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
08.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
09.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
10.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
11.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
12.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
13.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
14.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
15.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
16.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
17.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
18.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
19.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
20.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
21.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
22.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
23.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
24.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
25.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
26.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)
27.09.2023	(.....)	(.....)	(.....)

⁹² GOOGLE tarafından söz konusu sürelerin Türkiye'deki kullanıcılara sunulan gösterimler özelinde takip edilmediği belirtilerek verilerin küresel olarak iletilebildiği ve DV360 ile Google Ads'in birleşik bir ölçümle takip edilmesinden kaynaklı olarak verilerin her iki hizmet bakımından birlikte sunulabildiği belirtilmiştir.

28.09.2023	(....)	(....)	(....)
29.09.2023	(....)	(....)	(....)
30.09.2023	(....)	(....)	(....)
01.10.2023	(....)	(....)	(....)
02.10.2023	(....)	(....)	(....)
03.10.2023	(....)	(....)	(....)
04.10.2023	(....)	(....)	(....)
05.10.2023	(....)	(....)	(....)
06.10.2023	(....)	(....)	(....)
07.10.2023	(....)	(....)	(....)
08.10.2023	(....)	(....)	(....)
09.10.2023	(....)	(....)	(....)
10.10.2023	(....)	(....)	(....)
11.10.2023	(....)	(....)	(....)
13.10.2023	(....)	(....)	(....)
14.10.2023	(....)	(....)	(....)
15.10.2023	(....)	(....)	(....)
16.10.2023	(....)	(....)	(....)
17.10.2023	(....)	(....)	(....)
Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler			

- (193) Yukarıdaki tablo incelendiğinde, Ağustos 2023-Ekim 2023 arası üç aylık dönemde GOOGLE'ın DSP hizmetlerinden kendi SSP hizmetlerine ortalama teklif iletme süresinin, üçüncü taraflara kıyasla çoğunlukla daha yavaş olduğu ve teşebbüsün sadece (....) gün bakımından kendi hizmetlerine daha hızlı teklif iletmediği görülmektedir. Söz konusu tablolar birlikte değerlendirildiğinde, GOOGLE'ın teklif iletme sürelerinin farklılaştırarak üçüncü taraf SSP'leri dezavantajlı duruma düşürdüğü iddiasının aksine kendi hizmetlerine teklif iletme süresinin incelenen dönem bakımından daha uzun olduğu anlaşılmaktadır.
- (194) Ayrıca GOOGLE tarafından, konuya ilişkin olarak, teşebbüsün kendi SSP hizmetlerine teklif vermesi için geçen süre ile üçüncü taraf SSP'lere teklif vermesi için geçen süre arasında önemli bir fark bulunmadığı, ilgili süreç kapsamında tüm SSP'lere teklif gönderirken harcanan sürenin en aza indirilmesinin amaçlandığı ve gecikmeleri en aza indirmek için düzenli olarak güncellemelerin gerçekleştirildiği belirtilmiştir.
- (195) Yukarıda yer verilen tüm bilgiler birlikte değerlendirildiğinde, GOOGLE'ın DSP hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu kendi SSP hizmetleri lehine uygulamalarda bulunmak suretiyle kötüye kullandığı yönünde net ve yeterli bulguya ulaşılamamıştır. Bu çerçevede, GOOGLE'ın kendi DSP hizmetlerinden gelen talebi yine kendi SSP'sine yönlendirdiği iddiasına ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir ihlal tespiti yapılmamıştır.

I.5.2.3. GOOGLE'ın Yayıncı Reklam Sunucusu Aracılığıyla Kendi SSP'sini (AdX) Kayırdığı İddiasının Değerlendirilmesi

- (196) Soruşturma kapsamında incelenen ikinci iddia, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu aracılığıyla kendi SSP'sini kayırmak suretiyle yayıncı reklam sunucusu pazarındaki hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiasıdır. GOOGLE, "*Hâkim Durum*

Değerlendirmesi” başlıklı bölümünde detaylarına yer verildiği üzere, Türkiye’de yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumdadır. Bu kapsamda ilk olarak GOOGLE’ın yayıncı reklam sunucusu ve SSP’si arasındaki ilişki tarihsel olarak ele alınmıştır.

- (197) GOOGLE, 2008 yılında, DoubleClick reklam sunucusunu devraldığında dinamik tahsis özelliğinin mevcut olduğunu ifade etmiştir. GOOGLE daha sonra 2014 yılında bu işlevlerde “geliştirilmiş dinamik tahsis” adı verilen değişiklikler yapmış olup ilgili değişikliklerin, kendi satır öğelerinin (AdX ve Open Bidding’ten⁹³ gelen tekliflerin) doğrudan/garantili anlaşmalarla rekabet edebilmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirildiğini belirtmiştir. Bu kapsamda aşağıda ilk olarak söz konusu işlevlerin, GOOGLE’ın SSP’si AdX’e üçüncü taraf SSP’ler karşısında rekabetçi avantaj sağlayıp sağlamadığı hususuna ilişkin incelemelere yer verilmektedir. Ardından anılan özelliklerin GOOGLE’ın 2015 yılında ortaya çıkan başlık teklifi (*header bidding*) teknolojisini desteklememe kararıyla birlikte GOOGLE’ın SSP’si AdX’e sağladığı iddia edilen “*son bakış*” avantajı ele alınmaktadır.
- (198) GOOGLE, 2019 yılının Eylül ayından itibaren yayıncı reklam sunucusunun “Birleştirilmiş İlk-Fiyat⁹⁴ Açık Artırma (BİFA)” yöntemini uyguladığını ifade etmiştir. Bu bağlamda son olarak GOOGLE’ın yayıncı reklam sunucusunun 2019 yılından itibaren uygulamaya koyduğu BİFA’nın AdX’e üçüncü taraf SSP’ler karşısında rekabetçi avantajlar sağlayıp sağlamadığı hususu değerlendirilmektedir.

1.5.2.3.1. Dinamik Tahsis İşlevi

- (199) Dinamik tahsis işlevinden önce yayıncılar, reklam envanterlerinin satışını yayıncı reklam sunucuları tarafından yürütülen bir şelale süreci aracılığıyla gerçekleştirmekteydi. Bu yöntemde, yayıncı reklam sunucusu doğrudan anlaşmalarla satılan gösterimlere öncelik vermektedir. Doğrudan anlaşmalarla satılan envanterler “*garantili satır öğesi*” olarak adlandırılmaktadır. Herhangi bir doğrudan anlaşmanın mevcut olmadığı durumda, yayıncı reklam sunucusu ilgili envantere ilişkin reklam gösterimi için “*kalan satır öğeleri*” olan SSP’ler veya reklam ağlarıyla iletişime geçerek SSP’leri bir sıraya göre çağırmakta ve her bir SSP, reklam gösterimi için gerçek tekliflerini iletmektedir⁹⁵.
- (200) Bu süreç, bir SSP veya reklam ağı tarafından reklam gösterimi satın alınana kadar (bir SSP/reklam ağı yayıncı tarafından ilgili gösterim için belirlenen taban fiyattan daha yüksek bir teklif verene kadar) devam etmektedir. Yayıncı reklam sunucusunun, SSP’leri/reklam ağlarını hangi sırayla teklif vermeye davet edeceği genellikle yayıncılar tarafından SSP’lerin geçmiş performanslarına göre belirlenmektedir⁹⁶. Bu

⁹³ Yayıncıların başlık teklifi teknolojisini yaygın bir şekilde benimsemesinden sonra GOOGLE 2016 yılında kendi başlık teklifi teknolojisi Open Bidding’i (eski adıyla *Exchange Bidding*) tanıtmıştır. Open Bidding, GOOGLE’ın kendi yayıncı reklam sunucusu (Ad Manager) üzerinde çalışmaktadır. Bu bağlamda tarayıcı üzerinde çalışan başlık teklifi çözümlerinden farklılaşmaktadır. Ad Manager kullanan yayıncılar Open Bidding teknolojisinden yararlanabilmektedir. Open Bidding, AdX dâhil olmak üzere tüm üçüncü taraf SSP’lerin aynı anda Ad Manager’e teklif iletmesini sağlayan bir teknolojidir. Hâlihazırda (.....) adet SSP, GOOGLE’ın Open Bidding hizmetine entegredir.

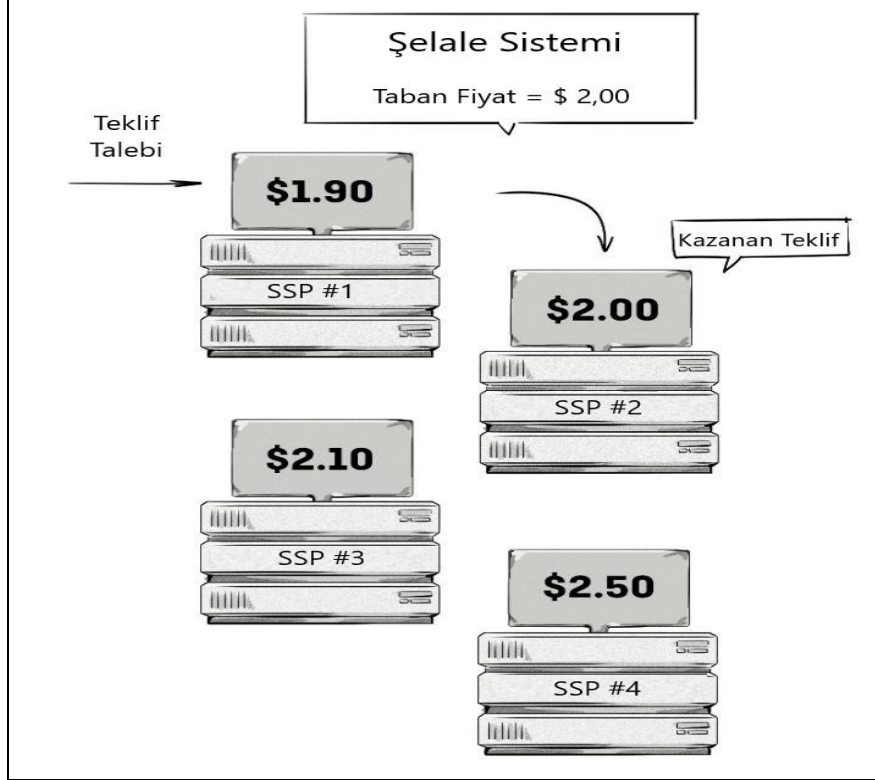
⁹⁴ RTB uygulaması başladığında, borsalar başlangıçta en yüksek teklif verenin açık artırmayı kazandığı ancak ikinci en yüksek teklifi ödediği “ikinci fiyat açık artırmaları” düzenlemiştir. Ancak son yıllarda borsalar, kazananın teklif ettiği tutarı ödediği birinci fiyat açık artırma modeline geçmiştir. GOOGLE’ın 2019 yılında birinci fiyat açık artırmasına geçmesiyle birlikte açık artırmaların büyük çoğunluğu artık birinci fiyat açık artırmaları şeklindedir (CMA [2020], Appendix M, s. 16).

⁹⁵ GERADIN, D. ve D. KATSIFIS (2019), “An EU Competition Law Analysis of Online Display Advertising in the Programmatic Age”, s. 76-77.

⁹⁶ GERADIN, D. ve D. KATSIFIS (2019), s. 77.

noktada geçmiş performans kavramı, esasen yayıncının ilgili SSP/reklam ağı için belirlediği “*beklenen geliri*” ifade etmektedir⁹⁷. Reklam gösterimi için teklif vermek üzere davet edilen aracı, yayıncı tarafından ilgili envanter için belirlenen taban fiyattan (veya taban fiyatın üstündeki bir fiyattan) envanteri satın alamazsa, diğer aracı teklif vermek üzere davet edilmektedir. Bu süreç, reklam sunucusu tarafından envanterin satılmasına kadar devam etmektedir. Aşağıdaki şekilde şelale sisteminin işleyiş yöntemi gösterilmektedir.

Şekil 5: Yayıncı Reklam Sunucuları Tarafından Uygulanan Şelale Sistemi



Kaynak: <https://clearcode.cc/blog/what-is-waterfalling/>, Erişim Tarihi: 29.04.2024.

- (201) Şelale sistemi, yayıncıların potansiyel olarak daha yüksek gelir elde etmesini engellediği için verimsiz bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Şöyle ki, geçmiş performansına⁹⁸ göre daha alt sıralarda yer alan bir SSP'nin belirli bir gösterim için kendisinden üst sıralarda yer alan SSP'den daha yüksek fiyat teklifi iletilmesi mümkündür⁹⁹. Diğer bir deyişle, şelale sisteminde SSP'ler birbirleriyle gerçek zamanlı olarak rekabet etmemektedirler. Bir envanter için asgari şartları sağlayan yüksek sıralamalı SSP ihaleyi otomatik olarak kazanmakta, düşük sıralamalı diğer SSP'ler daha yüksek fiyat sunacak olsalar bile ihaleye çağırılmamaktadır. Bu durumda yayıncılar, daha yüksek fiyat teklifi vermeye istekli olan ve alt sıralarda yer alan SSP'lerden elde edebilecekleri potansiyel gelirleri kaybetmektedir.

⁹⁷ Reklam ağları için beklenen gelir, çoğunlukla yayıncı ve reklam ağı arasında müzakere edilen sabit anlaşma fiyatını ifade etmektedir. SSP'ler söz konusu olduğunda ise yayıncılar, SSP'lerin ortalama geçmiş performanslarına ilişkin tahmin yürütmektedir. Örneğin, yayıncıların belirli bir SSP aracılığıyla elde ettiği geliri, ilgili SSP'nin satışına aracılık ettiği gösterim sayısına oranlayarak SSP'nin geçmiş performansı hakkında değerlendirme yapması mümkündür.

⁹⁸ Geçmiş performans, SSP'lerin ilgili yayıncıya kazandırdığı ortalama geçmiş getirileri üzerinden hesaplanmaktadır. Ancak bu performans analizinde tekil bir ihaledeki kullanıcı profili, envanter türü ve reklamveren talebi gibi unsurlar göz ardı edilmektedir.

⁹⁹ GERADIN, D. ve D. KATSIFIS (2019), s. 77.

- (202) 2000’li yılların sonunda GOOGLE’in yayıncı reklam sunucusu, söz konusu verimsizlikleri kısmen ortadan kaldıran dinamik tahsis adlı işlevi uygulamaya koymuştur¹⁰⁰. GOOGLE, 2008 yılında DoubleClick reklam sunucusunu devraldığında dinamik tahsis özelliğinin mevcut olduğunu ifade etmiştir. Teşebbüs, dinamik tahsis özelliğinin envanterler için birden çok talep kaynağı üzerinden rekabeti sağlayarak yayıncıların envanter satışlarından elde ettiği getiriyi en üst düzeye çıkarmalarına yardımcı olduğunu belirtmiştir.
- (203) Dinamik tahsis işlevi kapsamında, GOOGLE’in yayıncı reklam sunucusu, AdX’e şelale sürecinin dışında gerçek teklifini iletme imkânı tanınmaktadır¹⁰¹. Dinamik tahsis işlevinin bir parçası olarak, yayıncılar (a) satışa konu envanterleri için bir taban fiyat belirlemekte, (b) çalıştığı diğer SSP’ler için bir tahmini teklif (garanti edilmeyen satır ögesi) oluşturmaktadır. GOOGLE, yayıncıların çalıştıkları SSP’ler için tahmini teklif belirlemekte özgür olduğunu, söz konusu taban gelirin hesaplanmasında kendileri tarafından sunulan herhangi bir hizmetin olmadığını, yayıncıların bu tür hesaplamalar için SSP’ler tarafından sunulan araçları kullanabildiğini ifade etmiştir.
- (204) Dinamik tahsis işlevi kapsamında yayıncı tarafından belirlenen bu fiyatlardan [yayıncı tarafından belirlenen taban fiyatının değeri ile kalan bir satır ögesi için en yüksek bin gösterim başına maliyet değeri¹⁰² (CPM)] yüksek olanı, AdX’te gerçekleşecek gerçek zamanlı ihale için “*taban fiyatı*” oluşturmaktadır. Söz konusu taban fiyat, Ad Manager tarafından AdX’e iletilmektedir. AdX ise bu taban fiyat bilgisini ve yayıncıyı ziyaret eden kullanıcıya ilişkin verileri, alıcılara (AdX’e tekliflerini iletecek olan DSP’lere) göndermektedir. AdX, söz konusu taban fiyattan marjinal seviyede (örneğin; 0,01 TL) daha yüksek fiyat teklifi verebildiği sürece açık artırmayı kazanmaktadır¹⁰³. Yayıncının çalıştığı diğer SSP’lerin gerçek tekliflerini iletmesi, AdX’in ancak söz konusu taban fiyatı aşacak bir fiyat teklifi alamaması halinde mümkün olmaktadır. Bu durumda yayıncı reklam sunucusu, yayıncı tarafından belirlenen tahmini gelir sırasına göre¹⁰⁴ üçüncü taraf SSP’lerden teklif almaktadır.
- (205) Dinamik tahsis işlevi, AdX’e (veya üçüncü taraf SSP’lere) ancak ilgili reklam gösterimi için bir doğrudan anlaşma mevcut değilse teklif iletme imkânı tanımaktadır. Dinamik tahsis işlevi kapsamında Ad Manager/DFP öncelikle ilgili reklam gösterimine ilişkin bir garantili satır ögesi (başka bir deyişle doğrudan anlaşma) olup olmadığını kontrol etmekte, eğer mevcut değilse yukarıda bahsedilen süreci başlatmaktadır. GOOGLE’in 2014 yılında tanıttığı “geliştirilmiş dinamik tahsis” işlevinde ise; GOOGLE’in yayıncı reklam sunucusu üçüncü taraf SSP’lerin tahmini tekliflerinin yanı sıra ilgili envantere ilişkin garantili/doğrudan anlaşmaları da taban fiyatın oluşturulmasında dikkate almaktadır.
- (206) Bu kapsamda “geliştirilmiş dinamik tahsis” işlevinde yayıncı reklam sunucusu tarafından AdX’e iletilecek olan taban fiyat; (a) yayıncı tarafından reklam envanteri için belirlenen taban fiyat; (b) yayıncının çalıştığı diğer SSP’ler için tahmini teklifler;

¹⁰⁰ ACCC (2021), s. 105.

¹⁰¹ ACCC (2021), s. 108.

¹⁰² Bu değer reklamverenin maliyetini, diğer bir deyişle yayıncının gelirini ifade etmektedir.

¹⁰³ AdX ikinci fiyat açık artırması düzenlemektedir. Dolayısıyla taban fiyatın üzerindeki en yüksek teklifi ileten AdX alıcısı, ikinci en iyi teklifin fiyatın çok küçük bir meblağ üzerindeki tutarı ödemektedir.

¹⁰⁴ Bu sıralama yayıncının çalıştığı üçüncü taraf SSP’ler için -genellikle- geçmiş performanslarına göre belirlediği tahmini tekliflerin sırasına göre şekillenmektedir. Başka bir deyişle yayıncının tahmini teklifini en yüksek belirlediği SSP yayıncı reklam sunucusu tarafından ilk olarak gerçek teklifini iletme üzere çağırılmaktadır.

(c) garantili anlaşmalar için belirlenen geçici fiyat¹⁰⁵ ve (d) optimizasyonla belirlenen taban fiyat¹⁰⁶ arasındaki en yüksek tutara sahip olan fiyat olarak belirlenmektedir. Ancak geliştirilmiş dinamik tahsis işlevinde de yalnızca AdX, taban fiyatı aşmak ve gerçek teklifini iletebilmek için bir açık artırma düzenleyebilmektedir¹⁰⁷. Üçüncü taraf SSP'ler yalnızca; tahmini teklifleri garantili anlaşma için belirlenen fiyatın üzerindeyse ve nihai olarak belirlenen taban fiyatın üzerinde bir teklif AdX tarafından sunulmıyorsa gerçek tekliflerini iletebilmektedir.

- (207) Söz konusu işlev, GOOGLE'ın SSP'sine, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanan yayıncıların envanterleri için daha fazla teklif verme ve dolayısıyla daha fazla reklam gösterimi kazanma olanağı sağlamaktadır. GOOGLE'ın bu avantajının, üçüncü taraf SSP'lerin AdX ile rekabet etme kabiliyetini sınırladığı değerlendirilmektedir. Çünkü üçüncü taraf SSP'ler, GOOGLE'ın yayıncı sunucusu tarafından gerçekleştirilen reklam gösterimlerinde ancak GOOGLE'ın SSP'sine bu imkân verildikten sonra tekliflerini iletebilmektedir. ADLC yakın tarihli *Google Ad Tech* kararında da; geliştirilmiş dinamik tahsis işlevinden sonra dahi GOOGLE'ın SSP'sinin, her bir reklam gösterimi için gerçek teklifini iletebilen tek SSP olduğunu ve diğer SSP'lere yalnızca GOOGLE'ın SSP'sinin taban fiyatın üzerinde bir teklif sunmaması halinde başvurulduğunu ifade etmiştir¹⁰⁸.
- (208) Gerçek zamanlı ihalelerde SSP'lerin DSP'lerden alacakları teklifler, her bir envanter satışı için ilgili gösterime özgü özellikler (kullanıcıya ait bilgiler, reklamveren kampanya hedefi vb.) nedeniyle değişkenlik göstermektedir. Dolayısıyla, geçmişteki performansına göre tahmini teklifi (beklenen geliri) düşük olan bir SSP'nin spesifik bir gerçek zamanlı ihalede -gerçek teklifini iletmeye imkânı bulması halinde- diğer SSP'lere göre daha yüksek teklif iletmeye mümkündür. Ancak bahsedildiği üzere dinamik tahsis işlevinde yalnızca GOOGLE'ın SSP'si AdX, gerçek teklifini iletmeye imkânına sahiptir. Bu nedenle dinamik tahsis işlevi, şelale sisteminden doğan verimsizlikleri kısmi olarak giderirken AdX'e rakipleri karşısında benzersiz bir avantaj sağlamaktadır. Bu çerçevede, gerçek zamanlı ihalelerde SSP'lerin gerçek tekliflerini iletebilmelerine imkân sağlayan bir teknoloji olan başlık teklifi, ortaya çıkmasından sonra yayıncılar tarafından hızlı bir şekilde benimsenmiştir.
- (209) Sonuç olarak, dinamik tahsis işlevi her bir gösterim için tüm SSP'lerden gelebilecek olası teklifleri değerlendirmeye alarak şelale sisteminden doğan bazı verimsizlikleri kısmen gidermektedir. Söz konusu özellik sayesinde, ilgili gösterim için yayıncının

¹⁰⁵ Doğrudan anlaşmalar için belirlenen fiyat, yayıncının doğrudan/garantili anlaşma ile reklamverene sunduğu hacim taahhüdünü yerine getirmek için ne kadar alanı kaldığını göz önüne almakta ve reklam alanının söz konusu anlaşmaya tahsis etmenin fırsat maliyetini yansıtmaktadır. Bu durumda yayıncı, taahhüdünü yerine getirme konusunda ne kadar gerideyse bu fiyat yükselirken, taahhüdünü tamamlamaya yaklaştıkça fiyat düşmektedir. Başka bir deyişle yayıncı reklam sunucusu, doğrudan anlaşma taahhüdünün yerine getirilebileceğinden emin olduğunda, garantisiz unsurlardan gelen (RTB'lerden gelen) teklifler doğrudan anlaşmanın üzerinde gelir yaratacaksa, bu teklifleri değerlendirmeye alabilmektedir. Söz konusu özellik yayıncıların garantili anlaşmalara ilişkin taahhütlerini yerine getirirken aynı zamanda gelirlerini artırabilmelerini sağlamaktadır.

¹⁰⁶ Gelirlerini optimize etmek amacıyla yayıncılar tarafından reklam envanterleri için belirlenen taban fiyatlara, GOOGLE tarafından hesaplanan ikinci bir taban fiyatı ekleyen optimizasyon çözümüdür. Söz konusu işlev yalnızca yayıncı tarafından etkinleştirildiğinde devreye girmektedir. Bu durumda envantere ilişkin taban fiyat, alıcıların ilgili envanter için ödemeye hazır oldukları fiyata göre düşük ise otomatik olarak artırılmaktadır. <https://support.google.com/admanager/answer/12243638?hl=tr&sjid=2796389094377175179-EU>, Erişim Tarihi: 20.03.2024.

¹⁰⁷ ACCC (2021), s. 108.

¹⁰⁸ ADLC, 21-D-11, para. 114.

kullandığı tüm SSP'lerden gelebilecek tahmini tekliflerin tümü değerlendirilmekte ve en yüksek tahmini teklif taban fiyat olarak belirlenmektedir. Öte yandan bu işlevin, yalnızca AdX'e gerçek teklifini iletme imkânı tanınması, AdX'e üçüncü taraf SSP'ler karşısında bir rekabetçi avantaj sağlamaktadır. Öyle ki, incelenen dönemde (2015-2019) Türkiye'de GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanan yayıncıların oranı, üçüncü taraf SSP'lerin reklam envanterinin oldukça büyük bir kısmına erişimde AdX karşısında önemli dezavantajlarla karşı karşıya olduğunu göstermektedir¹⁰⁹.

I.5.2.3.2. Başlık Teklifi İşlevi ve GOOGLE'ın Son Bakış Avantajı

- (210) 2015 yılında yayıncılar, reklam envanterlerine yönelik rekabeti artırmak amacıyla reklam gösterimleri için tüm SSP'lerin gerçek zamanlı olarak rekabet etmelerini sağlayan başlık teklifi adlı teknolojiyi benimsemiştir^{110, 111}. Başlık teklifi kapsamında açık artırma genellikle yayıncı reklam sunucusuna çağrı yapılmadan önce nihai kullanıcının tarayıcısında gerçekleşmektedir¹¹². Ancak açık artırmanın üçüncü taraf bir sunucuda veya yayıncı reklam sunucusu üzerinde de çalıştırılması mümkündür.
- (211) Bu kapsamda başlık teklifi, yayıncıların bir satış öncesinde tüm reklam envanterleri için farklı talep kaynaklarından (yalnızca reklam sunucularından değil) aynı anda birden fazla teklif toplamasını sağlamaktadır. Başlık teklifi, yayıncıların hangi talep kaynaklarının (DSP'ler ve SSP'ler) teklif verdiğini ve tekliflerin değerini "görmelerini" sağlayarak mümkün olan en yüksek CPM'yi elde etmelerine olanak tanımaktadır. Teklifler yayıncının reklam sunucusu çağrılmadan önce alındığından, bir yayıncının garantili anlaşmalarıyla rekabet edebilmekte, bu da reklamverenlerin gösterimi kazanma şansının daha yüksek olmasını ve yayıncıların envanterleri için daha fazla gelir elde etmesini sağlamaktadır¹¹³.
- (212) Başlık teklifi, her katılımcı SSP'nin her bir gösterim için gerçek zamanlı teklifleriyle yarışmasına imkân tanıdığından bu yöntem, yayıncı reklam sunucusunun her bir SSP'yi geçmiş performanslarına dayalı olarak çağırdığı şelale sürecinin tam tersini ifade etmektedir¹¹⁴. Bu kapsamda başlık teklifi teknolojisi, şelale sürecinden ve devamında GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun gelişmiş dinamik tahsis işlevinden kaynaklanan verimsizlikleri ortadan kaldırma potansiyeli olan bir teknolojidir. Nitekim rakipler tarafından başlık teklifi teknolojisinin ortaya çıkış süreci, Ad Manager'in işleyiş biçimindeki verimsizlikleri ortadan kaldırmak adına gerçekleştirilen bir "hack" olarak tanımlanmaktadır¹¹⁵.
- (213) Öte yandan AdX, başlık teklifi teknolojisini desteklememe kararı almıştır. Bu kararın, dinamik tahsis işlevinin çalışma prensipleriyle birleştiğinde, GOOGLE'ın yayıncı sunucusunun kullanıldığı durumlarda AdX'e başlık teklifine katılan üçüncü taraf SSP'ler karşısında haksız bir avantaj sağladığı değerlendirilmektedir. Bu avantajın nasıl ortaya çıktığını gösterebilmek amacıyla aşağıda, hem GOOGLE'ın yayıncı

¹⁰⁹ 2015-2019 döneminde GOOGLE'ın Türkiye'deki yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarındaki pazar payı gelir bakımından %(.), gösterim sayısı bakımından ise %(.)'dir. Bu çerçevede Türkiye'deki yayıncıların tamamına yakınının GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullandığı anlaşılmaktadır.

¹¹⁰ CMA (2020), Appendix M, s. 12.

¹¹¹ Soruşturma kapsamında bilgi talebinde bulunulmuş olan, Türkiye'de hizmet sunan ve programatik reklamcılığı kullanan yayıncıların yaklaşık (.) hâlihazırda başlık teklifi teknolojisini kullanmaktadır.

¹¹² CMA (2020), Appendix M, s. 12.

¹¹³ <https://clearcode.cc/blog/what-is-header-bidding/#toc-label-0> Erişim Tarihi: 25.04.2024.

¹¹⁴ ACCC (2021), s. 110.

¹¹⁵ Bkz. <https://www.admonsters.com/rethinking-ad-server/>, Erişim Tarihi: 01.04.2024.

reklam sunucusunu hem de başlık teklifini kullanan bir yayıncı için başlık teklifi sürecinin nasıl işlediği anlatılmaktadır. Buna göre¹¹⁶:

1. Kullanıcının tarayıcısı siteye erişir.
2. Sitenin başlığında yer alan kod, sitenin yayıncısı tarafından belirlenen SSP'lere teklif iletir.
3. GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusuna iletilecek çağrı yavaşlatılır.
4. Kullanıcının cihazı SSP'lerden teklif talep eder.
5. SSP'ler DSP'lerden teklif talep eder.
6. DSP'lerden en yüksek teklifleri verenler ilk ihaleyi kazanır.
7. SSP'lerin hepsi kendi ihalelerini kazanan teklifleri kullanıcının cihazına iletir.
8. Kullanıcının cihazı kazanan teklifi GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusuna iletir.
9. GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu GOOGLE'ın SSP'si olan AdX'i çağırır.
10. AdX teklifini, başlık teklifinden yüksekse GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusuna iletir.
11. Kazanan teklifin reklamı kullanıcının cihazında yayınlanır.

(214) Başlık teklifi açık artırmalarında katılımcı olan tüm SSP'ler gerçek zamanlı olarak birbirleriyle rekabet etmektedir. GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu, dinamik tahsis özelliğinin bir parçası olarak başlık teklifi açık artırmasının kazananını "garantisiz satır ögesi" olarak kaydetmekte ve bu teklifi AdX'e, AdX ihalesinin taban fiyatı olarak iletmektedir. AdX, bu taban fiyatı geçmek için her zaman gerçek zamanlı bir teklif verme imkânına sahip olmaktadır. Bu avantaj literatürde GOOGLE'ın "son bakış avantajı" olarak adlandırılmaktadır.

(215) Kullanıcının tarayıcısında açık artırmanın gerçekleştiği başlık teklifi, yayıncılar için kendi içerisinde bazı dezavantajlara sahiptir. Bu noktada yayıncıların karşılaştığı iki temel zorluk; (i) bu tür açık kaynaklı başlık teklifi teknolojisini internet sitelerine entegre ederken yayıncıların ileri düzeyde mühendislik bilgisine ihtiyaç duyması ve (ii) başlık teklifinin yayıncının internet sitesini yavaşlatarak kullanıcı deneyimine zarar vermesidir. Bununla birlikte söz konusu dezavantajlara karşın yayıncılar, başlık teklifi teknolojisini hızlı bir şekilde benimsemiştir. Ayrıca GOOGLE'ın 2018 yılında kullanıma sunduğu Open Bidding dâhil olmak üzere mevcut durumda Prebid Server, Amazon Transparent Ad Marketplace gibi sunucu tarafı başlık teklifi teknolojileri yayıncılar tarafından kullanılabilir.

(216) Başlık teklifinin yayıncılar arasında hızla yaygınlaşmasından sonra GOOGLE'ın sunduğu Open Bidding işlevi (eski adıyla *Exchange Bidding*), GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından sağlanan, birden fazla üçüncü taraf SSP'nin tek bir gerçek zamanlı açık artırmada birbirleriyle doğrudan rekabet etmesine olanak tanıyan başlık teklifi çözümü olarak ifade edilmektedir. GOOGLE, Open Bidding'in diğer başlık teklifi çözümlerine göre avantajlarını; kurulum kolaylığı sağlaması ve başlık teklifi çözümlerinde yaşanan sayfa gecikmesini azaltması olarak belirtmektedir¹¹⁷. Open Bidding, yayıncıların reklam envanterleri için eş zamanlı olarak birden çok SSP arasında bir ihale gerçekleştirilmesi bakımından başlık teklifine benzemektedir.

¹¹⁶ Donald MacKenzie, Koray Caliskan & Charlotte Rommerskirchen (2023), "The longest second: Header bidding and the material politics of online advertising", *Economy and Society*, 52:3, 554-578, DOI: 10.1080/03085147.2023.2238463, s. 568.

¹¹⁷ <https://support.google.com/admanager/answer/7128453?hl=en>, Erişim Tarihi: 01.04.2024.

Ancak doğrudan tarayıcıya entegre olan başlık teklifi teknolojisinin aksine Open Bidding GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusuna entegredir¹¹⁸. Dolayısıyla bir yayıncının Open Bidding'i kullanılabilmesi için, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanması zorunludur.

- (217) Open Bidding talepleri, GOOGLE'ın reklam sunucusu tarafından yayıncılar ve talep ortakları (DSP'ler ve SSP'ler) arasında "sunucudan sunucuya" bir entegrasyon yoluyla yürütülmektedir. Bir reklam talebi oluşturulduktan sonra, GOOGLE'ın reklam sunucusu en iyi getiriyi belirlemek için bir açık artırma yürütür. Bu, üçüncü taraf talep ortaklarının yayıncının envanteri için gerçek zamanlı olarak rekabet etmesini sağlamaktadır¹¹⁹. Open Bidding'in piyasaya sunulduğu 2018 yılından BİFA özelliğinin sunulmaya başlandığı 2019 yılına kadar geçen sürede, Open Bidding ihalesini kazanan teklif ile AdX ihalesini kazanan teklif arasında birinci fiyat açık artırması düzenlenmekteydi¹²⁰. Open Bidding katılımcısı olan SSP'lere ait teklifler kazandığında, GOOGLE yayıncıların gelirleri üzerinden %5-10 oranında komisyon/ücret almakta ve Ad Manager söz konusu teklifleri net değerlerine göre değerlendirmeye almaktaydı. Bu durumda Open Bidding katılımcısı SSP'ler; Prebid gibi ücretsiz başlık teklifi çözümlerine katılan SSP'ler ve AdX karşısında, anılan komisyon nispetinde dezavantajlı bir konuma sahipti¹²¹.
- (218) GOOGLE 2019 yılında, yayıncı reklam sunucusunun çalışma biçiminde çeşitli değişiklikler yaparak; başlık teklifi açık artırmada kazanan SSP, AdX'e teklif veren DSP'ler ve Open Bidding'e katılan SSP'lerin tekliflerinin eş zamanlı olarak değerlendirildiği Birleştirilmiş İlk Fiyat Açık Artırması (BİFA) özelliğini tanıtmıştır. Bu geçişin bir parçası olarak GOOGLE, AdX'in kendi açık artırmasını gerçekleştirmeden önce başlık teklifine sunulan teklifleri dikkate alma özelliğini kaldırma yönünde bir politika kararı almıştır¹²². Nitekim GOOGLE, BİFA sisteminde AdX'teki ihale katılımcılarının diğer SSP'ler tarafından iletilen tekliflerden habersiz olarak tekliflerini ilettiğini, bu sürecin "kapalı zarf usulü" ihale sistemine benzetilebileceğini ifade etmektedir. AdX'in bahse konu son bakış avantajını kaldırma kararının, farklı SSP'ler arasında daha adil bir rekabete yol açması mümkün olsa da, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından yürütülen BİFA özelliğinin aşağıda detaylarına yer verilecek olan çalışma prensiplerinin halen AdX'e rakipleri karşısında avantaj sağladığı değerlendirilmektedir.

1.5.2.3.3. Birleştirilmiş İlk-Fiyat Açık Artırması (BİFA)

- (219) GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu mevcut durumda BİFA olarak adlandırılan bir açık artırma yöntemi yürütmektedir. Söz konusu yöntem, DSP'ler ve SSP'ler dâhil olmak üzere bir reklam gösterimi için tüm potansiyel alıcılar arasında gerçekleştirilen

¹¹⁸ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu (2023), s. 121.

¹¹⁹ https://support.google.com/admanager/answer/7128958?hl=en&ref_topic=7512060&sjid=12959628577593763698-EU#zippy=%2Cwhat-happens-if-multiple-yield-groups-are-eligible-for-the-same-request%2Cwhat-happens-if-requested-ad-sizes-dont-match-the-yield-group-targeting%2Cwhat-information-is-sent-to-buyers-with-each-open-bidding-request%2Cchow-do-ad-exchange-or-adsense-line-items-and-yield-groups-compete Erişim Tarihi: 26.04.2024.

¹²⁰ ADLC, 21-D-11, para. 139-144.

¹²¹ GOOGLE'ın Open Bidding'i gibi diğer özel başlık teklifi hizmeti sağlayıcıları da yayıncıların teklifleri üzerinden belirli bir hizmet ücreti almaktadır. Örneğin söz konusu komisyon oranı Amazon tarafından Transparent Ad Marketplace için %2,5 olarak belirlenmiştir (Bkz. <https://aps.amazon.com/aps/transparent-ad-marketplace/>, Erişim Tarihi: 01.04.2024). ¹²² CMA (2020), Appendix M, s. 18.

¹²² CMA (2020), Appendix M, s. 18.

bir ilk fiyat açık artırmasıdır. Yayıncılar reklam envanterleri için BİFA'ya katılabilecek alıcıları seçebilmektedir. Bu alıcılar;

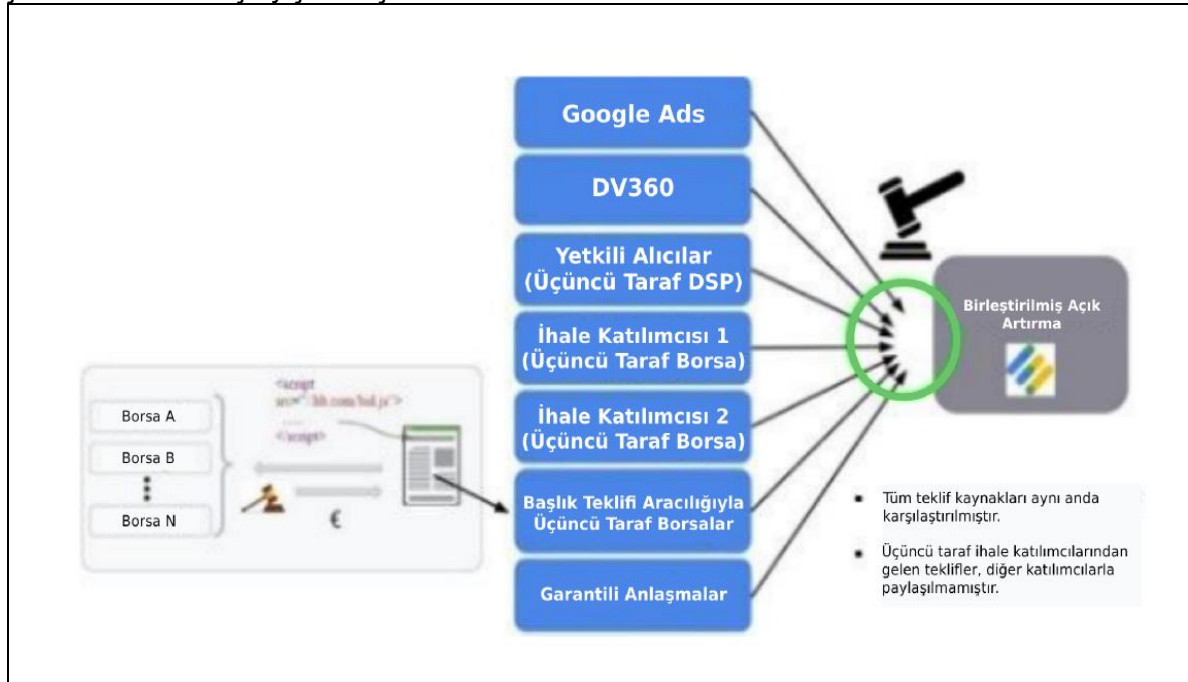
- GOOGLE'ın DSP'leri (Google Ads ve DV360),
- GOOGLE'ın SSP'sine teklif ileten DSP'ler (Yetkili Alıcılar-*Authorised Buyers*)¹²³,
- Open Bidding üzerinden tekliflerini ileten üçüncü taraf SSP'ler ve
- Başlık teklifine katılan üçüncü taraf SSP'lerdir.

