

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2012-2-172 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 13-27/373-174
Karar Tarihi : 09.05.2013

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN

B. RAPORTÖRLER: Bekir KOCABAŞ, Sinan ÇÖRÜŞ

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş.
Esentepe Mah. Salih Tozan Sok. Karamancılar İş Merkezi
No:18 34394 Şişli/ İSTANBUL

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Turgut Özal Bulvarı 06103 Aydınlikevler/ Ankara

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin toptan ve perakende seviyede sunduğu kiralık devre hizmetlerine ilişkin fiyatlandırmaları yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

- Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)'nin Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (Superonline)'nin de faaliyet gösterdiği perakende kiralık devre pazarında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu (BTK)'nun 10.02.2010 tarih ve 2010/DK-07/86 sayılı; 31.03.2010 tarih ve 2010/DK-07/190 sayılı; 21.12.2010 tarih ve 2010/DK-07/697 sayılı ve 04.04.2012 tarih ve 2012/DK-07/149 sayılı Kurul kararları ile onaylanan "Hacim Bazlı İndirim Tarifeleri" çerçevesinde bir indirim sistemi uyguladığı,

- Hacim bazlı indirim uygulama esaslarında, işletmecilerin indirimlerden sadece kendi altyapı ve transmision ihtiyaçlarında kullanmak koşuluyla faydalanabileceklerinin belirtildiği, piyasada Türk Telekom'un rakibi konumunda bulunan alternatif işletmecilerin, bu indirim oranlarından faydalanarak hizmeti yeniden sunma olanağının ortadan kaldırıldığı,

- Türk Telekom'un hacim bazlı indirim sistemini perakende pazarda sadece kendisine hasrettiği, diğer bir deyişle Superonline ya da aynı konumda olan işletmecilerin yeniden satışını engellediği, bu suretle pazarın büyük bir kısmında daha kaliteli ve daha ucuz hizmet tedarik edilmesi ihtimalini ortadan kaldırdığı ve bu alanda rekabet baskısı olmaksızın tekelci bir şekilde fiyatlama yapabildiği,

- Başvuru konusu uygulamayla eşit durumdaki alıcılar arasında kullanım amacı bakımından ayrımcılığa yol açıldığı, bu durumun 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinde yer alan "tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar" getirilmesi yasağına açıkça aykırı olduğu

ifade edilmektedir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 22.10.2012 tarih ve 8019 sayı ile intikal eden başvuru üzerine hazırlanan 01.02.2013 tarih ve 2012-2-172/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu 14.02.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 13-10/146-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan

(13-27/373-174)

30.04.2013 tarih ve 2012-2-172/ÖA sayılı Öneri Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

- (4) **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; öneri konusuna ilişkin olarak Türk Telekom hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hakkında Öneri Yapılan Taraf: Türk Telekom

- (5) Türk Telekom, grup şirketleri ile birlikte telekomünikasyon ve teknoloji hizmetleri alanında faaliyet göstermektedir. Türk Telekom Grup şirketlerinin 30 Eylül 2012 itibarıyla 14,5 milyon sabit erişim hattı, 7 milyon ADSL hattı (toptan) ve 13,2 milyon GSM abonesi bulunmaktadır. Online oyun şirketi Sobee, geniş bant operatörü TTNET, yakınsama teknolojileri şirketi Argela, BT çözüm sağlayıcısı Innova, online eğitim yazılımları şirketi Sebit, çağrı merkezi şirketi AssisTT, toptan data ve kapasite servis sağlayıcısı Pantel International AG ve iştiraklerinin %100'üne sahip olan Türk Telekom, Avea'nın hisselerinin de %90'ına sahiptir. Bunun yanı sıra Türk Telekom, Arnavutluk'taki yerleşik telekomünikasyon operatörü Albtelecom şirketinde de dolaylı azınlık hissesine sahiptir.
- (6) Türk Telekom hisselerinin %55'i Ojer Telekomünikasyon AŞ ve %30'u Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'na aittir. Geriye kalan %15'lik hissesi de halka arz edilmiştir.

I.2. İlgili Pazar

- (7) Kiralık devreler, veri erişim hizmetleri (business data connectivity) olarak bilinen alanın bir alt ürünü olup temel itibarıyla verinin üretildiği yer ile talep edildiği yer arasında bir iletişim imkanı sağlayarak, kullanıcıya tahsisli bir hat imkanı sunmaktadır. Kiralık devre hizmetleri, diğer işletmeciler tarafından kendi altyapılarının kurulumu ve elektronik haberleşme hizmetlerinin üçüncü kişilere sunumu (toptan) için talep edilebildiği gibi, bireysel ya da kurumsal kullanıcılar tarafından kendi ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla (perakende) da talep edilmektedir.
- (8) Görece eski bir teknoloji olan kiralık devreler yerini, VPN (virtual private network), noktadan noktaya metro ethernet, çerçeve rölye, vb. gibi teknolojilere bırakmaktadır.
- (9) Değerlendirme bakımından herhangi bir değişiklik yaratmaması nedeniyle dosya kapsamında ilgili ürün pazarı belirlenmemiştir.

