

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2019-2-039

(Önaraştırma)

Karar Sayısı : **20-20/267-128**

Karar Tarihi : 16.04.2020

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE

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

B. RAPORTÖRLER: Tuğçe SAYER, Cemile YÜKSEK, Muhammet Murat KARAKAYA
Büşra ÖZCAN

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş.
Aydınevler Mah. İnönü Cad. No:20 34854 Maltepe/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

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

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin, VPN hizmetlerinin sunumuna yönelik uygulama ve fiyatlama davranışlarıyla kurumsal data hizmetleri pazarındaki rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırarak 4054 sayılı Kanun'un 6. Maddesini ihlal ettiği iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (Türk Telekom);

- Özel ve kamu kesimi tarafından düzenlenen VPN hizmetinin sunumuna ilişkin ihalelerde veya ticari alım süreçlerinde maliyetinin altında teklif sunduğu,
- VPN hizmetinin sunumunda çeşitli kampanyalar ve süre uzatma protokolleri ile müşterilerin alternatif operatörlerden hizmet almasının önüne geçmeye çalıştığı,
- Toptan seviyede alternatif işletmecilere 5 mbps altında Metro Ethernet hizmeti sunmamasına karşın perakende seviyede VPN hizmetinin sunumunda 5 mbps altında Metro Ethernet teknolojisi kullandığı

iddia edilerek, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) kapsamında gereğinin yapılması talep edilmektedir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 14.11.2019 tarih ve 7960 sayılı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 15.01.2020 tarih ve 2019-2-039/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 23.01.2019 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 20-06/57-M sayılı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 03.04.2020 tarih ve 2019-2-039/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; Türk Telekom hakkında dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. Maddesi kapsamında soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Dosya Konusu

(5) Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (Superonline) tarafından yapılan başvuruda özetle;

- Superonline'ın 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (5809 sayılı Kanun) ve Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği kapsamında sabit telefon, uydu haberleşme hizmetleri, kablolu ve kablosuz internet servis sağlayıcılığı, kablolu yayın ve sanal mobil şebeke hizmetleri işletmeciliği ve altyapı hizmetleri işletmeciliği konusunda yetkilendirilmiş bir işletmeci olduğu,
- Türk Telekom'un, "Türk Telekom" markası altında toptan ve perakende seviyede sabit ve mobil iletişim hizmetleri, veri ve internet hizmetleri ile katma değerli hizmetler sunan yerleşik telekomünikasyon operatörü olduğu,