(220) GOOGLE tarafından, hangi kaynaktan kendi envanterlerine yönelik teklifler iletebileceğinin yayıncılar tarafından belirlendiği, bu kapsamda yayıncının veya Ad Manager'ın teklif sırasını belirleme konusundaki hareket alanının sınırlı olduğu, örneğin, başlık teklifi kullanan bir yayıncının envanteri için açık artırmanın genellikle reklam sunucusunun kullanıcının bir internet sitesine eriştiğini öğrenmeden önce kullanıcının tarayıcısı aracılığıyla gerçekleştiği, bu açık artırma tamamlandıktan sonra reklam sunucularının teklifi, garantili olmayan satır ögesine kaydettiği, reklam sunucusunun daha sonra her bir ilgili doğrudan/garantili anlaşmayı değerlendirdiği¹²⁴, son olarak BİFA sistemine doğrudan teklif veren gerçek zamanlı ihale katılımcılarının (Open Bidding, Yetkili Alıcılar ve Google DSP'leri) tekliflerini aynı anda talep ettiği, nihai olarak Google Ad Manager'ın; (i) Yetkili Alıcılar ve Google DSP'lerinden gelen teklifleri, (ii) Open Bidding yoluyla tekliflerini ileten üçüncü taraf SSP'lerden gelen teklifleri, (iii) başlık teklifi yoluyla üçüncü taraf SSP'lerden gelen teklifleri ve (iv) doğrudan anlaşmaların geçici CPM tekliflerini değerlendirildiği belirtilmiştir. GOOGLE, Open Bidding'in; üçüncü taraf SSP'lerin ve mobil uygulama reklam ağlarının, birleştirilmiş bir gerçek zamanlı açık artırmada rekabet etmesine olanak sağlayan bir çözüm olduğunu, bu kapsamda Yetkili Alıcılar'dan, GOOGLE'a ait alıcılardan (Google Ads ve DV360), yayıncının garantili ve garanti edilmeyen rezervasyonlarından gelen tekliflerin birlikte değerlendirildiğini, yayıncı için en yüksek getiriyi sağlayan reklamın gösterimi kazandığını ifade etmiştir.

¹²³ GOOGLE tarafından, DSP'lerin Yetkili Alıcılar'a kayıt olmaları halinde AdX açık arttırmalarına katılma imkânı sağlanabildiği belirtilmiştir.

¹²⁴ GOOGLE, Ad Manager'ın gelişmiş dinamik tahsis yöntemini kullanarak ilgili anlaşma için geçici CPM hesapladığını, bu geçici CPM'nin yayıncının üzerinde anlaştığı hacim taahhüdünü yerine getirmek için ne kadar alanı kaldığını ve bu kapsamda reklam alanını anlaşmaya tahsis etmemenin doğuracağı fırsat maliyetini hesaplamak amacıyla kullanıldığını, böylece garantili anlaşmaların önceliklendirilmesinin önlendiğini ifade etmiştir.

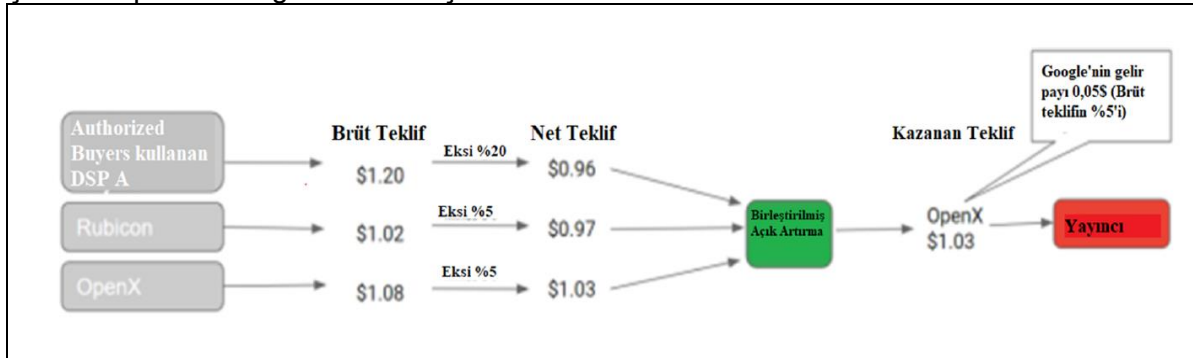
Şekil 6: BİFA'nın İşleyişine İlişkin Görsel



Kaynak: GOOGLE'dan Gelen Cevabi Yazı.

- (221) BİFA uygulamasının GOOGLE'ın kendi SSP hizmeti AdX'e avantaj doğuran ilk etkisi, üçüncü taraf SSP'lerin tekliflerinden kestiği komisyon ücretidir. Bahsedildiği üzere GOOGLE, Open Bidding kullanan yayıncılardan, Open Bidding katılımcıları ihaleyi kazandığında ilgili teklif tutarının %5-10'u arasında değişen bir oranda gelir payı almaktadır. Aşağıdaki şekilde bir teklifin Open Bidding üzerinden gönderilmesi halinde ödeme akışının nasıl gerçekleştiği gösterilmektedir.

Şekil 7: Open Bidding Ödeme Akışı



Kaynak: GOOGLE'dan Gelen Cevabi Yazı.

- (222) Yukarıdaki şekilde görüleceği üzere Open Bidding’de üçüncü taraf SSP’ler net tekliflerine göre rekabet etmekte; yani tekliflerinden %5-10 arasındaki Open Bidding ücreti çıkartılmaktadır. Buna karşın GOOGLE’ın SSP’si aracılığıyla iletilen teklifler, herhangi bir komisyon kesintisi olmaksızın, DSP’den alınan gerçek teklife göre rekabet etmektedir. Şöyle ki, Open Bidding katılımcısı olan SSP’ler -tıpkı AdX gibi- DSP’lerden gelen teklifler üzerinden öncelikli olarak yayıncılarla yaptıkları anlaşma kapsamında kendi gelirlerini oluşturan komisyon ücreti kesintisi yapmakta (AdX için söz konusu ücret brüt teklifin % (.....)’si olarak belirlenmekte), bu kesintinin ardından GOOGLE’ın yayıncı reklam sunucusu, Open Bidding hizmetinin ücreti olarak söz konusu teklifin üzerinden %5-10 oranında komisyon ücreti almaktadır.

- (223) Bu durumda örneğin; SSP A'nın, bir gösterim için 1 TL teklif ilettiği, GOOGLE'ın SSP'sinin ise 96 kuruş teklif ettiği durumda, yayıncının Open Bidding katılımcısı üçüncü taraf SSP için %5-10 arası komisyon ücreti ödemesi gerektiğinden GOOGLE'ın SSP'si, SSP A'nın ilettiği net tekliften (90-95 kuruş arası) yüksek olacağı için gösterimi kazanacaktır. Bu doğrultuda, AdX'ten alınmayan ancak rakip SSP'lerden gelen teklifler için yayıncıdan kesilen Open Bidding ücretinin, AdX ve üçüncü taraf SSP'ler arasındaki rekabette AdX'e avantaj sağladığı değerlendirilmektedir.
- (224) BİFA kapsamında GOOGLE'ın kendi SSP hizmeti AdX'e avantaj doğuran ikinci uygulama, GOOGLE'ın, Open Bidding'e katılan SSP'lerin dikey olarak entegre oldukları DSP'lerden teklif almasını engellemesidir. Bu durumda dikey entegre olan bir SSP, kendi DSP'sinden değil, yalnızca üçüncü taraf DSP'lerden gelen teklifleri değerlendirmeye alabilmektedir.
- (225) Bu noktada öncelikle, SSP'ler ve DSP'ler arasındaki dikey entegrasyonun teşebbüslere sağladığı faydalara değinilecektir. Çevrim içi reklamcılık sektöründe hem SSP hem de DSP hizmetlerini aynı çatı altında sunan teşebbüslere uçtan uca reklam teknolojisi platformu (*end-to-end ad tech platform*) adı verilmektedir. Uçtan uca reklam teknolojisi platformları, veri gizliliği açısından hem yayıncıların hem de reklamverenlerin birinci taraf verileri yakından yönetebildiği bir ortam sağlamakta, yayıncıların ve reklamverenlerin reklam süreci üzerindeki kontrolünü arttırmakta, ayrıca kullanıcılara yüksek kaliteli verilere erişim imkânı sağlamaktadır¹²⁵. İlaveten entegre SSP ve DSP hizmeti sunan platformların kullanılması durumunda, veri kayıplarının azalması, eşleşme oranlarının önemli ölçüde artması, tedarik yolu optimizasyonunun sağlanması, diğer bir deyişle yayıncıların talebe doğrudan erişimi sağlanarak üçüncü taraf teknoloji ve işlem ücretlerinin önemli ölçüde azaltılması sonucunda yayıncılara yapılan net ödemenin artırılması, reklamverenler için de maliyetlerin düşürülmesi, kullanıcılara tüm işlem metodolojilerinde benzer ürünler ve hizmetler sunulmasıyla platformla nasıl etkileşim kurmak istedikleri konusunda esneklik kazandırılması gibi faydalar ortaya çıkmaktadır¹²⁶.
- (226) Çevrim içi reklamcılık sektöründe faaliyet gösteren bazı SSP'ler ve DSP'ler de dikey entegrasyonun avantajları olduğu görüşündedir. Hem SSP hem de DSP hizmeti sunan (.....) tarafından DSP ve SSP entegrasyonunun DSP'lerin yeterince şeffaf olmaması durumunda bu entegrasyonun açık artırma sürecinde DSP'leri ayrıcalıklı bir konuma getirdiği, bütünleşik yapının söz konusu iki teknolojinin sorunsuz bir şekilde birlikte çalışmasını sağladığı, dikey entegrasyonun mevcut olması halinde iki farklı teknolojik altyapıya sahip SSP ve DSP arasında olduğundan çok daha sorunsuz bir ilişki kurulduğu, ayrıca entegrasyonun tutarsızlık ve gecikme olmadan verimli sonuçların ortaya çıkmasına imkân tanıdığı; (.....) tarafından SSP ve DSP hizmetlerinin birlikte verilmesinin getirdiği en büyük avantajın yurt içinde işlem oluşması sebebiyle vergi olduğu, buna ek olarak entegrasyonun hız ve işlem kolaylığı sağladığı belirtilmiştir. DSP hizmeti sunan (.....) tarafından, özellikle aracı platformlarla entegrasyon maliyetlerinin çok yüksek olması sebebiyle bu iki hizmeti entegre olarak kullanabilen teşebbüslerin pazarda büyük bir avantaja sahip olduğu, kendi SSP ve DSP sistemi olan teşebbüslerin yayıncı envanterini doğrudan satın alabildiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, çevrim içi reklamcılığa ilişkin aracılık hizmetleri

¹²⁵<https://mediamakersmeet.com/publishers-need-to-look-beyond-the-ssp-and-think-end-to-end/>

Erişim Tarihi: 31.03.2024.

¹²⁶<https://www.adweek.com/partner-articles/end-to-end-platforms-drive-ad-tech-efficiencies-and-greater-control/> Erişim Tarihi: 31.03.2024.

bakımından SSP ve DSP hizmetlerini aynı anda sağlayabilmek teşebbüsler için çeşitli avantajlar yaratmaktadır.

- (227) GOOGLE, SSP'ler ile yaptığı sözleşmelere SSP'lerin dikey olarak entegre olduğu DSP'lerden teklif almasını engelleyen bir hüküm koymasının sebebinin; Open Bidding'in DSP'ler veya reklam ağıları tarafından değil, SSP'ler tarafından kullanılmasını sağlamak olduğunu, Open Bidding'in SSP'lerle çalışacak biçimde tasarlandığını, SSP'lerin yayıncılar için DSP'ler tarafından sağlanmayan politikalar ve korumalar sağladığını, örneğin, SSP'lerin reklamlar için kalite standartları bakımından kendi politikalarının bulunduğunu, Open Bidding'in Yetkili Alıcılar ile aynı korumaları ve özellikleri sunmadığını zira üçüncü taraf SSP'lerin kendi koruma politikalarının bulunduğunu, bu sebeple Yetkili Alıcılar'ın Open Bidding'i kullanmasının uygun olmadığını belirtmiştir.
- (228) Ayrıca GOOGLE, bu sebeple DV360'ın Open Bidding'e katılamadığını, Yetkili Alıcılar tarafından sağlanan hizmetle Open Bidding çerçevesinde sağlanan hizmet arasındaki farkı yansıtmak amacıyla, GOOGLE'ın Open Bidding için gelir payının Yetkili Alıcılar'ın gelir payından daha düşük olduğunu, bu durumun Open Bidding alımını kısıtlamadığını ve hükmün getirildiği 2016 yılının Nisan ayından itibaren kendi DSP'sine sahip birçok SSP'nin Open Bidding katılımcısı haline geldiğini ifade etmiştir.
- (229) Gerçekten de yayıncı tarafına yönelik aracılık hizmetleri sunan SSP'lerin ve reklamveren tarafına yönelik aracılık hizmetleri sunan DSP'lerin sağladıkları hizmetler ve koruma politikaları, tarafların amaçlarının aynı olmaması nedeniyle birbirinden farklılaşmaktadır. Örneğin DSP'ler aracılık hizmeti sundukları reklamverenler için marka güvenliği gereksinimlerini (ör. reklamın uygun görülmeyen bir envanterde veya mecrada yayınlanmaması vb.) dikkate alırken, SSP'ler yayıncılar için internet sitelerine yönelik koruma sağlayan (ör. internet sitesine yönelik bot trafiğinin belirlenmesi, yayımlanacak reklamın içeriğine ilişkin denetimler vb.) önlemler alabilmektedir.
- (230) Bu doğrultuda GOOGLE; SSP'ler tarafından uygulanan ancak tipik olarak DSP'ler tarafından uygulanmayan bazı politikaların ve koruma önlemlerinin bulunmasının, SSP'lerin DSP'lerin aksine yayıncılarla doğrudan bir ilişki içerisinde olmalarından kaynaklandığını, yayıncıların uymasının öngörülebileceği kurallara, yasa dışı veya tehlikeli içeriğin, dürüst olmayan veya bağlam dışı reklamların sunulmasının yasaklanması, yayıncıların cihaz ve konum verilerini nasıl kullanabileceğinin düzenlenmesi gibi hususların örnek verilebileceğini belirtmiştir. SSP ve DSP hizmetlerinin ayrı çıkar gruplarının lehine hareket eden araçlar olması hakkında, (.....) tarafından da hem SSP hem de DSP hizmeti sunan platformların, reklamveren veya yayıncı çıkarlarına uygun şekilde hizmet edip etmediklerinin belirsiz olduğu ifade edilmiştir.
- (231) Bununla birlikte söz konusu durumun Open Bidding kapsamında bir SSP'nin kendi DSP'sinden aldığı teklifleri iletmesiyle üçüncü taraf DSP'lerden gelen teklifleri iletmesi arasındaki farkı açıklamakta yetersiz olduğu değerlendirilmektedir. İlk olarak, GOOGLE'ın sunduğu gerekçeler, SSP'lerin sağladığı politikaların ve korumaların üçüncü taraf DSP'lerden gelen teklifler ve kendi DSP'lerinden gelecek teklifler bakımından ne şekilde farklılaşabileceğini ortaya koyamamaktadır. Nitekim GOOGLE, kendi SSP'si AdX'in kendi DSP'leri DV360'a ve Google Ads'e uyguladığı politikaların ve önlemlerin, Yetkili Alıcılar aracılığı ile Ad Manager'a teklif veren üçüncü taraf DSP'lere sağlanan politikalar ve önlemler ile büyük ölçüde aynı olduğunu ifade etmiştir. Bu bağlamda GOOGLE'ın Open Bidding katılımcısı olan

SSP'lerin kendi DSP'lerinden teklif almasını engellemek yerine, Open Bidding katılımcısı olmanın bir şartı olarak -tıpkı GOOGLE'ın gerçekleştirdiğini ifade ettiği gibi- kendi DSP'lerinden gelen ve üçüncü taraf DSP'lerden gelen tekliflere aynı politikaları uygulamasını talep etmesinin mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

- (232) Ayrıca GOOGLE, AdX'e üçüncü taraf DSP'lerden gelen talebe kıyasen DV360'daki ve Google Ads'teki alıcı politika ihlallerini tespit etme imkânının daha geniş olduğunu, zira GOOGLE'ın kendisinin satın alma tarafındaki bir ürününden gelen teklifler için sunulacak reklam ögesiyle ilgili olarak, üçüncü taraf bir DSP'den gelen tekliflere kıyasla daha fazla veriye erişebildiğini ve reklam ögesinin gönderilmesinden sorumlu müşteri hakkında daha fazla bilgiye sahip olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla, Open Bidding katılımcısı SSP'lerin kendi DSP'lerinden gelen teklifleri değerlendirebilmesi halinde, GOOGLE'ın dikey entegrasyon sayesinde sağlayabildiği bahse konu ek faydaları üçüncü taraf SSP'lerin de yayıncılara sağlamasının mümkün olacağı değerlendirilmektedir.
- (233) İkincisi, Open Bidding katılımcısı SSP'lere uygulanan ücretler ile BİFA kapsamında GOOGLE'ın SSP'si AdX'e tekliflerini iletebilen DSP'ler olan Yetkili Alıcılar'a uygulanan ücretlerin farklılığının, Open Bidding hizmeti ve AdX arasındaki farkı yansıtmak için bir araç olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira Open Bidding hizmeti açıkça bir başlık teklifi çözümü iken, AdX bir reklam borsası/SSP'dir. DSP'lerin bir SSP'den teklif talebi almaksızın yayıncı reklam sunucusuna doğrudan teklif iletilmesinin reklam teknolojisi aracılık zincirinde yaygın olarak kullanılan bir yöntem olmaması¹²⁷ nedeniyle Open Bidding hizmetinin DSP'lere yönelik bir hizmet olmadığını vurgulamak adına hâlihazırda farklı olan hizmetler için farklı ücretler uygulamanın ya da DSP'lerin doğrudan Open Bidding'e teklif vermesini engellemek adına Open Bidding katılımcısı SSP'lerin kendi DSP'lerinden teklif döndürmesini engellemenin haklı çözümler olmadığı değerlendirilmektedir.
- (234) Nitekim ADLC yakın tarihli kararında¹²⁸, GOOGLE tarafından ileri sürülen benzer nitelikteki gerekçeleri değerlendirmiş ancak Open Bidding kapsamında söz konusu önlemleri ve politikaları sunan bir SSP'nin kendi DSP'sini kullanması sonucunda hangi sebeple bu önlemleri ve politikaları sağlayamayacağı hususunda yapılan açıklamaları yeterli görmemiştir. Ayrıca GOOGLE'ın, bir AdX alıcısının AdX üzerinden yaptığı talebinin, Open Bidding'e aktarılmamasını sağlamayı amaçladığını belirten bir şirket içi belgeye de işaret eden ADLC, hem SSP hem de DSP hizmeti sunan bazı teşebbüslerden bu uygulamaya ilişkin bilgi talebinde bulunmuştur. ADLC, söz konusu teşebbüslerin cevabi yazılarından da hareketle dosyadaki kanıtların, bir SSP ile bir DSP arasındaki dikey entegrasyonun, işlem maliyetlerinde tasarruf, daha iyi veri dolaşımı, yasal kesinlik ve teknik kesinlik dâhil olmak üzere rekabete faydalı çeşitli etkileri olabileceğini gösterdiğini vurgulayarak GOOGLE'ın söz konusu fiilini rekabete aykırı olarak değerlendirmiştir.
- (235) BİFA kuralları çerçevesinde son olarak, GOOGLE'ın BİFA katılımcıları için "*kazanmak için minimum teklif*" bilgilerine eşit olmayan biçimde erişim sağlaması hususu incelenmiştir. GOOGLE, kazanmak için minimum teklif bilgisinin birleştirilmiş ilk fiyat açık artırmasına teklif veren taraflara gönderilen ve "teklif verenin gösterim

¹²⁷ Open Bidding dışındaki başlık teklifi çözümleri de esasen diğer reklam borsaları/SSP'ler arasındaki rekabeti sağlamak amacıyla kurgulanmıştır. Öte yandan sektörde yaygın olarak kullanılan açık kaynaklı Prebid başlık teklifinde katılımcı SSP'lerin kendi DSP'lerinden gelen teklifleri engellemek gibi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır.

¹²⁸ ADLC, 21-D-11, s. 203-204.

kazanmak için verebileceği minimum teklif tutarına” işaret eden bir bilgi olduğunu, bu bilginin kaybeden taraf için kazanan teklifi geçmek için verilmesi gereken teklif tutarını ifade ettiğini, kazanan taraf için ise en yüksek ikinci teklif tutarını ifade ettiğini belirtmiştir.

- (236) Bu bağlamda GOOGLE, Yetkili Alıcılar’a ve Open Bidding katılımcısı alıcılara, ilgili açık artırmayı kaybetmeleri halinde açık artırmayı kazanmaları için ne kadar teklif vermeleri gerektiğini; açık artırmayı kazanmaları halinde ise teklif vererek kazanabilecekleri en düşük teklifi bildirmektedir. Buna göre, kazanmak için minimum teklif bilgisi alıcıların gerçek zamanlı ihalelerdeki teklif stratejilerini uyarlamalarına yardımcı olmakta, bu bilgi sayesinde alıcılar gelecekteki açık artırmalar için teklif verme algoritmalarını güncelleyebilmektedir.
- (237) GOOGLE, BİFA kurallarının başladığı 2019 yılının Eylül ayında, kazanmak için minimum teklif bilgisini; (i) GOOGLE’ın reklam borsası (AdX) üzerinden teklif verenlere (üçüncü taraf DSP’ler dâhil olmak üzere) ve (ii) GOOGLE’ın başlık teklifi teknolojisi olan Open Bidding’e katılan üçüncü taraf SSP’lere sağladığını ifade etmiştir. Bununla birlikte GOOGLE; 2021 yılının Ağustos ayında, doğrudan entegrasyon aracılığıyla Ad Manager’a katılan başlık teklifi katılımcılarına kazanmak için minimum teklif bilgisini sağlamak adına başlattığı Getiri Gruplarında Başlıktan Teklif Alma (*Header Bidding in Yield Groups*) uygulamasından itibaren başlık teklifi katılımcılarına kazanmak için minimum teklif bilgisini sağladığını, söz konusu çalışmanın beta sürümüne 2022 yılının Haziran ayında geçildiğini, 2023 yılı Ekim ayı itibarıyla anılan uygulamanın nihai olarak Başlıktan Teklif Alma Trafik İşlemlerine dönüştüğünü (*Header Bidding Trafficking Initiative-HBT*), bu kapsamda Ad Manager ile doğrudan sözleşme ilişkisine giren ve BİFA’ya katılan başlık teklifi sahiplerine kazanmak için minimum teklif bilgisinin sağlandığını ifade etmektedir. GOOGLE hâlihazırda HBT kapsamında Türkiye’de faaliyet gösteren (.....) SSP’ye kazanmak için minimum teklif bilgisini sağladığını belirtmiştir.
- (238) Bununla birlikte kazanmak için minimum teklif bilgisi, AdX üzerinden teklif verenler ile Open Bidding katılımcıları için aynı koşullarda sağlanırken ve anılan taraflar ilgili veriye açık artırmadan birkaç saniye sonra erişebilirken, HBT uygulamasına dâhil üçüncü taraf SSP’ler kazanmak için minimum teklif bilgilerini bir veri aktarım dosyasıyla ücretsiz olarak indirebilmekte ve bu bilgilere 24 saat sonra erişebilmektedir. GOOGLE ayrıca, HBT’ye dâhil olmayan başlık teklifi katılımcılarının da kazanmak için minimum teklif bilgilerine yayıncılar aracılığıyla erişebileceğini, yayıncıların bu bilgileri bahse konu Veri Aktarım Dosyası aracılığıyla Ad Manager’dan alabildiğini ifade etmiştir.
- (239) GOOGLE BİFA kurallarının uygulamaya konulduğu 2019 yılının Eylül ayından itibaren başlık teklifi katılımcılarına kazanmak için minimum teklif bilgisinin sağlanmamasıyla ilgili olarak; başlık teklifi katılımcısı SSP’lerle gerçek zamanlı olarak entegre olmaksızın kazanmak için minimum teklif bilgisini sağlamalarının mümkün olmadığını, bu katılımcıların objektif olarak AdX’ten ve Open Bidding katılımcılarından farklı konumda olduğunu, başlık teklifi açık artırmalarının Ad Manager’ın dışında gerçekleşmesi nedeniyle bu SSP’lerle Ad Manager arasında sunucudan sunucuya bir bağlantı bulunmadığını, dolayısıyla söz konusu bilgiyi, gerçek zamanlı entegrasyonun mümkün olduğu diğer katılımcılara sağladığı şekilde sağlayamadığını dile getirmiştir.
- (240) GOOGLE’ın AdX ve Open Bidding katılımcılarına kazanmak için minimum teklif bilgisi sağlarken başlık teklifi katılımcısı SSP’lere bu bilgiyi sağlamaması, AdX’in başlık

teklifi katılımcısı olan üçüncü taraf SSP'ler karşısında haksız bir rekabetçi avantaj elde etmesine ve/veya söz konusu önemli veriye erişmek isteyen üçüncü taraf SSP'leri başlık teklifi çözümleri yerine Open Bidding'e yönlendirmesine neden olabilecektir. Şöyle ki, kazanmak için minimum teklif bilgisinin yalnızca GOOGLE'ın SSP'sini kullanan DSP'lere yani Yetkili Alıcılar'a doğrudan sağlanması, DSP'lerin karar verme sürecini etkileyerek DSP'lerin diğer SSP'ler yerine AdX'e teklif vermeyi tercih etmelerine yol açabilecektir. Ayrıca, bu durumun başlık teklifine katılan SSP'leri Open Bidding'e katılan SSP'lere kıyasla dezavantajlı duruma getirmesine, dolayısıyla kazanmak için minimum teklif bilgisinin sınırlı bir gruba sağlanmasının, reklamverenlerin başlık teklifi yerine Open Bidding hizmetini kullanan reklam teknolojisi sağlayıcılarına yönelmesine sebep olabileceği değerlendirilmektedir.

- (241) Öte yandan soruşturma kapsamında bilgisine başvurulmuş ve Türkiye'de faaliyet gösteren SSP'lerden hiç biri kazanmak için minimum teklif bilgilerinden yararlandığını beyan etmemiştir. Dosya kapsamında Türkiye'de faaliyet gösteren SSP'lerden GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun gerçekleştirdiği gerçek zamanlı ihalelerde kazanan teklifi belirlemesine ilişkin uyguladığı kurallar kapsamında kazanmak için minimum teklif bilgisini kendilerine sağlayıp sağlamadığı ve bu bilginin hangi taraflara sağlandığı hakkında bilgi talep edilmiştir. Bu çerçevede; (.....) ve (.....) tarafından bu konuda herhangi bilgilerinin bulunmadığı ifade edilmiştir. (.....) tarafından SSP'lerinin entegrasyonlarının Open RTB 2.5 veya daha eski sürümlere dayandığı, kazanmak için minimum teklif bilgilerinin Open RTB 2.6 için sunulduğu, kendilerine teklif gönderen alıcılardan hiçbirinin kazanmak için minimum teklif bilgisine yönelik bir talebi olmadığı için kendilerinin bu konuyu detaylı olarak değerlendirmedikleri beyan edilmiştir. (.....) tarafından, kazanmak için minimum teklif bilgisi hakkında GOOGLE'ın faaliyetlerinin kendi hizmetleri üzerinde etkisi bulunmadığı ifade edilmiştir. (.....) tarafından ise kazanmak için minimum teklif bilgisinin aktif olarak algoritmaları tarafından kullanılmadığı belirtilmiştir.
- (242) Nitekim CMA'ya görüş veren bir SSP de, kazanmak için minimum teklif bilgisinin olmaması halinde alıcıların geçmişteki kazanma oranlarına dayanarak teklif fiyatlarını optimize edebileceğini, dolayısıyla bu bilginin sınırlı bir değere sahip olduğunu ifade etmiştir¹²⁹. Buna ek olarak Türkiye'de DSP olarak faaliyet gösteren (.....), GOOGLE tarafından kazanmak için minimum teklif bilgilerinin kendilerine iletildiğini, bu bilgilerin teklif verme sürecinde dikkate alındığını ancak bu bilginin kendileri için çok önemli veya belirleyici nitelikte olmadığını, teklif verme süreçlerini iyileştirmek adına kullandıkları bir dizi diğer iyileştirme faktörlerinden yararlandıklarını ifade etmiştir. (.....), DSP'lerinin kazanmak için minimum teklif bilgilerine AdX aracılığıyla erişebildiklerini ancak bu bilgiyi şimdiye kadar kullanmadıklarını ve bu bilginin ne kadar faydalı olabileceğini keşfetmediklerini belirtmiştir.
- (243) Bu kapsamda, BİFA kuralları çerçevesinde Ad Manager'in 2019 yılının Eylül ayından itibaren kazanmak için minimum teklif bilgisini başlık teklifi katılımcısı SSP'lere sağlamamasının ve ilgili verinin 2021 yılının Ağustos ayından itibaren başlık teklifi katılımcılarına AdX ve Open Bidding'e kıyasla farklı koşullarda sağlanmasının Türkiye'de faaliyet gösteren DSP'lerin birlikte çalışmayı tercih edecekleri SSP'leri belirleme süreci ve Türkiye'deki başlık teklifi teknolojisinin gelişimi açısından Open Bidding'i ve diğer başlık teklifi çözümlerini tercih etmeleri/benimsemeleri bakımından gözlemlenebilir bir etkisinin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

¹²⁹ CMA (2020), Appendix M, s. 124.

- (244) Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun 2019 yılının Eylül ayından itibaren uyguladığı BİFA kuralları çerçevesinde, (i) Open Bidding katılımcılarına uyguladığı %5-10 arasında değişen komisyon ücretlerinin ve (ii) Open Bidding katılımcısı SSP'lere kendi DSP'lerinden gelen teklifleri engelleme yükümlülüğü getirmesinin AdX'e, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından yürütülen gerçek zamanlı ihalelerde rakipleri karşısında haksız avantaj sağladığı, öte yandan başlık teklifi katılımcılarının kazanmak için minimum teklif bilgisine erişimi bakımından AdX ve Open Bidding katılımcıları arasındaki farklılıkların ise pazardaki rekabet üzerinde olumsuz etki yaratabilecek nitelik taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır.

1.5.2.4. Genel Değerlendirme

- (245) Dosya kapsamında, GOOGLE'ın (i) kendi DSP'lerinden gelen envanter satın alma taleplerini kendi SSP'lerine ilettiği iddiası ile (ii) yayıncı reklam sunucusu pazarındaki hakimiyetine dayanarak çeşitli uygulamalar aracılığıyla kendi SSP'sine avantaj sağladığı iddiası değerlendirilmiştir. Yukarıda yer verildiği üzere, GOOGLE'ın bu iddialara neden olan her bir davranışı detaylı bir şekilde incelenmiş ve inceleme sonucunda; (i) GOOGLE'ın kendi SSP hizmetleri lehine uygulamalarda bulunduğu yönelik net ve yeterli bulguya ulaşılamamış ancak (ii) GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu pazarındaki hâkimiyetine dayanarak çeşitli uygulamalar aracılığıyla kendi SSP'sine avantaj sağladığı tespit edilmiştir.
- (246) Önceki bölümde değinildiği üzere, 2008 yılında uygulamada olan dinamik tahsis işlevi (2014 yılından itibaren, gelişmiş dinamik tahsis işlevi) AdX'e üçüncü taraf SSP'ler karşısında önemli avantajlar sağlamıştır. Ad Manager, kendisi tarafından yürütülen tüm gerçek zamanlı ihalelerde AdX'in rakiplerinin tahmini gelirlerini bir taban fiyat olarak kullanmasına ve bu teklifin üzerinde bir talep yaratması halinde tüm gerçek zamanlı ihalelerde gerçek teklifini sunabilmesine imkân tanımıştır. Öte yandan rakip SSP'lerin tahmini gelirleri, ilgili gösterime ait spesifik özellikleri dikkate almamaktadır. Dolayısıyla rakip SSP'ler esasen AdX'ten daha yüksek değerli teklifler yaratabilecekleri durumda dahi yalnızca yayıncı tarafından belirlenen ve Ad Manager tarafından AdX'e iletilen taban fiyat AdX tarafından aşılamadığı durumda gerçek tekliflerini Ad Manager'e iletebilmiştir.
- (247) GOOGLE, dinamik tahsis özelliği kapsamında rakip SSP'lerin yalnızca tahmini tekliflerini değil aynı zamanda gerçek tekliflerini de AdX ihalesinin taban fiyatının belirlenmesi adına kullanmıştır. 2015 yılından itibaren yaygınlaşan başlık teklifi teknolojisine AdX'in katılmaması, Ad Manager'in dinamik tahsis işleviyle birleştiğinde AdX'in başlık teklifi teknolojisine katılan rakip SSP'ler karşısında önemli bir son bakış avantajı elde etmesine sebep olmuştur. Böylece AdX, başlık teklifi katılımcılarının gerçek teklifleri arasında kazanan teklifi Ad Manager'in dinamik tahsis işlevi kapsamında taban fiyat hesaplamasında kullanmıştır. İlgili dönemde (2015-2019) başlık teklifi katılımcısı olmayan SSP'lerin tahmini tekliflerini ise taban fiyat hesaplamasında kullanmaya devam etmiştir. Bu durum ise AdX'in rakiplerinin marjinal bir seviyede üstünde bir talep fiyatı yaratarak Ad Manager tarafından yönetilen envanterleri elde etmesine imkân sağlamıştır.
- (248) Ayrıca AdX, Ağustos 2015 ile Eylül 2019 döneminde tüm işlemlerin ortalamasında yayıncıyla anlaşılan komisyon ücretiyle aynı olmak kaydıyla bir dinamik gelir paylaşımı modeli uygulamıştır. Dinamik gelir paylaşımı ile AdX, tüm işlemlerin ortalamasında yayıncıyla anlaşılan gelir payına ulaşılması kaydıyla gerçekleşen her bir gerçek zamanlı ihalede gelir payını değiştirebilmiştir. Söz konusu özellik,

GOOGLE'ın son bakış avantajıyla birlikte değerlendirildiğinde, AdX'e rakipleri karşısında oldukça önemli bir avantaj sağlamıştır. Dinamik gelir paylaşımı işleviyle AdX, dinamik tahsis işlevi neticesinde kendisine iletilen taban fiyatı aşmak adına kendi gelir payını düşürerek ihaleyi kazanabilme imkânına sahip olmuştur. GOOGLE AdX'in yayıncılarla yaptığı anlaşmalardaki gelir payının normal şartlar altında brüt teklif tutarının %20'si olduğunu ifade etmiştir. Teşebbüs, dinamik gelir paylaşımının ilk versiyonunda AdX'in minimum gelir payının %0, maksimum gelir payının %20, son versiyonunda ise minimum gelir payının %0, maksimum gelir payının %40 olarak belirlendiğini ancak amacın tüm ihaleler için ortalama gelir payının %20'de tutulması olduğunu beyan etmiştir.

- (249) Bu durumda AdX, rekabetin yüksek olduğu (başka bir deyişle söz konusu gösterim için üçüncü taraf SSP'ler için yayıncı tarafından belirlenen tahmini gelirin veya başlık teklifinde kazanan teklifin yüksek olduğu) durumlarda gelir payını %0'a kadar düşürerek gösterimi kazanma şansı elde etmiştir. Rekabetin zayıf olduğu -yani dinamik tahsis işlevi kapsamında AdX'e iletilen taban fiyatın düşük olduğu- durumlarda ise, gelir payını artırarak gerçek zamanlı ihaleleri kazanma ve geçmişteki düşük gelir paylarını telafi etme imkânı sağlamıştır.
- (250) GOOGLE, 2019 yılının Eylül ayından itibaren BİFA kurallarını uygulamaya başlamasıyla, rakip SSP'lerin tahmini/gerçek tekliflerini AdX ihalesinin taban fiyatının hesaplanmasında kullanmayı bırakmıştır. BİFA kuralları çerçevesinde AdX ihalesinin kazanan teklifi¹³⁰, Open Bidding ihalesinin kazanan teklifi ve başlık teklifi ihalesinin kazanan teklifi Ad Manager'e aynı anda iletilmektedir. Ad Manager, yayıncının envanteri üzerindeki diğer yapılandırma imkânları saklı kalmak kaydıyla, anılan taraflardan gelen en yüksek teklifi kazanan teklif olarak belirlemektedir¹³¹. Ancak BİFA kuralları kapsamında AdX'in dinamik tahsis işleviyle elde ettiği avantajlar ortadan kalkarken GOOGLE'ın Open Bidding katılımcısı SSP'lere uyguladığı kurallar nedeniyle AdX mevcut durumda da rakipleri karşısında haksız avantajlara sahiptir.
- (251) İlk olarak, GOOGLE'ın Open Bidding katılımcılarının teklifleri üzerinden elde ettiği %5-%10 oranında değişen gelir payı, rakip SSP'lerin AdX ile rekabetinde önemli etkiye sahiptir. Bu koşullarda, Open Bidding katılımcılarının BİFA kuralları kapsamında kazanan teklifi sunabilmek için AdX'ten %5-%10 oranında daha yüksek bir teklif iletmesi gerekmektedir. İkincisi, GOOGLE, Open Bidding katılımcısı SSP'lerin kendi DSP'lerinden teklif almasını engellerken AdX, GOOGLE'ın DSP'leri Google Ads'ten ve DV360'tan gelen teklifleri BİFA kapsamında değerlendirebilmektedir. Bu durumda aynı zamanda bir DSP'ye sahip olan Open Bidding katılımcısı SSP'ler; en iyi şekilde entegre olabildikleri dolayısıyla en hızlı ve mümkün olabilecek en yüksek teklifleri alabilecekleri önemli talep kaynaklarından birinden mahrum kalmaktadır.
- (252) Aşağıda, GOOGLE'ın makul bulunmayan söz konusu eylemleri sonucunda rakiplerin pazara erişiminin zorlaşp zorlaşmadığı değerlendirilerek bu uygulamanın pazardaki etkisine ilişkin incelemeye yer verilmektedir.

¹³⁰ AdX ihalesinin katılımcıları gerçek zamanlı ihalelerde AdX'e tekliflerini ileten GOOGLE'ın kendi DSP'leri ile AdX'e tekliflerini ileten üçüncü taraf DSP'leri ifade eden Yetkili Alıcılar'dır.

¹³¹ Dinamik tahsis işlevi kapsamında yayıncıların reklamverenlerle yaptığı doğrudan anlaşmalar da BİFA kapsamında Ad Manager tarafından değerlendirilebilmektedir.

I.5.2.4.1. GOOGLE'in Kendini Kayırma Davranışının SSP Pazarına Etkisi

- (253) GOOGLE'in yayıncı reklam sunucusunu kullanan yayıncıların envanterini satın almak isteyen rakip SSP'lerin GOOGLE'in SSP'si karşısında dezavantajlı konumda olmasının olası etkisi, rakip SSP'lerin cazibesinin azalmasıdır. Başka bir deyişle, GOOGLE'in kendini kayırması nedeniyle rakip SSP'lerin envantere erişiminin kısıtlanması, SSP'nin daha az gösterim kazanmasına ve buna bağlı olarak daha az DSP/yayıncı tarafından tercih edilmesine neden olabilecektir. Bu sebeple GOOGLE'in kendini kayırmasının pazardaki etkisinin anlaşılması için ilk olarak, GOOGLE ile rakiplerin elde ettiği gelirin değişiminin incelenmesi önem taşımaktadır¹³².
- (254) GOOGLE, SSP hizmetleri pazarında, Adx, AdSense, AdMob aracılığıyla faaliyet göstermektedir. GOOGLE'in SSP hizmetinden elde ettiği gelir aşağıdaki gibidir.

Tablo 8: 2019-2023 Döneminde GOOGLE'in SSP Hizmetinden Elde Ettiği Gelir (TL)

Brüt Gelir (TL)	2019	2020	2021	2022	2023
GOOGLE Toplamı	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Adx	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
AdSense	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
AdMob	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.					