I.3. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu (BTK) Görüşü

- (10) Başvuru konusuna ilişkin olarak, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 7. maddesinin, "*Rekabet Kurulu, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda öncelikle Kurum'un görüşünü ve Kurum'un yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alır*" şeklindeki 2. fıkrası uyarınca BTK'dan görüş talep edilmiştir. Anılan kurum görüşü 23.01.2013 tarih ve 467 sayılı yazı ile Rekabet Kurumu kayıtlarına intikal etmiştir.
- (11) Söz konusu yazıda;
- Hacim bazlı indirim uygulamasının, noktadan noktaya data hizmetlerine ilişkin olarak işletmecilerin sözleşmeleri kapsamında belirli süreli taahhütlerde bulunmaları ve Türk Telekom'dan belirli hacimlerde devre almaları durumunda, kendi altyapı ve transmisyon ihtiyaçları için kiraladıkları devrelerin tarifelerinde belirli oranlarda indirim yapılmasına ilişkin bir uygulama olduğu ve ilk olarak 10.02.2010 tarih ve 2010/DK-07/86 sayılı Kurul kararı ile onaylandığı, söz konusu Kurul kararı ile ayrıca, Türk Telekom tarafından düşük

kullanıma sahip kullanıcıları kapsayan bir indirim teklifinin de BTK'ya sunulması hususuna karar verildiği, 31.03.2010 tarih ve 2010/DK-07/190 sayılı Kurul Kararı ile Türk Telekom'un hacim bazlı indirim uygulamasının uygulama esaslarında değişiklik öngören teklifin onaylandığı, anılan Karar uyarınca düşük kullanıma sahip kullanıcılara yönelik hacim bazlı indirim uygulamasının da 21.12.2010 tarih ve 2010/DK-07/697 sayılı Kurul Kararı ile onaylandığı,

- Toptan kiralık devreler pazarına ilişkin yapılan piyasa analizi sonucunda alınan 07.01.2010 tarih ve 2010/DK-10/19 sayılı Kurul Kararı ile Türk Telekom'un toptan kiralık devreler pazarında (uçtan uca ve kısmi kiralık devrelerde) etkin piyasa gücüne sahip işletmeci olarak tespit edildiği, söz konusu pazarda, birtakım yükümlülüklerle tabi kılındığı, söz konusu yükümlülükler kapsamında toptan kiralık devreler pazarında sunulan hizmetlerin tarifelerini de içeren Referans Kiralık Devre Teklifi'nin (RKDT) 06.12.2011 tarih ve 2011/DK-07/629 sayılı Kurul Kararı ile onaylandığı,

- RKDT'nin onayı öncesinde, RKDT kapsamında yer alan hizmetlere ilişkin tarifelerin revize edilmesinin söz konusu olduğu dikkate alınarak, Türk Telekom'dan hacim bazlı indirim oranlarının yeniden değerlendirilmesi ve anılan uygulamaya ilişkin teklifin BTK'ya sunulmasının talep edildiği, Türk Telekom'un revize teklifini BTK'ya sunduğu, söz konusu teklifin düşük ve yüksek kullanıma sahip kullanıcılar için geçerli olacak indirim oranları ve uygulama esaslarını ihtiva edecek tek bir doküman halinde 04.04.2012 tarih ve 2012/DK-07/149 sayılı Kurul Kararı ile onaylandığı ve halen yürürlükte olduğu,

- Superonline'ın, dosya konusu şikâyetler ile paralel hususları içeren 21.04.2010 tarih ve 17783 sayılı yazısı ile 10.02.2010 tarih ve 2010/DK-07/86 sayılı Kurul kararının geri alınmasını talep ettiği, Superonline'a bu talebine cevaben gönderilen yazıda, alınan hizmetlerden kendi altyapı ve transmisyon ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanmak koşuluyla faydalanılabileceğinin ve 10.02.2010 tarih ve 2010/DK-07/86 sayılı Kurul Kararı kapsamında, düşük kullanıma sahip kullanıcılara yönelik bir indirim teklifinin BTK'ya sunulması hususuna karar verildiğinin bildirildiği,

- Superonline'ın, 16.02.2011 tarihli yazısı ile düşük kullanıma sahip kullanıcılara yönelik hacim bazlı indirim uygulamasının onaylandığı 21.12.2010 tarih ve 2010/DK-07/697 sayılı Kurul Kararının tüm sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasını talep ettiği, bahse konu talebe cevaben ise söz konusu uygulamanın rekabeti olumsuz etkileyecek bir uygulama olmadığı, bu uygulama ile alternatif altyapıların kurulumunun teşvik edildiğinin ve işletmeci faaliyetlerinin etkilenmediğinin iletildiği,