- Türk Telekom'un VPN (*Virtual Private Network* – Sanal Özel Ağ) hizmetlerine yönelik uygulama ve fiyatlamalarının rakiplerinin adil koşullarda rekabet etmesini engellediği, rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırarak 4054 sayılı Kanun'un 6. Maddesini ihlâl ettiği,
- VPN hizmetinin, kullanıcılara IP şebekesi dâhil kamuya açık şebekeler üzerinden özel şebekesine güvenli şekilde bağlanma olanağı sağladığı, bu hizmetin kurumsal abonelere sunulduğu, hizmetin sunumunda şebeke üzerindeki her kullanıcı için ayrı VPN alanları oluşturulduğu ve bu alanlarda kullanıcılara ait uç bağlantılar tanımlandığı, bu kapsamda veri iletimi için kullanıcılara sanal, güvenli ve birbirinden bağımsız bağlantılar oluşturulduğu, son kullanıcının talebine göre verilerin iletileceği farklı varış noktalarının seçilebileceği, VPN hizmetinin ilk sunumu aşamasında kullanıcıların noktadan noktaya bağlantı tanımlaması yapmasının gerekmediği, hizmet kullanılırken ihtiyaca göre kolay ve esnek bir şekilde ayarlama yapılabildiği, VPN hizmetinin noktadan çok noktaya, çok noktadan çok noktaya güvenli bağlantılarda kullanıldığı,
- İletim ve güvenlik çözümlerine ilişkin teknolojilerde gözlenen gelişmeler ve geleneksel kiralık devrelerin yüksek fiyatları nedeniyle işletmecilerin ikame nitelikteki VPN gibi alternatif teknolojilere yöneldiği,
- 2016 yılından itibaren gözlemlendiğinde VPN hizmetinin kamu kurumları, hastaneler, bankalar gibi çok noktalı kuruluşlar başta olmak üzere data iletişiminin sağlanması amacıyla yaygın şekilde kullanıldığı ve temel bir ürün haline geldiği,
- Türk Telekom'un dışlayıcı uygulamaları sonucu diğer birçok pazarda olduğu gibi bu alanda da hâkim durumdaki operatör olmaya devam ettiği,
- Türk Telekom'un VPN kampanyaları ile alternatif operatör abonelerini hedeflediği ve çeşitli kampanyalar ve imzaladığı uzun soluklu protokoller ile müşterilerin alternatif operatörlerden hizmet almasının önüne geçmeye çalıştığı, kendisi açısından hizmet ve gelir sürekliliğini garanti altına aldığı, bunun herhangi bir etkinlik doğurmayan ve tek amacı müşterilerin uzun vadeli kontratlar ile rakiplerden mal veya hizmet almasının önüne geçmeyi hedefleyen stratejik bir eylem olduğu,
- Başvurunun Türk Telekom'un özellikle kamu kuruluşları ile imzaladığı uzun soluklu protokollerin ve müşterilerinin (dolayısıyla Superonline bakımından potansiyel müşterilerin) kampanyalar yoluyla taahhüt sürelerinin uzatılması şeklinde ortaya çıkan dışlayıcı eylemlerinin değerlendirilmesine ilişkin olduğu,
- Kamu ve özel kurum ihaleleri ile kazanılan işlerin nitelik açısından çok lokasyonlu projeler olduğu, yüksek gelir etkisi bakımından önemli olduğu, potansiyel müşterilere referans gösterilmesi için etkili ve ikna edici olduğu, potansiyel gelir zemini oluşturmaya katkı sağladığı, pazardaki rekabeti geliştirmek açısından kaldıraç etkisi bulunduğu,