- (255) Tablo 8'e göre, ilgili dönemde, GOOGLE'in SSP pazarında elde ettiği toplam gelir her yıl artış göstererek beş yılın sonunda (.....) TL'den (.....) TL'ye yükselmiştir. Bu gelirin 2023 yılı itibarıyla (.....) TL'si, sadece AdX aracılığıyla elde edilmiştir. Dosya kapsamında da GOOGLE'in SSP platformlarından AdX'i kayırdığı tespit edildiği için yapılan analizde GOOGLE AdX ile rakipler kıyaslanmıştır. Buna göre AdX'in elde ettiği gelirin 2015-2023 dönemindeki seyrine bakıldığında aşağıdaki gibi bir grafik ortaya çıkmaktadır.

Grafik 10: 2015-2023 Döneminde GOOGLE AdX'in Elde Ettiği Gelir

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.

- (256) Yukarıdaki grafikten AdX'in gelirinin 2021 sonrasındaki artışı dikkat çekmektedir. 2022 yılındaki %(.....)'lik büyüme ile en yüksek büyüme oranına ulaşan GOOGLE'in 2022 öncesinde de her yıl gelirini arttırdığı aşağıdaki grafikten daha açık bir şekilde görülmektedir.

¹³² Analizde brüt gelir dikkate alınmıştır.

Grafik 11: 2015-2021 Döneminde GOOGLE AdX'in Elde Ettiği Gelir

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.

- (257) Bu verilere göre AdX'in geliri, 2015 yılında (.....) TL iken her yıl artış göstererek 2023 yılına gelindiğinde (.....) TL büyüklüğüne ulaşmıştır. Bu tablo, AdX'in yıllık ortalama % (.....) büyüdüğünü göstermektedir.
- (258) GOOGLE'in geliri ile rakiplerin geliri kıyaslandığında tüm rakiplerin verisinin 2015 yılından itibaren mevcut olmaması ve olası ihlal tespitinde cezai sorumluluğu etkileyemeyeceği için aşağıdaki analizlerde 2018 yılından itibaren incelenme yapılmıştır. Buna göre 2018-2023 döneminde GOOGLE ile rakiplerin gelirinin büyüklüğü ve seyri aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 9: 2018-2023 Döneminde GOOGLE AdX'in ve Rakip SSP'lerin Elde Ettiği Gelir (TL)

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler.

Grafik 12: 2018-2023 Döneminde GOOGLE AdX'in ve Rakip SSP'lerin Elde Ettiği Gelir

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler.

- (259) Yukarıdaki grafikten, AdX'in 2021 sonrasında gelirindeki büyük artışla birlikte GOOGLE'in 2021 sonrasında rakiplerinden önemli ölçüde farklılaştığı kolaylıkla görülmektedir. Öte yandan 2021 yılı öncesinde de GOOGLE'in rakiplerinin oldukça üstünde gelir elde ettiği aşağıdaki grafikten görülmektedir.

Grafik 13: 2018-2021 Döneminde GOOGLE AdX'in ve Rakip SSP'lerin Elde Ettiği Gelir

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.

- (260) GOOGLE ile rakipler arasındaki makasın en dar olduğu 2018 yılında GOOGLE, en yakın rakibinin (.....) katı gelir elde etmiştir. 2018-2023 döneminde GOOGLE ile rakiplerin elde ettiği brüt gelir aşağıdaki tabloda ayrıca gösterilmektedir.

Tablo 10: 2018-2023 Döneminde GOOGLE AdX'in ve Rakip SSP'lerin Elde Ettiği Gelir (TL)

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler.

- (261) Yukarıdaki tabloya göre 2018 yılından beri her yıl gelirini arttırabilen tek rakip teşebbüs (.....)'dur. 2018 yılında AdX'in geliri, GOOGLE'ın üzerinde rekabetçi baskı kurma imkânı en yüksek olan (.....)'un ve (.....)'ın toplam gelirinden yaklaşık (.....) kat fazla iken 2023 yılında bu fark (.....) kata yükselmiştir. İlgili dönemde, AdX ile rakiplerin büyümesine bakıldığında da GOOGLE AdX'in incelenen tüm rakiplerin toplam gelirindeki büyümeden daha fazla büyüdüğü görülmektedir. 2019 yılında rakip grubunun büyüme oranı GOOGLE'dan daha fazla iken 2023 yılına gelindiğinde GOOGLE tek başına %(.....) büyüme ile beş rakibin gelirlerinde yaşanan büyümeden (%(.....)) çok daha fazla büyüme göstermiştir. Bu veriler programatik reklamcılık pazarının büyüdüğüne ancak artan talebin büyük bir payını GOOGLE'ın aldığına işaret etmektedir.
- (262) SSP hizmeti kapsamında GOOGLE ile rakiplerin yayıncıdan aldığı ortalama komisyon oranına bakıldığında da pazardaki rekabet alanının daraldığı görülmektedir. GOOGLE %(.....)-(.....) gelir payı ile rakiplerine kıyasla daha yüksek fiyat talep etmekte ve yıllar içinde gelir payında bir azalma görülmemektedir. Rakiplerden ADFORM %(.....)-(.....), TEADS %(.....), XANDR %(.....), CRITEO %(.....)-(.....) gelir payı almaktadır. GOOGLE'ın bu yüksek fiyata rağmen gelirini arttırabilmesi, GOOGLE'ın kendini kayırmasının pazara etkisi olarak değerlendirilebilecektir. Şöyle ki, GOOGLE'ın bu davranışı nedeniyle daha fazla gösterim kazanması teşebbüsün yayıncılar karşısındaki pazarlık gücünü arttırarak rakip SSP'lere kıyasla daha yüksek fiyat uygulamasına olanak sağlamıştır. Ayrıca, dosya kapsamındaki verilerden kimi rakiplerin yıllar içerisinde gelir payını koruyamadığı veya arttıramadığı anlaşılmaktadır.
- (263) GOOGLE'ın kendini kayırma davranışının etkisi, gelirin yanı sıra kazanılan gösterim sayısı üzerinden de incelenmiştir. Zira GOOGLE'ın kendi SSP'sine sağladığı avantaj nedeniyle rakiplere olan talebin azalması gelirle bağlantılı olarak rakiplerin kazandığı gösterim sayısını da etkileyebilecektir. Aşağıdaki grafikte, GOOGLE AdX ile rakiplerin 2018-2023 döneminde kazandığı gösterim sayısının seyri gösterilmektedir:

Grafik 14: 2018-2023 Döneminde GOOGLE AdX'in ve Rakip SSP'lerin Kazandığı Gösterim Sayısı

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler.

- (264) Yukarıdaki grafikten GOOGLE'ın kazandığı gösterim sayısının (sattığı gösterim sayısının), 2021 yılı hariç, artış eğiliminde olduğu ve teşebbüsün her yıl rakiplerin çok üstünde bir satış hacmine sahip olduğu görülmektedir. İlgili dönemde GOOGLE ile rakiplerin kazandığı gösterim sayısı aşağıdaki tabloda ayrıca gösterilmektedir.

Tablo 11: 2018-2023 Döneminde GOOGLE AdX'in ve Rakip SSP'lerin Kazandığı Gösterim Sayısı

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler.

- (265) Yukarıdaki tablodan, rakiplerden (.....)'un gösterim sayısının 2022 yılına kadar arttığı ancak 2023 yılında azaldığı, diğer rakiplerin gösterim sayısının da artış yönünde bir istikrar kazanamadığı görülmektedir. Pazarda GOOGLE'dan sonra en fazla gösterim kazanan (.....) ile GOOGLE'ın satış hacmi karşılaştırıldığında ise en yakın rakibin de GOOGLE üzerinde rekabetçi baskı kurma imkânının çok sınırlı olduğu değerlendirilmektedir.

Grafik 15: 2018-2023 Döneminde GOOGLE AdX'in ve En Yakın Rakibinin Kazandığı Gösterim Sayısı

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.

- (266) Yukarıdaki verilere göre, (.....)'un en yüksek büyüme gösterdiği, GOOGLE'ın da gösterim sayısının azaldığı 2021 yılında dahi GOOGLE, (.....)'dan (.....) kat fazla gösterim kazanmıştır.
- (267) Yukarıdaki veriler rakiplerin tüm envanter kaynaklarından elde ettiği gelire ve gösterime dayanmaktadır. Rakip SSP'lerin envanter kaynağı GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu ile sınırlı tutulduğunda da, yukarıdaki sonuçları destekleyecek şekilde, rakiplerin GOOGLE'a kıyasla sınırlı bir talep elde edebildiği tespit edilmiştir. Nitekim, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu pazarında %(.....)'ı aşan pazar payı, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun SSP'ler için önemli bir envanter kaynağı olduğunu göstermektedir. Bu doğrultuda aşağıdaki tabloda, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunda her bir gösterim için rekabet eden GOOGLE'ın ve rakiplerin kazandığı teklif sayısı (gösterim sayısı) incelenmiştir.

Tablo 12: GOOGLE'ın Reklam Sunucusunda GOOGLE'ın ve Rakiplerin Kazandığı Teklif Sayısı

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.

- (268) Yukarıdaki tabloda, *Üçüncü Taraf Başlık Teklifi* ve *GOOGLE Open Bidding* rakip SSP'leri temsil etmektedir. İncelenen dönem boyunca GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu aracılığıyla satılan toplam (.....) adet gösterimin (.....) tanesi GOOGLE SSP'si tarafından kazanılmışken rakipler toplamda sadece (.....) adet gösterim kazanmıştır. Bu verilere göre; rakiplerin en fazla gösterim kazandığı dönemde bile GOOGLE, rakiplerinden (.....) kat fazla gösterim kazanmıştır. GOOGLE ile rakiplerin pazardaki konumu aşağıdaki grafikte ayrıca gösterilmektedir.

Grafik 16: **GOOGLE Yayıncı Reklam Sunucusunda GOOGLE'ın ve Rakiplerin Kazandığı Teklif Sayısı**

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: GOOGLE'dan Elde Edilen Bilgiler.

- (269) Yukarıdaki grafikten rakiplerin kazandığı gösterim sayısının arttığı görülmekle birlikte, GOOGLE SSP'sinin incelenen dönemin tamamında toplam talebin %(.....)'ını ve fazlasını alması, GOOGLE'ın eylemleri sonucunda pazarın GOOGLE ile rakipler arasındaki paylaşımının daha fazla GOOGLE lehine geliştiğini göstermektedir.
- (270) Yukarıda yer verilen tüm bilgiler birlikte değerlendirildiğinde, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun 2019 yılının Eylül ayından itibaren uyguladığı BİFA kuralları çerçevesinde, (i) Open Bidding katılımcılarına uyguladığı %5-10 arasında değişen komisyon ücretlerinin ve (ii) Open Bidding katılımcısı SSP'lere kendi DSP'lerinden gelen teklifleri engelleme yükümlülüğü getirmesinin AdX'e, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından yürütülen gerçek zamanlı ihalelerde rakipleri karşısında haksız avantaj sağladığı, söz konusu kendini kayırma davranışları nedeniyle rakiplerin brüt gelir ve gösterim sayısı bakımından pazardaki rekabetinin zorlaştığı, bu bakımdan GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında hâkim durumunu kötüye kullandığı sonucuna ulaşılmıştır.

I.5.3. Savunmalar ve Savunmalara İlişkin Değerlendirmeler

- (271) GOOGLE tarafından yapılan savunmalar, aşağıda içeriklerine göre sınıflandırılarak değerlendirilmektedir.

I.5.3.1. GOOGLE'ın Yayıncı Reklam Sunucusu Hizmetleri Pazarında Hâkim Durumda Olmadığına İlişkin Savunmalar

I.5.3.1.1. Pazarın Dar Bir Şekilde “Yayıncı Reklam Sunucusu Hizmetleri Pazarı” Olarak Tanımlanmasının Hatalı Olduğuna Yönelik Savunma

- Çok dar bir yaklaşım benimsenerek “çevrim içi görüntülü reklamcılık için yayıncı reklam sunucuları pazarı” şeklinde yanlış tanımlanan pazarın GOOGLE'ın ürünleri üzerindeki temel rekabet kısıtlamalarını dikkate almadığı savunması:

- (272) Soruşturmada GOOGLE'ın (i) kendi DSP'lerinden gelen envanter satın alma taleplerini kendi SSP'lerine ilettiği iddiası ile (ii) yayıncı reklam sunucusu pazarındaki hakimiyetine dayanarak çeşitli uygulamalar aracılığıyla kendi SSP'sine avantaj sağladığı iddiası incelenmiştir. Soruşturmaya konu bu iddialar esasında GOOGLE'ın DSP faaliyetlerine ve yayıncı reklam sunucu hizmetlerine ilişkin faaliyetlerine

dayanmakta olup bu faaliyetler reklam tedarik sürecinin her bir aşamasını oluşturan, birbirini tamamlayan hizmetler olarak değerlendirilmiştir. Bu yönlerdeki değerlendirmenin dayanağını da sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin görüşleri oluşturmaktadır. Teşebbüslerden elde edilen bilgiler ve görüşler doğrultusunda söz konusu hizmetlerin reklamverenler, yayıncılar ve diğer araçlar açısından özelliklerinin ve işlevlerinin farklı olduğu dikkate alınarak söz konusu hizmetlerin hem talep hem de arz yönünden ikame olmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla, söz konusu hizmetlerin, çevrim içi reklam teknolojisi hizmetleri tedarik zincirinde üstlendiği farklı roller sebebiyle ayrı birer ilgili ürün pazarı olduğu kanaatine varılmıştır.

- **Pazar tanımı değerlendirmesinde dikkate alınmayan şirket içi reklam sunucularının üçüncü taraf yayıncı reklam sunucularıyla rekabet ettiği, üçüncü taraf araçlarla aynı yayıncı ihtiyacını karşıladığı ve yayıncıların taleplerini üçüncü taraf reklam sunma araçlarından şirket içi reklam sunma araçlarına kaydırabildiği ve**
- **Yayıncıların, üçüncü taraf yayıncı reklam sunucularının yerine kendi şirket içi reklam sunma araçlarını geliştirebileceği, ayrıca Vox Media ve Washington Post gibi yayıncıların ikili reklam sunucuları (yani hem şirket içi hem de üçüncü taraf) kullanmayı tercih edebildiği savunması:**

(273) Yayıncı tarafı ana reklam teknolojisi hizmetlerinden birisi olan yayıncı reklam sunucuları, yayıncılar tarafından internet siteleri ve mobil uygulamalar gibi çevrim içi mecralarda görüntülü reklam envanterini düzenlemek ve yönetmek üzere gösterilecek reklamlar hakkında kararlar almak ve mevcut reklam envanterinin yayıncının gelirlerini en üst düzeye çıkaracak şekilde nasıl doldurulacağına karar vermek, seçilen reklamları yayımlamak, reklam envanteri için reklamverenin talebini daha iyi anlama imkânı elde etmek amacıyla veri toplamak, analiz etmek ve raporlamak amacıyla kullanılmaktadır¹³³. Bu hizmetlerin, üçüncü taraf reklam sunucuları vasıtasıyla ya da şirket içi reklam sunma araçları geliştirilerek sağlanması mümkündür. Ancak soruşturma kapsamında gerek yayıncı reklam sunucusu pazarında faaliyet yürüten teşebbüslerden gerek yayıncılardan söz konusu sunucuların GOOGLE üzerinde rekabetçi baskı oluşturduğu yönünde herhangi bir bilgi elde edilemediği dikkate alındığında, pazardaki payları ihmal edilebilir düzeyde olan şirket içi yayıncı reklam sunucularının pazar tanımına herhangi bir tesiri olmadığı değerlendirilmektedir. Öte yandan, GOOGLE'ın pazardaki % (.....)'a varan pazar payı dikkate alındığında, pazardaki payları ihmal edilebilir düzeyde olan şirket içi yayıncı reklam sunucularının üçüncü taraf reklam sunucuları ile rekabet ettiği senaryosunda da GOOGLE'ın pazardaki hâkimiyetinin değişmeyeceği açıktır.

- **Doğrudan anlaşmaların, programatik reklamlar üzerinde rekabetçi bir baskı teşkil ettiği, Soruşturma Raporu'nda gerçek zamanlı hedefleme fırsatı olmadığı belirtilmekle birlikte gerçekte bu durumun aksine alıcıların izleyici listelerini Programatik Doğrudan işlemlere uygulayabildiği ve Rapor'da doğrudan anlaşmalar ile programatik reklamlar arasında atıfta bulunulan birtakım özellik farklılıklarının ikame edilebilirlik veya rekabetçi baskı olmadığını göstermek bakımından yeterli olmadığı,**
- **Yayıncıların envanterini doğrudan sattığı, doğrudan reklam satışı yapan yayıncıların SSP ücreti ödemedikleri için bunun cazip bir satış kanalı olduğu ve bu hususun doğrudan satış gücünün maliyetini dengelediği ve**

¹³³ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 107.

envanteri satmak için hangi kanalları kullanacağını yayıncının tercihi olduğu ve

- **GOOGLE'ın küçük yayıncılar da dâhil olmak üzere GAM (Google Ad Manager) yatırımcıları arasında envanterlerini doğrudan satamayan bir kesim olduğundan haberdar olmadığı savunması:**

(274) Çevrim içi reklamcılıkta reklamveren ile yayıncıların birbirleri ile iletişim kurmaları suretiyle gerçekleştirilen reklam envanteri satış yöntemi olan doğrudan anlaşmalar, genellikle yayıncıların premium reklam envanterlerinin satışı için tercih edilmekte ve anlaşmaya ilişkin şartlar reklam teknolojisi hizmetlerinin dışında müzakere edilmektedir. Bununla birlikte, günümüzde görüntülü reklamcılık envanterinin büyük bir kısmının satıldığı programatik anlaşmalarda¹³⁴, doğrudan anlaşmaların aksine, yayıncılar ve reklamverenler arasındaki reklam envanterine ilişkin satış işlemlerinin yüksek derecede otomasyonuna izin veren teknik çözümler kullanılmaktadır. Reklamın kullanıcılara sunulması ile eş anlı ve gerçek zamanlı olarak gerçekleşen bu yöntem; reklamverenlerin, internet sitelerinin ve araçların, kullanıcıları hedeflemek için çeşitli veri kaynaklarından yararlanmalarına olanak tanımakta ve reklamların otomatik olarak satın alınmasını, satılmasını ve sunulmasını sağlamaktadır. Öte yandan, sektörde faaliyet gösteren reklamverenler, yayıncılar ve medya ajansları tarafından iletilen cevabi yazılarda da doğrudan ve programatik anlaşmaların birbirleri ile ikame görülmediği görüşü ağırlıktayken doğrudan anlaşmalarla yapılan satışların birim maliyetlerinin daha yüksek olduğu ve elde edilen gelirin programatik anlaşmalara kıyasla daha düşük olduğu ifade edilmiştir. Bunun yanında, programatik anlaşmaların, doğrudan anlaşmalar ile doldurulamayan envanterleri doldurmak için kullanıldığı, ayrıca programatik anlaşmaların, doğrudan anlaşmalara göre birçok farklı hedefleme olanağı ve çeşitli optimizasyon imkanları sağladığı ve daha geniş kapsamlı ve veriye dayalı pazarlama hizmetleri için kullanıldığı belirtilmiştir. Benzer şekilde reklamverenlerin genel olarak premium içerik, özel sponsorluk, markaya özgü çalışmalar, bazı özel reklam formatları vb. gibi medya stratejilerinde programatik kanalı kullanmadığı, reklam verilen mecranın hususi bir markaya uzun süreli olarak ayrılması gibi kampanyalarda doğrudan anlaşma yönteminin tercih edildiği bilinmektedir¹³⁵. Dolayısıyla programatik ve doğrudan anlaşmalar; yayıncılar tarafından satılamayan reklam envanterini satışa sunmak ve daha fazla gelir elde etmek, reklamverenler tarafından ise farklı kampanyaları yürütmek amacıyla birlikte kullanılabilse de söz konu anlaşma türlerinin maliyetinin ve çalışma biçiminin farklı olmasından dolayı birbirine ikame olmadığı değerlendirilmiştir.

I.5.3.1.2. Hâkim Durum Testinin Gerekliklerinin Karşılanmadığına Yönelik Savunma

- **GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu belirtilen pazar tanımının hatalı yapıldığı, ayrıca geleneksel pazarlarla karşılaştırıldığında, internet arama motorları da dâhil olmak üzere yüksek teknolojili yeni ekonomi alanlarında ve özellikle dinamik bir yapıya sahip olan çok taraflı platform pazarlarında ilgili pazar tanımının bulanıklaştığı,**
- **Yayıncı reklam sunucusu hizmetleri için GOOGLE'ın olası herhangi bir pazardaki konumunun hâkim durum için gerekli olan standardı karşılamadığı, GOOGLE'ın herhangi bir yayıncı reklam sunucusu**

¹³⁴ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 55.

¹³⁵ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 103.

pazarında fiyatları yükseltmek veya kaliteyi düşürmek suretiyle rakiplerinden ve müşterilerinden bağımsız davranamayacağı,

- Kamuya açık verilerde dahi GAM'ın reklam sunucusunun pazardaki birçok rakip yayıncı reklam sunucusu teknolojisinin ve bunları talep eden milyonlarca internet sitesinin olduğu,
- Hâkim durum değerlendirmesi bakımından; pazar payının pazar gücünün tek başına bir göstergesi olmayacağı ve pazar tanımına göre belirlenen pazar payına dayalı bir hâkim durum değerlendirmesinin, potansiyel rakipleri tam olarak dikkate almayabileceği,
- Pazar payı hesaplamalarının GOOGLE'ın savunma haklarını ihlal ettiği ve hatalı olduğu, GAM'ın reklam sunucusuna isnat olunan pazar payının olduğundan fazla gösterildiği, GOOGLE ve üçüncü taraf pazar araştırma şirketi eMarketer'ın verilerine göre, dünya çapındaki tüm reklam gösterimlerinin yaklaşık %(.....)'inin şirket içi reklam sunucuları ve GAM'ın reklam sunucusu dışındaki rakipler tarafından sunulduğu ve
- Yayıncıların, üçüncü taraf reklam sunucularını veya şirket içi reklam sunucularını kullanabildikleri ve yayıncıların talebi için şirket içi araçlarla rekabet halinde olan reklam sunma araçlarının pazar payı hesaplamasında dikkate alınmadığı savunması:

(275) Yayıncı reklam sunucusu hizmetine ilişkin yapılan hâkim durum değerlendirilmesinde, GOOGLE'ın ve rakiplerinin brüt gelir ve toplam gösterim sayısı bazında pazar payı hesaplanmış ve GOOGLE'ın yıllar itibarıyla %(.....)'a varan pazar payı ile hâkim durumda olduğu görülmüştür. Öte yandan, hâkim durum tespitinde pazar payının yanında pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri ile yayıncılar ve reklamverenler açısından alıcı gücü de incelenmiştir. Dolayısıyla, GOOGLE'ın dosya kapsamında incelenen iddia konusu davranışları bakımından yayıncı reklam sunucusu pazarındaki konumu Hâkim Durum Kılavuzu'nda yer verilen unsurlar kapsamında bütüncül bir şekilde ele alınarak GOOGLE'ın önemli pazar gücüne sahip olduğu kanaatine varılmıştır.

(276) Ayrıca, yukarıda da açıklandığı üzere, şirket içi reklam sunucularının pazar payı hesaplamasında dikkate alınmamış olmasının GOOGLE'ın hâkimiyetini değiştirecek nitelikte bir etkisinin bulunmadığı açıktır. Bunun yanında reklam sunucusu hizmetini kendi geliştiren ve bunu üçüncü kişilere satmadan kendi yayıncılık faaliyetlerinde kullanan teşebbüslerin tanımlanan pazar kapsamında rakip teşebbüs olarak yer almayacağı ve hâkim durum değerlendirmesi bakımından ise GOOGLE üzerinde rekabetçi baskı oluşturamayacağı değerlendirilmektedir.

- GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu değerlendirmesine esas olan Grafik 6'nın ve Grafik 7'nin içeriğinin GOOGLE'a sunulmadığı, (a) Kurumun 2015-2023 döneminde brüt gelir bazında GOOGLE'ın pazarın tamamına yakın bir pazar payına sahip olduğu sonucuna neye dayanarak ulaştığının veya (b) Kurumun 2015-2023 döneminde GOOGLE'ın en düşük pazar payının %(.....) olduğu sonucuna neye dayanarak ulaştığının anlaşılamadığı ve bu durumun GOOGLE'ın savunma hakkını ihlal ettiği,
- Ayrıca, Grafik 7'de sunulanlar gibi hacim bazlı pazar paylarının, değer bazlı değerlendirmelere kıyasla pazar dinamiklerini yakalayamadığı,
- GOOGLE/DoubleClick kararında Komisyonun, DoubleClick'in 2006 yılında %(.....)'lik bir pazar payına sahip olmasına rağmen yayıncı reklam

sunucusu pazarının rekabetçi olduğunu tespit ettiği ve Komisyonun değerlendirmesinde pazar payının ötesine geçen bir inceleme yürüttüğü ve DoubleClick'in rakiplerinin fiyat rekabetine ne ölçüde karşılık vermek zorunda olduğunu değerlendirdiği,

- Soruşturma Raporu'nda, Türkiye'de GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarındaki başlıca rakiplerinin TEADS ve ADFORM olduğunun belirtildiği ancak Türkiye'deki diğer rakiplerin dikkate alınmadığı, Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu'nda Türkiye'de faaliyet gösterdiğini kabul ettiği yayıncı reklam sunucuları (ADTECH, AdvertServe, aMVG ve MoPub) ve Gemius AdOcean, Equativ, FreeWheel ve SAS Intelligent Advertising gibi diğer reklam sunucuları da dâhil olmak üzere, GOOGLE'ın Türkiye'de üçüncü taraf reklam sunma araçlarıyla yoğun bir rekabet içinde olduğunun açıklandığı,
- Soruşturmada iddia olunan pazar paylarının yoğun rekabet yerine hâkim duruma işaret ettiğinin ispatı olmadığı,
- GOOGLE'ın hâkim durumda olduğunu göstermek bakımından ispat yükünün Kurumun üzerinde olduğu ancak kategorik olarak gözlemlere ve varsayımlara dayanılmasının usuli bir hata teşkil ettiği ve
- Rapor'daki iddiaların, hâkim durumla ilgili olanlar da dâhil olmak üzere, CMA, ADLC ve ACCC gibi yabancı rekabet otoritelerinin beyanlarına dayandırıldığı ancak yabancı rekabet otoritelerinin değerlendirmelerinin bağlayıcı olmayacağı savunması:

(277) GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarındaki hâkim durumu incelenirken pazar payının yanı sıra pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri ile GOOGLE'ın sunduğu reklam teknolojisi hizmetlerinin alıcısı konumundaki müşterilerinin GOOGLE karşısındaki alıcı gücü bir bütün olarak incelenmiştir. Dolayısıyla yapılan bu incelemede GOOGLE'ın iddia ettiğinin aksine pazar payı hesabının ötesinde diğer kriterler de dikkate alınmıştır.

(278) Tablo 9 ile Tablo 10'da GOOGLE ile yayıncı reklam sunucusu hizmeti sunan rakiplerin pazardan elde ettiği brüt gelir ile pazardaki rekabetin başka bir belirleyicisi olan kazanılan gösterim sayısı bakımından teşebbüslerin konumu değerlendirilmiştir. Dolayısıyla, Soruşturma Raporu'nda da açıkça belirtilen bu yaklaşım karşısında, GOOGLE'ın "*Kurumun 2015-2023 döneminde GOOGLE'ın en düşük pazar payının %(....) olduğu sonucuna neye dayanarak ulaştığının anlaşılamadığı*" savunması yerinde görülmemiştir. Ayrıca rakip teşebbüsler için ticari sır niteliği taşıyan bu verilerin GOOGLE ile paylaşılmaması da rakip teşebbüslerin menfaatlerinin korunabilmesi yönünden hukukun bir gereğidir.

(279) Son olarak, GOOGLE'ın rakip kümesinin dar tutulduğu yönündeki savunmasına da katılmak mümkün olmamıştır. Zira ilgili savunmada dayanak gösterilen "*Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu'nda Türkiye'de faaliyet gösterdiğini kabul ettiği yayıncı reklam sunucuları (ADTECH, AdvertServe, aMVG ve MoPub) ve Gemius AdOcean, Equativ, FreeWheel ve SAS Intelligent Advertising gibi diğer reklam sunucuları da dâhil olmak üzere, GOOGLE'ın Türkiye'de üçüncü taraf reklam sunma araçlarıyla yoğun bir rekabet içinde olduğunun açıklandığı*" yönündeki açıklama gerçeği yansıtmamaktadır. Anılan Sektör İncelemesi Ön Raporu'nda "*...Google, DoubleClick ile yayıncı reklam sunucusu pazarında lider konumundadır. Sektör raporu kapsamında paydaşlardan edinilen bilgilere göre 2021 yılı itibarıyla Türkiye'de Google'ın yayıncı reklam sunucusu olarak pazar payı %(....)*"

arasındadır.¹³⁶” denilerek GOOGLE’ın pazardaki rakiplerinin rekabetçi baskısı ile karşılaşmadığı vurgulanmaktadır. Bunun yanında, Sektör İncelemesi Ön Raporu’nda mevcut olmasına rağmen soruşturmada dikkate alınmadığı iddia edilen yayıncı reklam sunucularının yalnızca birer yayıncı tarafından kullanıldığı, GOOGLE’ın ise soru iletilen yayıncıların tamamı tarafından kullanıldığı sektör incelemesi sonuçlarından görülmektedir¹³⁷. Bu itibarla, GOOGLE’ın pazardaki %(.....)’a varan pazar payı göz önünde bulundurulduğunda, pazardaki payları ihmal edilebilir düzeyde olan teşebbüslerin dikkate alınmamış olmasının varılan sonucu değiştirmeyeceği değerlendirilmektedir.

- **GOOGLE’ın diğer reklam sunma araçlarından gördüğü rekabetin dikkate alınmadığı ve Rapor’da atıfta bulunulan ve uygulamada tek bir yayıncı reklam sunucusunun kullanıldığını, onun ise GAM olduğunu belirten cevap dilekçelerindeki söz konusu cevapların gerçeği yansıtmadığı,**
- **Dosyada, yayıncıların reklam sunucularını GAM’ın reklam sunucusunun iddia edilen hâkim durumundan ziyade hangi rakibin kendilerine en iyi hizmeti sunduğuna göre seçtiklerine dair bulguların mevcut olduğu,**
- **Pazara girişin ve pazarda büyümenin önündeki yüksek engellere ilişkin değerlendirmelerde, yayıncıların rakip reklam sunucularını değiştirdiğine ve büyüttüğüne dair delillerin dikkate alınmadığı,**
- **Yayıncıların kendi yayıncı reklam sunucularını geliştirebilmesinin, Kevel gibi hizmetler aracılığıyla mümkün olduğu,**
- **GAM’ın reklam sunucusunun ücret yapısının reklam sunmanın metalaşmış doğasını yansıttığı, yayıncının belirli bir aydaki hacmine göre azalan, sunulan gösterim başına nispeten düşük bir sabit ücret aldığı ve bu fiyatlandırmanın pazar gücüne ilişkin iddialarla tutarsızlık teşkil ettiği,**
- **Yayıncı reklam sunucularının sağlanmasına ilişkin rekabet yoğunluğunun nitelendirilmesinde hataya düşüldüğü,**
- **Rapor’daki bulguların pazara giriş engellerini olduğundan fazla gösterdiği,**
- **Hakim durum değerlendirmesinin GOOGLE’ın yayıncı müşterilerinin ne derece sofistike olduklarını ve GOOGLE karşısındaki alıcı güçlerini göz ardı ettiği,**
- **GOOGLE’ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarındaki pazar payına ve “GOOGLE’ı tek kaynak” olarak gören teşebbüslerden gelen cevap dilekçelerine işaret edilerek müşterilerin alıcı gücüne sahip değerlendirildiği ancak işaret edilen hususların GOOGLE’ın müşterilerinin alıcı gücüne sahip olmadığını gösteremediği ve**
- **Değerlendirmede; (a) GOOGLE’ın yayıncı müşterilerinin çoğunun son derece sofistike oldukları, GAM’ın 2022 yılında Türkiye’deki reklam sunucusu gösterimlerinin neredeyse %(.....)’inin, AdX’ten yılda (.....) doların üzerinde gelir elde eden yayıncılardan geldiği, (b) her büyüklükteki yayıncının, üçüncü taraf yayıncı reklam sunucularının yerini alacak şirket içi reklam sunma araçları geliştirebildiği, (c) yayıncıların reklam sunma talebini şirket içine taşımasının yarattığı dengeleyici gücün, reklam sunucusu pazarında var olan yoğun fiyat**

¹³⁶ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 239.

¹³⁷ Çevrim İçi Reklamcılık Sektör İncelemesi Ön Raporu, s. 135.

rekabetinden anlaşılabilceğı gerçeklerinin dikkate alınmadığı savunması:

- (280) Yayıncı reklam sunucusu hizmetleri bakımından GOOGLE'ın ve rakiplerinin pazar payları karşılaştırıldığında, GOOGLE'ın 2015-2023 dönemi için pazar paylarının seyrinin başka bir unsur incelenmeksizin tek başına hâkim durum tespitine yetecek düzeyde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, değerlendirmede pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri ile GOOGLE'ın sunduğu hizmetlere ilişkin alıcı gücü de dikkate alınmıştır. Öncelikle, pazara giriş engelleri bakımından görüşüne başvurulmuş sektör oyuncularından; yayıncı reklam sunucularının ticari anlamda kârlılığı sağlayabilmesi için aylık milyarlarca görüntülenmeyi yönetmesi ve bunu kaldıracak bir altyapıya sahip olması gerektiği ve GOOGLE'ın çok büyük ölçekte kullanıcı verisine sahip olmasının yanı sıra özellikle arz sürecini kontrol etmek ve kendi çevrim içi reklam borsasına ve DSP'lerine erişim avantajları sağlamak için uzun süredir birlikte hareket ettiği yayıncı reklam sunucusu Google Ad Manager aracılığıyla pazarın arz tarafında hâkim durumda olduğu ifade edilmiştir. Sektör oyuncularının görüşlerine paralel olarak, pazara girebilmenin önemli ölçüde teknolojik altyapı yatırımları gerektirmesi nedeniyle rekabetçi bir reklam sunucusu geliştirmenin önemli bir yatırım miktarı gerektirdiği ve pazarda GOOGLE gibi önemli bir hacme ulaşmış teşebbüsün varlığının, işletmelerin pazarda tutunabilmesi için gerekli olan talebe/envantere ulaşmasının önünde engel oluşturma potansiyeline sahip olduğu anlaşılmıştır. Bununla birlikte, dosya kapsamında Türkiye'deki yayıncıların birden fazla yayıncı reklam sunucusu kullanma eğilimlerine bakıldığında, görüşüne başvurulmuş teşebbüslerin birçoğunun, uygulamada Google Ad Manager olmak üzere tek bir yayıncı reklam sunucusu kullandığı, dolayısıyla tekil erişim eğiliminin baskın olduğu ve bu durumun GOOGLE'ın pazar gücüne katkı sağladığı kanaatine varılmıştır. Pazarda tekil erişimin yaygın olmasının ve yüksek geçiş maliyetlerinin, pazara girişin ve pazarda genişlemenin önünde bir engel oluşturmalarının yanı sıra pazardaki yayıncıların çoğunluğunun GOOGLE'ı tek kaynak olarak görmesinin, yayıncıların GOOGLE karşısında pazarlık gücü elde etme imkânlarını da kısıtlayabileceği değerlendirilmiştir. Ayrıca, reklam teknolojisi hizmetleri zincirinin hemen hemen her aşamasında dikey bütünleşik bir yapı ile faaliyet gösteren GOOGLE'ın, pazarda çok sayıda yayıncıyla birlikte çalışması ve yüksek gelirler elde etmesi nedeniyle, yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu sonucuna varılmıştır.
- (281) Bazı teşebbüslerin GOOGLE reklam sunucusunu özellikle hizmetin etkinliği sebebiyle tercih etmelerinin, GOOGLE'ın pazardaki hâkim durumunu değiştirmeyeceği değerlendirilmektedir. Hâkim durum değerlendirmesi bakımından elde edilen bilgiler doğrultusunda pazarda faaliyet sürdüren teşebbüslerin reklam sunucusu değiştirme eğiliminin çok sınırlı olduğu tespiti ve çevrim içi reklamcılık pazarının oyuncuları bakımından tek kaynağın GOOGLE olarak görüldüğü dikkate alındığında yayıncılar nezdinde bir alıcı gücünden bahsedilemeyeceği açıktır.
- (282) Son olarak, savunmanın farklı yerlerinde alternatif reklam sunucuları ve söz konusu sunucuların oluşturdukları rekabetçi baskı üzerinde durulmuş olsa da sektör oyuncularından bu yönde herhangi bir bilgi elde edilememiştir.

I.5.3.2. GOOGLE'ın İsnat Olunan Davranışlarının Kötüye Kullanma Teşkil Etmediğine İlişkin Savunmalar

I.5.3.2.1. GOOGLE'a Getirilmeye Çalışılan Mal Verme Yükümlülüğünün Hukuki Şartları Karşılanmadığına Yönelik Savunma

- Soruşturma konusu eylemlerin sözleşme yapma zorunluluğu/mal verme yükümlülüğü çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği, Rapor'daki değerlendirmelerin mal verme yükümlülüğü testinin zorunluluk koşulunu yerine getirmediği ve GAM'ın "**zorunlu nitelikte olmadığı**" savunması:

(283) Grafik 6'da; GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu pazarında 2015 yılında tekel konumunda olduğu, 2016, 2017 ve 2018 yıllarında rakibi (.....)'un pazar payı kazanması sebebiyle GOOGLE'ın minimal ölçekte (%(.....)-(.....)) pazar payı kaybettiği, 2019 yılında ise pazar payının (.....) puan gerilemeyle %(.....)'e düştüğü, anılan zaman diliminde rakibi (.....)'un %(.....) pazar payına eriştiği, ancak takip eden yıllarda GOOGLE'ın yeniden %(.....) pazar payına ulaştığı ve rakiplerinin ilgili dönemde pazar payı kaybettiği gösterilmiştir.

(284) GOOGLE'ın rakiplerine kıyasla yüksek pazar payına sahip olması, bu pazar payını zaman içinde koruması, piyasanın pazara giriş ve pazarda büyüme açısından birtakım zorluklar içermesi ve pazarda GOOGLE'ın gücünü dengeleyecek nitelikte bir alıcı gücünün bulunmaması sebebiyle GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu tespit edilmiştir. GOOGLE, hâkim durumda bulunması nedeniyle rekabeti kısıtlayıcı davranışlarının önlenebilmesi adına belli yükümlülöklere tabi tutulabilecektir.

(285) Madde gerekçesinde de açıkça yer bulduğu üzere, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan hâkim durumun kötüye kullanılması halleri tahdidi değildir. Dolayısıyla söz konusu dışlama teorilerden mutlaka birinin ispatlanması yönünde bir yükümlölükten söz edilemeyecektir. Bu doğrultuda, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu pazarındaki gücünü SSP hizmetleri pazarına aktarması davranışı, kendini kayırma teorisi çerçevesinde değerlendirilmiştir. Yukarıda ifade edildiği üzere, SSP'ler faaliyet gösterebilmek için yayıncı reklam sunucularına ihtiyaç duymaktadır ve Türkiye'deki yayıncıların büyük bir kısmı GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetlerini tek kaynak olarak görmektedir. Bu çerçevede GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetlerini yürütürken kendi SSP hizmetleri lehine gerçekleştirdiği davranışların GOOGLE'ın SSP hizmetleri pazarındaki rakipleri üzerinde dışlayıcı etkiye sahip olduğu kanaatine varılmıştır.

- **Tüketici zararının; fiyat artışı, ürün kalitesindeki ve yenilik düzeyindeki düşüşler, mal ve hizmet çeşitliliğinde azalışlar şeklinde gerçekleşebildiği ancak mevcut soruşturmada bu hususların hiçbirisinin söz konusu olmadığı ve**
- **Kurulun yerleşik uygulamasında tüketici zararını değerlendirirken, ilgili pazarda sözleşme yapmayı reddetmenin müşteriler açısından olumsuz sonuçlarının, mal verme yükümlölüğü nedeniyle zaman içinde ortaya çıkan olumsuz sonuçlardan daha ağır basıp basmadığını da incelediği ancak mevcut soruşturmada, GAM'ın reklam sunucusunun SSP'lere, yayıncılara ve tüketicilere sağladığı faydaların dikkate alınmadığı savunması:**

(286) Bir davranış türü, kısa vadeli rekabeti veya yeniliği artırarak kısa vadede tüketici refahını artırabilecek iken uzun vadede tüketici refahı pahasına, gelecekte rekabet

etme ve/veya yenilik yapma yeteneğini ve güdüsünü azaltabilecektir¹³⁸. Bu nedenle tüketici zararının tespitinde hem mevcut durumun hem de gelecekte oluşabilecek etkilerin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Soruşturmada, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu pazarındaki eylemleriyle SSP hizmetleri pazarındaki rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı tespit edilmiştir. GOOGLE'ın bu davranışlarını sürdürdüğü durumda rakiplerin, GOOGLE'ın SSP'si ile etkin bir şekilde rekabet edemeyeceği ve uzun vadede reklamverenlerin ve/veya yayıncıların bundan zarar göreceği aşikârdır.