- Söz konusu BTK kararlarının iptaline ilişkin olarak, Superonline'nin açtığı iki davanın hâlihazırda devam ettiği, yürütmeyi durdurma taleplerinin reddedildiği,

- Hacim bazlı indirim uygulamalarına ilişkin tarifelerin BTK tarafından; işletmecilerin ve son kullanıcıların makul bir ücret karşılığında elektronik haberleşme şebeke, altyapı ve hizmetlerinden yararlanmasını sağlayacak olması, tüketici menfaatlerinin gözetilmesi, yeni teknolojilerin makul fiyatlarla kullanılmasına olanak veren yatırımları teşvik edecek nitelikte olması, elektronik haberleşme hizmetleri arzı ve yeni yatırımların özendirilmesi hususları göz önünde bulundurularak, ilgili mevzuat kapsamında gerekli değerlendirmeler yapılarak onaylandığı,

- Hacim bazlı indirim uygulaması kapsamındaki indirim tablolarında belirtilen şartları sağlayan tüm işletmecilerin, ayırım yapılmaksızın ilgili BTK kararları ile onaylanan uygulamadan faydalanmasının mümkün olduğu, bunun Superonline'nin başvurusunda iddia edilenin aksine perakende düzeyde bir uygulama olmadığı, uygulamanın hedef kitlesinin, BTK tarafından yetkilendirilmiş işletmeciler olduğu, bu kapsamda söz konusu indirimlerden Superonline dahil gerekli şartları sağlayan tüm işletmecilerin faydalanabildiği,

- Hacim bazlı indirim uygulamalarında belirtilen indirim oranlarının işletmecilerin kendi altyapı ve transmisyon ihtiyaçlarında kullandıkları bağlantıları kapsadığı, bununla birlikte indirim tutarının hesaplanmasında, işletmecilerin Türk Telekom'dan kiraladıkları tüm Yurtiçi Noktadan Noktaya Data Hizmetleri (Kiralık Devre, Metro Ethernet, TTVPN, ATM, Frame Relay, xDSL vb.) için yürürlükteki tarifelere göre vergiler hariç, aylık kullanımdan dolayı oluşan toplam tutarın dikkate alındığı ve söz konusu tutara karşılık gelen "indirime esas aylık tutar" ve imzalanacak sözleşmenin süresine göre indirim tutarının belirlendiği, bu bağlamda belirlenen indirim tutarının işletmecilerin kendi altyapı ve transmisyon ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Türk Telekom'dan kiraladıkları ilgili devrelere uygulanmakla birlikte, indirim matrahının belirlenmesinde tüm devrelerin dikkate alındığı, bu durumun bahse konu devreleri yeniden satış amacıyla alan işletmecilerin de belirli bir seviyede hizmet alması durumunda indirimden faydalanabilmesi anlamına geldiği, bu kapsamda Superonline'nin başvurusunda ifade edilen "alternatif işletmecilerin bu indirim oranlarından yararlanarak hizmet sunma olanağının yasaklanması" gibi bir durumun söz konusu olmadığı,

- Mevcut durumda, "Altyapı İşletmeciliği Hizmeti" yetkilendirmesi alan işletmecilerin iki farklı şekilde data hizmetlerini sunabildikleri, ilk olarak işletmecilerin, toptan tarifelerden faydalanma koşulunu yerine getirerek Türk Telekom'dan toptan tarifeler üzerinden hizmet aldığı ve belirli bir marj dahilinde, toptan seviyede satın aldıkları hizmetleri herhangi bir farklılaştırma yapmaksızın, perakende kullanıcılarına sundukları, bu uygulamada, toptan tarifelerden yararlanan tüm işletmecilerin aynı tarifeden hizmet aldığı göz önünde bulundurulduğunda, yeniden satış yöntemiyle toptan seviyede aldığı data hizmetlerini perakende seviyede yeniden satan işletmecilerin, toptan tarifelerle Türk Telekom'dan kiraladığı devreleri, yine Türk Telekom'dan toptan kiralık devre tarifeleri üzerinden ücretlendirilen diğer işletmecilere yeniden satış yöntemiyle kiralamasının ekonomik olarak uygulanabilir olmadığı, bununla birlikte alternatif işletmecilerin ikinci yöntem olarak kendi erişim şebekesi kurulumlarını gerçekleştirmek suretiyle, kendi altyapıları üzerinden Türk Telekom tarafından sunulan hizmetten farklılaştırılabilir yapıda ve Türk Telekom'un hacim bazlı indirim tarifelerine kıyasla farklı fiyatlarla hizmet sunabildikleri,