- Şikâyetçinin mevcut bilgileri dâhilinde kamu ihale pazarının yaklaşık %(.....)'ının iki ve üç yıl süreli ihalelerden oluştuğu,
- Bahsi geçen uzun süreli ihalelere ilaveten, söz konusu ihaleler sonucu hizmet almaya başlayan müşterilerin tekrar ihale yapmaya gerek duyulmaksızın uzatma protokolü ile hizmet alımına devam edebildiği, bu müşterilerin ek uzatma protokolleri ile daha uzun sürelerle Türk Telekom'a bağlı hale geldiği, bu nedenle Türk Telekom'un rakipleri olan diğer işletmeciler bakımından ilgili müşterilerin çok uzun süre potansiyel müşteri konumuna dahi giremediği, protokol ile uzatılan alımların esasen rekabete hiç açık olmadığı, protokoller sonucu pazarın Türk Telekom tarafından rakiplere kapatıldığı,
- Şikâyetçinin mevcut bilgileri dâhilinde kamu projelerinin gelir olarak yaklaşık %(.....)'ünde, proje sayısı olarak yaklaşık %(.....)'inde protokol ile uzatım yapıldığı,
- Kamu kurumu niteliğinde olmayan özel kuruluşlara ilişkin VPN hizmet alım süreçleri genellikle pazarlık usulüyle yürütüldüğünden Türk Telekom'un bahsi geçen hizmetin sunumuna ilişkin hangi şirketlere ne şekilde teklif verildiğinin şikâyetçinin bilgisi dâhilinde olmadığı, bankalar gibi çok noktadan çok noktaya VPN hizmetlerinden faydalanan şirketlerin bulunduğu bilindiği, Türk Telekom'un bu şirketlere yönelik olarak da maliyet altı teklifler vermiş ya da uzun soluklu taahhüt ilişkilerine girmiş olabileceği, bu nedenle başvuru kapsamında Türk Telekom'un özel kesime yönelik VPN hizmeti tekliflerinin de değerlendirilmesi gerektiği,
- Türk Telekom'un gelir açısından bazı büyük ihalelerden hemen önce perakende hizmetlerini toptan devre fiyatlarının altında fiyatlandığı kısa süreli kampanyalar yaptığı, bahsi geçen kampanyaların yüksek hacimli alım gerçekleşecek ihalelerden hemen önce duyurulduğu ve kampanyanın sadece ihalenin tamamlanacağı tarih aralığını kapsadığı, söz konusu kampanyanın ilgili ihaleye yönelik hazırlandığını açıkça gösterdiği,
- Şikâyetçinin başvurusu kapsamında yakın tarihli TTVPN Prestij Kampanyası, TTVPN Avantaj Kampanyası, ADSL Dönüşüm Kampanyası, Eco-VPN'de Yeni Müşteri Kampanyası ve TTVPN'de Yeni Müşteri Kampanyası'nın başta maliyet altı fiyatlı olmak üzere tüm hususlar bakımından incelenmesinin talep edildiği,
- TTVPN Prestij Kampanyası kapsamında Türk Telekom tarafından 14.12.2018-31.12.2018 tarihleri arasında geçerli olmak üzere 36 ay kullanım taahhüdü ile %(.....) indirim sunulan bir kampanya duyurulduğu, bahsi geçen kampanyanın sadece ihale tarihini kapsayacak şekilde çok kısıtlı bir süre için çıkarılmış olması ve üç yıllık uzun bir taahhüt süresi içermesi nedenleriyle belirli bir ihalede alternatif işletmecilerin rekabet dışında bırakılmasını amaçladığının açıkça görüldüğü,
- TTVPN Avantaj Kampanyasına katılım şartlarının Türk Telekom iş yeri müşterisi olmak, mevcut durumda TTVPN hizmetinden yararlanıyor olmak ve yeni TTVPN uç başvurusunda bulunmak olduğu, bahsi geçen kampanyanın 03.06.2018-03.06.2019 tarihleri arasında geçerli olduğu, 24, 36 veya 48 ay taahhüt ön şartı bulunduğu, kampanya kapsamında %(.....)'e varan oranlarda indirim sunulduğu,
- Yukarıda bahsi geçen TTVPN Prestij ve TTVPN Avantaj Kampanyalarının birleştirilerek %(.....)'ya kadar indirim alınmasının mümkün olduğu,
- ADSL Dönüşüm Kampanyasına katılmak için 100 + GSHDSL devreye sahip olunması ve ADSL dönüşümde geçilecek minimum devre hızının 4/1 mbps olması önkoşullarının mevcut olduğu, bu önkoşulların yüksek miktarda alım gerçekleştirilen ve yüksek miktarlarda iletişim ihtiyacı bulunan kurumların hedeflendiğini gösterdiği,