I.5.3.2.2. GOOGLE'ın Yayıncı Reklam Sunucusu Aracılığıyla AdX'i Kayırmadığına Yönelik Savunma

- Yayıncıların AdX'i kullanmadan GAM'ın reklam sunucusunu kullanabildikleri ve AdX'e hiç çağrı yapmadan üçüncü taraf SSP'lere çağrı yapmayı özgürce seçebildikleri, Rapor'da belirtilen tüm avantajların yalnızca yayıncı AdX'e çağrı yapmayı seçerse geçerli olacağı,
- Rapor'da, (i) AdX'e "çağrı yapılmasının zorunlu" (*must-call*) olduğunun gösterilmediği, AdX için iddia edilen avantajların hiçbirinin, yayıncının AdX'e çağrı yapmamayı seçmesi durumunda ortaya çıkmadığı (ii) hatta bunun iddia edilmediği ve (iii) AdX'in hâkim durumda olduğu hususunun da bu bağlamda ileri sürülmediği, AdX'e özgü talebin sınırlı olduğu ve AdX'in birçok SSP rakibiyle karşı karşıya bulunduğu savunması:

(287) Her ne kadar yayıncılar AdX'e çağrı yapma noktasında serbest bırakılmışlarsa da, yukarıda detaylı şekilde açıklanan sistem çerçevesinde AdX'e çağrı yapılması yayıncıların ekonomik faydasıdır. Zira bir yayıncı AdX'e çağrı yapmak zorunda olmasa dahi GOOGLE'ın avantajlı pozisyonu nedeniyle AdX'le çalışmaktan vazgeçmek için bir sebebi olmayacaktır. Dolayısı ile GOOGLE'ın bu savunması yerinde görülmemiştir.

(288) Mevcut sistem içerisinde avantajlı durumda olduğu açık olan AdX'e çağrı yapılmasının zorunlu unsur olduğunun gösterilmesi gerekmemektedir. Zira kendini kayırma teorisi bakımından bir zorunluluk unsuru aranmamaktadır. Dolayısıyla, AdX'e çağrıda bulunulması zorunlu bir unsur olarak değerlendirilmemiştir. Ayrıca GOOGLE'ın avantajlı durumu dikkate alındığında, teşebbüsün pazarda birçok rakip SSP ile rekabet etmesinin de ortaya çıkan rekabetçi endişeleri azaltmayacağı değerlendirilmektedir.

- Rapor'da, GAM'ın reklam sunucusunun, başlık teklifi kanalında rakip SSP'ler tarafından verilen tekliflere kıyasla AdX tarafından verilen teklifleri, mevcudiyeti iddia edilen "son bakış" avantajı ile kayırdığının değerlendirildiği, GAM'ın reklam sunucusunun, gösterim için aday olarak seçilen kalan satır ögesinin fiyatını AdX'e doğrudan gerçek zamanlı entegrasyona sahip olduğu SSP'lerle paylaşmasının yalnızca teknik olarak mümkün olduğu, GOOGLE'ın, Open Bidding'i başlattığında üçüncü taraf SSP'lerle gerekli gerçek zamanlı entegrasyonu kurduğu savunması:

(289) Rapor'da başlık teklifi öncesi dönemde dinamik tahsisin gerçek zamanlı teklif vermeyi engelleyerek AdX'e avantaj sağladığı iddia edilmemiştir. Başlık teklifi teknolojisi öncesinde diğer SSP'ler tahmini/potansiyel teklifleriyle değerlendirilirken AdX gerçek teklifini iletebilmektedir. BİFA kurallarının uygulanmasına kadar olan süreçte

¹³⁸ CREMER, J. vd. (2017), "Internet Platforms and Non-Discrimination Project Report", CERRE, s. 10-11.

GOOGLE tarafından bu imkân kendi lehine kullanılmıştır. BİFA kurallarının uygulamaya konulmasının ardından ise Open Bidding katılımcısı SSP'leri; ücretsiz başlık teklifi çözümlerine katılan SSP'ler ve AdX karşısında, dezavantajlı bir konuma getirecek birtakım düzenlemeler yapılmıştır.

- Rapor'da, GAM'ın reklam sunucusunun, rakip SSP'lerin kendileriyle dikey olarak entegre olan DSP'lerden teklif almasını engelleyerek Open Bidding kanalında rakip SSP'ler tarafından verilen tekliflere kıyasla AdX tarafından verilen teklifleri kayırdığı değerlendirilmiş olmakla birlikte, GOOGLE'ın, reklam satın alma araçları da işleten SSP'lere kendi hizmetlerine davrandığından farklı davranmadığı, hiçbir reklam satın alma aracının (GOOGLE'ın kendi reklam satın alma araçları dâhil) Open Bidding'e katılmadığı,
- Rapor'da, 2019 yılının Eylül ayından bu yana yayıncı reklam sunucusu tarafından uygulanan birleştirilmiş ilk fiyat açık artırması (BİFA) kuralları çerçevesinde, Open Bidding katılımcısı SSP'lere kendi DSP'lerinden gelen teklifleri engelleme yükümlülüğü getirdiği için GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından yürütülen gerçek zamanlı açık artırmalarda rakiplerine göre haksız bir avantaja sahip olduğunun değerlendirildiği, ancak bu sözleşme hükmünün Open Bidding'in reklam satın alma araçları tarafından değil, tasarlandığı gibi SSP'ler tarafından kullanılmasını sağlamayı amaçladığı, reklam satın alma araçlarına da sahip olan birçok SSP ihale katılımcısı (Open Bidder) olduğu, bu durumun da ilgili sözleşme hükmünün, reklam satın alma araçlarına da sahip olan SSP'ler için bile Open Bidding kullanmanın önünde bir engel teşkil etmediğini gösterdiği, üçüncü taraf SSP'lerin kendi DSP'lerinden başlık teklifi yoluyla BİFA'ya teklif gönderebildikleri savunması:

(290) Yukarıda, GOOGLE tarafından Open Bidding kanalına, bazı koruma önlemleri ve politikalar çerçevesinde reklam satın alma araçlarının erişiminin engellendiği tespitine yer verilmiştir. Bu bağlamda hem DSP hem SSP hizmeti sunan teşebbüslerin, söz konusu durumun getirdiği avantajlardan yararlanamadığı ama GOOGLE'ın bu durumdan belli bir avantaj elde ettiği değerlendirilmiştir. Savunmaya ilişkin cevapların yer aldığı diğer başlıklarda da ifade edildiği üzere; GOOGLE tarafından yapılan açıklamanın, Open Bidding kapsamında bir SSP'nin kendi DSP'sinden aldığı teklifleri iletilmesiyle üçüncü taraf DSP'lerden gelen teklifleri iletilmesi arasındaki farkı açıklamakta yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir.

I.5.3.2.3. Liyakate Dayalı Rekabetin Kötüye Kullanma Teşkil Etmediğine Yönelik Savunma

- Soruşturmada, GOOGLE'ın ürünlerinin kalitesini artırmak ve adil ve kurallar çerçevesinde liyakate dayalı rekabet etmek için geliştirdiği ürün tasarımlarının kötüye kullanma olarak değerlendirildiği, ancak adil ve kurallar çerçevesinde liyakate dayalı rekabetin kötüye kullanma teşkil etmeyeceği savunması:

(291) Önceki bölümlerde izah edildiği üzere, GOOGLE'ın ürün tasarımı rekabet karşıtı çeşitli etkilere sebep olmaktadır. Bu bağlamda, GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği tespit edilen söz konusu rekabet karşıtı davranışlarının ortadan kaldırılması ve rekabetçi ortamın yeniden tesis edilmesi gerekmektedir.

- Başlık teklifinin başlangıcından itibaren yayıncıların GAM'ın reklam sunucusuyla başlık teklifini kullanabildiği, dinamik tahsise göre, başlık teklifini temsil eden bir kalan satır ögesinin (ister teklifin gerçek değeri ister yayıncı tarafından teklifin gerçek değerinden daha yüksek olacak şekilde “artırılmış” bir değer olsun), yayıncı envanteri için AdX'ten ve diğer kalan satır ögelerinden gelen tekliflerle rekabet edebildiği,
- Başlık teklifinin kısa vadede yayıncıların gelirlerinin artmasına yol açmadığı ancak böyle bir potansiyele sahip olsaydı bile yayıncılar, reklam alıcıları ve kullanıcılar üzerinde dolandırıcılık, kötü amaçlı yazılım ve spam, gecikme, faturalandırma tutarsızlıkları, kullanıcı güveni ve gizlilik sorunları, reklam alıcısı güveninin zarar görmesi ve teklif verenlerin güvenlik endişeleri gibi ciddi zarar riskleri taşıdığı, GOOGLE'ın, o dönemde, başlık teklifinin açık internette reklamdan para kazanma oranının düşmesine yol açacağından ve sahip olunan ve işletilen reklam satın alma araçlarına daha fazla iş akmasına neden olacağından endişe duyduğu,
- GOOGLE'ın açık gösterim ekosisteminin öğretide “ortak varlıkların trajedisi” olarak adlandırılan kavrama yönelik özellikleri barındırmasından çekindiği, yayıncıların ve SSP'lerin de daha yüksek verim alabilmek için açık internetin var olmasını sağlayan finansman mekanizmasına zarar veren uygulamalarda bulunduğu, başlık teklifi ile ilgili endişelerine rağmen GOOGLE'ın başlık teklifini kullanmayı tercih eden yayıncıların kararlarına saygı duyduğu, GOOGLE'ın yayıncıların GAM'ın reklam sunucusunda kalan satır ögelerini yapılandırarak bir başlık teklifi açık artırmasının ardından GAM'ın reklam sunucusuna bilgi aktarmasını engellemek için herhangi bir adım atmadığı, GOOGLE'ın yayıncıların istedikleri takdirde GAM'ın reklam sunucusunun yanı sıra başlık teklifini kullanmalarına olanak sağladığı ve başlık teklifi uygulamalarını desteklemek için birçok yayıncının satır ögesi limitlerini aktif olarak artırdığı, GOOGLE'ın reklam sunucusunun işleyişini başlık teklifini dezavantajlı hale getirecek şekilde değiştirmedeği savunması:

- (292) GAM yayıncılara, başlık teklifi ihalesinde kazanan teklifin AdX'e taban fiyat olarak iletilebilmesini sağlamaktadır. Bu durumda, başlık teklifi katılımcısı olan SSP'ler rekabetçi açıdan dezavantajlı konumda olurken aynı zamanda başlık teklifi katılımcısı olmayan üçüncü taraf SSP'ler de AdX karşısında dezavantajlıdır. Zira başlık teklifinin kazanan teklifi (ya da yayıncı tarafından daha yüksek değerli bir satır ögesi) yalnızca AdX'e taban fiyat bilgisi olarak iletilmektedir.
- (293) Başlık teklifi teknolojisi yayıncılar tarafından benimsenmiştir. Teknolojinin ilk zamanlarında taşıdığı risklerin orta/uzun vadede çözüme kavuşturulması mümkündür. Her halükarda salt AdX'in başlık teklifi teknolojisini desteklememesi rekabet hukuku kapsamında bir ihlal olarak değerlendirilmemektedir. Başlık teklifi teknolojisinin işleyiş biçimi, GOOGLE'ın AdX'i başlık teklifi teknolojiyle entegre etmemesi ve dinamik tahsis işlevinin işleyişi bir bütün halinde AdX'e rakipleri karşısında avantaj sağlamaktadır.
- (294) Bu noktada GOOGLE'ın başlık teklifi teknolojisinin işleyiş biçimi üzerinde bir söz hakkına sahip olmadığı ve kendi SSP'si AdX'i başlık teklifi teknolojisini destekleyecek bir biçimde düzenleme yükümlülüğü altında olmadığı (teşebbüs hürriyeti/sözleşme hürriyeti) kabul edilse dahi, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu Ad Manager'in dinamik tahsis işlevinin AdX'e rakipleri karşısında açıkça benzersiz bir avantaj

sağladığının bilincinde olması gerektiği, hatta bilincinde olmamasının mümkün olmadığı, hâkim durumdaki teşebbüsün özel sorumluluğu gereği bu avantajı ortadan kaldırmanın GOOGLE'ın yükümlülüğü olduğu değerlendirilmektedir.

- **GOOGLE'ın dinamik gelir paylaşımını rekabet yanlısı bir yenilik olarak geliştirdiği, dinamik gelir paylaşımının AdX'te Ağustos 2015'te başlatılan ve son bakış ile ilgisi olmayan, rekabet yanlısı bir satış tarafı optimizasyonu özelliği olduğu, dinamik gelir paylaşımının AdX'in bazı açık artırmalarda gelir payını değiştirmesine olanak tanıyarak daha fazla işlemin gerçekleşmesini sağladığı, GOOGLE'ın AdX'in gelir payını düşürerek reklam alıcılarının tekliflerinin yayıncıların taban fiyatını geçmesini sağladığı savunması:**

(295) Dinamik tahsis işlevinin ve dinamik gelir paylaşımı işlevinin birlikte mevcut olmasının AdX'e rakipleri karşısında avantaj sağlamasının mümkün olduğu, AdX'in dinamik tahsis işlevi kapsamında kendisine iletilen taban fiyatı aşmak ve gösterimi kazanmak için dinamik gelir paylaşımı işlevinden yararlanmasının rekabetçi sürece zarar vereceğinin açık olduğu değerlendirilmektedir. AdX'in teklifi nihai olarak belirleyen taraf olmamasına karşın, taban fiyat bilgisini alıcı konumundaki DSP'lere iletmesi ve DSP'lerin bu bilgiye göre tekliflerini optimize etmesini sağlaması mümkündür. Ayrıca dinamik gelir paylaşımı işlevi sayesinde AdX'in gelir payını değiştirerek GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından kendisine iletilen taban fiyatı aşması mümkün olmaktadır.

- **GOOGLE'ın başlık teklifiyle rekabet etmek için başlık teklifine cevap olarak Open Bidding'i geliştirdiği, Open Bidding'in tıpkı dinamik tahsisin tarihsel olarak şelale sistemini daha fazla rekabete açması gibi rekabetin önünü açtığı ve başlık teklifine yenilikçi ve daha güvenli bir alternatif sunduğu, Open Bidding'in pek çok durumda, küçük SSP'lerin başka türlü ulaşabileceklerinden çok daha fazla yayıncıya ulaşmalarına yardımcı olduğu, Open Bidding'in hem yayıncılar hem de rakip SSP'ler için isteğe bağlı olduğu, Open Bidding'in üçüncü taraf SSP'lerin GAM'da rezerve edilen satır öğelerine ve AdX alıcılarına karşı gerçek zamanlı bir açık artırmada rekabet etmesine olanak tanıdığı, söz konusu teknolojinin yayıncıların üçüncü taraf SSP'leri standart gerçek zamanlı teklif çağrılarını kullanarak gerçek zamanlı fiyatlarla teklif vermeye davet etmelerine olanak tanıdığı, Open Bidding'in SSP'ler arasında gerçek zamanlı rekabete olanak tanırken başlık teklifi ile ilişkili birçok riski önleyen rekabet yanlısı bir yenilik olduğu savunması:**

(296) Open Bidding'in salt varlığı rekabetçi endişelere sebep olmamakla birlikte söz konusu yeni sistemin getirdiği çeşitli rekabetçi sorunlar bulunduğu değerlendirilmektedir. Şöyle ki, yukarıda da yer verildiği üzere, GOOGLE, AdX'ten alınmayan ancak rakip SSP'lerin tekliflerinden kesilen Open Bidding ücreti ve Open Bidding'e katılan SSP'lerin dikey olarak entegre olduğu DSP'lerden teklif almasının engellenmesi gibi çeşitli eylemlerle Open Bidding'i kendi lehine avantaj oluşturacak şekilde kullandığı tespit edilmiştir.

1.5.3.2.4. Son Bakışın Bir Kötüye Kullanma Teşkil Etmediğine Yönelik Savunma

- **Son bakışın GAM'ın reklam sunucusunun bir özelliği olmadığı, aksine yayıncıların, başlık teklifi açık artırmasını, GAM'ın reklam sunucusuna çağrı yapılmadan önce gerçekleşecek şekilde yapılandırmasının bir sonucu olduğu, dinamik tahsisin ise yayıncı gelirlerini artıran rasyonel**

ve rekabet yanlısı bir yenilik olduğu, GAM'ın reklam sunucusu taban fiyatını, başlık teklifi sahipleriyle teknik olarak paylaşmadığı için bir kayırmanın söz konusu olmadığı, GOOGLE'ın adil ve kurallar çerçevesinde liyakate dayalı rekabet ettiği ve GAM'ın reklam sunucusunun işlevlerinden herhangi birini son bakışa yol açacak şekilde değiştirmedeği savunması:

(297) Soruşturma kapsamında, GOOGLE'ın başlık teklifi teknolojisinin geliştirilmesinden sonra ilgili teknolojiyi hedef alarak ya da bir eylem değişikliğine giderek kendisine avantaj sağladığı yönünde bir değerlendirme yapılmamıştır. Nitekim başlık teklifi teknolojisinin yaygınlaştığı dönem öncesinde de GOOGLE'ın, dinamik tahsis işlevinin yalnızca AdX'e gerçek teklifini iletme imkânı tanınması sebebiyle üçüncü taraf SSP'ler karşısında avantaj elde ettiği anlaşılmaktadır. Diğer yandan GOOGLE, başlık teklifi teknolojisini desteklememe kararı almıştır. Dinamik tahsis işlevinin çalışma prensipleriyle birleştiğinde, bu kararın, GOOGLE'ın yayıncı sunucusunun kullanıldığı durumlarda AdX'e başlık teklifine katılan üçüncü taraf SSP'ler karşısında haksız bir avantaj sağladığı değerlendirilmiştir. Başlık teklifi teknolojisinden sonra dinamik tahsis işlevinin, başlık teklifi ihalesinin kazanan teklifini AdX'in taban fiyat olarak kullanabilmesini sağladığı ve AdX'in üçüncü taraf SSP'lerin aksine, bu taban fiyatı geçmek için her zaman gerçek teklif verme imkânına sahip olduğu ortaya koyulmuştur. Bu durum son bakış avantajı olarak adlandırılmaktadır.

(298) Dolayısıyla, GOOGLE'ın başlık teklifi teknolojisinin katılımcısı olmamayı tercih etmesi, tek başına rekabet karşıtı bir davranış olarak değerlendirilmemektedir. GOOGLE'ın bu tercihinin dinamik tahsis işlevinin çalışma biçimiyle birleşmesi neticesinde GOOGLE, rakip SSP'lerin tekliflerini kendi SSP'si AdX'in teklifini belirlemek adına kullanmıştır. Söz konusu durum AdX'e rakipleri karşısında, rakipleri tarafından telafi edilemeyecek bir avantaj sağlamıştır.

- Son bakışın AdX'e herhangi bir avantaj sağlamış olduğunun gösterilmediği ve başlık teklifi alıcılarının tekliflerini ilk gören yayıncılardan elde ettiği avantajın hesaba katılmadığı savunması:

(299) Son bakış, başlık teklifi ihalesinin kazanan teklifini taban fiyat olarak kullanabilme ve bu taban fiyatı geçmek için her zaman gerçek teklif verme imkânı oluşturarak AdX'e rakipleri karşısında haksız bir avantaj sağlamaktadır.

(300) GOOGLE'ın başlık teklifi alıcılarının tekliflerini ilk gören yayıncılardan elde ettiği avantajın hesaba katılmadığı yönündeki savunmasına istinaden, ilgili iddianın beyandan ibaret olduğu ve GOOGLE tarafından, bu durumun başlık teklifi katılımcılarına AdX karşısında ne şekilde avantaj sağladığının somut delillerle açık bir şekilde ortaya koyulamadığı değerlendirilmektedir. Öte yandan yayıncıların başlık teklifi alıcılarından gelen teklifleri öncelikli olarak görmesinin GOOGLE nezdinde kendi SSP'lerine önemli bir dezavantaj yarattığı şeklinde değerlendirilmesi halinde, GOOGLE'ın başlık teklifi teknolojisinin bir parçası olmasının önünde bir engelin bulunmadığı, bunun tamamen GOOGLE'ın iş stratejisiyle ilişkili olduğu, AdX'in başlık teklifiyle uyumlu olacak şekilde yapılandırılabilmesi ve AdX'in başlık teklifi katılımcısı olabileceği değerlendirilmektedir.

- OpenX, Adform ve Smart AdServer gibi diğer reklam sunucularının da kendi SSP'lerini GAM'ın reklam sunucusundaki AdX'inkine benzer bir duruma sokacak dinamik tahsise benzer özelliklere sahip olduğu, bu durumun söz konusu özelliğin adil ve kurallar çerçevesinde liyakate dayalı rekabet edilmesi ile tutarlı olduğunu gösterdiği savunması:

- (301) OpenX, AdForm ve Smart Adserver gibi rakip yayıncı reklam sunucularının işleyiş biçiminin dinamik tahsis benzer olması, dinamik tahsis işlevinin liyakate dayalı rekabetçi bir süreç oluşturduğunu göstermemektedir. Ayrıca diğer yayıncı reklam sunucularının dinamik tahsis işlevine benzer süreçlerin dışında da açıkça kendi SSP'lerinin avantajlı konumda olmasını sağlayacak işlevler sunması mümkündür. Zira 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir ihlalden bahsedilebilmesi için, hâkim durum ve kötüye kullanma unsurlarının birlikte sağlanması gerekmektedir.
- (302) GOOGLE'ın 2015 yılından itibaren Türkiye'de yayıncı reklam sunucusu pazarında hâkim durumda olduğu tespit edilmiştir. 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi, hâkim durumdaki teşebbüslerin sahip oldukları pazar gücünün avantajından faydalanarak gerçekleştirdikleri tüketici refahını azaltıcı nitelikteki eylemleri yasaklamaktadır. Bu çerçevede, hâkim durumdaki teşebbüslerin eylemleri ile rekabetin kısıtlanmasına yol açmama şeklinde özel sorumluluğu bulunmaktadır. Bu bağlamda GOOGLE'ın söz konusu eylemleri, hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmiştir.
- **Rapor'da, GOOGLE'ın başlık teklifine katılmamasının ne sebeple iddia edilen son bakış avantajına dayanak olarak gösterildiğinin açık olmadığı, son bakışın GAM'ın reklam sunucusunun iddia edilen hâkim durumunu kaldıraç şeklinde kullandığı iddialarına konu olamayacağı, başlık teklifine katılmanın veya katılmamanın GAM'ın reklam sunucusunun değil, AdX'in davranışı olduğu, Rapor'da, AdX'in herhangi bir ilgili pazarda hâkim durumda olduğunun tespit edilmediği ve bu nedenle AdX'in sahip olmadığı bir hâkim durumu kötüye kullanamayacağı savunması:**
- (303) Soruşturma kapsamında, salt AdX'in başlık teklifi teknolojisinin katılımcısı olmaması, rekabet karşıtı bir davranış olarak değerlendirilmemektedir. Yukarıda da yer verildiği üzere, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu pazarındaki gücünü AdX'i rakipleri karşısında avantajlı konuma getirmek suretiyle kötüye kullandığı ve bunun GOOGLE'ın başlık teklifi teknolojisine katılmama kararının, dinamik tahsis işlevinin çalışma prensipleriyle birleşmesi neticesinde gerçekleştiği tespit edilmiştir. Bu bağlamda AdX'in hâkim durumda olduğuna dair bir tespitte bulunulmasına gerek görülmemektedir. Diğer yandan hâkim durum değerlendirilmesi anlamına gelmemekle birlikte, AdX'in Türkiye'deki SSP hizmetleri pazarındaki konumunun söz konusu argümanı zayıflatması mümkün olmayacak bir biçimde güçlü olduğu görülmektedir.
- (304) Ayrıca savunmada, AdX'in son bakış avantajına sahip olmadığı veya bu avantajın SSP hizmetleri pazarındaki rekabeti olumsuz yönde etkilemediği yönünde ikna edici bir açıklama da yer almamaktadır.
- (305) Sonuç olarak GOOGLE'ın AdX'in hâkim durumda olmadığı ve bu kapsamda GAM içinde bir kaldıraç etkisi elde edilemeyeceği yönündeki savunmasının soruşturma kapsamında yapılan değerlendirmeleri karşılamadığı, teşebbüsün bu yaklaşımının programın işleyişi bakımından yanlış ve yanıltıcı olduğu, literatüre, sektör raporlarına ve çeşitli rekabet otoritesi kararlarına yansdığı üzere son bakış avantajının GOOGLE lehine fayda doğurduğu değerlendirilmektedir.
- **GAM'ın reklam sunucusunun başlık teklifi yoluyla katılan SSP'lere herhangi bir taban fiyat bilgisi iletmesinin teknik olarak mümkün olmadığı, başlık teklifinin yayıncı reklam sunucusuna çağrıda bulunmadan önce gerçekleşmesi nedeni ile başlık teklifi yapanlar tekliflerini GAM'ın reklam sunucusunun reklam talebinden haberi olmadan önce gönderdiğinden GAM'ın reklam sunucusunun başlık teklifi**

yapanlar ile fiyat tabanı bilgisini paylaşmadığı, AdX ve başlık teklifi sahipleri arasındaki muamele farkının, taban fiyat bilgisinin başlık teklifi sahiplerine iletilmemesinin objektif kriterlere dayanması nedeniyle, kötüye kullanma teşkil etmeyeceği,

- **GAM'ın reklam sunucusu taban fiyatını, başlık teklifi sahipleriyle teknik olarak paylaşmadığı için ortada hâkim durumu kaldıraç şeklinde kullanma veya kendiniz kayırma ihtimalinin bulunamayacağı, GOOGLE'ın Open Bidding'i başlattığında üçüncü taraf SSP'lerle gerekli gerçek zamanlı entegrasyonu kurduğu, GAM'ın reklam sunucusunun, AdX alıcılarıyla paylaştığı taban fiyat bilgisinin aynısını Open Bidding aracılığıyla entegre olan üçüncü taraf SSP'lerle de paylaştığı ve AdX'in kayırılmasının söz konusu olmadığı savunması:**

(306) GOOGLE'ın taban fiyat bilgisini rakipleriyle paylaşmaması ya da paylaşmasının teknik olarak mümkün olmaması rekabet karşıtı bir davranış olarak görülmemiştir. GOOGLE'ın SSP'si AdX'in, tekliflerini oluştururken, yayıncı reklam sunucusu pazarındaki gücünü kullanarak rakiplerinin gerçek/tahmini tekliflerinden yararlanmasının rekabet karşıtı etkilere sebep olduğu değerlendirilmiştir.

(307) Ayrıca GOOGLE savunmasında, GAM'ın reklam sunucusunun başlık teklifi yoluyla katılan SSP'lere herhangi bir taban fiyat bilgisi iletilmesinin teknik olarak mümkün olmadığını ve AdX ve başlık teklifi sahipleri arasındaki muamele farkının objektif kriterlere dayandığını belirtmekle birlikte, söz konusu durumun rekabet karşıtı bir eyleme yol açmayacağını ortaya koyacak somut ve tatmin edici açıklamalara yer vermemiştir.

(308) Diğer taraftan GAM'ın reklam sunucusunun, AdX alıcılarıyla paylaştığı taban fiyat bilgisini Open Bidding katılımcılarına sağlaması değerlendirme bakımından önem arz etmemektedir. Zira Open Bidding katılımcıları da esasen GOOGLE'ın hizmetini kullanan SSP'ler olup bu SSP'ler de AdX karşısında dezavantaja sahiptir. Her şekilde dinamik tahsis işlevinin, başlık teklifi katılımcısı ve Open Bidding katılımcısı olmayan üçüncü taraf SSP'leri AdX karşısında rekabetçi açıdan dezavantajlı konuma düşürdüğü değerlendirilmektedir.

- **Dinamik tahsis işlevinin ve son bakışın asıl sonucunun bir AdX alıcısının açık artırmayı yalnızca en yüksek fiyata sahip olduğunda kazanabilmesi olduğu, bir AdX alıcısının rakip SSP'den daha yüksek bir teklif verdiği için ihaleyi kazanmasının bir avantaj olarak değerlendirilmemesi gerektiği, bu durumun rekabetin temelini oluşturduğu, AdX'in açık artırmayı taban fiyatın marjinal bir seviyede üstünde bir fiyatla kazanmış olabileceği gerçeğinin, ikinci açık artırmanın ikinci fiyat açık artırması olmasıyla birlikte, sıralı açık artırmaların doğal bir sonucu olduğu,**
- **AdX'in, rakiplerinin marjinal seviyede üstünde bir teklif yarattığının veya AdX'in taban fiyatı geçmek için gerçek zamanlı bir teklif verebileceğinin söylenmesinin maddi olarak hatalı olduğu, AdX'in fiyat seçmeyen veya teklif vermeyen bir SSP olduğu ve yalnızca DSP'lerden aldığı teklifleri ilettiği savunması:**

(309) Son bakış işlevi neticesinde, AdX'in sıralı açık artırma ile rakip SSP'lerden daha yüksek bir teklif getirebilmesi halinde ihaleyi kazanabildiği yukarıda belirtilmektedir. Ancak ikinci açık artırmada rakip SSP'nin teklifinin aşabilecek bir teklif sunabilme imkânı yalnızca AdX'e özgüdür ve bu durum AdX'e rakipleri karşısında avantaj sağlamaktadır. AdX'in, teklifi nihai olarak belirleyen taraf olmamasına karşın, taban

fiyat bilgisini alıcı konumundaki DSP'lere iletmesi ve DSP'lerin bu bilgiye göre tekliflerini optimize etmelerini sağlaması mümkündür. Ayrıca dinamik gelir paylaşımı işlevi sayesinde AdX'in gelir payını değiştirerek taban fiyatı aşması söz konusu olabilecektir.

- **Yayıncıların, AdX fiyat tabanını ve dolayısıyla AdX ikinci fiyat açık artırmasını kazanan tarafından ödenen olası takas fiyatını yükseltmek için; GAM'ın reklam sunucusuna iletilen kalan satır ögesindeki başlık teklifinin artırılması ile AdX kullanıcı arayüzünde AdX alıcıları için daha yüksek bir taban seçilmesi stratejilerinden her ikisini de uygulayabildiği, bu yayıncı stratejilerinin başlık teklifi alıcılarına AdX karşısında avantaj sağladığı, ancak değerlendirmede, yayıncıların teklifleri artırarak ve AdX'te daha yüksek taban fiyatları uygulayarak başlık teklifine avantaj sağlamasının dikkate alınmadığı savunması:**

(310) Yayıncıların, en büyük reklam borsası olması nedeniyle AdX için daha yüksek bir fiyat tabanı belirlemeleri mümkündür. Öte yandan, yayıncıların böyle bir düzenlemeye gitmemiş olması halinde de dinamik tahsis işlevi AdX'e rakipleri karşısında avantaj sağlayacak bir biçimde kurgulanmıştır.

(311) Diğer taraftan, yayıncıların AdX ihalesi için daha yüksek bir fiyat tabanı belirlemesi hususu kendi tercihlerinde olmakla birlikte hiçbir tekil yayıncının GOOGLE'ın pazardaki gücü karşısında önemli bir güce sahip olması söz konusu değildir. Yayıncılar, GOOGLE'ı tercih etmeleri durumunda fayda elde etmekte ve bu durum yayıncıları GOOGLE'ı seçmeye itmektedir. Nitekim pazardaki yayıncıların çoğunluğu GOOGLE'ı tek kaynak olarak görmektedir. Yayıncıların bu tür tercihlerle GOOGLE'ı rakipleri karşısında dezavantajlı konuma getirmesi ise mevcut soruşturma kapsamında değerlendirilmemiştir. Ayrıca GOOGLE'ın başlık teklifi teknolojisinin katılımcısı olmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

- **Dinamik tahsis işlevinin yayıncılara fayda sağlayan rekabet yanlısı bir yenilik olduğu, dinamik tahsisin GOOGLE'ın DoubleClick'i devralmasından ve GAM'ın reklam sunucusunun iddia edilen hâkim durumundan öncesine dayandığı ve bu nedenle pazar gücünün kaldırıcı şeklinde kullanılmasına dayanmadığı, dinamik tahsisin iddia edilen hâkim durumdan çok önce var olmasının bu davranışın yayıncıların çıkarlarına zarar vermesinin mümkün olmadığını gösterdiği, dinamik tahsis işlevinin ve son bakış avantajının, GAM'ın reklam sunucusunun AdX'e rakip SSP'lere kıyasla GAM reklam sunucusuna reklam envanteri için yapay olarak daha fazla ihale kazanma şansı vermesi anlamına gelmediği savunması:**

(312) Dinamik tahsis işlevi, şelale sisteminden kaynaklanan verimsizlikleri belirli ölçüde ortadan kaldırmıştır. Yayıncılar şelale sisteminde çalıştıkları SSP'lerden/reklam ağlarından gelen teklifleri, bu araçlara attettikleri öneme göre sıralamakta, bu sebeple spesifik bir reklam gösterimi için taban fiyatın üzerinde teklif veren ve sıralamada üst sıralarda yer alan bir SSP'nin, kendisinden sonraki SSP'lerden daha düşük bir teklif iletilmiş olmasına rağmen gösterimi kazanma ihtimali bulunmaktaydı. Dinamik tahsis işlevi ise bu verimsizliği AdX lehine olmak üzere kısmen gidermiştir. Zira yukarıda izah edildiği üzere, dinamik tahsis işlevi çerçevesinde GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu potansiyel tekliflerini bir sıraya göre çağırmak yerine tüm potansiyel teklifleri aynı anda değerlendirmekte, en yüksek tahmini teklifi taban fiyat

olarak GOOGLE'ın SSP'sine iletmektedir. GOOGLE'ın SSP'si ise bu taban fiyatın üzerinde gerçek teklifini iletme imkânına sahip olan tek SSP'dir.

(313) Dinamik tahsis işlevinin GOOGLE'ın DoubleClick'i devralmasından önce geliştirilmiş olması ve GAM'ın reklam sunucusunun hâkim duruma gelmesinin öncesine dayanması, ilgili işlevin SSP hizmetleri pazarında rekabet karşıtı etkiler yarattığı gerçeğini değiştirmemektedir.

- **GOOGLE'ın yayıncıların başlık teklifini GAM'ın reklam sunucusuna kalan satır öğeleri aracılığıyla sunmasına olanak sağladığı, GOOGLE'ın dinamik tahsis işlevi ile herhangi bir envanter parçası için yayınlanacak derin bir reklam havuzu olmasını sağladığı, GOOGLE'ın dinamik tahsis sistemindeki amacının yayıncılara doğrudan ve dolaylı satış kanalları aracılığıyla sattıkları garantili olmayan her gösterim için en yüksek getiriyi elde etmelerini sağlayan risksiz bir yol sunmak olduğu,**
- **Başlık teklifinin göz ardı edilmesi halinde, yayıncıların elinden AdX'i ikinci fiyat açık artırmada, özellikle de AdX takas fiyatını AdX'teki en yüksek teklife yaklaştırarak daha yüksek gelir elde etmeye zorlayabilecekleri bir aracın alınmış olacağı ve bu durumun yayıncılara zarar verebileceği, AdX fiyat tabanında kalan satır öğelerinin dikkate alınmamasının dinamik tahsisin rekabet yanlısı yeniliğini ortadan kaldıracığı, söz konusu alternatifi, başlık teklifi fiyatlarını artırmayan yayıncılar için muhtemelen gelir açısından nötr olacağı ve artıran yayıncılar için gelirden bir düşüşe yol açacağı, her iki durumda da, AdX açık artırmasının, açık artırmanın gerçekte işlediği şekle kıyasla daha verimsiz sonuçlar doğurmasına (gösterimi en yüksek değeri veren alıcıya tahsis etme açısından) yol açacağı savunması:**

(314) AdX'in taban fiyat olarak aşması gereken fiyat yayıncıların kontrolündedir. Yayıncılar ise yaygın olarak bu satır öğelerini üçüncü taraf SSP'lerin tahmini tekliflerine göre belirlemektedir. Öte yandan yayıncıların satır öğeleri üzerindeki bu kontrolü AdX'in rakipleri karşısında elde ettiği avantajı telafi edebilecek bir imkân sağlamamaktadır. Başlık teklifi açık artırmalarında tüm SSP'ler gerçek zamanlı olarak birbirleriyle rekabet etmekteyken GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu, dinamik tahsis özelliğinin bir parçası olarak başlık teklifi açık artırmasının kazananını "garantisiz satır öğesi" olarak kaydetmekte ve bu teklifi AdX'e, AdX ihalesinin taban fiyatı olarak iletmektedir. Söz konusu taban fiyatı üzerinde yayıncıların tam kontrolü olduğu varsayıldığında dahi, GAM söz konusu taban fiyatı yalnızca AdX'e iletmektedir ve yalnızca AdX belirlenen taban fiyatı aşmak üzere gerçek teklifini iletme hakkına sahip olmaktadır. Bu durum, kısa/orta vadede yayıncıların lehine görünse de nihai olarak AdX ve üçüncü taraf SSP'ler arasındaki rekabetçi sürece zarar vermektedir.

- **GOOGLE'ın AdX açık artırmada kullanılan taban fiyatın belirlenmesinde başlık teklifini kazanan teklifin dikkate alınmamasının bir alternatif olabileceğinin değerlendirilmesi söz konusuysa, bunun AdX'in davranışında bir değişiklik gerektireceği ve dolayısıyla hâkim durumun kaldırıcı şeklinde kullanılmasının söz konusu olmayacağı, eğer bu durum GAM'ın reklam sunucusunun başlık teklifini kazanan teklifi dikkate alan bir taban fiyatı AdX'e iletmemesiyle ilgili ise, bu durumun ürünün yeniden tasarlanmasını gerektireceği, söz konusu alternatifi makul olmadığı, başlık teklifinin önemli sorunları göz önünde bulundurulduğunda, GOOGLE'ın ürünlerini başlık teklifi ile birlikte çalışacak şekilde tamamen**

farklı bir yöntem ile hemen yeniden tasarlamamasının, meşru bir rekabet stratejisi olduğu,

- **GOOGLE'ın başlık teklifinden elde edilen herhangi bir gelir artışının sürdürülebilir olup olmadığı veya zaman içerisinde azalıp azalmayacağı konusunda şüphelerinin olduğu, GOOGLE'ın başlık teklifi ihalelerinde meşru endişeler duyduğu ve ürünlerinin kalitesini sağlama ve müşterilerini koruma konusundaki kararlılığı çerçevesinde makul bir karar olarak AdX'in başlık teklifine teklif vermemesine karar verdiği, bu durumda GOOGLE'ın girmek istemediği ticari ilişkilere katılmak gibi bir yükümlülüğünün bulunmadığı savunması:**

(315) Dinamik tahsis işlevi ve başlık teklifinin işleyişi ile son bakış avantajının etkilerine yukarıda değinilmiştir. Bu çerçevede, GOOGLE'ın başlık teklifi teknolojisinin katılımcısı olmamayı tercih etmesi, GOOGLE'ın gerçekleştirdiği bir rekabet karşıtı davranış olarak değerlendirilmemektedir. Bununla birlikte GOOGLE, GAM'ın işleyiş biçiminden yararlanarak AdX'e rakiplerine karşı haksız bir rekabetçi avantaj sağlamaktadır.