- Diğer taraftan, Superonline'nin başvurusunda, toptan kiralık devre pazarında devre sayıları bazında Türk Telekom'un payının %97 seviyesinde tespit edildiği belirtildiği; BTK tarafından kamuoyu görüşüne açılan "Toptan ve Perakende Kiralık Devre Pazar Analizine İlişkin Kamuoyu Görüşlerinin Alınması" dokümanında da yer verildiği üzere, Türk Telekom'un pazar payının belirtilen oranın oldukça altında bir seviyede bulunduğu,

- "Hacim Bazlı İndirim Uygulama Esasları" arasında yer alan "İşletmeciler, sözleşme kapsamında alınacak hizmetlerden sadece kendi altyapı ve transmisyon ihtiyaçlarında kullanmak koşuluyla faydalanacaktır." hükmü ile, söz konusu uygulama kapsamında işletmecilerin kendi altyapı ihtiyaçlarına istinaden aldıkları devrelerden indirim elde edebileceği, ancak Al-Sat amaçlı devrelere indirim uygulanmayacağı belirtilmekle birlikte, hacim bazlı indirime esas aylık tutarın hesaplanmasında ve dolayısıyla indirim oranının belirlenmesinde, işletmecilerin Türk Telekom'dan almakta oldukları tüm yurtiçi noktadan noktaya data hizmetleri (kiralık devre, metro ethernet, TTVPN, ATM, frame relay, xDSL vb.) için yürürlükteki tarifelere göre tüm vergiler hariç, aylık kullanımdan dolayı oluşan toplam bedelin dikkate alındığı, bu durumun uygulamadan faydalanabilecek işletmecilerin al-sat yöntemiyle hizmet sunmak üzere erken ve hızlı davranarak daha küçük rakipleri karşısında ciddi fiyat rekabeti avantajı kazanmak suretiyle müşterilerin büyük çoğunluğunu elde etmelerinin ve pazarı kapatmalarının önüne geçmek suretiyle, söz konusu işletmeciler arasındaki rekabeti gözettiği

ifade edilmektedir.

I.4. Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler

- (12) Öneri kapsamında, Türk Telekom'un Ankara ve İstanbul'daki merkez ofislerinde 04.04.2013 ve 11.04.2013 tarihlerinde yerinde inceleme gerçekleştirilmiştir. Yerinde incelemede elde edilen belgelerin bazılarında aşağıda yer verilmektedir:

- Türk Telekom Kurumsal Pazarlama Direktörü Uğur Mutluhan ORUNCAK'ın ajandasından alınan notlarda aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

2009 Gelir Etkisi - Veri Gelirlerinin Artmasının Önündeki Faktörler

(TİCARİ SIR)

- Türk Telekom Erişim Ürünleri Yönetimi Müdürü Rutil ADIGÜZEL'in bilgisayarından alınan ve Türk Telekom çalışanı Eren ESER tarafından gönderilen 26.01.2011 tarihli elektronik postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Gittikçe artan fiyat ve rekabet baskısı altında kiralık devre kullanıcıları muadil ürünlere ve rakip firmalara geçiş yapmaktadır. (.....) kullanımlarda DSL teknolojisine geçiş görülürken (.....) devrelerde ME ürününe yönelim görülmektedir. Yıl içerisinde (.....) ile bu eğilim kontrol altına alınmaya çalışılmış ve müşterilerden taahhüt alınarak uzun vadede kiralık devre gelirlerini koruyacak aksiyonlar gerçekleştirilmiştir.

Hali hazırda (.....) devrelerinin (.....) üzerinden almaktadır. (.....) portföyündeki kiralık devre sayısını azaltırken, frame relay (çerçeve rölye) teknolojisine yönelmektedir. (.....) ADSL port sayısında ciddi düşüş görünmektedir. (.....) GSHDSL port sayısında artış belirlenmiştir.

(.....) incelendiğinde 2009 yılında azalan devre sayılarının 2010 da azalmaya devam ettiği görülmektedir. 2010 yılında 2009'un aksine toplam kapasitede azalma meydana gelmiştir. 2009 yılı Ağustos ayında (.....) ile zirve yapan kapasite bu tarihten itibaren düşüşe geçmiştir ve Kasım 2010 itibarıyla (.....) düşmüştür.

Ocak 2010'da hacim bazlı indirimin devreye girmesiyle (.....) sözleşme imzalayan (.....) kiralık devre geliri artış içerisinde girmiştir. Portföyünde (.....) noktadan noktaya metro ethernet portu bulunan (.....) faydalanmış ve aylık (.....) kiralık devre indirimi sağlamıştır. (...)"

- Türk Telekom Erişim Ürünleri Yönetimi Müdürü Rutil ADIGÜZEL'in bilgisayarından alınan ve Türk Telekom'un farklı birimlerinden gerçekleşen katılımı düzenlenen "Hacim Bazlı İndirim" konulu 13.05.2011 tarihli toplantının tutanağında aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Kurumsal Pazarlama Direktörlüğü'nce

Şirketimizin en çok gelir getiren müşterilerinden olan GSM operatörlerini uzun vadede elde tutmak ve bu müşterilerden elde edilen gelirleri garanti altına almak amacıyla, 2010 yılı itibarıyla hacim bazlı indirim uygulamasının devreye alındığı ..."