- **İkinci fiyatlı bir açık artırmada fiyat tabanında başlık teklifi kazanan teklifin dikkate alınmamasıyla ilgili ciddi sorunların birinci fiyatlı bir açık artırmada ortaya çıkmayacağı, açık artırmalarda ortaya çıkan verimsizliklerin GOOGLE'ın BİFA ile açık artırma tasarımında temel bir değişiklik yapmasına yol açtığı ve bu değişikliğin birinci ve ikinci fiyat ihalelerinin önceki kombinasyonlarından kaynaklanan çeşitli karmaşıklıkların çözülmesine yardımcı olduğu savunması:**

(316) GOOGLE'ın, 2019 yılının Eylül ayından itibaren BİFA kurallarını uygulamaya başlamasıyla, rakip SSP'lerin tahmini/gerçek tekliflerini AdX ihalesinin taban fiyatının hesaplanmasında kullanmayı bıraktığı, BİFA kuralları çerçevesinde AdX ihalesinin kazanan teklifinin, Open Bidding ihalesinin kazanan teklifinin ve başlık teklifi ihalesinin kazanan teklifinin Ad Manager'e aynı anda iletildiği ve bu kapsamda AdX'in dinamik tahsis işleviyle elde ettiği avantajların ortadan kalktığı yukarıda belirtilmiştir. Dinamik tahsis işlevi ve son bakış avantajının oluşturduğu rekabet karşıtı etkilerin değerlendirilmesi bakımından 2015-2019 dönemi esas alınmış ve BİFA kurallarının uygulanmaya başladığı döneme ilişkin olarak GOOGLE'ın son bakış avantajına sahip olduğu yönünde bir tespit yapılmamıştır.

- **Dinamik gelir paylaşımının, GAM'ın reklam sunucusu tarafından ya da GAM'ın reklam sunucusunun AdX'i kayırması suretiyle hâkim durumun kaldıraç şeklinde kullanılması sonucunu doğurmadığı ve söz konusu özelliğin AdX'in sunduğu tercihe bağlı bir özellik olduğu, dinamik gelir paylaşımının yayıncı gelirlerini artıran rekabetçi bir yenilik olduğu, dinamik gelir paylaşımının satılamayan envanteri satmayı amaçlayan yenilikçi bir ürün olması nedeniyle mevcudiyeti iddia edilen pazar gücünün kaldıraç şeklinde kullanılmadığı ve AdX'in başlık teklifi karşısında kayırılmasının amaçlanmadığı,**
- **Dinamik gelir paylaşımının AdX'in net teklifini yayıncı tarafından belirlenen taban fiyatların veya diğer taban bileşenlerin üzerinde artıracığı durumlarda uygulandığı, dinamik gelir paylaşımının son bakışın sahip olabileceği rekabet karşıtı etkileri kötüleştirmede, dinamik gelir paylaşımı özelliğinden yararlananların yayıncılar olduğu ve bu özelliğin rakip SSP'ler üzerinde önemli bir etki yaratılmadığı,**

- Yapılan değerlendirmede dinamik gelir paylaşımının AdX'e rakiplerine karşı oldukça önemli bir avantaj sağlamasına katkıda bulunduğunun belirtildiği, ancak bu değerlendirmenin üçüncü taraf SSP'lerin dinamik gelir paylaşımına eş değer bir işlev geliştirebilecekleri ve net teklifin taban fiyatın üzerinde olmasını sağlamak için ücretlerini değiştirebilecekleri gerçeğini dikkate almadığı, GOOGLE'ın dinamik gelir paylaşımını geliştirmesindeki amacının AdX'i başlık teklifine karşı kayırmak olmadığı ve yayıncıların gelirlerini artırmalarına yardımcı olmayı amaçladığı savunması:

(317) Dinamik tahsis işlevi ve başlık teklifinin işleyiş biçimi neticesinde ortaya çıkan son bakış avantajı, AdX'in bazı ihalelerde gelir payını düşürerek ihaleyi kazanmasını sağlayan dinamik gelir paylaşımı modeliyle birleştiğinde, AdX'in üçüncü taraf SSP'ler karşısında açık bir rekabetçi avantaj elde ettiğini göstermektedir. Zira başlık teklifi ihalesinin kazanan teklifi dinamik tahsis işlevi ile AdX'e taban fiyat olarak gönderilebilmekte, AdX ise bu ihalede belirlenen taban fiyatı geçebilmek için gelir payını o ihaleye özgü olarak optimize edebilmektedir. Söz konusu durum GOOGLE'ın ifade ettiği gibi bazı durumlarda yayıncı tarafından belirlenen taban fiyatın aşılabilmesi nedeniyle doldurulamayan reklam envanterinin doldurulmasına yardımcı olurken, aynı zamanda AdX'e üçüncü taraf SSP'ler karşısında açık bir rekabet avantajı sağlamaktadır. Bu doğrultuda yayıncıların gelirlerinin kısa/orta vadede artması söz konusu olsa da AdX'in elde ettiği avantajlı konum rakip SSP'lere karşı bir kendini kayırma teşkil etmektedir.

(318) Üçüncü taraf SSP'lerin dinamik gelir paylaşımına eş değer bir işlev geliştirebilecekleri argümanı, GOOGLE'ın sistemsal olarak sahip olduğu bazı avantajları göz ardı etmektedir. Dinamik gelir paylaşımı modelinde, son bakış avantajının da etkisiyle AdX, rekabetin yüksek olduğu (başka bir deyişle söz konusu gösterim için üçüncü taraf SSP'ler için yayıncı tarafından belirlenen tahmini gelirin veya başlık teklifinde kazanan teklifin yüksek olduğu) durumlarda gelir payını %0'a kadar düşürerek gösterimi kazanma şansı elde etmiş, rekabetin zayıf olduğu -yani dinamik tahsis işlevi kapsamında AdX'e iletilen taban fiyatın düşük olduğu- durumlarda ise, gelir payını artırarak gerçek zamanlı ihaleleri kazanma ve geçmişteki düşük gelir paylarını telafi etme imkânı sağlamıştır. Üçüncü taraf SSP'lerin son bakış avantajına sahip olmamaları nedeniyle, geliştirilebilecekleri alternatif işlevlerle oluşan dezavantajı telafi etmeleri söz konusu olamayacaktır.

I.5.3.2.5. Dikey Bütünleşik Talebe İlişkin Sözleşmesel Hükümün Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Teşkil Etmediğine Yönelik Savunma

- BİFA kuralları çerçevesinde, Open Bidding katılımcısı SSP'lere kendi DSP'lerinden gelen teklifleri engelleme yükümlülüğü getirdiği için GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından yürütülen gerçek zamanlı açık artırmalarda rakiplerine göre haksız bir avantaja sahip olduğunun değerlendirildiği, ancak ilgili hükümün Open Bidding'in reklam satın alma araçları tarafından değil SSP'ler tarafından kullanılmasını sağlamayı amaçladığı, reklam satın alma araçlarına da sahip olan birçok SSP'nin Open Bidding katılımcısı olduğu, bu durumun ilgili hükümün reklam satın alma araçlarına da sahip olan SSP'ler için bile Open Bidding'i kullanmanın önünde bir engel teşkil etmediğini gösterdiği,
- İlgili hükümün Open Bidding'in reklam satın alma araçları tarafından değil SSP'ler tarafından kullanılmasını sağlamayı amaçladığı hususunda;

Open Bidding'in SSP'ler için tasarlandığı, SSP'lerin, yayıncılar için reklam satın alma araçları tarafından sunulmayan politikalar, koruma önlemleri ve özellikler sunduğu, Open Bidding'in, Yetkili Alıcılar özelliği ile aynı korumaları ve özellikleri sunmadığı zira üçüncü taraf SSP'lerin kendi korumalarını ve özelliklerini sağladığı, DSP'lerin teklif vermesi için Yetkili Alıcılar ve SSP'lerin teklif vermesi için Open Bidding tarafından sağlanan farklı hizmet seviyesiyle tutarlı olarak, Open Bidding için GOOGLE'ın gelir payının Yetkili Alıcılar için gelir payından daha düşük olduğu, Open Bidding'in bir ihale katılımcısı (*Open Bidder*) tarafından kazanılması ile Yetkili Alıcılar tarafından kazanılması durumunda GOOGLE'ın yayıncıya farklı hizmetler sunduğu gerekçesiyle farklı ücretler uyguladığı, GOOGLE'ın farklı hizmetler için farklı ücretler talep etme hakkının bulunduğu, farklı hizmetlerin fiyatlarının nasıl belirleneceğine müdahale edilmesi durumunda GOOGLE'ın yenilikçi olma ve bu yenilikleri Türkiye'de sunma arzusunun zedelenebileceği,

- Üçüncü taraf SSP'lerin kendi DSP'lerinden BİFA'ya başlık teklifi yoluyla teklif sunabildiği, Open Bidding katılımcısı SSP'lerin kendi DSP'lerinden gelen teklifleri engelleme yükümlülüğünün SSP'lerin kendi DSP'lerinden BİFA'ya teklif vermesini imkânsız hale getirmediği, bu seçeneğin GAM ile başlık teklifinin kullanılması yoluyla kullanılabilirdiği, değerlendirmede başlık teklifinin öneminin büyük ölçüde göz ardı edildiği, bu kanallardan birinde "kayıрма" iddiası olmadığı sürece AdX'in Open Bidding aracılığıyla rekabet eden üçüncü taraf SSP'lere göre bir avantajı olsa bile yayıncılar başlık teklifini kullanarak üçüncü taraf SSP'leri çağırmaı tercih edebileceğinden rekabete aykırı bir kaldıraç etkisinin söz konusu olmadığı, ayrıca bu SSP'lerin sahip olduğu reklam satın alma araçlarının AdX açık artırmasına Yetkili Alıcı olarak katılabildiği, bu kapsamda hiçbir talebin dışlanmadığı ve
- GAM'ın yayıncıların çıkarlarını korumayı amaçladığı, DSP'lerden gelen tekliflere karşı politikalarını sıkı bir şekilde uyguladığı, Rapor'da Open Bidding katılımcısı olan SSP'lerin kendi DSP'lerinden teklif almasını engellemek yerine, GOOGLE'ın Open Bidding katılımcısı olmanın bir koşulu olarak bu tür SSP'lerden kendi DSP'lerinden gelen tekliflere ve üçüncü taraf DSP'lerden gelen tekliflere aynı politikaları uygulamalarını isteyebileceğinin önerildiği, bu alternatifin Open Bidding ile temel DSP arasında doğrudan bir entegrasyon olmadığından, SSP'lerin politikalarının kendi entegre DSP'lerinde gelen taleplere eşit şekilde uygulama gerekliliğinin GOOGLE tarafından etkili bir şekilde izlenemeyeceği ve uygulanamayacağı gerekçesiyle makul görülmediği, aksi takdirde bir SSP'ye sahip olan reklam satın alma araçlarının, Open Bidding'e erişmek için bu SSP'yi kılıf olarak kullanabileceği, zayıf politikalar ve korumalar uygulayabileceği ve AdX'in Yetkili Alıcı politikalarını ve korumalarını atlayabileceği savunması:

(319) Yukarıda ifade edildiği üzere; yayıncı tarafına yönelik aracılık hizmetleri sunan SSP'lerin ve reklamveren tarafına yönelik aracılık hizmetleri sunan DSP'lerin sağladıkları hizmetler ve koruma politikaları, tarafların amaçlarının aynı olmaması nedeniyle birbirinden farklılaşmaktadır. Bu çerçevede teşebbüs görüşlerinde de SSP'ler tarafından uygulanan ancak tipik olarak DSP'ler tarafından uygulanmayan bazı politikaların ve koruma önlemlerinin bulunduğu, hem SSP hem de DSP hizmeti

sunan platformların, reklamveren ve yayıncı çıkarlarına uygun şekilde hizmet edip etmediklerinin belirsiz olduğu ifade edilmiştir.

- (320) Ancak bu durumun, Open Bidding kapsamında bir SSP'nin kendi DSP'sinden aldığı teklifleri iletmesiyle üçüncü taraf DSP'lerden gelen teklifleri iletmesi arasındaki farkı açıklamakta yetersiz olduğu değerlendirilmektedir. Zira GOOGLE'ın SSP'si AdX'in, GOOGLE'ın DSP'lerine uyguladığı politikaların, koruma önlemlerinin ve özelliklerin, Yetkili Alıcılar aracılığıyla Ad Manager'e teklif veren üçüncü taraf DSP'lere yönelenlerle büyük ölçüde aynı olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, Open Bidding katılımcısı SSP'lerin aynı hususlara riayet etmesinin bir şart olarak tercih edilmesi mümkündür. Fakat GOOGLE tarafından, Open Bidding katılımcısı olan SSP'lerin kendi DSP'lerinden teklif almasının engellendiği anlaşılmaktadır.

- **İlgili sözleşme hükmünün GAM'ın reklam sunucusunun üçüncü taraf SSP'lere karşı AdX'i kayırması anlamına gelmediği, GOOGLE'ın reklam satın alma araçları da işleten SSP'lere kendi hizmetlerine davrandığından farklı davranmadığı, GOOGLE'ın kendi reklam satın alma araçları dâhil hiçbir reklam satın alma aracının Open Bidding'e katılamadığı, kısıtlamanın Open Bidding'i kullanan kendi reklam satın alma araçlarına da sahip olan SSP'lere karşı değil, bir SSP'ye sahip olan ve Open Bidding'e erişmek için bu SSP'yi araç olarak kullanan reklam satın alma araçlarına karşı uygulandığı savunması:**

- (321) Savunmada işaret edilen hususlar, değerlendirmeyi değiştirecek bir argüman içermemektedir. Zira Open Bidding katılımcısı SSP'lere yukarıda ifade edilen politikaları, koruma önlemlerini ve özellikleri uygulayarak savunmadaki *"kısıtlamanın Open Bidding'i kullanan kendi reklam satın alma araçlarına da sahip olan SSP'lere karşı değil, bir SSP'ye sahip olan ve Open Bidding'e erişmek için bu SSP'yi araç olarak kullanan reklam satın alma araçlarına karşı uygulandığı"* ifadesiyle işaret edilen fark bakımından belirlilik sağlanması yerine Open Bidding katılımcısı olan SSP'lerin kendi DSP'lerinden teklif alınması engellenmektedir.

- **Sözleşme hükmünün reklam satın alma araçlarına da sahip olan SSP'lerin Open Bidding'e katılmasını engellemediği, Xandr, Equativ, InMobi Media.net, Oath, RhythmOne, Fluct ve Yieldmo dâhil olmak üzere birçok SSP'nin ihale katılımcıları (*Open Bidders*) olduğu, cevap dilekçesi sunan bazı teşebbüslerin DSP ve SSP hizmetinin aynı anda kullanılmasının pazarda fark yaratacak ölçüde bir avantaj sağlamayacağı görüşünde olduğu ve GOOGLE'ın uygulamasında haklı olduğunu belirttiği savunması:**

- (322) Savunmada yer alan *"cevap dilekçesi sunan bazı teşebbüslerin DSP ve SSP hizmetinin aynı anda kullanılmasının pazarda fark yaratacak ölçüde bir avantaj sağlamayacağı görüşünde olduğu"* ve *"GOOGLE'ın uygulamasında haklı olduğunu belirttiği"* ifadeleri bağlamında söz konusu cevabi yazılarla ilgili açıklamalara aşağıda yer verilmektedir.

- (323) İlk cevabi yazı bağlamında GOOGLE tarafından atıf yapılan kısım şu şekildedir: *"DSP ve SSP hizmetinin aynı anda kullanılmasının pazarda fark yaratacak ölçüde bir avantaj sağlamayacağı kanaatindeyiz."* Bahsi geçen ifadeler, teşebbüsün cevabının bir kısmı olup *"Teşebbüsünüzün sunduğu DSP hizmeti bakımından; diğer çevrim içi reklam teknolojileriyle aynı ekonomik bütünlük içerisinde faaliyet göstermenin (dikey entegrasyon, örneğin hem DSP hem SSP hizmeti sunuyor olmanın) pazardaki rekabet için önemi ve avantajlarının bulunup bulunmadığı hakkında bilgi"* talep eden

soru üzerine kaleme alınmıştır. Diğer taraftan aynı yazıda, “Reklamveren gözünden bakıldığında yayıncıya erişim bakımından GOOGLE’ın DSP’si ile çalışmanın avantajı olup olmadığı, GOOGLE’ın dikey bütünleşik yapısının (reklam sunucusu-SSP ve DSP hizmetleri ile zincirin tüm aşamasında var olmasının) reklamverenin tercihinde önemli bir unsur olup olmadığı hakkında bilgi” sorusuna ise teşebbüs tarafından aşağıdaki cevap sunulmuştur:

“Reklamveren olarak değil sağlayıcı olarak çalıştığımız için reklamveren gözünden kesin ve net bilgi verememekteyiz. Ancak kendi konumumuz çerçevesindeki gözlemlerimiz ve tahminlerimiz aşağıdaki şekildedir.

Reklam envanteri olarak GOOGLE’ın payının çok büyük olmasından dolayı GOOGLE ürünleri kullanılarak daha çok reklam alanı satın alınabilmektedir. Bu sebeple GOOGLE, reklamverenlerin öncelikli tercihi olabilmektedir. GOOGLE, tek bir platform üzerinden dikey bütünleşik bir yapıda ilerlediği için veri entegrasyon kolaylığı, optimizasyon ve koordinasyon kolaylığı gibi reklamverenlerin işini kolaylaştıran seçenekler de sunulduğu için öncelikli hale gelmektedir. Örneğin GOOGLE, Google Search, YouTube ve Gmail gibi sahip olduğu platformlar sayesinde başka hiçbir teşebbüs ile karşılaştırılamayacak kadar büyük kullanıcı verisine sahiptir. Bu envanter, hedef kitle davranışı, içerik tüketimi, tarama alışkanlıkları vb. gibi değerli verilere erişim sağlar. Reklamveren bakımından ise GOOGLE’ın bütün bu platformlara sahip olması GOOGLE lehine çok güçlü bir algı oluşturmaktadır.”

- (324) Özetle teşebbüs tarafından; GOOGLE’ın tek bir platform üzerinden dikey bütünleşik bir yapıda ilerlediği için veri entegrasyon kolaylığı, optimizasyon ve koordinasyon kolaylığı gibi reklamverenlerin işini kolaylaştıran seçenekler sunduğu için öncelikli hale geldiği ifade edilmiştir.
- (325) İkinci cevabi yazı bağlamında ise GOOGLE tarafından; (i) “IAB’nin uluslararası standart belirlemeye devam etmesi sayesinde, dikeyleştirilmiş bir teknoloji yığınının sahip olmanın sağladığı her türlü avantaj artık ortadan kalktı” ve (ii) “GOOGLE’nin Açık teklife katılan ssplerin kendi dsplerinden gelen teklifleri iade etmesine izin vermeme uygulamasının haklı olduğuna inanıyoruz” ifadelerine atıf yapılmıştır. Söz konusu cevaplar, sırasıyla şu sorular üzerine iletilmiştir: (i) “Open Bidding sürecindeki rekabetiniz bakımından DSP ve SSP dikey entegrasyonuna sahip olmanın (kendi DSP’nizin teklifini iletmenizin) avantajlarının olup olmadığı hakkında bilgi” ve (ii) “Bilindiği üzere, GOOGLE, Açık Artırmaya (Open Bidding) katılan bütün SSP’lerin kendi DSP’lerinden teklif döndürmesini engellemektedir. Bu yasaklamaya ilişkin GOOGLE ‘Bu hüküm (yasaklama), Açık Artırmanın (Open Bidding) DSP’ler, ticari değişim merkezleri ve reklam ağları tarafından değil, (tasarlandığı gibi) SSP’ler tarafından kullanılmasını sağlamak için oluşturulmuştur... SSP’ler, yayıncılar için, DSP’ler, ticari değişim merkezleri ve reklam ağları tarafından sunulmayan politikalar ve fiyatlandırma kuralları gibi) sunar.’ gerekçesini sunmaktadır. İlgili gerekçeye ilişkin görüşleriniz, özellikle SSP’lerin sağladığı politika ve korumaların, üçüncü taraf DSP’lerden gelen teklifler ve kendi DSP’lerinden gelecek teklifler bakımından ne şekilde farklılaşabileceği hakkında bilgi”.
- (326) Dolayısıyla (i)’de yer verilen cevap, sorulan sorunun içeriği ve sorunun soruşturma tarafı olmayan bir teşebbüse yöneltildiği dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Benzer şekilde, (ii)’de yer verilen cevap bütün olarak ve soruyla birlikte ele alınmalıdır. Söz konusu cevap, “GOOGLE’nin Açık teklife katılan ssplerin kendi dsplerinden gelen teklifleri iade etmesine izin vermeme uygulamasının haklı olduğuna inanıyoruz, ancak bu uygulama için belirtilen neden, GOOGLE’ın reklamverenin bütçesinin fazlasını

kendi ekosistemine taşımak olan gerçek niyetini doğru bir şekilde yansıtmıyor.” şeklinde olup değerlendirmede de bu bağlamda dikkate alınmıştır.

- (327) Tüm bu açıklamalardan hareketle; GOOGLE’ın yukarıda yer verilen savunması yerinde görülmemiştir.

I.5.3.2.6. Dinamik Tahsis İşlevinin Kötüye Kullanma Teşkil Etmediğine Yönelik Savunma

- Üçüncü taraf SSP’lerin GOOGLE’ın yayıncı reklam sunucusu tarafından sunulan reklam gösterimlerine ancak GOOGLE’ın SSP’sine bu fırsat verildikten sonra teklif verebileceklerine ilişkin bir değerlendirmenin maddi olarak yanlış olduğu, GOOGLE’ın SSP’si AdX’in gerçek zamanlı teklif ileme imkânına ilişkin zarar teorisinin doğru ifade edilmediği, bu olası endişenin de maddi olarak yanlış olduğu, etki analizi yapılmadan üçüncü taraf SSP’lerin dezavantajlı duruma işaret edilmekle iktifa edildiği, geçerli bir zarar teorisi oluşturulmadığı ve
- AdX’in her zaman rakipleriyle rekabet halinde olduğu, bir AdX alıcısının, AdX açık artırmalarını ancak rakip SSP’ler ile olan rekabeti kazanması ve yayıncının GOOGLE’a vermeyi seçtiği bilgilere (rakip bir SSP’den beklenen gelir, başlık teklifine katılan rakip bir SSP’den gelen gerçek zamanlı teklif veya elle girilen bir CPM) dayalı olarak en yüksek net teklife sahip olması durumunda kazanabildiği, GOOGLE’ın başlık teklifi ve (2016 yılından itibaren) Open Bidding aracılığıyla üçüncü taraf SSP’lerin gerçek zamanlı teklif vermelerini kolaylaştırdığı, AdX’in yayıncıların gerçek zamanlı açık artırmaya erişmelerini sağlayan rekabet yanlısı bir ürün yeniliği olduğu savunması:

- (328) Yukarıda, dinamik tahsis işlevi kapsamında GOOGLE’ın yayıncı reklam sunucusunun, üçüncü taraf SSP’ler karşısında AdX’e sağladığı rekabetçi avantajlar ve bu avantajların dışlayıcı etkileri açıkça ortaya koyulmuştur. Bu çerçevede ilgili işlevin üçüncü taraf SSP’ler ve AdX arasındaki rekabeti tamamen bertaraf ettiğine yönelik bir değerlendirme yapılmamıştır. Dinamik tahsis işlevi AdX’in üçüncü taraf SSP’ler ile rekabet etme imkânını tamamen ortadan kaldırmamaktadır ancak pazardaki esasa dayalı rekabeti önemli ölçüde sınırlamaktadır.

- (329) Söz konusu işlev kapsamında GOOGLE’ın yayıncı reklam sunucusu, yayıncıların satışa konu envanter için belirlediği taban fiyat bilgisi ve yayıncının çalıştığı diğer SSP’ler için belirlediği potansiyel/tahmini teklifleri AdX açık artırmalarında taban fiyat olarak kullanılmak üzere AdX’e iletmektedir. Bu çerçevede, AdX’in yalnızca kendisine iletilen taban fiyatın üzerinde bir talep yaratması halinde ihaleyi kazanacağı gerçeği kabul edilmektedir. AdX’in sahip olduğu bu önemli rekabetçi avantaja ve bu rekabetçi avantajı daha etkin bir şekilde kullanmasını sağlayacak dinamik gelir paylaşımı gibi çalışma prensiplerine sahip olmasına karşın, yayıncı tarafından belirlenen taban fiyatın ya da yayıncı tarafından üçüncü taraf SSP’ler için belirlediği potansiyel/tahmini tekliflerin üstünde bir talep yaratamaması ve gösterimi kazanamaması mümkündür. Öte yandan söz konusu durumun, üçüncü taraf SSP’lerin dinamik tahsis işlevi nedeniyle karşı karşıya oldukları rekabet karşıtı dezavantajları telafi etmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

- (330) Yukarıda ifade edildiği üzere, dinamik tahsis işlevi kapsamında AdX, üçüncü taraf SSP’lerin yayıncı tarafından belirlenen tahmini/potansiyel gelirleri üzerinden rekabet ettiği düzlemde gerçek teklifini iletebilmektedir. Ayrıca bu gerçek teklifini oluştururken

yayıncının çalıştığı üçüncü taraf SSP'lerin en yüksek tahmini/potansiyel gelirini (yayıncının envanter için belirlediği taban fiyatın, üçüncü taraf SSP'ler için belirlediği tahmini gelirin altında olduğu varsayımı altında) DSP'lerden teklif talebi alırken kullanma imkanı bulunmaktadır. Birbirini tamamlayıcı nitelikte olan söz konusu avantajlar, AdX'e GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından yürütülen çevrim içi görüntülü reklamcılık ihalelerinde açık bir rekabetçi avantaj sağlamıştır. GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu, söz konusu taban fiyat bilgisini Open Bidding hizmetinin sunulduğu tarihe kadar yalnızca AdX'e iletmıştır ve yalnızca AdX gerçek teklifini GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusuna iletebilmiştir. Çevrim içi görüntülü reklamcılık ihalelerinde SSP'lerin potansiyel tekliflerinin, gerçek tekliflerinin altında olması mümkündür. Zira SSP'ler gerçek tekliflerini oluştururken, DSP'lere ilgili internet sitesini ziyaret eden kullanıcının özelliklerini (kullanıcının davranışları, konumu, demografik özellikleri vb.), ilgili envantere ilişkin özellikleri vd. iletmekte ve bu çerçevede reklamveren tarafının teklifini optimize etmesini sağlamaktadır. Bu durumda yayıncı potansiyel gelir beklentisinin düşük olduğu bir SSP için düşük bir taban fiyat belirlerken, ilgili SSP'nin gerçek teklifini sunabilme imkanı olması halinde spesifik bir ihale için tahmini/potansiyel teklifinin üstünde bir gelir yaratacak teklif iletmesi mümkün olacaktır.

- (331) Soruşturma kapsamında, GOOGLE tarafından Open Bidding işlevinin kullanıma sunulmasından sonra yayıncı tarafından belirlenen taban fiyat bilgisinin Open Bidding katılımcısı SSP'lere de sunulduğu yönünde bir açıklama yapılmamıştır. Öte yandan Open Bidding katılımcısı olan SSP'lerin söz konusu bilgiye erişimi olsa dahi bu durum tespit edilen dışlayıcı rekabet karşıtı etkileri ortadan kaldırmamaktadır. İlk olarak, üçüncü taraf SSP'lerin dinamik tahsis işlevi kapsamındaki dezavantajlarını telafi etmek üzere GOOGLE'ın Open Bidding hizmetinden yararlanmak zorunda olmaları kabul edilebilir bir çözüm yöntemi olarak değerlendirilmemektedir. İkincisi, Open Bidding katılımcısı SSP'ler dinamik tahsis işlevinin yarattığı dezavantajların ötesinde AdX karşısında önemli rekabetçi dezavantajlara sahiptir. Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde, GOOGLE'ın dinamik tahsis işlevinin rekabetçi sonuçlar yaratan bir yenilik olarak kabul edilmesi gerektiği yönündeki savunmasının kabul edilebilir olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

- **Üçüncü taraf SSP'ler gösterimler için AdX'ten önce teklif verebildiği için dinamik tahsis işlevinin GOOGLE'a herhangi bir avantaj sağlamadığı, iddia edilen ihlal dönemi boyunca yayıncıların her zaman, GAM'ın reklam sunucusunu AdX'ten önce üçüncü taraf SSP'leri aramak da dâhil olmak üzere birçok şekilde yapılandırmayı seçebildikleri, GAM'ın reklam sunucusundaki satır öğelerinin yapılandırmasında standart veya varsayılan bir yol bulunmadığı, yani yayıncıların üçüncü taraf SSP'leri ilk önce çağırma özgürce tercih edebildiği, yayıncıların talep kaynaklarını belirli bir sırayla çağırma isterlerse bir gösterim etiketi zinciri oluşturabildiği ve genellikle zincirlerini üçüncü taraf SSP'ler/yayıncı reklam ağlarından sonra AdX'i çağırarak şekilde yapılandırdıkları, bu durumun üçüncü taraf SSP'lerin/yayıncı reklam ağlarının, en değerli gösterimleri saklayıp saklamayacaklarına karar verebilecekleri gösterime ilk bakışta elde etmeleriyle sonuçlandığı savunması:**

- (332) GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanan bir yayıncının kalan satır öğelerini AdX'ten önce üçüncü taraf SSP'leri ilk olarak çağırarak şekilde yapılandırabilmesi, AdX'in dinamik tahsis işlevi kapsamında elde ettiği avantajları ortadan kaldırmamaktadır. Söz konusu durum AdX'in dinamik tahsis işlevi kapsamında sahip

olduğu avantajların yayıncının tercihleri doğrultusunda bertaraf edilebilmesi olasılığını ifade etmektedir. Neticede GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanan bir yayıncının, AdX'ten gelen teklifleri tamamen engellemesi de mümkün olacaktır ancak AdX'in Türkiye'deki en büyük SSP olması nedeniyle bu çoğunlukla yayıncılar için rasyonel bir tercih olmayacaktır. Ayrıca GOOGLE tarafından, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanan bir yayıncının dinamik tahsis işlevini devre dışı bıraktığı durumda AdX tekliflerine erişim bakımından dezavantajlı konumda olmayacağı yönünde bir açıklama yapılamamıştır. Dinamik tahsis işlevi kapsamında yayıncılar üçüncü taraf SSP'lerden gelen teklifleri kalan satır ögesi olarak ayarlayabilecek ve bu taraflardan gelen teklifler taban fiyat olarak AdX'e iletebilecektir. Yayıncılar genel olarak dinamik tahsis işlevi kapsamında bu taban fiyat ayarlamalarını üçüncü taraf SSP'lerin geçmiş performansına dayalı olarak yapmaktadır. Yayıncılar kendi tercihleriyle AdX'e bu yönde bir avantaj sağlayabilirken (ki bu avantaj kısa vadede çoğunlukla yayıncının da lehine gözükmemektedir) yayıncıların üçüncü taraf SSP'ler için GAM'ın bu şekilde çalışmasını sağlaması mümkün değildir. Zira dinamik tahsis işlevi çerçevesinde GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu, kalan satır öğelerinde oluşan en yüksek fiyatı yalnızca GOOGLE'ın kendi SSP'si AdX'e taban fiyat bilgisi olarak iletmek üzere tasarlanmıştır. Bu çerçevede dinamik tahsis işlevinin işleyiş biçiminin AdX'e avantaj sağlamadığı iddiasının dayanaktan yoksun olduğu değerlendirilmektedir.

- **AdX'in, 2015 yılı öncesi itibarıyla rakip SSP'ler ile yarıştığı, gösterim kazanmak için en yüksek net teklife sahip olmak zorunda olduğu, değerlendirmede yayıncıların başlık teklifini kullandığı durumlarda AdX'in hiçbir avantajı olmadığına kabul edildiği, Eylül 2019'da BİFA uygulamaya konulana kadar, AdX fiyat tabanının, yayıncının uygun şekilde rezerve edilmiş kalan satır öğelerinden herhangi birinin en yüksek fiyatına dayanabildiği, bir AdX alıcısının AdX açık artırmasını yalnızca teklifi söz konusu kalan satır öğesinin değerinden yüksekse kazanabildiği savunması:**

(333) Soruşturmada, başlık teklifinin kullanıldığı durumlarda AdX'in rakipleri karşısında rekabetçi avantaja sahip olmadığı yönünde bir tespit yapılmamıştır. Başlık teklifi teknolojisi SSP'lerin, yayıncıların reklam envanterlerine yönelik tekliflerini gerçek zamanlı olarak iletebilmesini ve birbirleriyle eş anlı olarak rekabet edebilmesini sağlamaktadır. Öte yandan GOOGLE'ın SSP'si AdX, başlık teklifi teknolojisine dâhil olmayı tercih etmemiştir ve hiçbir zaman üçüncü taraf SSP'lerle başlık teklifi teknolojisinin sağladığı rekabetçi ortamda yarışmamıştır. Başlık teklifi teknolojisinin ve dinamik tahsis işlevinin işleyiş biçimi neticesinde, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun AdX'e başlık teklifi katılımcısı olan SSP'ler karşısında sağladığı avantaj son bakış avantajı olarak adlandırılmaktadır. Bu çerçevede AdX alıcılarının AdX açık artırmasını yalnızca teklifi kalan satır öğesinin değerinden yüksek olduğu sürece kazanabileceği doğru olmakla birlikte, dinamik tahsis işlevi kapsamında yayıncılar başlık teklifinin kazanan teklifini kalan satır ögesi olarak yapılandırılabilen, böylece AdX açık artırmasının taban fiyatı olarak kullanabilmektedir. Söz konusu durum AdX'e başlık teklifi ihalesi gerçekleştiikten ve kazanan teklif tutarı belli olduktan sonra kazanan teklifi aşabilecek değerde yeni bir teklif yaratma imkânı tanımaktadır.

- **2016 yılında piyasaya sunulan Open Bidding'deki dinamik tahsis nedeniyle AdX'in hiçbir avantajının bulunmadığı, bir AdX alıcısının AdX fiyat tabanının üzerinde bir teklif verebilmesi durumunda, AdX alıcısının gösterim kazandığı ve başka bir SSP'nin çağrılmadığı iddiasının maddi**

olarak hatalı olduğu, 2016 yılındaki ilk Open Bidding alfa sürümünden 2017 yılının Mart ayına kadarki dönemde, bir AdX alıcısının AdX tabanının üzerinde bir teklif vermesi durumunda, AdX'in gösterimi kesin olarak kazanacağını söyleyemeyeceği, yayıncı Open Bidding'i seçmişse AdX'in, kazanan Open Bidding teklifiyle rekabete sokulduğu, en yüksek teklif üçüncü taraf bir SSP'den gelirse, gösterimi o SSP'nin kazandığı savunması:

(334) Yukarıda ifade edildiği üzere, başlık teklifi teknolojisinin ortaya çıktığı tarihten itibaren dinamik tahsis işlevinin AdX'e sağladığı avantaj, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun başlık teklifinde kazanan teklifin AdX'e taban fiyat olarak iletilmesini sağlayacak şekilde yapılandırılabilmesidir. AdX, Open Bidding katılımcısı olan SSP'ler ile gerçek zamanlı olarak rekabet etmektedir ve başlık teklifi katılımcısı olan SSP'lerin karşılaştığı bahse konu dezavantajlar Open Bidding katılımcısı SSP'ler için söz konusu değildir. Öte yandan, Open Bidding katılımcısı SSP'ler dinamik tahsis işlevinin yarattığı dezavantajların ötesinde de AdX karşısında önemli rekabetçi dezavantajlara sahiptir.

- **2019 yılının Eylül ayında BİFA'nın yürürlüğe girmesinden sonra GAM'ın reklam sunucusunun rekabete aykırı davranışlarda bulunmasına ilişkin olası bir endişenin söz konusu olamayacağı, zira BİFA'nın yayıncının envanteri için bir dizi farklı kanal üzerinden aldığı teklifleri aynı anda karşılaştırdığı savunması:**

(335) Önceki bölümlerde belirtildiği üzere GOOGLE, 2019 yılında yayıncı reklam sunucusunun çalışma biçiminde çeşitli değişiklikler yapmış ve bu tarihten itibaren AdX kendi açık artırmasını gerçekleştirmeden önce başlık teklifinin kazanan teklifini dikkate almamıştır. Öte yandan GOOGLE'ın 2019 yılının Eylül ayından itibaren uyguladığı BİFA kuralları çerçevesinde (i) Open Bidding katılımcılarına uyguladığı %5-10 arasında değişen komisyon ücretlerinin ve (ii) Open Bidding katılımcısı SSP'lere kendi DSP'lerinden gelen teklifleri engelleme yükümlülüğü getirmesinin AdX'e, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından yürütülen gerçek zamanlı ihalelerde rakipleri karşısında haksız rekabetçi avantaj sağladığı tespit edilmiştir.

- **Dinamik tahsis işlevinin, üçüncü taraf SSP'lerin gerçek zamanlı teklifler sunabilmesi nedeniyle GOOGLE'a herhangi bir rekabet avantajı sağlamadığı, başlık teklifinin geliştirilmesine kadar, SSP'ler arasında gösterim düzeyinde gerçek zamanlı teklif rekabeti gibi bir kavramın mevcut olmadığı, 2014 yılında başlık teklifinin kullanılmaya başlamasıyla GAM'ın reklam sunucusunu kullanan yayıncıların, başlık teklifi tekliflerini temsil eden kalan satır öğelerini, dinamik tahsis aracılığıyla AdX'ten ve diğer kalan satır öğelerinden gelen tekliflerle gerçek zamanlı olarak rekabet ettirebildiği, 2016 yılında Open Bidding'in geliştirilmesinin ardından Open Bidding'in, yayıncıların birden fazla SSP'yi gerçek zamanlı olarak çağırmasını sağladığı, yayıncıların Open Bidding aracılığıyla entegre edilen üçüncü taraf SSP'leri, AdX alıcılarından gelen tekliflerle ve kalan satır öğeleriyle (başlık teklifi tekliflerine dayalı olanlar dahil) gerçek zamanlı olarak rekabet ettirebildiği, Open Bidding'in tüm envanter türleri (video ve uygulama dahil) için kullanılabildiği, dolayısıyla ihlalin gerçekleştiği değerlendirilen dönemin tamamında, yayıncıların başlık teklifi (en azından 2015 yılından itibaren) ve/veya Open Bidding (2016 yılından itibaren) yoluyla gerçek zamanlı teklifler için üçüncü taraf SSP'leri çağırma özgürce seçebildiği, herhangi bir yayıncının belirli bir**

talep kaynağını başlık teklifi veya Open Bidding kullanmadan kalan satır ögesi olarak girmeyi seçmesi halinde, bunun uzun süredir devam eden bir özelliğin kullanılması anlamına geldiği ve bu durumun GOOGLE'ın değil yayıncının kararı olduğu savunması:

- (336) Yukarıda belirtildiği gibi, başlık teklifi teknolojisinin henüz ortaya çıkmadığı dönemde dinamik tahsis işlevi, yayıncı reklam sunucuları tarafından yürütülen şelale sürecinden doğan bazı verimsizlikleri GOOGLE'ın SSP'si AdX'e rakipleri karşısında rekabetçi avantaj sağlayacak biçimde ortadan kaldırmıştır. İlgili dönemde dinamik tahsis işlevinin AdX'e sağladığı avantaj, salt üçüncü taraf SSP'lerin gerçek zamanlı tekliflerini iletememesiyle ilişkili değildir. Dinamik tahsis işlevinin bir parçası olarak yayıncılar, üçüncü taraf SSP'ler için tahmini teklif değeri belirlemektedir ve bu tahmini teklif tutarı AdX'te gerçekleşecek ihale için taban fiyatı oluşturmaktadır. AdX ihalesinde söz konusu taban fiyatın üzerinde bir teklif olduğu sürece, AdX ihalesinin kazananı gösterimi kazanmaktadır. Bu çerçevede AdX, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından yönetilen tüm ihalelerde gerçek teklifini iletebilmekteyken üçüncü taraf SSP'ler tahmini/potansiyel teklifleri üzerinden yarışmaktadır. Üçüncü taraf SSP'lerin gerçek tekliflerini GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusuna iletmesi yalnızca AdX ihalesinde yayıncı tarafından ilgili reklam envanteri için belirlenen taban fiyatın aşılammaması halinde mümkün olmaktadır.
- (337) Başlık teklifi teknolojisinin ortaya çıkması, başlık teklifi katılımcısı olan SSP'lerin gerçek zamanlı bir şekilde gerçek teklifleriyle rekabet etmesini sağlamıştır. Ancak, AdX hiçbir zaman başlık teklifi teknolojisinin tarafı olmamıştır. Başlık teklifi teknolojisinin işleyiş biçimi ve dinamik tahsis işlevi bir araya geldiğinde AdX, başlık teklifi katılımcısı olan SSP'ler karşısında son bakış avantajı olarak adlandırılan haksız avantaja sahip olmuştur. GOOGLE'ın kendi başlık teklifi çözümü olan Open Bidding, AdX ve Open Bidding katılımcılarının gerçek zamanlı olarak ve gerçek teklifleriyle yarışabilmesini mümkün kılmıştır. Öte yandan söz konusu durum, AdX'in başlık teklifi katılımcısı SSP'ler karşısında elde ettiği haksız rekabetçi avantajın ortadan kaldırılmasıyla ilişkili değildir. Nitekim Open Bidding katılımcısı SSP'ler dinamik tahsis işlevinin yarattığı dezavantajların ötesinde de AdX karşısında önemli rekabetçi dezavantajlara sahiptir.
- **Dinamik tahsis işlevinin, kurallar çerçevesinde liyakate dayalı bir rekabete yol açtığı, 2007 yılında dinamik tahsis oluşturulduğunda, üçüncü taraf SSP'lerden gerçek zamanlı teklif istemenin veya üçüncü taraf SSP'leri gerçek zamanlı açık artırmaya entegre etmenin mümkün olmadığı, bu sebeple keyfi olmayan ve objektif gerekçelere dayanan gerçek zamanlı açık artırmanın yalnızca AdX alıcıları arasında gerçekleştirilmiş olmasının pazar gücünün kaldıraç şeklinde kullanılması veya kendini kayırma teşkil etmeyeceği, GOOGLE'ın bilgisi dahilinde, üçüncü taraf SSP'lerden gelen gerçek zamanlı tekliflerin dikkate alınmasını sağlayacak pratik bir alternatifin mevcut olmadığı, geçmişe bakmanın avantajıyla böyle bir olasılık değerlendirilebilecek olsa bile, GOOGLE'ın bunu uygulamamış olmasının hakim durumun kötüye kullanılması anlamına gelmediği savunması:**
- (338) Soruşturma kapsamında, 2008 yılından itibaren dinamik tahsis işlevinin AdX'e üçüncü taraf SSP'ler karşısında rekabetçi avantaj sağladığı ifade edilmekle birlikte başlık teklifi teknolojisinin ortaya çıktığı dönem öncesi için GOOGLE'ın hâkim durumunu kötüye kullandığı yönünde bir tespit yapılmamıştır. Başlık teklifi teknolojisinin yaygınlaştığı dönemden önce dinamik tahsis işlevinin GOOGLE'ın

SSP'si AdX'e sağladığı avantajlar ise yukarıda ilgili bölümde açıklanmıştır. Bu sebeple GOOGLE tarafından öne sürülen savunmanın yerinde görülmemiştir.

- **Rapor'da, yayıncının kalan satır öğelerinin sıralamasını belirlediğinin kabul edildiği, aynı zamanda GAM'ın reklam sunucusunun uygun rakip SSP'ler aracılığıyla tahmini gelir sırasına göre çalıştığının belirtildiği, ancak kalan satır öğelerinin genellikle bu şekilde çalışmadığı, bunların fiyata göre değerlendirilebildiği gibi sunulacak gösterimlerin miktarı veya yüzdesi için yayıncı tarafından belirlenen bir hedefi karşılamak gibi yayıncı tarafından kontrol edilen diğer kriterlere göre de sıralanabildiği, sadece "fiyat öncelikli" kalan satır öğelerinin salt fiyata dayalı olarak seçildiği, bunun dışındaki kalan satır öğesi türlerinin fiyata göre değerlendirilecek bazı talep kaynaklarını temsil etmek için kullanışlı olmadığı, yayıncıların ayrıca fiyat öncelikli kalan satır öğeleri için CPM'yi manuel (yalnızca beklenen geliri veya geçmiş ortalama fiyatı değil, herhangi bir değeri) olarak girmeyi seçebildiği ve böylece satır öğesiyle ilişkili hangi SSP'nin veya reklam alıcısının önce çağrılacağını kontrol edebildiği, örneğin bir yayıncının AdX alıcılarından daha yüksek gelir elde etmek için GAM'ın reklam sunucusunu, talep kaynağı geçmişte yalnızca 100 TL ödemiş olsa bile bir talep kaynağına 200 TL CPM atayacak şekilde yapılandırabildiği, yayıncıların CPM'leri geçmişteki ortalama fiyatlardan daha yüksek belirleme yönünde güdüsü bulunduğu savunması:**

(339) GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanan yayıncılar, kalan satır öğelerini kendi inisiyatifiyle düzenleyebilmektedir. Yayıncıların reklam envanterini yönetirken birincil hedeflerinin kâr maksimizasyonu olduğu gerçeği nedeniyle yayıncılar kalan satır öğelerini öncelikli olarak gelir beklentisine göre düzenlemektedir. Yayıncının kalan satır öğelerini kendi tercihlerine göre yapılandırması, dinamik tahsis işlevi kapsamında GOOGLE'ın SSP'si AdX'in elde ettiği avantajı ortadan kaldırmamaktadır. Zira dinamik tahsis işlevi devrede olduğu sürece nihai olarak yayıncı tarafından belirlenen (yayıncı her bir SSP için gelir beklentisini geçmiş ortalama fiyatlarına ya da başka bir parametreye dayanarak belirleyebilecektir) taban fiyatı geçmek üzere gerçek teklifini iletme imkânı yalnızca AdX'e ait olacaktır. Yayıncının başlık teklifini etkinleştirdiği varsayımı altında ise dinamik tahsis işlevi, başlık teklifi katılımcılarının iletmediği gerçek teklifler arasından kazanan teklifi AdX ihalesinde taban fiyat olarak kullanılmak üzere AdX'e iletilmesini sağlamaktadır. Yayıncılar bakımından dinamik tahsis işlevi, AdX'in diğer olası teklif kaynaklarından daha yüksek bir teklif getirmesi halinde ihaleyi kazanabileceği anlamına geldiği için kısa vadede kazançlıdır. Tekil olarak bir yayıncının garantili satır öğelerini AdX'i rakipleri karşısında dezavantajlı olacak bir şekilde yapılandırmasının mümkün olması, yukarıda özetlenen süreç kapsamında GOOGLE'ın rakipleri karşısında sahip olduğu rekabetçi avantajları sınırlandırmayacaktır. Zira Türkiye'deki yayıncılar için AdX en büyük teklif/gelir kaynağıdır. Söz konusu durum nedeniyle, yayıncıların reklam envanterlerinin parasallaştırılması aşamasında AdX talebine erişimi, AdX'in rakipleri lehine bir biçimde yapılandırması rasyonel olmayacaktır. Nitekim bu işleyiş, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun taraf olduğu gerçek zamanlı ihalelerde AdX'e haksız bir rekabetçi avantaj sağlamıştır ve üçüncü taraf SSP'leri dışlayıcı etkilere sebep olmuştur.

- **AdX'in dinamik tahsis yoluyla rakiplerine karşı benzersiz bir avantaj elde ettiği tespitinin kanıtlanamadığı, diğer satır öğelerinin rakip bir SSP'den**

gelen alternatif bir teklifi temsil edeceği varsayımının hatalı olduğu, Rapor'da, bu kalan satır öğelerinin başlıksız teklif veren rakip SSP tekliflerini temsil ettiğini ortaya koyan ilk engelin dahi aşılamadığı savunması:

(340) GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanan ve AdX ile birlikte diğer teklif kaynaklarıyla çalışan (üçüncü taraf SSP'ler, başlık teklifi teknolojisi vb.) yayıncıların dinamik tahsis işlevi kapsamında satır öğelerini yapılandırması mümkündür. GOOGLE tarafından, dinamik tahsis işlevinin bir parçası olarak yayıncıların farklı talep kaynakları (örn. SSP'ler veya yayıncı reklam ağları) için CPM belirleyebildiği ve yayıncının kalan satır öğelerinden herhangi birinin en yüksek fiyatının AdX ihalesinin taban fiyatını oluşturduğunu ifade edilmiştir. Dolayısıyla dinamik tahsis işlevi kapsamında, AdX ihalesinin alıcılarının geçmesi gereken taban fiyat, yayıncının diğer olası talep kaynakları (örn. üçüncü taraf SSP'ler) için belirlediği CPM olabilecektir. Bu sebeple, savunmanın yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

- **Adil ve kurallar çerçevesinde liyakate dayalı rekabet teşkil eden bir davranışa itiraz edildiği, dinamik tahsis işlevinin 2007 yılında oluşturulan, yayıncılara fayda sağlayan rekabet yanlısı bir yenilik olduğu, söz konusu tarihte üçüncü taraf SSP'lerden gerçek zamanlı teklif istemenin veya üçüncü taraf SSP'leri gerçek zamanlı açık artırmaya entegre etmenin mümkün olmadığı, bu işlevin, GOOGLE'ın DoubleClick'i devralmasından ve GAM'ın reklam sunucusunun iddia edilen hakim durumundan öncesine dayandığı, dolayısıyla pazar gücünün kaldırıcı şeklinde kullanılmasına dayanmadığı, bu durumun yayıncıların çıkarlarına zarar verilmesinin mümkün olmadığını gösterdiği, aksine dinamik tahsis işlevinin yayıncılara fayda sağladığı ve GAM'ın başarısını garantilediği, bu çerçevede liyakate dayalı bir sistem kurduğu, gerçek zamanlı açık artırmaların yalnızca AdX alıcıları arasında gerçekleştirilmiş olmasının pazar gücünün kaldırıcı şeklinde kullanılması veya kendini kayırma teşkil etmediği, farklı durumdakilere farklı muamelenin objektif gerekçeler varsa kendini kayırma teşkil etmeyeceği, olası alternatiflerin yayıncılara zarar verecek ve rekabet yanlısı güdülere ciddi bir şekilde müdahale edecek nitelikte olduğu, GOOGLE'ın bundan kaçınmasının rasyonel ve rekabete uygun olduğu savunması:**

(341) Dinamik tahsis işlevinin, şelale sisteminden kaynaklanan bazı verimsizlikleri çözdüğü yukarıda da ifade edilmektedir. Öte yandan dinamik tahsis işlevi, şelale sisteminden doğan potansiyel gelir kaybına kısmi olarak çözüm sağlarken GOOGLE'ın SSP'si AdX'e rakipleri karşısında önemli bir rekabetçi bir avantaj sağlamaktadır ve esasa dayalı rekabeti ortadan kaldırmaktadır. Dinamik tahsis işlevinin GOOGLE'ın DoubleClick'i devralmasından önce de mevcut olmasının soruşturmanın konusuyla ilişkisiz bir mesele olduğu değerlendirilmektedir. Söz konusu dönemde, Türkiye'deki çevrim içi reklam teknolojisi hizmetleri pazarının görünümü ve dinamik tahsis işlevinin etkileri bakımından bir değerlendirilme yapılması mümkün değildir. Soruşturmada dinamik tahsis işlevinin etkileri GOOGLE'ın DoubleClick'i devraldığı 2008 yılından oldukça sonraki bir tarih aralığı (2015 ve sonrası) için incelenmiştir. Bu sebeple dinamik tahsis işlevinin temel versiyonunun GOOGLE tarafından geliştirilmemiş olması, ilgili işlevin incelenen dönemde Türkiye'deki SSP hizmetleri pazarında dışlayıcı rekabet karşıtı etkilere sebep olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

- **Rapor'da, kurallar çerçevesinde liyakate dayalı rekabet teşkil eden bir uygulamaya itiraz edilirken, hâkim durumdaki teşebbüsler için, bir**

teşebbüsün yatırım yapma güdülerini, mülkiyet haklarını ve iş yapma özgürlüğünü etkileyecek bir dizi yeni yükümlülük önerildiği, Rapor uyarınca hazırlanan bazı alternatif senaryoların ya yayıncılara zarar verme ihtimali olduğu ya da GOOGLE tarafından zaten yapıldığı savunması:

(342) GOOGLE'ın dinamik tahsisi işlevi kapsamında AdX'e sağladığı son bakış avantajı GOOGLE'ın iddiasının aksine AdX ve üçüncü taraf SSP'ler arasındaki esasa dayalı rekabete zarar vermektedir. Bu çerçevede GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun yönettiği ihalelerde AdX'e rakipleri karşısında haksız rekabetçi avantaj sağlamaması gerekmektedir. Kaldı ki söz konusu yükümlülüklerin yayıncılar, reklamverenler ve/veya son kullanıcılar nezdinde nasıl ve ne düzeyde zarara sebep olabileceği GOOGLE tarafından açıklanamamıştır.

- **GOOGLE'ın mümkün olan durumlarda üçüncü taraf SSP'lerin gerçek zamanlı teklif vermesine izin verdiği, ihlalin sürdüğü belirtilen döneminin tamamında, başlık teklifi ve Open Bidding aracılığıyla (2016 yılından itibaren) üçüncü taraf SSP'lerin gerçek zamanlı teklif vermesine olanak sağladığı, herhangi bir yayıncının belirli bir gösterimi AdX ve diğer SSP'ler arasında gerçek zamanlı rekabete sunmamayı seçmesi durumunda bu kararın yayıncıya ait olduğu, GOOGLE'ın bunun dışında pratik bir alternatife ilişkin bilgi sahibi olmadığı, dolayısıyla geriye kalan tüm değerlendirmelerin, GOOGLE'ın sadece ürününü yeniden tasarlamasını değil, aynı zamanda o sırada mevcut olmayan bir teknolojiyi kullanmasını gerektirdiği, böyle bir teknoloji mevcut olsa dahi bunun benimsenmemesinin hâkim durumun kötüye kullanılması eylemini oluşturmayacağı, ayrıca yayıncıların ve SSP'lerin dinamik tahsis işlevini beğendiği, satıcılar için dinamik tahsis işlevinin temelde verimsiz olan bir süreci dönüştürerek yayıncı gelirlerini %130 oranında artırırken reklamverenlerin ve ajansların yüksek kaliteli envantere erişimini iyileştirdiği savunması:**

(343) *"Başlık Teklifi İşlevi ve GOOGLE'ın Son Bakış Avantajı"* başlıklı bölümde de belirtildiği üzere, Open Bidding katılımcısı olan SSP'ler %5-10 oranında bir komisyon ücretinden arındırılmış net teklifleriyle AdX ile rekabet etmektedir ve AdX'in aksine Open Bidding katılımcısı olmaları halinde kendi DSP'lerinden gelen teklifleri engelleme yükümlülüğü altına girmektedir. Başlık teklifi teknolojisinin yaygınlaştığı 2015 yılından itibaren başlık teklifi katılımcısı SSP'lerin gerçek zamanlı bir şekilde ve gerçek teklifleriyle bir gösterim için rekabet etmesi mümkün hale gelmiştir. GOOGLE'ın AdX'i başlık teklifi teknolojisine entegre etmemesi ve dinamik tahsis işlevinin işleyiş biçimi birlikte, AdX'e üçüncü taraf SSP'ler karşısında rekabetçi avantaj sağlamıştır. Dinamik tahsis işlevi sayesinde GOOGLE, başlık teklifi katılımcısı olan üçüncü taraf SSP'lerin kazanan tekliflerinin AdX ihalesi için fiyat tabanı olarak belirlenmesini sağlamıştır. Bu çerçevede, GOOGLE'ın AdX ihalesini yalnızca rakiplerinin gerçekleşen/olası tekliflerini taban fiyat olarak kullanma zorunluluğu altında yürütebileceği argümanı gerçeği yansıtmamaktadır. Zira SSP hizmetleri bakımından GOOGLE'ın rakibi konumunda olan ve Open Bidding katılımcısı olmayan üçüncü taraf SSP'ler, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun yürüttüğü ihalelerde söz konusu bilgiye erişimleri olmaksızın tekliflerini iletebilmektedir. Nitekim GOOGLE'ın Eylül 2019'dan itibaren uygulamaya koyduğu BİFA kuralları çerçevesinde AdX, başlık teklifi katılımcılarının ve Open Bidding katılımcısı olmayan üçüncü taraf SSP'lerin tahmini/gerçek tekliflerinden

yararlanmaksızın kendi teklifini yayıncı reklam sunucusuna iletebilmektedir. Bu kapsamda GOOGLE'ın başlık teklifi teknolojisinin yaygınlaştığı ve/veya Open Bidding teknolojisini kullanıma sunduğu tarihlerden itibaren GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından yürütülen ihalelerde esasa dayalı ve adil bir şekilde rekabet ettiği iddiası gerçeği yansıtmamaktadır. Bu çerçevede, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun işleyiş biçimini hâkim durumdaki teşebbüsün özel sorumluluğu kapsamında, SSP hizmetleri pazarındaki rakipleri lehine elde ettiği haksız rekabetçi avantajları ortadan kaldıracak bir biçimde değiştirmesi/yapılandırması için “*mevcut olmayan bir teknolojinin kullanılması gerektiği*” argümanı haklı gerekçe olarak değerlendirilememektedir.

- **AdX için gerçek zamanlı bir fiyat kullanılmasının GOOGLE'ın talep kaynaklarını sıralamak için elindeki en güvenilir fiyatları kullanmasını sağladığı, GOOGLE'ın rakip bir SSP'nin gerçekte hangi fiyatları ödeyeceği konusunda bilgiye sahip olmadığı veya yayıncı tarafından sağlanan CPM'ye güvenmesi gerektiği, AdX'in gerçek zamanlı fiyatlara dayalı olarak zincirde sıralanmasını önlemek için GOOGLE'ı dinamik tahsisi kaldırmaya zorlamanın verimliliği azaltacağı ve yayıncılara zarar vereceği savunması:**

- (344) Dinamik tahsis işlevi, başlık teklifi ihalesindeki kazanan teklifin AdX'in gerçekleştireceği ikinci fiyat ihalesinde taban fiyat olarak kullanılmasını sağlamıştır. Bu durumda AdX, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu tarafından gerçekleştirilecek ihaleyi kazanmak için iletmesi gereken minimum teklif tutarı hakkında bilgi sahibi olmuştur ve bu bilgiyi potansiyel alıcılara (Yetkili Alıcılar) iletmiştir. Bu durumda Yetkili Alıcılar, AdX'e iletecekleri teklifleri başlık teklifi ihalesindeki kazanan teklifin üstünde olacak şekilde optimize etme imkânına sahip olmuştur. Ayrıca AdX, dinamik gelir paylaşımı modeli kapsamında Yetkili Alıcılar'dan aldığı brüt tekliflere uyguladığı komisyon ücretini de taban fiyatı geçmek üzere optimize etme imkânını elinde tutmuştur.
- (345) AdX'in düzenlediği ikinci fiyat açık artırmasında; envanterin özelliklerine, geçmiş tekliflere vb. dayanarak bir taban fiyat tahmin etmesi meşru bir davranış olarak görülmektedir. Öte yandan ilgili dönemde AdX, başlık teklifi ihalesinde gerçekleşen fiyat bilgisine GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu sayesinde erişebilmiştir ve bu sayede başlık teklifinin kazanan teklifini tutar bakımından marjinal seviyede yukarıda olan tekliflerle aşabilme ve ihaleyi kazanabilme imkânına sahip olmuştur.
- (346) GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun söz konusu bilgiyi doğrudan AdX'e iletmemesi halinde, AdX'in kendi iç tahmin yöntemleriyle taban fiyatı daha yüksek belirlemesi söz konusu olabilecektir. Bu durumda, Yetkili Alıcılar daha yüksek bir taban fiyatı aşmak üzere tekliflerini iletecektir ve yayıncının geliri artacaktır. AdX'in ilgili envanter için taban fiyatını başlık teklifi ihalesinden düşük belirlemesi halinde ise Yetkili Alıcılar başlık teklifi ihalesinden düşük teklifler sunabilecektir ve nihai olarak gösterimi başlık teklifi ihalesinin katılımcısı olan bir SSP kazanabilecektir.
- (347) Ayrıca bu imkânın olmadığı koşullar altında, başka bir deyişle GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunun başlık teklifinin kazanan teklifini AdX'e taban fiyat bilgisi olarak gönder(e)mediği durumda, AdX'in 2019 yılından önceki bir tarihte birinci fiyat açık artırmasına geçmeyi tercih edebileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Zira GOOGLE, savunmasında 2016 yılından itibaren Open Bidding işlevinin devrede olduğunu ifade etmektedir ve GOOGLE'ın kendi başlık teklifi çözümü olan Open Bidding'de birinci fiyat açık artırması düzenlenmektedir. Dolayısıyla GOOGLE'ın

yayıncı reklam sunucusunun, AdX'e taban fiyat bilgisini iletmediği durumda AdX'in hâlihazırda mevcut olan ve hatta farklı bir GOOGLE çözümü çerçevesinde GOOGLE tarafından kullanılmakta olan bir ihale yöntemine geçiş süreci hızlanacaktır.

- (348) Öte yandan GOOGLE, başlık teklifi teknolojisinin yaygınlaştığı 2015 yılından, GOOGLE yayıncı reklam sunucusunun BİFA kurallarını uygulamaya başladığı Eylül 2019'a kadar başlık teklifi ihalesinin kazanan teklifini AdX'e iletmeye ve dolayısıyla son bakış avantajından yararlanmaya devam etmiştir. İlgili dönemde GOOGLE'ın, Türkiye'deki yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumda olmadığı varsayımı altında GOOGLE'ın söz konusu davranışı meşru olarak kabul edilebilecektir. Ancak GOOGLE, yayıncı reklam sunucusu pazarında tekele yakın bir pazar payıyla sahip olduğu hâkimiyetini AdX'i başlık teklifi teknolojisinin yarattığı rekabetçi baskıdan korumak üzere kötüye kullanmıştır.

I.5.3.2.7. Open Bidding Ücretinin Bir Kötüye Kullanma Teşkil Etmediğine Yönelik Savunma

- GOOGLE'ın Open Bidding'i AdX ile gerçek zamanlı rekabet için ilave bir kanal sağlamak üzere piyasaya sürdüğünün dikkate alınmadığı, rakip SSP'lerin Open Bidding'e geniş bir düzeyde katılımının GOOGLE'ın AdX'i kayırmak için Open Bidding'e katılımı gereksiz yere kısıtlamadığını gösterdiği, Open Bidding ücretinin makul olduğu ve bir kötüye kullanma teşkil etmediği, söz konusu ücretlerin önemli bir hizmet karşılığında alındığı ve rakip çözümler tarafından alınan ücretlerle aynı seviyede olduğu ve
- Ücret seviyesinin, hizmeti sunmanın maliyetlerinin, hizmetin müşterilere sunduğu değer ve GOOGLE'ın müşterilerin makul göreceğini düşündüğü ücret seviyesinin (SSP'ler ve yayıncılar için mevcut alternatifler ışığında) dikkate alınarak belirlendiği, tüm teklif sahiplerinin net teklifler üzerinden rekabet ettiği, AdX alıcıları ile ihale katılımcılarına (Open Bidders) uygulanan muamele bakımından bir fark bulunmadığı, diğer şirketlerin de başlık teklifi entegrasyonunu yönetmek için ücret aldığı savunması:

- (349) BİFA uygulamasının GOOGLE'ın kendi SSP hizmeti AdX'e avantaj doğuran ilk etkisi, üçüncü taraf SSP'lerin ilettikleri teklif tutarı üzerinden kesilen komisyon ücretleridir. Bu kapsamda rakip SSP'lerin Open Bidding'e katılmasıyla ya da bahsi geçen ücret seviyesiyle ilgili olarak herhangi bir değerlendirme söz konusu olmayıp söz konusu avantajın komisyon ücreti ile ilgili olarak ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

- AdX aracılığıyla Yetkili Alıcılar'dan gelen bir teklifte brüt tekliften net teklife %20 kesinti yapılırken Open Bidding aracılığıyla gelen tekliflerde brüt tekliften net teklife %5 kesinti yapıldığı, Rapor'da yer verilen çalışma örneğinin AdX kullanan reklam satın alma araçları tarafından sunulan tekliflerden kesilen %20'lik ücreti dikkate almadığı için hatalı olduğu, AdX teklif sahiplerinin normalde %20'lik bir gelir payı kesintisine tabi olduğu ve bu kesintinin Open Bidding katılımcılarından alınan %5-10'luk ücretten daha fazla olduğu göz önüne alındığında, Open Bidding'in AdX'i kayırmadığı, bir gösterim Yetkili Alıcı tarafından kazanıldığında AdX'in aldığı %20'lik ücretin %5-10'luk Open Bidding ücretini de etkin bir şekilde içerdiği, Open Bidding ücretinin AdX'ten değil, rakip SSP'lerden alındığı argümanının yanlış olduğu savunması:

- (350) GOOGLE tarafından Open Bidding kullanan yayıncılardan, Open Bidding katılımcıları ihaleyi kazandığında ilgili teklif tutarının %5-10'u arasında değişen bir tutarda gelir payı alınmaktadır. Buna karşın GOOGLE'ın SSP'si aracılığıyla iletilen teklifler, herhangi bir komisyon kesintisi olmaksızın, DSP'den alınan brüt teklife göre rekabet etmektedir. Open Bidding ücreti kapsamında yer verilen endişeye dair bazı hususlar aşağıda açıklanmaktadır.
- (351) Yayıncılar, reklam envanterleri için BİFA'ya katılabilecek alıcıları belirleyebilmektedir. Bu alıcılar (i) GOOGLE'ın DSP'leri (Google Ads ve DV360), (ii) GOOGLE'ın SSP'sine teklif ileten DSP'ler (Yetkili Alıcılar-*Authorised Buyers*), (iii) Open Bidding üzerinden tekliflerini ileten üçüncü taraf SSP'ler ve (iv) başlık teklifine katılan üçüncü taraf SSP'lerdir. GOOGLE tarafından ifade edildiği üzere; Yetkili Alıcılar, BİFA kapsamında AdX'e tekliflerini ileten üçüncü taraf DSP'leri ifade etmektedir. Üçüncü taraf DSP'ler Yetkili Alıcılar'a kayıt olarak AdX açık artırmalarına katılmaktadır. Dolayısıyla Yetkili Alıcılar'dan gelen teklifler nihai olarak GOOGLE'ın SSP'si AdX üzerinden iletilmektedir.
- (352) SSP'lerin ücretlendirme modeli de bu bağlamda önem taşımaktadır. SSP'ler genellikle yayıncılardan bir gelir paylaşımı anlaşması temelinde ücret talep etmektedir. SSP'lerin yayıncılarla yaptıkları anlaşmalardaki gelir payı oranının %5-35 arasında değiştiği bilinmektedir¹³⁹.
- (353) Şekil 7'de gösterildiği üzere; Yetkili Alıcıları kullanan DSP A'nın brüt teklifi üzerinden %20, üçüncü taraf SSP konumundaki Rubicon'un ve OpenX'in teklifi üzerinden ise %5 kesinti yapılmaktadır. Dolayısıyla üçüncü taraf SSP'lerin sunmuş olduğu brüt teklif kapsamında söz konusu SSP'ler, DSP'den gelen tekliften kesinti yaparak tekliflerini iletmektedir. Buna karşın Yetkili Alıcıları kullanan DSP A, teklifini, GOOGLE'ın SSP'si AdX'e ilettiğinde, AdX brüt teklif üzerinden %20'lik gelir payını düşerek BİFA'ya iletirken, AdX'in kendi ilettiği teklif üzerinden herhangi bir ücret kesintisi yapılmamaktadır. Örneğin; DSP A, bir gösterim için 1,20 dolar tutarındaki teklifini AdX'e ilettiğinde, AdX brüt teklif üzerinden %20'lik gelir payını düşerek BİFA'ya iletirken, AdX'in kendi ilettiği teklif üzerinden herhangi bir ücret kesintisi yapılmamaktadır. Özetle savunmada; SSP'ten gelen tekliflerden yapılan kesintiler ile DSP'den gelen teklif üzerinden yapılan kesintiler karşılaştırılmaktadır. Oysa Open Bidding katılımcısı SSP'lerin ihaleyi kazandıklarında yapılan %5-10 kesinti ile Yetkili Alıcıları kullanan DSP'lerden yapılan %20 kesintinin aynı düzlemde değerlendirilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla Rapor'da yer alan ve savunmada hatalı olduğu ileri sürülen çalışma örneğinde herhangi bir sorun olmadığı değerlendirilmektedir.
- (354) İlave olarak; Open Bidding'de üçüncü taraf SSP'ler net tekliflerine göre rekabet etmekte; diğer bir ifadeyle tekliflerinden %5-10 arasındaki Open Bidding ücreti çıkartılmaktadır. Buna karşın GOOGLE'ın SSP'si aracılığıyla iletilen teklifler, herhangi bir komisyon kesintisi olmaksızın, DSP'den alınan gerçek teklife göre rekabet etmektedir. Şöyle ki, Open Bidding katılımcısı olan SSP'ler -tıpkı AdX gibi- DSP'lerden gelen teklifler üzerinden öncelikli olarak yayıncılarla yaptıkları anlaşma kapsamında kendi gelirlerini oluşturan komisyon ücreti kesintisi yapmakta (AdX için söz konusu ücret brüt teklifin %20'si olarak belirlenmekte), bu kesintinin ardından GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu, Open Bidding hizmetinin ücreti olarak söz konusu teklifin üzerinden %5-10 oranında komisyon ücreti almaktadır. Bu doğrultuda AdX'ten alınmayan ancak rakip SSP'lerden alınan Open Bidding ücretinin, AdX ve üçüncü taraf SSP'ler arasındaki rekabette AdX'e avantaj sağladığı

¹³⁹ CMA [2020], Appendix M, s. 28

değerlendirilmektedir. Bu bağlamda oluşturulan sistemin GOOGLE lehine olduğu, bu sistemde bir düzeltmeye gidilmediği takdirde GOOGLE'ın bu avantajını kullanmaya devam edeceği kanaatine ulaşılmaktadır.

(355) Tüm bu açıklamalardan hareketle; yukarıda yer verilen savunmalar yerinde görülmemiştir.

- **Open Bidding'in yayıncıların sunucudan sunucuya gerçek zamanlı teklif çağrılarını kullanarak üçüncü taraf SSP'leri gerçek zamanlı teklif vermeye davet etmelerine olanak sağladığı, GOOGLE'ın sağlamış olduğu bu tür hizmetler için ücret talep etmemesinin GOOGLE'ın ürün geliştirmelerini yapabilmek için yatırım yapma güdüsünü baltalamış olacağı ve**
- **Yayıncıların Open Bidding hizmetini Open Bidding ücretini karşılayacak kadar değerli bulmadıkları durumda üçüncü taraf SSP'lerden gelen talebe erişmek için GAM ile başlık teklifi kullanmayı tercih edebileceği, bir şirketin geliştirdiği önemli bir özellik için müşterilerden ücret talep etmesinin son derece mantıklı olduğu, bir şirketten yeni bir özellik geliştirmek ve işletmek için yatırım yapmasını ve ardından bu özellik için müşterilerinden herhangi bir ücret talep etmeyerek zarar etmesini beklemenin mantıklı olmadığı savunması**

(356) GOOGLE'ın BİFA kuralları çerçevesinde potansiyel olarak kendi SSP'sini üçüncü taraf SSP'ler karşısında avantajlı konuma getirebileceği husus, Open Bidding katılımcısı olan üçüncü taraf SSP'lerin tekliflerinden kestiği komisyon ücretidir. Dolayısıyla soruşturma kapsamında GOOGLE tarafından ücret talep edilmesine yönelik herhangi bir sorun tespit edilmemiş, GOOGLE'ın SSP'si AdX'ten alınmayan ancak rakip SSP'ler tarafından iletilen teklifler üzerinden alınan Open Bidding ücretinin, AdX ve üçüncü taraf SSP'ler arasındaki rekabette AdX'e avantaj sağladığı üzerinde durulmuştur.

I.5.3.2.8. Raporda Yapılması Gereken Şekilde Bir Etki Analizi Yapılmadığına Yönelik Savunma

- **Yapılan etki analizinin iddia konusu davranışlarla pazardaki sonuçlar arasında bir illiyet bağı ortaya koyamadığı, AdX gelirlerinin zaman içinde artmış olmasının GOOGLE'ın hâkim durumunu kötüye kullandığını göstermediği, AdX'in artan gelirlerinin AdX'in daha üstün bir ürün sunmasından veya bir bütün olarak pazardaki büyümeden ziyade, kurallar çerçevesinde liyakate dayalı rekabeti bozan davranışlara atfedilebileceğinin ortaya konulamadığı,**
- **Farklı bir veri toplama yaklaşımına göre analiz edildiğinde, GOOGLE'ın gelirlerinin her yıl artmadığı, Tablo 9'da kullanılan AdX verilerinin fatura adresi Türkiye'de olan yayıncılar kapsamında sağladığı gelirlere karşılık geldiği, coğrafi kapsam açısından IP adresi Türkiye'de olan son kullanıcılara ait verilerin dikkate alınması durumunda gösterim sayılarının veya ABD doları bazında brüt gelirlerin 2019-2023 yılları arasında düzenli bir artış göstermediği,**
- **AdX gelir artışının, söz konusu dönemde Türk lirasının önemli ölçüde değer kaybetmesi ve Türkiye merkezli bir GAM ortağı olan ReklamUp'ın büyümesi ile ilişkili olduğu,**
- **ReklamUp'ın sadece Türkiye'de değil, tüm dünyada bulunan ve kullanıcılara sunulan gösterimlerden gelir elde eden üçüncü taraf**

yayıncılar için envanter satışını yönettiği, ilgili gelirlerin GOOGLE'in sistemlerinde ReklamUp'ın hesabı altında gösterildiği, bu nedenle gelir, yayıncı fatura adresine göre coğrafi olarak tahsis edildiğinde Türkiye'ye atfedildiği, ReklamUp'ın 2022 yılında piyasaya sürülmesinden bu yana AdX gelirlerinde önemli bir artış gösterdiği, ReklamUp'ın 2022 yılındaki AdX brüt gelirlerinin yaklaşık %(.....)'si ABD'deki IP adresine sahip kullanıcılara sunulan gösterimlerden elde edilirken, %(.....)'ten azının Türkiye'deki IP adresine sahip kullanıcılara sunulan gösterimlerden elde edildiği savunması:

- (357) İlk olarak, AdX'in artan gelirlerinin AdX'in daha üstün bir ürün sunmasıyla ilgili olduğu savunması, ancak rekabetin işleyişine müdahale edilmediği pazar koşullarında dikkate alınabilecektir. Ancak soruşturma kapsamında, GOOGLE'nin çeşitli davranışlarla kendi SSP'si olan AdX'i kayırdığı detaylı bir değerlendirme ile ortaya konulmuştur. Bu açıdan GOOGLE'in gelirindeki artışın doğal rekabet ortamının bir sonucu olmadığı, kendine sağladığı avantajdan kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Öte yandan programatik reklamcılık pazarının büyüdüğü kabul edilmekle birlikte büyüyen bu pazardan GOOGLE'in daha fazla pay aldığı görülmektedir. Nitekim 2019 yılında rakip grubunun büyüme oranı GOOGLE'dan daha fazla iken 2023 yılına gelindiğinde GOOGLE tek başına %(.....) büyüme ile beş rakibinin gelirlerinde yaşanan büyümeden (%(.....)) çok daha fazla büyüme göstermiştir.
- (358) Değerlendirmede dikkate alınan gelir yaklaşımı nedeniyle etki analizinin hatalı olduğu yönündeki savunmaya karşılık, AdX gelirinin yayıncı fatura adresine dayalı olarak hesaplanmasının GOOGLE tarafından önerildiği belirtilmelidir. GOOGLE'in bu yöndeki açıklamasına aşağıda yer verilmektedir:

"GOOGLE, Bilgi Talebine yönelik cevaplarını kendisine tanınan süre içerisinde takdim edebilmek adına en üstün gayreti göstermektedir. GOOGLE'nin özellikle yoğun veri çalışması gerektiren 1 ila 5 numaralı sorulara yönelik cevaplarını hazırlayabilmesi ve talep edilen verileri layıkıyla Kuruma sunabilmesi için Bilgi Talebinde yer verilen "Türkiye'deki tüketicilere gösterilen gösterimler (ve "Türkiye'deki tüketiciler bakımından" / "Türkiye'de sunduğunuz hizmetiniz") gibi ifadelerin Türkiye'deki kullanıcılara gösterilen reklamlara yönelik verilere ilişkin olduğu konusunda Sayın Heyetin nazik teyidini rica etmektedir.

GOOGLE olağan iş akışı kapsamında kullanıcının konumuna dayalı olarak ilgili ölçümleri sistemlerinde takip etmediğinden, GOOGLE'nin yukarıda açıklanan anlayışı yerinde ise, Kurumun talep ettiği verilerin çekilebilmesi için GOOGLE mühendislik ekiplerinin Bilgi Talebindeki verilerin layıkıyla sağlanabilmesi adına bir kod yazması gerekecektir. Müvekkil Şirket GOOGLE, bu durumda dahi talep edilen zaman aralığının büyük bir kısmı için veri mevcut olmayabileceğini ve veriler bu şekilde çekilirse verilerin hazırlanmasının 6 ila 8 hafta alacağını belirtmek istemektedir. Bu çerçevede, Bilgi Talebinde istenen verilerin "kullanıcı konumuna dayalı" değil, Bilgi Talebindeki 1 ila 3 numaralı sorular için "yayıncı fatura adresine dayalı" olarak ve 4 ve 5 numaralı sorular için "reklamveren fatura adresine dayalı" olarak sunulması yönündeki Müvekkil Şirket talebini nazik takdirlerinize sunarız. GOOGLE ilettiği bu yaklaşımın kabul edilmesi durumda dahi bir süre uzatımına ihtiyaç duyabileceğini ancak açıklanan bu yöntem ile verilerin çekilmesinin daha hızlı olacağını ve verilerin talep edildiği 2015 ila 2023 yılı arasındaki zaman diliminin tamamı için bu yöntemle, kullanıcı konumuna

dayalı olarak sağlanacak veriye kıyasla, veri sağlanabileceğini Sayın Kurumun dikkatine sunmaktadır.”¹⁴⁰

- (359) Dolayısıyla bu itirazların/açıklamaların soruşturma raporunun hazırlanması aşamasında belirtilmeksizin savunma aşamasında gündeme getirilmesi, GOOGLE’ın eksiksiz bilgi verme yükümlülüğüne gerekli özeni göstermediğini ortaya koymaktadır. Öte yandan, GOOGLE’ın bu yöndeki itirazının kabul edilmesi halinde de aşağıda görüldüğü üzere GOOGLE’ın Türkiye’de fatura adresi olan diğer yayıncılar ve iş ortaklarından elde ettiği AdX geliri rakiplerin elde ettiği gelirin çok üstündedir.

Grafik 17: 2020-2022 Döneminde GOOGLE AdX’in ve Rakip SSP’lerin Elde Ettiği Gelir

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler.

- (360) Yukarıdaki verilere göre her yıl rakiplerin elde ettiği toplam gelirin de üstünde gelir elde eden GOOGLE AdX, 2022 yılında en yakın rakibinden (.....) kat, tüm rakiplerinin elde ettiği gelirden (.....) kattan fazla gelir elde etmiştir. Dolayısıyla, GOOGLE’ın söz konusu savunması varılan sonuca gölge düşürmemektedir.
- (361) AdX gelir artışının söz konusu dönemde Türk lirasının önemli ölçüde değer kaybetmesi ile ilgili olduğu yönündeki savunma, rakiplerin çoğunluğunun özellikle en yakın rakibin de küresel bir şirket olması ve bu yönüyle GOOGLE ile aynı koşullarda olması sebebiyle yerinde görülmemiştir.
- **AdX’in, GAM’ın reklam sunucusundaki programatik satış payının zaman içinde düştüğü, başlık teklifi olmayan kalan satır öğeleri hariç tutulduğunda 2018 ile 2023 yılları arasında istikrarlı bir şekilde azalarak (.....) puan gerilediği,**
 - **Değerlendirmede kullanılan tabloların ve grafiklerin çoğunun incelenen zaman diliminin tamamını kapsamadığı, dinamik tahsis işlevinin yanı sıra başlık teklifi ve son bakış ile ilgili iddiaların 2015-2019 dönemine, BİFA ve Open Bidding ile ilgili iddiaların ise 2019 yılından sonraki döneme ait olduğu, sadece Google AdX tarafından elde edilen geliri gösteren Grafik 10’un ve Grafik 11’in, 2015 yılına kadar geriye gittiği, diğer tüm analizlerin 2018 veya 2019 yılından başlatıldığı, bu sebeple dinamik tahsis işlevinin yanı sıra başlık teklifi ve son bakış ile ilgili iddialar için, yalnızca GOOGLE AdX tarafından elde edilen geliri gösteren grafiklerin soruşturma dönemini kapsadığı ve bunların kötüye kullanma etkisinin varlığını ortaya koymak için yetersiz kaldığı savunması:**
- (362) GOOGLE tarafından ikinci yazılı savunmasında sunulan verilere göre hesaplama yapıldığında, 2023 yılında AdX’in GAM’ın reklam sunucusundaki programatik satış payının, başlık teklifi olmayan kalan satır öğeleri hariç tutulduğunda, %(.....) ile önemli büyüklüğe sahip olduğu görülmektedir. Bu sebeple GOOGLE’ın söz konusu savunmasına itibar edilememiştir.
- (363) Değerlendirmede kullanılan tabloların ve grafiklerin çoğunun incelenen zaman diliminin tamamını kapsamadığı yönündeki savunmaya karşılık ise, GOOGLE’ın farklı dönemlerdeki farklı uygulamalarının kendi kayırma davranışının bir parçası olarak

¹⁴⁰ GOOGLE’ın 17.01.2024 tarihli e-postası.

kabul edildiği belirtilmelidir. Bu sebeple, etki analizinin dinamik tahsis işlevi, başlık teklifi ve son bakış ile ilgili iddiaların ilgili olduğu 2015 yılına kadar geriye gitmemiş olması 2018 yılı sonrası verilere dayalı olarak yapılan etki değerlendirmesine gölge düşürmemektedir.