- Türk Telekom Kurumsal Fiyatlandırma Müdürü Ali Furkan AKIN'ın bilgisayarından alınan 21.11.2011 tarihli Finansal Destek Karar Komitesi Karar Raporu'nda aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

(13-27/373-174)

“Yönetici Özeti: Data portföyündeki en yüksek gelire sahip ve ürün yaşam döngüsünde satürasyon evresine girmiş Kiralık Devreler için (.....) elde tutulması, (.....) maliyetinin düşürülmesi.”

- Türk Telekom Erişim Ürünleri Yönetimi Müdürü Rutil ADIGÜZEL'in bilgisayarından alınan 22.06.2012 tarihli elektronik postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“Uğur Mutluhan ORUNCAK:

Yavuz Merhaba,

(.....) çok benzer bir profil sergilerken ciddi bir düşüş başladı. Bu pek geçici bir durum gibi görünmüyor. Bu yıl GSM operatörlerinden sağladığımız gelirlerdeki yönettiğimiz düşüşler dışında (iskontolar) devre sayılarında da ciddi bir düşüş başladı.

Yapabileceğimiz bir şey var mı?

Yavuz YILDIRIM:

Bugün Toros Bey'le (.....) bir ziyaret gerçekleştirdik. Kendilerinin ifadesi devre optimizasyonuna gittikleri için düşüşün gerçekleştiği ve artık optimal noktaya gelmek oldukları şeklinde. Şu an yüksek hızlı devrelere geçerek düşük hızlı devreleri iptal ediyorlar. (...) Sonuç olarak gelirlerimizin düşmesinde, farklı altyapılardan da hizmet alımı yanında optimizasyona gitmelerinin önemli bir yeri olduğu anlaşılıyor. Hacim Bazlı indirim tarifeleri için anlaşmak üzereyiz. El sıkıştığımız takdirde kendileri ile yaptığımız görüşmelerden çıkardığımız sonuç özellikle 2013 yılı itibariyle gelir eğrisinin yönünü tekrar yukarıya çevireceği yönündedir. Hacim Bazlı indirim tarifeleri konusunda sizden gerekli desteği alıyoruz. Teşekkür ederiz. Hacim Bazlı indirim tarifeleri için son bir talepleri daha oldu bu teklifi değerlendirdikten sonra karşılanması noktasında bir görüşümüz olursa desteğinizi talep ediyor olacağız.”

- Türk Telekom Erişim Ürünleri Yönetimi Müdürü Rutil ADIGÜZEL'in bilgisayarından alınan Türk Telekom üst düzey yöneticileri arasında gerçekleşen 28.10.2012 tarihli elektronik posta yazışmasında aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“Soru 4: Perakende kiralık devredeki (KD) düşüşün sebebi nedir? En büyük kaybı oluşturan ilk 15 müşteri hangisidir? Yoksa genel bir düşüş mü var?

Cevap: Perakende KD müşterileri, bu hizmetin diğer bağlantı ürünlerine oranla maliyetinin yüksek olması nedeniyle portföyümüzde yer alan diğer ürünlere (Özellikle (.....)) geçmektedir. Burada geçişler satış ekiplerinin kontrolünde gerçekleşmekte olup, toptan'a churn etmek gibi bir eğilim bugüne kadar gözlenmemiştir. (.....) KD hatlarını iptal ettiren büyük müşteriler arasındadır. Mevcut durumda, perakende seviyede en büyük KD müşterimiz (.....) olup, onu (.....) takip etmektedir. Her iki müşteri de kısa vadede KD ile devam etmeyi planlamakta olup, bu müşterilerin şebeke yedekliliğini karşılamak amacıyla TTVPN ve KD'nin birlikte konumlandırıldığı bir kampanya (...) devreye alınmıştır.

KD'den diğer ürünlere geçişte daha maliyet-etkin çözümler arayışının rolüne ilaveten, teknolojik trendlerin de etkisi olduğu belirtilmelidir. KD servisleri diğer servislere kıyasla çok daha kaliteli ve güvenli bir bağlantıya imkan vermekle birlikte, teknolojik trend devre anahtarlama servislerinden paket anahtarlama ve yönetilebilir servislere geçiş yönündedir.”

- Türk Telekom Erişim Ürünleri Yönetimi Müdürü Rutil ADIGÜZEL'in bilgisayarından alınan Kurumsal Pazarlama Direktörlüğü Portföy Yönetimi ve Fiyatlandırma Müdürlüğü tarafından hazırlanan sunumda aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“Toptan kiralık devre tarifelerindeki ortalama (.....) %'lik düşüşten sonra (.....) elde tutulması için revize HBI tablolarının çalışması:

(13-27/373-174)

Tarife değişikliği sonrasında (Aralık 2011) operatörlerin indirim oranlarını revize ihtiyacı olmuştur. Revize tablolar çalışılırken,

(.....) elde tutulması için gerekli indirim oranları çalışıldı.