- Tablo 12 ve Grafik 16'nın Open Bidding'in üçüncü taraf SSP'lerin AdX ile gerçek zamanlı olarak rekabet etmek için kullanabileceği ana kanal olduğu ve başlık teklifi kanalının buna kıyasla daha küçük olduğu izlenimi verdiği, ancak değerlendirme kapsamında verilerin önemli ölçüde yanlış yorumlandığı,
- GOOGLE'ın Kuruma sunduğu başlık teklifi verilerinin başlık teklifinin yalnızca küçük bir alt kümesi olan HBT (eski adıyla HBYG - doğrudan GAM ile entegre edilen başlık teklifi etkinliği) entegrasyonuna ilişkin verileri temsil ettiği, HBT'nin GAM'da başlık teklifi oluşturmayı basitleştirmek, tüm talep kanallarında birleştirilmiş ve daha doğru raporlama ile başlık teklifi raporlamasını iyileştirmek ve daha ayrıntılı teklif verme ile potansiyel olarak başlık teklifi performansını iyileştirmek için tasarlanmış bir uygulama olduğu, söz konusu alt kümenin yayıncı tarafından GAM'ın reklam seçim sürecinde kalan satır öğeleri aracılığıyla rekabet edecek şekilde yapılandırılan başlık teklifi verilerini içermediği, bu ikinci başlık teklifi entegrasyonunun, yayıncıların geçmişte başlık teklifini kullanmasının en yaygın yolu olduğu, örneğin HBT'nin 2022 yılında GAM'ın Türkiye'deki reklam sunucusunda başlık teklifi gösterimlerinin yalnızca % (.....)'ini oluşturduğunun tahmin edildiği, bu durumun değerlendirmede başlık teklifi yoluyla kazanılan teklif sayısının öneminin önemli ölçüde düşük gösterilmesine yol açtığı, ayrıca Tablo 12'nin ve Grafik 16'nın üçüncü taraf SSP'ler tarafından Uyumlulaştırma (GAM reklam sunucusunun yayıncıların azalan CPM sırasına göre sırayla çağrılan bir aracılık ortakları zinciri oluşturmasına olanak tanıyan bir süreç) yoluyla kazanılan teklifleri ve GAM'ın reklam sunucusunun satır öğeleri aracılığıyla yapılandırılan başlık dışı teklif taleplerini de hariç tuttuğu, bunlardan ikincisinin talebin önemli bir bölümünü temsil ettiği ve bunların tümünün üçüncü taraflarca kazanıldığı,
- Tablo 12'deki ve Grafik 16'daki verilerin GOOGLE'ın kazanan tekliflerin sayısı için bir gösterge olarak sunduğu eşleşen sorguların sayısına dayandığı, bu ölçümün gösterim sayısından farklılık gösterebildiği, örneğin bir sorgu eşleştirildiğinde bazı nedenlerle gösterimin gerçekleşmeyebildiği,
- (a) gösterim sayısını yansıtmak (eşleşen sorgu sayısının aksine) ve (b) (i) geleneksel başlık teklifi uygulaması, (ii) kalan satır öğeleri aracılığıyla yapılandırılan diğer başlık teklifi dışı talep, ve (iii) Uyumlulaştırma işlemleri gibi AdX ile üçüncü taraf SSP'ler arasındaki rekabetin tüm kaynaklarını yansıtmak için revize edilmiş aşağıdaki tabloya göre GAM'ın reklam sunucusunda üçüncü taraflarca kazanılan gösterimlerin çok daha büyük bir kısmının kalan satır öğeleri üzerinden yapılandırıldığı, ayrıca, geleneksel başlık teklifi uygulaması verilere doğru bir şekilde dâhil edildiğinde, başlık teklifi kanalının Open Bidding kanalından birkaç kat daha fazla gösterim kazandığı savunması:

Tablo 13: GOOGLE Tarafından Sunulan Tablo

(.....TİCARİ SİR.....)

Kaynak: GOOGLE'ın İkinci Yazılı Savunması

- (364) İlk olarak, GOOGLE'ın soruşturma sürecinde başlık teklifine ilişkin olarak sunduğu cevabi yazılarında HBT ve uyumlulaştırma işlemleri ile ilgili herhangi bir bilgi sunmadığı belirtilmelidir. Bu itirazların/açıklamaların soruşturma raporunun hazırlanması sürecinde belirtilmeksizin savunma aşamasında gündeme getirilmesi, GOOGLE'ın eksiksiz bilgi verme yükümlülüğüne gerekli özeni göstermediğini ortaya koymaktadır.
- (365) Buna rağmen teşebbüsün yukarıdaki açıklamaları dikkate alındığında GOOGLE tarafından, Open Bidding ile Open Bidding dışındaki kanalların rekabet halinde olduğu ve başlık teklifi kanalının Open Bidding kanalından birkaç kat daha fazla gösterim kazandığı ileri sürülmektedir. Buna karşılık belirtilmesi gereken ilk husus, etki değerlendirmesinde hem Open Bidding'in hem de başlık teklifi kanalının savunmada belirtildiği gibi GOOGLE'ın rakibi olarak kabul edildiğidir. Başka bir deyişle, soruşturmada GOOGLE tarafından sunulan üçüncü taraf SSP'leri temsil eden tüm kaynaklar dikkate alınarak GOOGLE ile bu rakipler arasındaki rekabet değerlendirilmiştir. Bu noktada yukarıda yapılan değerlendirmenin hatırlatılmasında fayda görülmektedir: *"Yukarıdaki tabloda, Üçüncü Taraf Başlık Teklifi ve Google Open Bidding rakip SSP'leri temsil etmektedir. İncelenen dönem boyunca GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu aracılığıyla satılan toplam (.....) adet gösterimin (.....) tanesi GOOGLE SSP'si tarafından kazanılmışken rakipler toplamda sadece (.....) adet gösterim kazanmıştır. Bu verilere göre; rakiplerin en fazla gösterim kazandığı dönemde bile GOOGLE, rakiplerinden (.....) kat fazla gösterim kazanmıştır."*
- Çoklu hizmet kullanma eğiliminin etkilerinin etki analizinde dikkate alınmadığı,
 - SSP'lerin dolaylı ağ etkilerinin olduğu iki taraflı piyasalarda faaliyet gösterdiği, bir DSP'nin belirli bir SSP'yi kullanmayı seçerken SSP'nin kendine özgü işlevselliği gibi diğer faktörlerin yanı sıra aynı SSP'yi kullanan yayıncıların sayısını da dikkate alabildiği, benzer şekilde, bir yayıncının bir SSP'ye katılma kararının, SSP'yi kullanan DSP'lerin sayısının yanı sıra bu SSP'ye erişimin sağladığı ticari koşullar (özellikle yayıncının elde edilen reklam gelirindeki payı) gibi diğer faktörlerden de etkilenebildiği,
 - Çoklu hizmet kullanımının, bireysel SSP'ler için dolaylı ağ etkilerinin önemini azalttığı, tüm araçların çoklu hizmet kullanma eğiliminde olduğu senaryoda diğer taraftaki araçların tüm potansiyel ortaklara ulaşabilecekleri birden fazla SSP olmasının muhtemel olduğu, bu nedenle DSP'lerin aynı SSP'yi seçmek için güçlü güdülere sahip olmayacağı, bu sebeple SSP düzeyindeki ağ etkilerinin önemini yitireceği ve her iki taraftaki araçların SSP'lerin fiyat ve hizmet kalitesi gibi diğer yönlerine daha fazla ağırlık vererek bu parametreler üzerinde bireysel SSP'ler arasındaki rekabetin yoğunluğunu artıracacağı,

- DSP'ler ve yayıncılar tarafından birden fazla SSP'de çoklu hizmet kullanma eğiliminin, bireysel SSP'lerin rekabet edebilmesi için ölçeğin önemini sınırladığı, bu küçük SSP'lerin bile AdX gibi daha büyük bir SSP üzerinde rekabetçi bir baskı uygulayabileceği, nitekim GOOGLE'a göre daha küçük oyuncuların pazardaki istikrarlı varlıklarıyla AdX üzerinde önemli bir baskı oluşturduğu, GOOGLE'ı işi elinde tutmak için cazip fiyat ve kalite koşulları sunmaya zorladığı,
- DV360'ın (AdX yerine) üçüncü taraf SSP'lerden satın aldığı gösterimlerin payının 2018 ile 2022 yılları arasında istikrarlı bir şekilde artarak 2022 yılında %(.....)'ye ulaştığı,
- GOOGLE'ın reklam sunucusundaki Open Bidding iş ortağı SSP sayısının 2023'te %(.....)'a ulaştığı ve GOOGLE'ın reklam sunucusunda başlık teklifi veren SSP sayısının 2023'te %(.....)'e ulaştığı savunması:

(366) DSP'lerin ve yayıncıların birden fazla SSP kullanma eğiliminde olduğu yönündeki savunma kabul edilebilecek olmakla birlikte bu eğilimin pazardaki rekabet düzeyine tesir etmediği değerlendirilmektedir. İlk olarak, birden fazla SSP hizmeti kullanan yayıncıların büyük çoğunluğunun kullandıkları SSP'ler arasında GOOGLE'ın SSP hizmetinin yer aldığı belirtilmelidir. Nitekim SSP pazarında brüt gelir bazında pazar payını gösteren aşağıdaki grafik, GOOGLE'ın iddia ettiğinin aksine pazardaki talebin GOOGLE'da yoğunlaştığını göstermektedir:

Grafik 18: SSP Hizmetleri Pazarında Teşebbüslerin Brüt Gelir Bazında Pazar Payları Gelişimi (2015-2023)

(.....TİCARİ SIR.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler.

- (367) Yukarıda görüldüğü üzere, GOOGLE'ın yıllar itibarıyla pazar payı en az %(.....) seviyesinde olup son üç yılda da pazar payını %(.....) seviyesine yükseltmiştir. Dolayısıyla pazardaki rekabetin çok sınırlı olduğu, GOOGLE'ın rakiplerinin rekabetçi baskısıyla karşılaşmadığı değerlendirilmektedir.
- (368) İkinci olarak, GOOGLE'a göre daha küçük oyuncuların pazardaki istikrarlı varlıklarıyla AdX üzerinde önemli bir baskı oluşturduğu, GOOGLE'ı işi elinde tutmak için cazip fiyat ve kalite koşulları sunmaya zorladığı yönündeki savunmaya karşılık, bu iddiayla ilgili değerlendirmenin hatırlatılmasında fayda görülmektedir:

“SSP hizmeti kapsamında GOOGLE ile rakiplerin yayıncıdan aldığı ortalama komisyon oranına bakıldığında da pazardaki rekabet alanın daraldığı görülmektedir. GOOGLE %(.....)-(.....) gelir payı ile rakiplerine kıyasla daha yüksek fiyat talep etmekte ve yıllar içinde gelir payında bir azalma görülmemektedir. Rakiplerden ADFORM %(.....)-(.....), TEADS %(.....), XANDR %(.....)-(.....), CRITEO %(.....)-(.....) gelir payı almaktadır. GOOGLE'ın bu yüksek fiyata rağmen gelirini arttırabilmesi, GOOGLE'ın kendini kayırmasının pazara etkisi olarak değerlendirilebilecektir. Şöyle ki, GOOGLE'ın bu davranışı nedeniyle daha fazla gösterim kazanması teşebbüsün yayıncılar karşısındaki pazarlık gücünü arttırarak rakip SSP'lere kıyasla daha yüksek fiyat uygulamasına olanak sağlamıştır. Ayrıca, dosya kapsamındaki verilerden kimi rakiplerin yıllar içerisinde gelir payını koruyamadığı veya arttıramadığı anlaşılmaktadır.”

- (369) Sunulan bu gerekçelerle, GOOGLE'ın söz konusu savunması yerinde görülmemiştir.

- Yapılan değerlendirmelerin, son bakışın (veya herhangi bir GOOGLE uygulamasının) envanterin önemli bir kısmını başlık teklifi verenlerden uzaklaştırdığı iddiasıyla tutarlı olmadığı,
- Başlık teklifinin iddia edilen ihlal dönemi boyunca önemli ölçüde büyüdüğü, GAM'ın reklam sunucusundaki başlık teklifi içeren tüm rezervsiz satışların AEA'daki payının 2019 yılı itibarıyla %(.....)'ya yükseldiği, gösterimlerin yaklaşık %(.....)'sinin başlık teklifini benimseyen ve aktif olarak kullanan yayıncılar tarafından oluşturulduğu, Türkiye'de ise 2023 yılında GAM'ın reklam sunucusundaki başlık teklifi içeren tüm rezervasyonsuz SSP satışlarının payının %(.....) olduğu savunması:

(370) Başlık teklifi teknolojisinin önemli ölçüde büyüdüğü yönündeki iddiaya karşılık belirtilmesi gereken ilk husus, GOOGLE tarafından ikinci yazılı savunmasında tüm talep kaynaklarının dikkate alındığı iddiasıyla sunulan ve yukarıda Tablo 12 olarak yer alan tabloya göre GOOGLE AdX'in, başlık teklifi teknolojisinin elde ettiği gösterim sayısına kıyasla çok daha fazla sayıda gösterim kazandığıdır. Şöyle ki, 2023 yılında GAM reklam sunucusunda GOOGLE AdX ile başlık teklifi teknolojisi tarafından sağlanan gösterimler karşılaştırıldığında GOOGLE AdX'in (.....) milyar gösterim sayısı ile %(.....)'lük paya sahip olduğu, buna karşılık başlık teklifi teknolojisinin ise (.....) gösterim sayısı ile %(.....)'lük bir paya sahip olduğu görülmektedir. İkinci olarak, ilgili tablodan başlık teklifi teknolojisi aracılığıyla kazanılan gösterim sayısının yıllar itibarıyla arttığı görülmekle birlikte başlık teklifi teknolojisinin en çok gösterim kazandığı dönemde bile GOOGLE'ın (.....) kat daha fazla gösterim sağladığı anlaşılmaktadır.

(371) Ayrıca, rekabet karşıtı piyasa kapamanın yalnızca rakiplerin piyasadan fiilen çıktığı veya rakiplerin pazar payı kaybettiği durum ile kısıtlanmasının mümkün olmadığı vurgulanmalıdır. Başka bir deyişle, GOOGLE'ın rakiplerine kıyasla kendine avantaj sağlamasının başlık teklifi teknolojisinin daha rekabetçi olmasını engellediği göz ardı edilmemelidir.

- Open Bidding'e ilişkin iddialara yönelik yeterli bir etki analizi yapılmadığı, soruşturma konusu davranışın yayıncının davranışını etkileyip etkilemediğine yönelik bir değerlendirmeye yer verilmediği,
- Open Bidding'e katılan SSP'lerin sayısının belirtilen ihlal dönemi boyunca artış gösterdiği, 2020 yılı boyunca Türkiye'de faaliyet gösteren (.....) Open Bidding ortağı bulunduğu, bu sayının 2023 yılında (.....) milyar gösterimi temsil eden (.....) Open Bidding ortağına yükseldiği, GAM'ın Türkiye'deki reklam sunucusunda ihale katılımcılarının (*Open Bidders*) kazandığı envanterin payının da zaman içinde artış gösterdiği, reklam sunucusundaki rezervasyonsuz trafik payı 2018 yılında %(.....) iken bu payın 2023 yılında %(.....)'e yükseldiği, bu durumun soruşturma konusu davranışların envanterin önemli bir kısmını üçüncü taraf SSP'lerden GOOGLE'ın SSP'sine kaydırması ihtimali ile bağdaşmadığı savunması:

(372) GOOGLE tarafından sunulan verilere göre yapılan değerlendirmede, 2018-2023 (1.çeyrek) dönemi boyunca GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu GAM aracılığıyla satılan toplam (.....) adet gösterimin (.....) tanesi GOOGLE SSP'si tarafından kazanılmışken Open Bidding'e dahil olan SSP'lerin kazandığı gösterim sayısının (.....) ile sınırlı kaldığı tespit edilmiştir. Bu savunmaya karşılık "GOOGLE Yayıncı Reklam

Sunucusunda GOOGLE ve Rakiplerin Kazandığı Teklif Sayısı”nı gösteren Grafik 16’ya dikkat çekilmesinde fayda görülmektedir.

- (373) Grafikte Open Bidding’e dâhil olan SSP’lerin kazandığı gösterim sayısının arttığı görülmekle birlikte, rakiplerin kazandığı gösterim sayısının artmış olmasının GOOGLE’ın eylemlerinin etki göstermediği anlamına gelmediği değerlendirilmektedir. Nitekim Hâkim Durum Kılavuzu’nda “*İddia edilen kötüye kullanma davranışıyla bağdaştırılabilecek nedenlerden dolayı hâkim durumdaki teşebbüsün pazar payı artmış olabilir ya da pazar payındaki azalma yavaşlamış olabilir.*” Açıklamasıyla böyle bir durumun da fiili etki için yeterli olabileceği kabul edilmiştir. Nitekim soruşturma kapsamında da GOOGLE’ın yayıncı reklam sunucusu GAM’da GOOGLE AdX ile üçüncü taraf SSP’leri temsil eden tüm rakip kaynakların kazandığı gösterim sayısına göre, GOOGLE’ın aldığı payın hiçbir dönemde %(.....)’ın altına düşmediği tespit edilmiştir.
- (374) Ayrıca, GOOGLE tarafından ikinci yazılı savunmasında tüm talep kaynaklarının dikkate alındığı iddiasıyla sunulan ve yukarıda Tablo 12 olarak yer verilen tablodaki verilere bakıldığında da, GOOGLE’ın 2023 yılında (.....) milyar gösterim ile Open Bidding’e dâhil olan SSP’lerin kazandığı gösterim sayısından (.....) kat fazla sayıda gösterim kazandığı görülmektedir. Bu sebeplerle, GOOGLE’ın kendini kayırma davranışının etki göstermediği savunmasının kabul edilebilir olmadığı, GOOGLE’ın rakiplerine kıyasla kendine avantaj sağlamasının Open Bidding kanalının daha rekabetçi olmasını engellediği kanaatine ulaşılmaktadır.
- Etki analizinin GOOGLE’ın erişimine açılmayan belgelere dayandığı ve GOOGLE’a soruşturma ile ilgili bütün verileri inceleme ve bu verilere yönelik değerlendirme yapma imkânı verilmediği,
 - 2010/3 Sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ’in (2010/3 Sayılı Tebliğ) “üzerinden beş yıl veya daha fazla zaman geçmesi gibi sebeplerle artık ticari önemini kaybetmiş bilgiler ticari sır olarak değerlendirilmeyebil[eceği].” düzenlemesini haiz olduğu,
 - 2018 yılına ait verilerin ticari önemlerini kaybetmeleri nedeniyle karartılmaması gerektiği ve daha yeni niceliksel verilerin bir aralık formatında¹⁴¹ sağlanması gerektiği savunması:
- (375) Öncelikle belirtilmelidir ki, dosyaya giriş hakkının kullanılması sürecinde GOOGLE’ın Soruşturma Raporu’nda dikkate alınan tüm bilgilere ve belgelere erişimi hukukun elverdiği ölçüde sağlanmıştır. İkinci olarak, karartılan verilerin, rakip teşebbüsler bakımından ticari sır niteliği taşıdığı göz önünde bulundurulduğunda, Kurumun tarafların menfaatlerini dengelemek zorunda olduğu unutulmamalıdır.

¹⁴¹ 2010/3 sayılı Tebliğ’in 15. maddesinin üçüncü fıkrası “Kurul kararlarında, ihlalin ispatlanması bakımından zorunlu olmayan ticari sırlar, sırf gerekçenin güçlendirilmesi amacıyla açıklanamaz. Fakat bilginin niteliğine göre yaklaşık değerler veya aralıklar verilmesi gibi yöntemler benimsenebilir.” hükmünü haizdir.

I.5.3.3. GOOGLE'a İdari Para Cezası Verilmesinin Hukuka Aykırı Olduğuna İlişkin Savunmalar

I.5.3.3.1. Yapılan Değerlendirmeler Doğru Olsa Dahı GOOGLE'a İdari Para Cezası Verilmesinin Uygun Olmayacağına Yönelik Savunma

- Değerlendirmede rekabet karşıtı bir niyetin veya ihmalin ortaya koyulamadığı, 4054 sayılı Kanun'un para cezalarına ilişkin 16. maddesinin gerekçesinde, "Para cezasıyla cezalandırılmış olan fiillerin kasten veya ihmalen işlenmiş olabileceğinin" belirtildiği ve bir ihlal kasten veya ihmalen gerçekleştirilmediği takdirde para cezası uygulanamayacağı,
- Soruşturma kapsamında GOOGLE'ın reklam teknolojileri hizmetlerinin rekabet karşıtı kasıt barındırdığı veya GOOGLE'ın bir ihmali olduğu şeklinde bir değerlendirmede bulunulmadığı ve rekabet karşıtı kasıt gösteren herhangi bir kanıt sunulmadığı,
- Değerlendirmede GOOGLE'ın davranışının sektör paydaşlarına sağladığı yararların dikkate alınmadığı, GOOGLE'ın reklam teknolojisi ürünlerinin, internet sitelerinin ve uygulamaların para kazanmasına ve yüksek kalitedeki içerikleri finanse etmelerine; reklam ortaklarının (özellikle KOBİ'ler) müşterilere ulaşmalarına ve işlerini büyütmelerine, uygun maliyetli ve verimli bir şekilde sonuç elde etmelerine yardımcı olduğu,
- GOOGLE'a idari para cezası verilmesinin, sektör paydaşları ve tüketiciler için çeşitli yararları olan bir davranışı cezayalandırmak anlamına geleceği, bu durumun ise GOOGLE'ın Türkiye'de gerçekleştireceği yenilikler açısından caydırıcı olabileceği savunması:

(376) GOOGLE hakkında uygulanan idari para cezasının dayanağı, yukarıda ayrıntılı tespitlerle ve değerlendirmelerle ortaya konulduğu üzere, GOOGLE'ın hâkim durumunu kötüye kullanmasıdır. Dosya kapsamındaki bulgular ışığında, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu pazarındaki hâkimiyetine dayanarak çeşitli uygulamalar aracılığıyla kendi SSP'sine avantaj sağladığı, rakip SSP'lerin tekliflerini kendi SSP ihalesinin taban fiyatının belirlenmesi adına kullandığı, rakip SSP'lerin sahip olmadığı son bakış avantajı gibi önemli avantajlar aracılığıyla kendi faaliyetlerine yarar sağladığı, bu yöndeki davranışlarının çok uzun yıllardır devam ettiği ortaya konulmuştur. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde ise söz konusu davranışların, GOOGLE'ın kendi reklamcılık hizmetlerini rakiplerin dezavantajına olacak şekilde geliştirmesine ve büyütmesine katkı sağladığı tespit edilmiştir. GOOGLE'ın bu yöndeki eylemlerinin etkisi ise GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanan yayıncıların envanterini satın almak isteyen rakip SSP'lerin GOOGLE'ın SSP'si karşısında dezavantajlı konumda olmasının rakip SSP'lerin tercih edilebilirliğinin azalmasına yol açtığı tespiti ile ortaya konulmuştur. Bu etkinin varlığında, GOOGLE'ın reklamcılık ekosistemine yarar sağladığı ve bu sebeple teşebbüse idari para cezası uygulanmaması gerektiği savunmalarının bir önemi kalmamaktadır. Zira GOOGLE tarafından gerçekleştirilen kötüye kullanma davranışının mahiyeti ve etkisi gerek GOOGLE'ın kendi lehine sağladığı avantajlar; gerekse bu avantajlar karşısında rakiplerin maruz kaldığı dezavantajlar aracılığıyla açık hale gelmiştir. Bu çerçevede GOOGLE'a idari para cezası uygulanmasını gerektiren hâkim durumun kötüye kullanılması davranışının gerçekleştirilmiş olduğu açıktır. Bu bağlamda 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası hükmü uyarınca GOOGLE'a idari para cezası uygulanması gerektiğinden teşebbüsün savunması yerinde görülmemiştir.

I.5.3.3.2. İdari Para Cezasına Hükmedilmesi Halinde Bu Cezanın Çok Düşük Olması Gerektiğine Yönelik Savunma

- GOOGLE'a idari para cezası verilmesine karar verilse dahi sembolik bir miktarı aşan bir idari para cezasının verilmemesi gerektiği,
- Rapor'da sadece 15.02.2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem Ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (Ceza Yönetmeliği) hükümlerine atıfta bulunularak yapılan *"GOOGLE'ın yüksek pazar gücüne sahip olduğu ve bu nedenle teşebbüsün 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal eden eylemlerinin etkisinin fazla olacağının dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir."* değerlendirmesinin yetersiz olduğu,
- Temel para cezasının GOOGLE'ın reklam teknolojileri hizmetinden elde ettiği gelirler esas alınarak hesaplanması gerektiği, zira Kurulun bazı durumlarda ilgili hesaplamayı iddia edilen ihlalden etkilenen pazarda elde edilen gelirler ile sınırladığı¹⁴², bu çerçevede mevcudiyeti ileri sürülen ihlalin sadece GOOGLE'ın reklam teknolojileri hizmetlerine ilişkin olması sebebiyle, sadece bu hizmetlerden elde edilen gelirin dikkate alınması gerektiği, diğer kaynaklardan elde edilen gelirlerin varlığı ileri sürülen ihlal ile bir bağlantısının bulunmadığı ve bu doğrultuda bu kalemlerin kapsam dışı bırakılması gerektiği,
- İdari para cezasının GOOGLE'ın taraf olduğu ve idari yargı aşamasında olan Kurul kararları bakımından tekerrür nedeniyle arttırılmaması gerektiği,
- Ceza kurallarının doğası gereği, tekerrür hükümlerinin genel bir kural olarak dar bir biçimde ve belirsizlik olması durumunda muhtemel ceza ile karşı karşıya olan teşebbüsün lehine yorumlanması gerektiği,
- Tekerrürün temel olarak ceza hukukuna ilişkin bir kavram olduğu ve tekerrürün 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 58. maddesi kapsamında yorumlanmasının mümkün olduğu, bu hükmün *"Önceden işlenen suçtan dolayı verilen hüküm kesinleştikten sonra yeni bir suçun işlenmesi halinde, tekerrür hükümleri uygulanır. Bunun için cezanın infaz edilmiş olması gerekmez."* şeklinde kaleme alındığı, Anayasa Mahkemesinin tekerrürü *"Bir defa suç işlendikten ve bu suçtan dolayı cezası kesinleştikten sonra, kanunun belirttiği sürelerde tekrar suç işlenmesi durumu"* olarak tanımladığı,
- GOOGLE hakkında ihlal tespitiinde bulunulan geçmiş tarihli Kurul kararlarının her birinin farklı konulara, ürünlere ve pazarlara ilişkin olduğu ve bu nedenle bu kararların birbirlerinden farklı iddialar içerdiği ve tekerrür iddialarına dayanak teşkil edemeyeceği, AB'de tekerrür

¹⁴² Savunmada, idari para cezasına esas alınan gelirin ihlalden etkilenen pazarda elde edilen gelirler ile sınırlandırılmasına Kurulun *SunExpress* kararı (27.10.2011, 11-54/1431-507); *Kuru İncir* kararı (16.03.2012, 12-12/383-112); *Emaye Bobin Teli* kararı (04.07.2007, 07-56/672-209); *Selçuklu Holding* kararı (25.11.2009, 09-57/1355-348); *Sarten Ambalaj* kararı (15.04.2010, 10-31/471-175); *UN-Ro Ro* kararı (01.10.2012, 12-47/1413-474); *Maaş Promosyonları* kararı (07.03.2011, 11-13/243-78); *Endüstriyel ve Tıbbi Gazlar* kararı (11.11.2010, 10-72/1503-572); *TTNet* kararı (19.11.2008, 08-65/1055-411); *Sigorta Şirketleri* kararı (05.01.2006, 06-02/44-6); *EBT* kararı (04.07.2007, 07-56/672-209); *Turkcell* kararı (19.12.2013, 13-71/988-414) ve *Kurumsal Kredi* kararı, (28.11.2017, 17-39/636-276) örnek verilmiştir.

nedeniyle cezanın, sadece teşebbüs “*aynı veya benzer ihlale devam eder veya bunu tekrarlarsa*” arttırıldığı¹⁴³,

- Komisyonun *French Beer*¹⁴⁴ kararında, yeniden satış fiyatının belirlenmesi ihlalini tespit ederken Danone’nin daha önceki fiyat belirleme ihlalini dikkate almadığının görüldüğü,
- Kurulun *UN-Ro Ro* kararında¹⁴⁵, daha önce 2005 yılında alınan kararda 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal ettiği tespit edilen UN-Ro Ro’nun aynı Kanun’un 6. maddesini ihlali için tekerrür hükümlerinin uygulanmadığı, *Philips* kararında¹⁴⁶ Kurulun, tekerrür hükümlerinin benzer ihlaller için uygulanacağını teyit ettiği,
- Benzer şekilde, CezaYönetmeliği’nin 6. maddesinin ilk fıkrasının (a) bendine göre temel para cezasının “ihlalin tekerrürü halinde, her bir tekrar için” arttırılacağı, ancak mevcut soruşturmada mevcudiyeti iddia edilen ihlalin GOOGLE hakkında alınan geçmiş tarihli kararlarda (*Android Kararı*¹⁴⁷, *Shopping Kararı*¹⁴⁸, *AdWords Kararı*¹⁴⁹ ve *Yerel Arama ve Otel Kararı*¹⁵⁰) tespit edilen ihlaller ile herhangi bir benzerliğin bulunmadığı,
- Somut olayda ilgili kararlara konu olan davranışların aksine münhasırlık içeren sözleşmelere veya bu kararlardaki ürün ya da hizmetlere ilişkin değil, başka bir zarar teorisi kapsamında ele alınan tamamen farklı bir davranışa ilişkin değerlendirmelerin bulunduğu,
- İlgili kararların farklı pazarlara ilişkin olduğu ve bu kararlarda mevcut dosyada iddia edilenden farklı nitelikte ihlal tespitinde bulunulduğu,
- Kurulun bazı kararlarına dayanılarak, Ceza Yönetmeliği kapsamında teşebbüslerin aynı pazarlarda ve/veya benzer nitelikteki davranışlarda bulunmalarının tekerrüre engel olmadığı iddia edildiği, ancak söz konusu kararların¹⁵¹ bu değerlendirmeleri desteklemediği,
- *AdWords* ve *Yerel Arama ve Otel* kararlarında GOOGLE aleyhine idari para cezasına hükmedilirken *Android* kararına dayanarak tekerrür uygulandığı için *Android* kararının tekerrür uygulanmasında dikkate alınmaması gerektiği, bu durumun *non bis in idem* hukuk doktrinine aykırılık teşkil edeceği,
- Kurulun 12.11.2019 tarihli ve 19-39/610-263 sayılı *Turkcell* kararında daha önce uygulanan tekerrür esas alınarak idari para cezasında bir artış uygulanmadığı,
- GOOGLE’ın uzun yıllar boyunca, soruşturmaya konu olan reklam teknolojisi ürünlerinin kapsayıcılığını artırmaya yönelik sürekli çabalarının, hafifletici bir sebep olarak dikkate alınması gerektiği, Open Bidding yönteminin ve BİFA özelliğinin piyasaya sürülmesinin bu çabalara örnek oluşturduğu,

¹⁴³ Komisyon, 2006 Ceza Kılavuzu, 28a

¹⁴⁴ Case COMP/C.37.750/B2-French Beer, OJ 2005 L184/57, para. 91.

¹⁴⁵ Kurulun *UN-Ro Ro* Kararı (01.10.2012,12-47/1413-474).

¹⁴⁶ Kurulun *Philips* kararı (05.08.2021,21-37/524-258) para. 197.

¹⁴⁷ Kurulun 19.09.2018 tarihli ve 18-33/555-273 sayılı kararı.

¹⁴⁸ Kurulun 13.02.2020 tarihli ve 20-10/119-69 sayılı kararı.

¹⁴⁹ Kurulun 12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı kararı.

¹⁵⁰ Kurulun 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararı.

¹⁵¹ Kurulun 10.01.2019 tarihli ve 19-03/23-10 sayılı, 16.02.2017 tarihli ve 17-07/84-34 sayılı kararları.

- GOOGLE'ın soruşturma sürecindeki kapsamlı iş birliğinin de hafifletici bir sebep olarak esas alınması gerektiği savunması:

- (377) Savunmada özetle, GOOGLE hakkında belirlenecek para cezasının miktarının sembolik olması gerektiği; bu kapsamda cezanın özellikle ihlale konu ilgili ürün pazarından elde edilen ciro üzerinden belirlenmesi, belirlenen temel para ceza oranında tekerrür hükümleri uyarınca artırım yapılmaması ve GOOGLE'ın gerek reklamcılık hizmetlerini geliştirme çabasının gerekse soruşturma sürecinde Kurum ile yaptığı iş birliğinin hafifletici unsur olarak dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir.
- (378) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında *"Bu Kanunun 4, 6 ve 7 nci maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir."* hükmüne yer verilmiştir. Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasında ise temel para cezasının teşebbüsün nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirleri üzerinden hesaplanacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede, 4054 sayılı Kanun ve ikincil mevzuat uyarınca, anılan Kanun'un ihlali halinde verilecek ceza miktarının tespiti; teşebbüsün yıllık gayri safi geliri üzerinden yapılacak hesaplama ile belirlenmektedir. Yıllık gayri safi gelir ise aynı Yönetmelik'in 3. maddesinin (f) bendinde tanımlanmıştır. Ceza Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerinde ise temel para cezası miktarının tespiti ve belirlenen bu temel para cezasında artırımı veya indirimi gerektiren hususlar düzenlenmiştir.
- (379) Bu kapsamda belirtilmesi gereken ilk husus; gerek 4054 sayılı Kanun'da gerekse Ceza Yönetmeliği'nde teşebbüse uygulanacak ceza miktarının "sembolik" olmasına cevaz veren bir düzenlemenin bulunmadığıdır. 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği sabit olan teşebbüsler hakkında uygulanacak idari para cezası, Ceza Yönetmeliği'nin 4. maddesinde belirtilen ilkeler dikkate alınarak ve 5. maddesi uyarınca belirlenen temel para cezası miktarı üzerinden -varsa- ağırlaştırıcı unsur artırımı ve/veya hafifletici unsur indirimi uygulanarak objektif olarak belirlenmektedir. Nitekim GOOGLE hakkındaki ceza takdiri de anılan bu ilkeler dikkate alınarak gerçekleştirilmiştir.
- (380) GOOGLE'ın idari para cezasıyla ilgili savunduğu bir diğer husus, ceza tayininde ağırlaştırıcı bir unsur olarak dikkate alınan tekerrüre ilişkindir. GOOGLE'ın konuya ilişkin temel savunması, i) tekerrüre esas teşkil eden Kurul kararının kesinleşmiş olması gerektiği, ii) tekerrüre esas teşkil eden ihlalin, hâlihazırda soruşturulan ihlal ile benzer veya aynı nitelikte olması gerektiği hususlarına yöneliktir. GOOGLE söz konusu savunmasında, tekerrür uygulamasına yönelik olarak Komisyonun Para Cezalarına İlişkin Rehberi, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu gibi çeşitli hukuki düzenlemeleri referans göstermiştir. Bu noktada dikkat çekilmesi gereken ilk husus, rekabet ihlallerine ilişkin idari para cezalarının tespitinde tekerrür halinin hangi durumda ve ne şekilde uygulanacağı ile ilgili özel bir düzenlemenin mevcudiyetidir. Diğer bir ifadeyle Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, ihlalin tekrar edilmesi halinde temel para cezasının yarısından bir katına kadar ağırlaştırılacağı hususu açıkça düzenlenmiştir. Nitekim Ceza Yönetmeliği'nin dayanağını teşkil eden 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin beşinci fıkrasında da Kurulun idarî para cezasına karar verirken ihlalin tekerrürünü dikkate alacağı belirtilmektedir. Bu çerçevede tekerrür sebebiyle cezanın ağırlaştırılacağı hususu pozitif düzenlemelerle hukuki zemine kavuşturulmuştur. Dolayısıyla GOOGLE'ın

4054 sayılı Kanun'un ihlal edilmesi yönünden tekrar eden eylemlerinin daha ağır cezalandırılması ve temel para cezasında tekerrür nedeniyle artırım yapılması, yürürlükteki mevzuat hükümlerinin bir gereğidir. Nitekim GOOGLE'ın referans gösterdiği diğer bir mevzuat olan 2006 tarihli Avrupa Komisyonu Rekabet İhlallerine İlişkin Ceza Rehberi'nin 28. paragrafında da "ihlalin tekrarlanması" halinde cezanın ağırlaştırılacağı açıkça düzenlenmiştir.

(381) Diğer yandan GOOGLE, para cezasının tekerrür sebebiyle artırabilmesi için tekerrüre esas Kurul kararının kesinleşmesi gerektiğini iddia etmektedir. Oysa Ceza Yönetmeliği'nin ilgili hükmünde "ihlalin tekerrürü" halinde cezanın artırılacağı belirtilmiş, tekerrüre esas alınacak Kurul kararının kesinleşmesi yönünde bir şart getirilmemiştir. Ceza miktarının ağırlaştırılmasının sebebi, teşebbüsü, gelecekte gerçekleştirme olasılığı olan ihlal davranışlarından caydırmaaktır. Caydırıcılığın temini için ise ihlal tespiti yapılan Kurul kararının, kesinleşmesi beklenmeksizin tekerrüre esas teşkil etmesi gerekmektedir. Aksi halde, özellikle yargılama süreleri dikkate alındığında, idari yargı sürecinde geçen zaman zarfında teşebbüslerin tekrar eden eylemleri sebebiyle daha ağır bir cezaya çarptırılmalarının önü hakkaniyete aykırı olarak tıkanmış olacaktır. Bu durumda ise tekrar eden davranışın daha ağır cezalandırılması suretiyle caydırıcılığın sağlanması mümkün olmayacaktır. Başka bir deyişle, Ceza Yönetmeliği'nin tekerrür sebebiyle cezanın ağırlaştırılacağına ilişkin ilgili hükmü işlevsiz kalacaktır. Kaldı ki tekerrüre esas teşkil eden ve ihlal tespitini içeren Kurul kararları, yargı sürecinin tamamlanmasıyla değil, verildikleri an itibarıyla kesin, icrai ve yürütülebilir bir idari işlem niteliğini kazanmaktadır. Aksinin kabulü, idarenin idari işlemlerinin hukuki sonuç doğurabilmesinin bu işlemlerin yargı denetimden geçerek kesinleşmesine bağlı kılınması anlamına gelecek; bu durum ise idarenin kendisine verilen görevleri, etkin ve verimli şekilde yerine getirmesine engel teşkil edebilecektir. Bu nedenle, ancak idari yargı mercileri tarafından hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmesi halinde hukuk âleminde kalkacağı öngörülen Kurul kararlarının, henüz herhangi bir iptal kararı olmaksızın tekerrüre esas teşkil edemeyeceği yönündeki savunma yerinde görülmemiştir. Nitekim AB mahkemeleri de Komisyon kararlarının yargı yerince iptal edilmedikçe geçerli olduğunu, aksinin kabulünün, ihlali gerçekleştirenleri yargısal kesinleşmeyi geciktirmek için dava açmak konusunda teşvik edeceği anlamına geleceğini belirtmiştir¹⁵².

(382) İkinci olarak değinilmesi gereken husus; tekerrüre esas teşkil eden ihlalin, mevcut ihlal ile aynı veya benzer nitelikte olmasının gerekip gerekmediğidir. Zira GOOGLE, 19.09.2018, 13.02.2020, 12.11.2020 ve 08.04.2021 tarihli Kurul kararlarının konularının, mevcut soruşturmadan farklı olduğunu, bu yüzden anılan Kurul kararlarının tekerrür bakımından dikkate alınamayacağını savunmaktadır. Oysa önemine istinaden tekrar etmek gerekir ki Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinde "ihlalin tekerrürü halinde" ibaresine yer verilmiş bu kapsamda ihlalin niteliği, türü, konusu bakımından bir ayrıma gidilmemiştir. Diğer bir ifadeyle, daha önce bir ihlal gerçekleştiren bir teşebbüsün 4054 sayılı Kanun'u yeniden ihlal etmesi halinde, uygulanacak idari para cezası miktarında artırıma gidilecektir. Bu bakımdan önceki ve sonraki ihlallerin Kanunun aynı maddesine veya farklı maddelerine ilişkin olmasının önemi bulunmamaktadır. Nitekim bu durum, tekerrür halinde cezanın ağırlaştırılmasıyla hedeflenen caydırıcılık gayesiyle de tutarlıdır. Mühim olan, bir teşebbüsün, çeşitli şekillerde tezahür eden davranışlar aracılığıyla belirli bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabeti sekteye uğratmasının cezalandırılması, bu durumun

¹⁵² SAĞLAM, N. (2015), Rekabet Hukuku Uygulamasında Tekerrür, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No: 145.

birden fazla yaşanması halinde de teşebbüsün daha ağır bir cezaya maruz bırakılması gerekliliğidir. Dolayısıyla GOOGLE'ın anılan yöndeki savunması yerinde görülmemiştir. Kaldı ki, GOOGLE'ın geçmiş tarihli Kurul kararlarında ihlal olarak değerlendirilen davranışlarının tümünün 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde hâkim durumu kötüye kullanması şeklinde tezahür ettiği, bu yönüyle GOOGLE'ın bazıları farklı pazarları hedeflese de hâkim durumun kötüye kullanılmasına neden olan eylemleri birden fazla kez gerçekleştirdiği açıktır. Dolayısıyla GOOGLE hakkında belirlenen temel para cezasının, tekerrür nedeniyle yarısından bir katına artırılması bakımından 4054 sayılı Kanun'un daha önce ihlal edilmiş olması yeterlidir.

- (383) İdari para cezasına ilişkin savunmalar kapsamında değerlendirilmesi gereken son husus, GOOGLE'ın soruşturma sürecinde Kurum ile yaptığı iş birliğinin hafifletici unsur olarak dikkate alınması gerektiğine dair savunmadır. 4054 sayılı Kanun'un 14 ve 15. maddeleri Kurula bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkisi tanımaktadır. Söz konusu yetkilerin kullanılmasına imkân sağlanması bakımından teşebbüslerin de yasal yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde ilgililere 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrası uyarınca para cezası verilmektedir. GOOGLE'ın soruşturma heyeti tarafından talep edilen bilgileri ve belgeleri sağlaması bu yükümlülüğünü yerine getirmesi niteliğinde olup teşebbüsün soruşturma bakımından yasal yükümlülüğünü yerine getirmesinin ötesinde bir kolaylaştırıcı etkisi olmamıştır. Ayrıca, bilgi ve belge talebi sürecinde GOOGLE tarafından cevabi yazıların sunulması için genellikle ek süre istenmiş ve ek süre talepleri büyük oranda karşılanmıştır. Bu nedenle, soruşturma kapsamında teşebbüsün incelemeye yardımcı olmasının bir hafifletici unsur olarak değerlendirilmesi gerektiği yönündeki savunma uygun görülmemiştir.

I.5.3.4. Rapor'daki Tedbir Yükümlülüğü Önerisinin Hatalı Olduğuna İlişkin Savunmalar

- Rapor'da, GOOGLE'a, makul bir süre içinde, GOOGLE'ın AdX'e uyguladığı koşullara kıyasla üçüncü taraf SSP'ler için daha az elverişli olmayacak koşulları uygulama konusunda davranışsal bir yükümlülük getirilmesinin değerlendirildiği,
- GOOGLE'ın rakipleri karşısında AdX'i kayırmaması nedeniyle tedbir yükümlülüğünün hatalı olduğu ve ölçülü olmadığı,
- Rapor'da, getirilmesi tavsiye edilen tedbire ilişkin yeterli açıklamada bulunulmadığı,
- Kurulun davranışsal tedbir öngörme yetkisinin sınırlarının ölçülülük prensibi ile şekillendiği,
- Rapor'da 2015 yılından önce hâkim durumun kötüye kullanıldığına dair bir iddia veya bulgu da yer almadığı ve iddia edilen tek konunun Open Bidding'e yönelik olduğu,
- Tedbir yükümlülüğü talebinin, ihlal isnadı ile sonuçlanmayan çeşitli iddialara veya Rapor'da yer almayan GOOGLE'ın üçüncü taraf SSP'lere AdX'ten daha az elverişli koşulları uyguladığına dair diğer varsayımsal iddialarla da ilgili olup olmadığının açık olmadığı,
- GOOGLE'a getirilmesi talep edilen tedbir beklentisinin, GOOGLE'ın üçüncü taraf SSP'lere daha az elverişli davranmamasına yönelik genel bir yükümlülük gibi görüldüğü,

- Mevcudiyeti ileri sürülen ihlali ortadan kaldırmak için gerekli olduğu ispatlanmadan böylesine geniş kapsamlı bir yükümlülüğün getirilmesinin ölçülülük ilkesine aykırı olduğu,
- Tedbir yükümlülüğü talebinin GOOGLE'ın soruşturma konusu olmayan reklam teknolojisi ürünlerini de kapsayabileceği ve bunun GOOGLE'ın meşru iş modelini uygulamasını kısıtladığı,
- GOOGLE'ın, tedbirin GOOGLE'ın üçüncü taraf SSP'lere daha az elverişli davranmaması için genel bir yükümlülük olup olmadığı mı yoksa ihlal olarak değerlendirilen davranışın iki unsurunu (yani Open Bidding ücreti ve ihale katılımcılarının (Open Bidders) dikey olarak entegre talepten gelen talebi kullanmasına ilişkin sözleşme hükmü) değiştirerek GOOGLE'ın iddia edilen ihlali sona erdirmesini mi gerektirip gerektirmediğini anlama olanağından yoksun olduğu savunması:

(384) 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasında; *"Kurul; ihbar, şikâyet ya da Bakanlığın talebi üzerine veya resen bu Kanunun 4 üncü, 6 ncı veya 7 nci maddelerinin ihlal edildiğini tespit ederse, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine rekabetin tesisi için yerine getirilmesi ya da kaçınılması gereken davranışları ve teşebbüslerin belirli faaliyetlerini yahut ortaklık paylarını ya da mal varlıklarını devretmeleri şeklindeki yapısal tedbirleri nihai kararında bildirir."* ifadesi yer almaktadır. Mevcut soruşturmada GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği tespit edilmiş ve teşebbüse idari para cezası uygulanması gerektiğine karar verilmiştir. Bununla birlikte, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasına dayanılarak GOOGLE'a makul bir süre içerisinde üçüncü taraf arz tarafı platformlara (üçüncü taraf SSP'lere) kendi hizmetine uygulanan koşullardan daha az elverişli olmayacak koşulları uygulaması yönünde yükümlülük getirilmiştir. GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarındaki hâkimiyetine dayanarak kendi arz tarafı platform (SSP) hizmetine haksız avantaj sağladığı, söz konusu kayırma eyleminin rakiplerin faaliyetlerini zorlaştıracı nitelikte olduğu göz önünde bulundurulduğunda, teşebbüse getirilen davranışsal tedbirin doğrudan soruşturma konusu ihlali gidermeye yönelik olduğu ve bu durumun GOOGLE'ın meşru iş modelini uygulamasını kısıtlayacak nitelikte olmadığı aşikârdır. Dolayısıyla söz konusu davranışsal tedbirin, rakipler arasında eşit koşullarda rekabet ortamının sağlanmasına, bir başka deyişle, rakiplerin GOOGLE ile eşit şartlar altında rekabet edebilmelerine yönelik olduğu değerlendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle GOOGLE'ın kendi reklamcılık hizmetlerini kayırmaya yönelik davranışlarını ve bu davranışların etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla tedbir uygulanması öngörülmüş olup söz konusu tedbirin tespit edilen ihlalin sınırlarını aşacak mahiyette olmadığı değerlendirilmektedir.

(385) Tedbir belirlenirken; ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli ve söz konusu amaca ulaşmak için zorunlu olan unsurlar ortaya konmuştur. Ortaya konulan rekabet endişesi ile rekabet endişesini gidermeye yönelik tedbirler arasında da makul bir denge olması hedeflenmiştir. Bu kapsamda ölçülülük ilkesi kapsamında irdelenmesi gereken esaslar ((i) elverişlilik, (ii) gereklilik ve (iii) orantılılık alt ilkeleri) dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır. Nitekim öngörülen tedbir, gerçekleştirilmesini mümkün kılabilmek için sektöre özgü somut adımları teşebbüsün atmasını sağlamak üzere soyut bir şekilde kaleme alınmıştır.

I.5.3.5. Anayasa Mahkemesi Kararı Uyarınca GOOGLE'dan Elde Edilen Belgelerin GOOGLE Aleyhine Kullanılmaması Gerektiğine İlişkin Savunmalar

- Yerinde incelemede elde edilen belgelerin GOOGLE'ın durumuyla tutarlılık gösterdiği ve çelişmediği,
- Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesinin Kurumun yerinde inceleme uygulamasındaki adil yargılanma standardına ilişkin kararı¹⁵³ ışığında, bu belgelerin GOOGLE aleyhine kullanılmaması gerektiği savunması:

(386) 4054 sayılı Kanun'un 15. maddesi;

“Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü hallerde, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabilir. Bu amaçla teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin:

- a) *Defterlerini, fiziki ve elektronik ortam ile bilişim sistemlerinde tutulan her türlü verilerini ve belgelerini inceleyebilir, bunların kopyalarını ve fiziki örneklerini alabilir,*
- b) *Belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir,*
- c) *Teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapabilir.*

İnceleme, Kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından yapılır. Uzmanlar incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idarî para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundurlar.

İlgililer istenen bilgi, belge, defter ve sair vasıtaların suretlerini vermekle yükümlüdür. Yerinde incelemenin engellenmesi veya engellenme olasılığının bulunması durumunda sulh ceza hakimi kararı ile yerinde inceleme yapılır.”

hükmünü haizdir.

(387) Dosya kapsamında yapılan yerinde incelemelerde de yukarıda yer verilen Kanun hükmü çerçevesinde, öncelikle usulüne uygun olarak düzenlenmiş yetki belgeleri ile Kurum kimlik kartları görevli meslek personeli tarafından teşebbüse ibraz edilmiş, önaraştırmanın/soruşturmanın konusuna ve gerçekleştirilecek incelemeye ilişkin bilgilendirilme sağlanmıştır. Akabinde önaraştırma/soruşturmanın konusuyla sınırlı olacak şekilde, tespit edilen teşebbüs çalışanlarının fiziki ve elektronik ortam ile bilişim sistemlerinde tutulan verileri ve belgeleri üzerinde, ilgili çalışanların refakatleri eşliğinde incelemeler gerçekleştirilmiştir. Nihayetinde, dosya konusu ihlal iddialarıyla ilgili olabileceği değerlendirilen belgelerin birer kopyaları Kurum merkezinde daha detaylı bir şekilde incelenmek üzere alınmıştır. Alınan belgelerin bir örneği de teşebbüste bırakılmıştır. Yerinde inceleme sürecini özetleyen ve iki nüsha şeklinde düzenlenen yerinde inceleme tutanakları taraflarca okunup kabul edildikten sonra imzalanmış ve bir nüshası kopyaları alınan belgelerin bir suretiyle birlikte teşebbüse bırakılmıştır. Dolayısıyla yerinde incelemeler, 4054 sayılı Kanun'un 15. maddesi ile Kurula verilen yetki çerçevesinde ve anılan Kanun hükmüne uygun biçimde gerçekleştirilmiştir.

(388) Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunun, 20.06.2023 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 23.03.2023 tarihli Ford Otomotiv Sanayi Anonim Şirketinin 2019/40991 sayılı bireysel başvurusuna yönelik verdiği kararda (*Ford Kararı*), yerinde inceleme ile konut dokunulmazlığının ihlal edildiğine ilişkin karar verilmekle birlikte

¹⁵³ 23.03.2023, Başvuru No. 2019/40991.

inceleme sonunda elde edilen belgelere ilişkin herhangi bir değerlendirilmeye yer verilmediği görülmektedir. Öte yandan kararda, yerinde incelemelerde elde edilen delil ışığında ulaşılan ihlal sonucunda verilen idari para cezasına ilişkin olarak mülkiyet hakkının ihlal edilmediği sonucuna da ulaşılmıştır. Nihayetinde yapısal sorunun çözümü için keyfiyetin Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirilmesine karar verilmiştir.

- (389) 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 'Bireysel Başvuru' başlıklı 45. maddesinin üçüncü fıkrası;

“Yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz.”

hükmünü amirdir. Bu itibarla Anayasa Mahkemesine anılan Kanun'un 45. maddesi uyarınca yapılan bireysel bir başvuru neticesinde, Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla bir kanun hükmünün iptal edilmesi mümkün olmadığı gibi *Ford Kararı*'nın da var olan bir kanun hükmünün yürürlüğünü ortadan kaldırması mümkün değildir. Dolayısıyla *Ford Kararı* ile 4054 sayılı Kanun'un ilgili hükmünün zımnen ilga edildiğinin iddia edilmesi, ilgili mevzuattan ve *Ford Kararı*'nın gerekçesinden de açıkça görüldüğü üzere, hukuki dayanaktan yoksundur.

- (390) Bir diğer ifadeyle; *Ford Kararı* bireysel başvuru üzerine verilmiş bir karar olup 4054 sayılı Kanun'un 15. maddesinde düzenlenen yerinde inceleme yetkisinin iptali söz konusu değildir. Bu itibarla 4054 sayılı Kanun'un 15. maddesi halen yürürlükte olup ilgili kişiler ve idare, söz konusu hükme uymakla yükümlüdür. Öte yandan Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararında vurgulandığı üzere; Kurumun var olan Kanun maddesini Anayasa'ya aykırı biçimde yorumlamasından kaynaklanan bir hukuka aykırılık da bulunmamaktadır. Nitekim *Ford Kararı*'nda, kararın bilgisi ve takdiri için Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmesi ve ilgili Kanun hükmünün gözden geçirilmesi gerektiğinin belirtilmesinin ötesinde bir tespite yer verilmemiştir.

- (391) Bununla birlikte, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin dördüncü fıkrası;

“(4) Mahkeme, bir kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.”

hükmünü haizdir. Bu itibarla Anayasa Mahkemesi bir kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tamamını veya bir hükmünü iptal ederken dahi yerine yeni bir uygulama getirecek şekilde hüküm tesis edemezken idarenin halen var olan ve uymakla yükümlü olduğu bir kanun hükmünün aksine hareket etmesi ya da yorum yolu ile yasanın öngördüğünden farklı bir uygulama benimsemesi hukuken mümkün değildir.

- (392) Sonuç olarak 4054 sayılı Kanun'un yürürlükteki ilgili hükümlerine uygun bir şekilde yapılan yerinde incelemede elde edilen delillerin hukuka aykırı olduğu savunmasının kabul edilebilir olmadığı değerlendirilmektedir.

1.5.4. Ceza Yönetmeliği Kapsamında Değerlendirme

- (393) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası *“Bu Kanun'un 4, 6 ve 7 nci maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihai karardan bir önceki mali yıl*

sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir” hükmünü haizdir. Ceza Yönetmeliği’nin 1. maddesinde ise anılan Yönetmelik’in amacı; “4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 4 üncü ve 6 ncı maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyeleri ile bunların yönetici ve çalışanlarına, aynı Kanunun 16 ncı maddesi gereğince verilecek para cezasının tespitine ilişkin usul ve esasları düzenlemek” şeklinde belirlenmiştir.

- (394) Yukarıda detaylarına yer verildiği üzere; yayıncı reklam sunucusu pazarında hâkim durumda olduğu tespit edilen GOOGLE’ın 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu nedenle, GOOGLE’a 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesi ve Ceza Yönetmeliği uyarınca idari para cezası uygulanması gerekmektedir.
- (395) Ceza Yönetmeliği’nin “Para cezasının belirlenmesine ilişkin ilkeler” başlıklı 4. maddesinin birinci fıkrasına göre; teşebbüslere verilecek para cezası belirlenirken öncelikle Yönetmelik’in 5. maddesi çerçevesinde temel para cezası hesaplanmaktadır. Ardından, eğer mevcut ise, Ceza Yönetmeliği’nin 6. ve 7. maddelerinde düzenlenen ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar uygulanarak cezada artırma ve/veya indirme yapılmaktadır.
- (396) Anılan Yönetmelik’in 5. maddesinin birinci fıkrasında temel para cezasının hesaplanması bakımından “karteller” ve “diğer ihlaller” şeklinde bir ayırım yapılmış olup temel para cezası hesaplanırken ihlalde bulunan teşebbüslerin yıllık gayri safi gelirlerinin karteller için %2’si ile %4’ü, diğer ihlaller için %0,5’i ile %3’ü arasında bir oran esas alınmaktadır. Ceza Yönetmeliği’nin 5. maddesinin ikinci fıkrasına göre, söz konusu oranların belirlenmesinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususlar dikkate alınmaktadır. Ceza Yönetmeliği’nin 5. maddesinin üçüncü fıkrasında, aynı maddenin ilk fıkrasına göre belirlenen para cezası miktarının bir yıldan uzun beş yıldan kısa süren ihlallerde yarısı oranında, beş yıldan uzun süren ihlallerde ise bir katı oranında artırılacağı belirtilmiştir.
- (397) Temel para cezasının hesaplanmasına ilişkin bu açıklamalar ışığında, ilk olarak ihlalin niteliğinin belirlenmesi gerekmektedir. Soruşturma kapsamında GOOGLE’ın yayıncı reklam sunucusu pazarındaki hâkimiyetine dayanarak çeşitli uygulamalar aracılığıyla kendi SSP hizmetine haksız avantaj sağladığı, teşebbüsün söz konusu kendini kayırma eyleminin rakiplerin faaliyetlerini zorlaştıracı nitelikte olduğu ve GOOGLE’ın bu davranışıyla 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesini ihlal ettiği tespit edilmiştir. Ceza Yönetmeliği’nin 3. maddesinde yer alan ‘kartel’ ve ‘diğer ihlaller’ tanımları ışığında, GOOGLE’ın 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesini ihlal eden söz konusu eylemlerinin, “diğer ihlaller” kategorisinde olduğu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, GOOGLE hakkında belirlenebilecek temel para cezası oranı, %0,5 ile %3 arasındadır. Bu aralıkta belirlenecek ceza oranının tayininde ise dikkate alınacak temel kriterlerden biri, anılan Yönetmelik’in 5. maddesinin ikinci fıkrasındaki “Birinci fıkrada yazılı oranların belirlenmesinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususlar dikkate alınır.” hükmüdür. Bu hususlar dikkate alınarak Ceza Yönetmeliği’nin 5. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları uyarınca GOOGLE’a uygulanacak temel para cezası oranı %(.....) olarak belirlenmiştir.
- (398) Temel para cezasının tespiti bakımından ikinci adım ise, ihlalin süresinin ortaya konulmasıdır. GOOGLE’ın kendini kayırmaya yönelik eylemleri, ilk olarak

GOOGLE'ın 2008 yılında uygulamada olan dinamik tahsis işlevi ile AdX'e üçüncü taraf SSP'ler karşısında önemli avantajlar sağlamasıyla başlamıştır. Buradaki temel avantaj, Ad Manager'ın, kendisi tarafından yürütülen tüm gerçek zamanlı ihalelerde AdX'in rakiplerinin tahmini gelirlerini bir taban fiyat olarak kullanması ve bu teklifin üzerinde bir talep yaratması halinde tüm gerçek zamanlı ihalelerde gerçek teklifini sunabilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır. GOOGLE, dinamik tahsis işlevi kapsamında rakip SSP'lerin yalnızca tahmini tekliflerini değil aynı zamanda gerçek tekliflerini de AdX ihalesinin taban fiyatının belirlenmesi adına kullanmıştır. Takip eden süreçte ise 2015 yılından itibaren yaygınlaşan başlık teklifi teknolojisine AdX'in katılmaması, Ad Manager'ın dinamik tahsis işleviyle birleştiğinde AdX'e başlık teklifi teknolojisine katılan rakip SSP'ler karşısında önemli bir son bakış avantajı elde etmesine sebep olmuştur. Bu durumda AdX, başlık teklifi teknolojisinin kullanılmaya başlandığı 2015 yılından itibaren başlık teklifi katılımcılarının gerçek teklifleri arasında kazanan teklifi, Ad Manager'ın dinamik tahsis işlevi kapsamında taban fiyat hesaplamasında kullanmıştır.

- (399) Ayrıca AdX, Ağustos 2015 ile Eylül 2019 arasında tüm işlemlerin ortalamasında yayıncıyla anlaşılan komisyon ücretiyle aynı olmak kaydıyla bir dinamik gelir paylaşımı modeli uygulamıştır. Dinamik gelir paylaşımı ile AdX, tüm işlemlerin ortalamasında yayıncıyla anlaşılan gelir payına ulaşılması kaydıyla gerçekleşen her bir gerçek zamanlı ihalede gelir payını değiştirebilmiştir. Söz konusu özellik GOOGLE'ın "son bakış avantajı" ile birlikte AdX'e rakipleri karşısında oldukça önemli bir avantaj sağlamıştır. Dolayısıyla 2008 yılında dinamik tahsis işlevi ile başlayan avantaj sağlama durumu, 2015 yılından sonra da devam etmiştir. Öte yandan, GOOGLE 2019 yılının Eylül ayından itibaren BİFA kurallarını uygulamaya başlamasıyla rakip SSP'lerin tahmini/gerçek tekliflerini AdX ihalesinin taban fiyatının hesaplanmasında kullanmayı bırakmıştır. Ancak BİFA kuralları kapsamında, AdX'in dinamik tahsis işleviyle elde ettiği avantajlar ortadan kalkarken GOOGLE'ın Open Bidding katılımcısı SSP'lere uyguladığı çeşitli kurallar nedeniyle, AdX'in mevcut durumda da rakipleri karşısında haksız avantajlara sahip olduğu anlaşılmıştır. Böylelikle GOOGLE'ın 2015 yılının öncesindeki bir zaman diliminde tezahür etmeye başlayan rekabet karşıtı eylemlerinin devam ettiği saptanmıştır.
- (400) Bununla birlikte, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde hâkim durumun kötüye kullanılmasından doğan hukuki sorumluluk, kötüye kullanma eylemini gerçekleştiren teşebbüsün ilgili pazarda hâkimiyet sağladığı an itibarıyla söz konusu olmaktadır. Başka bir deyişle, GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamındaki sorumluluğu, teşebbüsün ilgili pazardaki hâkim durumunun tespit edilebildiği andan sonraki eylemlerine izafe edilebilecektir. Detaylarına "*Hâkim Durum Değerlendirmesi*" başlığı altında yer verildiği üzere, GOOGLE'ın, yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında 2015 ile 2023 yılları arasında, hâkim durumda olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla GOOGLE'ın hâkim durumunu kötüye kullanması sebebiyle doğan sorumluluğu, teşebbüsün ancak 2015 yılından sonraki eylemleri için söz konusudur.
- (401) Bu çerçevede, GOOGLE'ın anılan tarihten sonraki eylemleri incelenerek kötüye kullanmanın etkisi değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede, dosya kapsamında bilgi talep edilen teşebbüslerin sundukları verilerden daha fazla yararlanabilmek adına nispeten daha fazla teşebbüsün veri sunabildiği 2018-2023 dönemi verileri kullanılmış ve değerlendirme sonucunda GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusunu kullanan yayıncıların envanterini satın almak isteyen rakip SSP'lerin GOOGLE'ın SSP'si karşısında dezavantajlı konumda olmasının rakip SSP'lerin tercih

edilebilirliğinin azalmasına yol açtığı tespit edilmiş ve böylelikle GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Buradan hareketle, GOOGLE'ın ihlal teşkil eden davranışlarının beş yıldan uzun sürdüğü anlaşılmıştır. Bu nedenle Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, belirlenen para cezası miktarı bir katı oranında artırılmıştır. Böylece teşebbüse uygulanacak temel para cezası oranı %(.....) olarak belirlenmiştir.

- (402) Ceza Yönetmeliğinin 4. maddesine göre, temel para cezasının hesaplanmasından sonra aynı Yönetmelik'in 6. ve 7. maddeleri çerçevesinde ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar göz önünde bulundurularak para cezasında artırma ve/veya indirme yapılacaktır. Bu çerçevede ilk olarak GOOGLE hakkında belirlenen temel para cezasının artırılmasını gerektiren ağırlaştırıcı unsurların olup olmadığı değerlendirilmektedir.
- (403) Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, temel para cezasının, *"ihlalin tekerrürü halinde, her bir tekrar için"* yarısından bir katına kadar artırılacağı düzenlenmiştir. Tekerrür nedeniyle cezanın ağırlaştırılması bakımından değerlendirilmesi gereken husus, idari para cezası sorumluluğu altındaki teşebbüs tarafından 4054 sayılı Kanun'un birden fazla kez ihlal edilip edilmediğidir. Bu değerlendirme ise idari para cezası sorumluluğu altındaki teşebbüs hakkında daha önce verilmiş bir Kurul kararı ile ihlal tespiti yapıp yapılmadığının belirlenmesini gerektirmektedir.
- (404) Anılan düzenlemede tekerrür uygulaması, ihlalin teşebbüsün daha önce gerçekleştirdiği ihlaller ile aynı pazarlarda ve/veya benzer nitelikteki davranışlar ile gerçekleştirilmesiyle sınırlandırılmamaktadır. Başka bir deyişle, mühim olan, daha önce de 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğidir. Kurul içtihadındaki yaklaşım da bu yönde oluşmuştur.¹⁵⁴ Bu itibarla, bir teşebbüsün 4054 sayılı Kanun'a aykırı davranışlarının tekrarından dolayı cezasının artırılması için, her iki kabahatin de aynı Kanun maddesini ihlal etmiş olması, ihlale neden olan davranışın benzerlik göstermesi veya ihlalin gerçekleştiği pazarın tekerrüre esas teşkil eden ihlalin gerçekleştiği pazarla ayniyet taşıması gerekmemektedir.
- (405) Bu doğrultuda GOOGLE hakkında uygulanacak temel para cezasının tekerrür nedeniye ağırlaştırılıp ağırlaştırılmayacağının tespiti bakımından GOOGLE'ın daha önce 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediği değerlendirilmelidir. Geçmişte, GOOGLE hakkında alınan ve GOOGLE'ın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılarak teşebbüse idari para cezası uygulanan dört adet Kurul kararı bulunmaktadır. Bu kararlardan ilki, 19.09.2018 tarihli ve 18-33/555-273 sayılı Kurul kararıdır. Söz konusu kararda GOOGLE'ın, cihaz üreticileri ile imzaladığı; Mobil Uygulama Dağıtım Sözleşmeleri'nde yer alan Google aramanın sözleşme ile belirtilen noktalarda varsayılan olarak atanmasına ve Google arama parçacığının ana ekranda konumlandırılmasına; Google Webview bileşeninin ilgili işlev için varsayılan ve tek bileşen olarak atanmasına yönelik uygulamaları ile Gelir Paylaşımı Sözleşmeleri'nde yer verilen ve Google aramanın cihazlarda münhasıran yüklenmesini temin eden hükümler yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğine karar verilmiştir.

¹⁵⁴ Kurulun 10.01.2019 tarihli ve 19-03/23-10 sayılı, 16.02.2017 tarihli ve 17-07/84-34 sayılı, 19.07.2017 tarihli ve 17-23/384-167 sayılı, 28.11.2017 tarihli ve 17-39/636-276 sayılı, 09.06.2016 tarihli ve 16-20/326-146 sayılı, 19.12.2013 tarihli ve 13-71/988-414 sayılı, 06.06.2011 tarihli ve 11-34/742-230 sayılı, 23.12.2009 tarihli ve 09-60/1490-379 sayılı, 29.12.2005 tarihli ve 05-88/1221-353 sayılı kararları.

- (406) GOOGLE hakkında alınan bir diğer karar Kurulun 13.02.2020 tarihli ve 20-10/119-69 sayılı kararı olup ilgili kararda GOOGLE'ın, alışveriş karşılaştırma hizmeti sunan rakiplerini rekabette dezavantajlı konuma düşürmek suretiyle rakip teşebbüslerin faaliyetlerini zorlaştırarak 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği sonucuna varılmıştır.
- (407) Teşebbüs hakkında alınan bir başka karar ise Kurulun 12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı kararı olup ilgili kararda GOOGLE'ın, genel arama sonuçlarının en üstüne, reklam niteliği belirsiz olarak ve yoğun bir şekilde metin reklamlarına yer vererek kendisine reklam geliri getirmeyen organik sonuçların içerik hizmetleri pazarındaki faaliyetlerini zorlaştırmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılmıştır.
- (408) Teşebbüs hakkında alınan son karar ise Kurulun 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı kararıdır. İlgili kararda, GOOGLE'ın kendi yerel arama ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmetlerine genel arama sonuç sayfasında konum ve gösterim olarak rakiplerine kıyasla avantaj sağlayarak ve rakip yerel arama sitelerinin Local Unit'e girişine engel olarak rakiplerin faaliyetlerinin zorlaştırılmasına ve yerel arama hizmetleri ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmeti pazarlarındaki rekabetin bozulmasına yol açmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği tespit edilmiştir.
- (409) GOOGLE hakkında alınan söz konusu kararların Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında idari para cezasının artırımına esas alınıp alınmayacağı bakımından zamanaşımı belirleyicidir. Danıştay 13. Dairesinin 11.12.2019 tarihli ve E. 2015/3353, K. 2019/4244 sayılı kararında; tekerrüre ilişkin sürenin hesabında, mevcut ihlal bakımından eylem tarihinin, tekerrüre esas alınan önceki ihlaller bakımından ise ihlalin tespit edildiği karar tarihinin esas alınması gerektiği, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda (5326 sayılı Kanun) nispi idari para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresinin sekiz yıl olarak belirlendiği, sekiz yıllık zamanaşımı süresinin rekabet hukukunda Ceza Yönetmeliği uyarınca cezanın arttırımı için tekerrür kuralları uygulanırken de esas alınabileceği, bu bahisle ihlale konu eylemin başladığı tarihten sekiz yıl geriye gidilerek bu süre içerisindeki ihlal tespiti yapılmış olan Kurul kararlarının tekerrüre esas alınması gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla, teşebbüslerin sınırsız bir süre cezanın ağırlaştırılması tehdidi altında olmasının önüne geçebilmek adına, ihlale konu eylemin başladığı tarihten itibaren sekiz yıl geriye gidilerek ancak bu tarihten sonraya isabet eden ihlal kararları tekerrür nedeniyle cezanın ağırlaştırılmasında dikkate alınabilecektir.
- (410) Bu çerçevede, geçmişte GOOGLE hakkında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle verilen yukarıdaki Kurul kararlarının, mevcut soruşturmada para cezasının tespitinde tekerrür açısından dikkate alınıp alınmayacağının belirlenmesinde; söz konusu Kurul kararlarının, mevcut soruşturma kapsamında tespit edilen ihlale konu kötüye kullanma eyleminin başladığı tarihten geriye sekiz yıl gidildiğinde ulaşılan tarihten sonra tesis edilmiş olup olmadığı önem arz etmektedir. Buna göre mevcut soruşturmada, GOOGLE'ın hâkim durumunu kötüye kullanması sebebiyle doğan sorumluluğu 2015 yılından başladığı için GOOGLE hakkında ihlal tespiti içeren 19.09.2018, 13.02.2020, 12.11.2020 ve 08.04.2021 tarihli Kurul kararlarının mevcut soruşturmadaki ihlalin başlangıç tarihinden önceki sekiz yıl içinde alınmış olmaları nedeniyle ilgili kararların tekerrür uygulaması noktasında yargı içtihadıyla uygulanagelen süre şartını sağladığı değerlendirilmektedir.

- (411) Diğer yandan GOOGLE tarafından 19.09.2018 tarihli, 18-33/555-273 sayılı; 13.02.2020 tarihli, 20-10/119-69 sayılı ve 12.11.2020 tarihli, 20-49/675-295 sayılı Kurul kararlarına karşı idari işlemin iptali için dava açılmış olup ve idari yargı süreci (temyiz yargı yolu) devam etmektedir¹⁵⁵. 4054 sayılı Kanun'un "*Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu*" başlıklı 55. maddesinin ikinci fıkrasında "*Kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması kararların uygulanmasını ve idarî para cezalarının takip ve tahsilini durdurmaz.*" hükmü yer almaktadır. Tekerrür uygulanması bakımından, gerek 4054 sayılı Kanun'da gerekse Yönetmelik'te, yargısal kesinlik koşulu öngörülmemiştir. Nitekim Kurulun 12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı kararına karşı GOOGLE tarafından açılan iptal davasında Ankara 13. İdare Mahkemesi, tekerrüre esas alınan yaptırımların kesinleşmesinin beklenmesinin öngörülmediğini vurgulamıştır¹⁵⁶. İlaveten Danıştayın başka bir idari yaptırıma ilişkin vermiş olduğu kararda, belirleyici hususun, yargısal kesinlik koşulunun açıkça öngörülüp öngörülmediği olduğu değerlendirilmiştir¹⁵⁷. Ayrıca söz konusu kararda da, yukarıda yer verilen yargı yoluna başvurulmasının takibi ve tahsili durdurmaya yönelik hükmün doğrulayıcı nitelikte olduğu yönünde tespit yapılmıştır. Ceza miktarının ağırlaştırmasının sebebi, teşebbüsü, gelecekte gerçekleştirme olasılığı olan ihlal davranışlarından caydırıcıdır. Caydırıcılığın temini için ise, ihlal tespiti yapılan Kurul kararının kesinleşmesi beklenmeksizin tekerrüre esas teşkil etmesi gerekmektedir. Aksi halde, özellikle yargılama süreleri dikkate alındığında, idari yargı sürecinde geçen zaman zarfında teşebbüslerin tekrar eden eylemleri sebebiyle daha ağır bir cezaya çarptırılmalarının önü hakkaniyete aykırı olarak tıkanmış olacaktır. Bu durumda ise tekrar eden davranışın daha ağır cezalandırılması suretiyle caydırıcılığın sağlanması mümkün olmayacaktır. Başka bir deyişle, tekerrür sebebiyle cezanın ağırlaştırılacağına ilişkin Ceza Yönetmeliği'nin ilgili hükmü işlevsiz kalacaktır. Kaldı ki tekerrüre esas teşkil eden ve ihlal tespitini içeren Kurul kararları, yargı sürecinin tamamlanmasıyla değil, verildikleri an itibarıyla kesin, icrai ve yürütülebilir bir idari işlem niteliğini kazanmaktadır. Aksinin kabulü, idarenin idari işlemlerinin hukuki sonuç doğurabilmesinin bu işlemlerin yargı denetimden geçerek kesinleşmesine bağlı kılınması anlamına gelecek; bu durumda ise idare kendisine verilen görevleri yerine getirememesi riski ile karşılaşacaktır.
- (412) Bu kapsamda; tekerrürün ağırlaştırıcı bir unsur olarak dikkate alınması bakımından, idari yaptırım kararının infaz edilebilir nitelikte olması yeterli olup yargı tarafından verilecek kararın kesinleşmesinin beklenmesi gerekmemektedir. Diğer bir ifadeyle yargısal kesinliği beklemeye gerek olmayıp idari kesinlik yeterlidir. Dolayısıyla GOOGLE hakkında daha önce verilen ancak idari yargı aşamasında kesinleşmemiş

¹⁵⁵ 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Kurul kararı ise Ankara 3. İdare Mahkemesinde 2022/912 E. numarası ile görülmekte iken davacı GOOGLE tarafından 7440 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında feragat edildiğinden, Ankara 3. İdare Mahkemesi tarafından karar verilmesine yer olmadığına kararı verilmiştir. Dosya hâlihazırda hitam durumdadır.

¹⁵⁶ Ankara 13. İdare Mahkemesi, E.2021/1529, K.2022/759, 31.03.2022.

¹⁵⁷ Danıştay 1. Dairesi, E. 1996/189 K. 1996/218, 15.11.1996: "... Sorun cezanın hangi tarihte verilmiş sayılacağına düşümlenmektedir, yasa cezanın idari ya da yargısal yünden kesinleşmesi koşulunu öngörmediğine göre, idarenin para cezası uygulamasında tutanak düzenlenerek, ilgilisi ya da yetkilisine tebliği tarihini esas alınması ve bir yıllık sürenin başlangıcının da bu tarih olması doğaldır. Nitekim Yasanın 31. maddesinin (b) fıkrasında yer alan "itiraz veya iptal davası para cezasının tahsilini durdurmaz." ibaresi de bu görüşü doğrulamaktadır. Salınan cezaların, itiraz üzerine idarece ya da dava açıldığında yargı mercilerince iptal edilmesi ihtimalleri idare yönünden, ceza uygulamasında itiraz ya da dava sonucunun beklenmesi gibi bir yükümlülük getirmediği gibi, böyle bir anlayış 33 üncü maddenin f fıkrasının fiilen uygulanmamasını gerektiren bir sonuç doğurarak, yasanın lafzına ve ruhuna aykırı bir uygulamaya yol açacaktır."

bir ihlal kararı mevcut soruşturma kapsamındaki eylemlerin cezalandırılması bakımından tekerrüre esas teşkil edecektir.

- (413) Yukarıda yer verilen Kurul kararları çerçevesinde, GOOGLE tarafından 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin birden fazla kez ihlal edildiği tespit edilmiştir. Başka bir deyişle 4054 sayılı Kanun'un ihlali niteliğindeki eylemler, hâkim durumun kötüye kullanılmasına neden olacak şekilde birden fazla kere tekrarlanmıştır. Buradan hareketle; tekerrür uygulamasına yönelik olarak yapılan açıklamalar ve GOOGLE hakkında ihlal tespiti içeren Kurul kararları dikkate alınarak, GOOGLE hakkında belirlenen temel para cezası, Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca bir defa bir kat artırılmış olup teşebbüse uygulanacak nihai para cezası oranı %(.....) olarak belirlenmiştir.

H. SONUÇ

- (414) 18.05.2023 tarihli ve 23-23/432-M sayılı Kurul kararı uyarınca yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a ve Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalara ve incelenen dosya kapsamına göre,

I-

1. Hakkında soruşturma yürütülen Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.ten oluşan ekonomik bütünlüğün talep tarafı platform (DSP) hizmetleri pazarında hakim durumda olduğuna,
2. Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.in talep tarafı platform (DSP) hizmetleri pazarında hakimiyetine dayanarak kendi DSP'lerinden gelen envanter satın alma taleplerini kendi arz tarafı platform (SSP) hizmetine ilettiği iddiası bakımından 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal tespit edilemediğine, dolayısıyla söz konusu ihlal türü açısından idari para cezası verilmesine gerek olmadığına,

II-

1. Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.ten oluşan ekonomik bütünlüğün yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğuna,
2. Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.ten oluşan ekonomik bütünlüğün yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarındaki hakimiyetine dayanarak kendi arz tarafı platform (SSP) hizmetine haksız avantaj sağladığına, söz konusu kendini kayırma eyleminin rakiplerin faaliyetlerini zorlaştıracı nitelikte olduğuna ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğine,
3. Bu nedenle, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ile Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi, ikinci fıkrası, üçüncü fıkrasının (b) bendi ve 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca 2023 yılı gayrisafi geliri üzerinden takdiren %(.....) oranında olmak üzere Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc. Inc.ten oluşan ekonomik bütünlüğe

2.607.563.963,59-TL idari para cezası verilmesine,

4. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2. maddede belirtilen ihlali sonlandırmak ve pazardaki etkin rekabetin tesis edilmesini temin etmek için Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.'in, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 6 (altı) ay içerisinde üçüncü taraf arz tarafı platformlarına (üçüncü taraf SSP'lere) kendi hizmetine uygulanan koşullardan daha az elverişli olmayacak koşulları sağlamasına,
5. Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.e 4. maddede belirtilen yükümlülüklerin gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 6 (altı) ay içerisinde eksiksiz yerine getirmemesi durumunda, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca günlük idari para cezası uygulanmasına

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.