(.....) olabildiğince düşürmesi hedeflendi.”

- Türk Telekom Kurumsal Fiyatlandırma Müdürü Ali Furkan AKIN'ın bilgisayarından alınan ve Türk Telekom çalışanı Özlem ERDEM tarafından gönderilen 25.01.2013 tarihli elektronik postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“(.....) geçiş dışında düşüşü etkileyen en önemli faktör Kiralık Devre hizmetinin artık satüre bir hizmet olması. Hem eski bir teknoloji hem de piyasa şartlarına göre premium konumlandırılan yüksek fiyatlı bir hizmet. Müşteriler, alternatif teknolojiler sayesinde benzer özelliklere farklı topolojilerle çok daha uygun fiyata sahip olabiliyor. Çok ufak bir örnek, (.....) (müşteriyi yanlış hatırlıyor olabilirim) en kaliteli data servisimiz olan kiralı devrelerden en temel ve özelliksiz ADSL internete geçirdi devrelerini geçtiğimiz yıllarda. Ki burada büyük ölçekli, veri gizliliğinin kritik olduğu bir (.....) internet bulutu gibi güvensiz bir platforma geçişini konuşuyoruz. Dolayısıyla buradaki düşüş doğal, beklenen ve olması gereken bir husus. Biz elimizden geldiğince taahhüde dayalı kampanyalarla kapasite artışlarıyla, bundle ürünlerle bu düşüşü en aza indirmeye çalışıyoruz.”

I.5. Değerlendirme

- (13) Başvuru konusu iddia, Türk Telekom'un kiralık devreler pazarında uyguladığı "Hacim Bazlı İndirim Tarifeleri"nin ayrımcı niteliği nedeniyle Superonline'ın ilgili pazarda faaliyet göstermesini zorlaştırdığı ve Türk Telekom'a tekелci fiyat uygulama imkânı sunmak suretiyle tüketici zararına yol açtığı iddiasıdır.
- (14) Kiralık devreler, veri erişim hizmetleri (*business data connectivity*) olarak bilinen alanın bir alt ürünü olup, temel itibarıyla verinin üretildiği yer ile talep edildiği yer arasında bir iletişim imkanı sağlayarak kullanıcıya tahsisli bir hat imkanı sunmaktadır. Kiralık devre kullanımının yoğun olduğu bazı alanlar, bankacılık, imalat sanayi, perakende ve toptan ticaret, kamu hizmetleri gibi alanlardır. Bu alanlarda kullanıcıya sağlanan hizmet, verinin güvenli bir şekilde iletişiminin sağlanmasıdır.
- (15) GSM sektörü de kiralık devrelerin yoğun olarak kullanıldığı bir alan olup, temel itibarıyla havada spektrum denilen kıt kaynaklı frekanslar kanalıyla baz istasyonlarına iletilen verinin, dijitalleştirilerek GSM şebekesi boyunca taşınması amacıyla kullanılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, GSM şebekesi için kiralık devreler verinin taşınması açısından omurga görevi görmektedir.
- (16) GSM alanında önemli bir yer tutmasının bir neticesi olarak kiralık devre pazarında GSM oyuncularının çok ciddi bir ağırlığının bulunduğu dikkat çekmektedir. 2011 yılı (.....) TL'lik aylık ortalama toptan kiralık devre gelirlerinin (.....) TL'den fazla bir kısmının GSM operatörlerinin alımlarından kaynaklandığı görülmektedir. Aynı dönemde perakende seviyede veri akışı ihtiyacının karşılanması için bankacılık, imalat sanayi vb. sektörlerde aylık ortalama kullanım ise (.....) TL düzeyinde kalmıştır.
- (17) Kiralık devrelerin GSM sektöründe kullanımı incelendiğinde, dikkat çeken unsurlardan biri, Türk Telekom altyapısına alternatif teşkil edecek altyapıların oluşturulması neticesinde kiralık devre gelirlerinin Türk Telekom ile diğer operatörler arasında paylaşılmaya başlamasıdır. Bu durum, yukarıda yer verilen belgelerde yer alan “yüksek hızlı kiralık devrelerin alternatif altyapılara kaybedilmesi” ve “(.....) kiralık devre sayıları ve kapasitesi incelendiğinde 2009 yılında azalan devre sayılarının 2010'da azalmaya devam ettiği görülmektedir. 2010 yılında 2009'un aksine toplam kapasitede azalma meydana gelmiştir. 2009 yılı Ağustos ayında (.....) ile zirve yapan kapasite bu tarihten

itibaren düşüşe geçmiş ve Kasım 2010 itibariyle (.....) düşmüştür” ifadeleri ile ortaya konulmaktadır.

- (18) Kiralık hatlara ilişkin dikkat çeken bir başka unsur, bu teknolojinin yerini zamanla yeni ve farklı teknolojilere bırakıyor olmasıdır. Nitekim bu durum, yukarıda yer verilen belgelerde;

- “... Düşüşü etkileyen en önemli faktör, kiralık devre hizmetinin artık satüre bir hizmet olması. Hem eski bir teknoloji hem de piyasa şartlarına göre premium konumlandırılan yüksek fiyatlı bir hizmet. Müşteriler alternatif teknolojiler sayesinde benzer özelliklere farklı topolojilerle çok daha uygun fiyata sahip olabiliyor. Çok ufak bir örnek (.....) (...) en kaliteli data servisimiz olan kiralık devrelerden en temel ve özelliksiz ADSL internete geçirdi devrelere geçtiğimiz yıllarda. Ki burada büyük ölçekli veri gizliliğinin kritik olduğu bir (.....) internet bulutu gibi güvensiz bir platforma geçişini konuşuyoruz”,

- “GSM baz istasyonları arasındaki iletişimde daha fazla radyo dalgası kullanılması (Vodafone, Turkcell, hatta Avea)”,

- “.. Gittikçe artan fiyat ve rekabet baskısı altında kiralık devre kullanıcıları muadil ürünlere ve rakip firmalara geçiş yapmaktadır. (.....) kullanımlarda DSL teknolojisine geçiş görülürken (.....) ME (Metro Ethernet) ürününe yönelim görülmektedir”,

- “KD (kiralık devre)’den diğer ürünlere geçişte daha maliyet etkin çözümler arayışının rolüne ilaveten teknolojik trendlerin de etkisi olduğu belirtilmelidir. KD servisleri diğer servislere kıyasla çok daha kaliteli ve güvenli bir bağlantı imkanı vermekle birlikte teknolojik trend devre anahtarlamalı servislerden paket anahtarlamalı ve yönetilebilir servislere geçiş yönündedir”

şeklinde ifade edilmektedir.

- (19) Kiralık devrelerin GSM sektöründe kullanımına ilişkin son olarak GSM şirketleri ile karasal telekomünikasyon altyapısı alanında faaliyet gösteren şirketler arasındaki organik bağa dikkat çekilmelidir. Bu bağlamda, Avea’nın kullanacağı karasal altyapı tercihi aynı grup şirketi olan Türk Telekom; Turkcell’in tercihi aynı grup şirketi olan Superonline öne çıkmaktadır. Vodafone’un ise, sınırlı bir altyapısı olmakla birlikte, diğer iki GSM operatörüne nazaran daha bağımsız bir nitelikte karar aldığını söylemek mümkündür.

- (20) Pazarın yukarıda belirtilen bu üç özelliğinin (alternatif karasal altyapıların oluşması, yeni teknolojilerin gelişmeye başlaması ve GSM alanı ile telekomünikasyon altyapısı alanında faaliyet gösteren şirketler arasındaki organik bağlar) Türk Telekom’un ticari kararlarında dikkate alındığı görülmektedir. Bu noktada yukarıda yer verilen,

- “Şirketimizin en çok gelir getiren müşterilerinden olan GSM operatörlerini uzun vadede elde tutmak ve bu müşterilerden elde edilen gelirleri garanti altına almak amacıyla 2010 yılı itibarıyla hacim bazlı indirim uygulamasının devreye alındığı...”

- “Tarife değişikliği sonrasında (Aralık 2011) operatörlerin indirim oranlarını revize ihtiyacı olmuştur. Revize tablolar çalışılırken (.....) için gerekli indirim oranları çalışıldı. (.....) düşürmesi hedeflendi.”

- “Dolayısıyla [kiralık devrelerdeki] düşüş doğal, beklenen ve olması gereken bir husus. Biz elimizden geldiğince taahhüde dayalı kampanyalarla, kapasite artışlarıyla, bundle ürünlerle bu düşüşü en aza indirmeye çalışıyoruz.”

ifadelerine dikkat çekilmelidir.

- (21) Özetle, başvuru konusu olan hacim bazlı indirim sisteminin, pazarda doygunluk aşamasına gelmiş bir ürünün kullanımının mümkün olduğunca korunması amacıyla Türk Telekom tarafından uygulamaya konulduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, Vodafone en

(13-27/373-174)

büyük müşteri sıfatıyla özel bir önem kazanmakta ve hedef müşteri olarak öne çıkmaktadır.

- (22) Başvuru konusu kapsamında Rekabet Kurulu'nun yetkisi değerlendirildiğinde, öncelikle Danıştay'ın iki kararına dikkat çekilmelidir. Danıştay'ın 2008/13184E ve 2012/359K sayılı ve 2008/14245E ve 2012/960K sayılı kararlarında BTK düzenlemelerinin varlığının, başvuru konularının 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesini engellemeyeceği değerlendirilmesi yapılmaktadır.
- (23) Dosya konusu olay ise fiyat sıkıştırması ve yıkıcı fiyatlama gibi 4054 sayılı Kanun kapsamında bir ihlal olarak değerlendirilebilecek "davranışsal" bir duruma ilişkin olmayıp, bütünüyle düzenlemeye ilişkin bir husustur ve piyasa yapısına ilişkin bir itiraz niteliğindedir. Bu husus BTK'nın yukarıda yer verilen görüşü incelendiğinde daha açık olarak ortaya çıkmaktadır.
- (24) BTK'nın söz konusu görüşünde; toptan kiralık devreler pazarına ilişkin yapılan piyasa analizi sonucunda alınan Kurul Kararı ile Türk Telekom'un toptan kiralık devreler pazarında etkin piyasa gücüne sahip işletmeci olarak tespit edildiği, söz konusu pazarda, sunulan hizmetlerin tarifelerini de içeren Referans Kiralık Devre Teklifi'nin (RKDT) 06.12.2011 tarih ve 2011/DK-07/629 sayılı Kurul Kararı ile onaylandığı ifade edilmektedir. BTK yazısında ayrıca, Superonline'ın, BTK'ya dosya konusu şikâyetler ile paralel hususları içeren iki başvuruda bulunduğu, bu başvuruların Superonline'ın bahse konu indirimden faydalanmasının önünde bir engel bulunmadığı ve söz konusu uygulamanın rekabeti olumsuz etkileyecek bir uygulama olmadığı, bu uygulama ile alternatif altyapıların kurulumunun teşvik edildiği ve işletmeci faaliyetlerinin etkilenmediği gerekçeleriyle reddedildiği ifade edilmektedir.
- (25) BTK'nın konuya ilişkin değerlendirmeleri çerçevesinde Superonline'ın toptan seviyede Türk Telekom tarafından uygulanan tariflerle piyasadan dışlandığı iddiasının anlamını yitirdiği görülmektedir. Buna göre;
- "Altyapı İşletmeciliği Hizmeti" yetkilendirmesi alan işletmeciler iki farklı şekilde data hizmetlerini sunabilmektedir.
 - İlk olarak işletmecilerin, toptan tarifelerden faydalanma koşulunu yerine getirerek Türk Telekom'dan toptan tarifeler üzerinden hizmet alması ve belirli bir marj dahilinde, toptan seviyede satın aldıkları hizmetleri herhangi bir farklılaştırma yapmaksızın perakende kullanıcılarına sunmaları mümkündür.
 - Bu uygulamada, toptan tarifelerden yararlanan tüm işletmecilerin aynı tarifieden hizmet aldığı göz önünde bulundurulduğunda, yeniden satış yöntemiyle toptan seviyede aldığı data hizmetlerini perakende seviyede yeniden satan işletmecilerin, toptan tarifelerle Türk Telekom'dan kiraladığı devreleri, yine Türk Telekom'dan toptan kiralık devre tarifeleri üzerinden ücretlendirilen diğer işletmecilere yeniden satış yöntemiyle kiralaması ekonomik olarak uygulanabilir olmayacaktır.
 - Bununla birlikte alternatif işletmeciler ikinci yöntem olarak kendi erişim şebekesi kurulumlarını gerçekleştirmek suretiyle, kendi altyapıları üzerinden Türk Telekom tarafından sunulan hizmetten farklılaştırılabilir yapıda ve Türk Telekom'un hacim bazlı indirim tarifelerine kıyasla farklı fiyatlarla hizmet sunabilecektir.
- (26) BTK görüşünde yer alan bir diğer husus başvuru konusu sınırlama olmaksızın hacim bazlı indirimin uygulanmaya başlanması halinde, yeterli zamana, fona ve imkâna sahip olacak bazı işletmecilerin kiralık devre hizmetleri alanında piyasayı domine etmeye başlayabilecekleri kaygısıdır. Düzenleyici otoritenin pazara dair bir kaygıyla ve düzenleyici bir bakış açısıyla önlem aldığı anlaşılmaktadır.
- (27) Bu hususlar ışığında;

(13-27/373-174)

- Başvuru konusunun bütünüyle düzenlemeye dair bir husus olduğu ve düzenleyici otoritenin iradesi doğrultusunda belirlenmesi gerektiği,
- Kiralık devre hizmetlerinin ürün ömrünün doygunluk aşamasında olduğu, piyasadaki yeni oluşmaya başlayan altyapıların ve yeni teknolojilerin bu altyapıya ciddi alternatifler teşkil ettiği,
- GSM operatörleri ve altyapı sağlayıcıları arasındaki ilişki dikkate alındığında başvuru konusunun sadece Vodafone özelinde ciddi bir sonuç doğurmasının beklenebileceği, tespitleri çerçevesinde başvuru konusuna ilişkin olarak herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

- (28) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.