kampanyanın 13.03.2019-15.04.2019 tarihleri arasında geçerli olacağı ve kampanya kapsamında 24 ay taahhüt alındığının duyurulduğu, bahsi geçen kampanya ile Türk Telekom tarafından 11-15 Mart 2019 tarihleri arasında gerçekleşecek Yıldız Holding ihalesinin alınmasının hedeflendiğinin öngörüldüğü, kampanya kapsamında %(.....) gibi yüksek oranlı bir indirim sağlandığı,

- Eco-VPN'de Yeni Müşteri Kampanyasından 80 ve üzeri sayıda Eco-VPN ucuna sahip yeni müşterilerin ve işletmecilerin yararlanabileceği, kampanya kapsamında 12 ay taahhüt süresinin gerektiği, %(.....) oranında indirim sağlandığı, kampanyanın 19.03.2019-31.03.2019 şeklinde oldukça kısa bir tarih aralığı için gerçekleştiği, kampanya ile daha önce Türk Telekom müşterisi olmayan büyük sayılabilecek bir müşterinin hedeflendiğinin tahmin edildiği,
- TTVPN'de Yeni Müşteri Kampanyasından 50 ve üzeri sayıda TTVPN ucuna sahip yeni müşterilerin ve işletmecilerin yararlanabileceği, kampanya kapsamında 48 ay taahhüt karşılığında %(.....) indirim sağlanacağı, kampanyanın 17.09.2019-30.09.2019 tarihleri arasında geçerli olacağı, kampanyanın özellikleri dikkate alındığında daha önce Türk Telekom müşterisi olmayan büyük sayılabilecek bir müşterinin hedeflendiğinin tahmin edildiği,
- Daha önce verilmiş olan Rekabet Kurulu (Kurul) kararlarında şikâyetlere ilişkin değerlendirmeler kapsamında ihaleler bakımından Türk Telekom'un maliyet altı sunduğu ürün ve hizmetlerin tespit edilmiş olmasına rağmen "*Rekabet Karşıtı Piyasa Kapamanın Varlığı*" şartı kapsamındaki değerlendirmelerde ihlâlin mevcut olmadığı kanaatine varıldığı görüldüğü, bu sonuca çeşitli gerekçelerle katılmanın mümkün olmadığı, şikâyete konu ihalelerden elde edilen gelirlerin toplam VPN gelirleri içindeki payının düşük olduğu gerekçesiyle soruşturma açılmasına gerek görülmemesinin doğru bir sonuç olmadığı, Türk Telekom Türkiye'deki sabit telekom altyapısına sahip hâkim durumdaki yerleşik işletmecisi olduğundan her ihale bakımından Türk Telekom'un sunduğu hizmetler ile karşılaştırma yapıldığında görece küçük bir değer ortaya çıkacağı, dolayısıyla söz konusu ihalelerin rekabet üzerindeki etkilerinin incelenebilmesi için bu ihalelerin büyüklüğünün alternatif işletmecilerin bu pazardan elde ettikleri gelirler ya da ilgili yıl içerisinde kamu kesimince yapılan toplam ihaleli alımlar ile karşılaştırılmasının yerinde olacağı,
- Bu kapsamda Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), Tarım ve Orman Bakanlığı ihalelerinin fiyat sıkıştırması iddiaları kapsamında değerlendirilmesi gerektiği,
- Türk Telekom'un toptan seviyede 5 mbps altında Metro Ethernet hizmeti sunmamasına karşın perakende seviyede 5 mbps altında VPN hizmetini sunmasının rekabet karşıtı bir durum yarattığı, ilgili ürün pazarı tanımının doğru yapılması ve tüketici eğilimleri, alternatif yapıların şebeke yaygınlığı gibi olmazsa olmaz unsurların dikkate alınması gerektiği, Metro Ethernet ile bakır ve diğer teknolojilerin birbirini ikame etmediği, ihaleye çıkan kurumların ihalelerde 5 mbps altı devreler için Metro Ethernet teknolojisini talep edebildikleri, uygulamada G.SHDSL veya Fiberlinkin Metro Ethernet teknolojisine ikame olmadığı gibi çoğu zaman ilgili hizmetlerin gerektiği gibi sunulabilmesi için de fiber teknolojisinin kullanımının bir zorunluluk arz ettiği,
- Fiberlink hizmetinin hız ve kapasite anlamında Metro Ethernet teknolojisine ikame olmadığı, fiyat açısından da açıkça ikame veya avantajlı olmadığı, Fiberlink hizmeti talep edilen her noktada verilebilen bir servis olmadığı, bu hizmetin ancak Türk Telekom'un paylaşımlı fiber altyapısını kurduğu yerlerde sunulabildiği,

- Bununla beraber, kapasitesini uzun süreli sözleşme dönemi içerisinde artırma ihtiyacı olacağını düşünen bir müşterinin 3 ya da 4 mbps hızları da kısıtlı bir altyapı üstünden almayı tercih etmediği, hız artırım ihtiyacı olduğunda devrelerin Metro Ethernete geçirilmesi zorunluluğu bulunduğu, bunun yerine tüm hızlar için fiber (Metro Ethernet) teknolojisi talep ettiği, son dönemde çıkan ihalelerin neredeyse tamamında müşterilerin talebini sadece fiberden yana kullandığı

hususları ifade edilerek 4054 sayılı Kanun kapsamında gereğinin yapılması talep edilmiştir.

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

- (6) Yukarıda özetlenen başvurunun elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olması sebebiyle 5809 sayılı Kanunu'nun 7. Maddesinin ikinci fıkrası gereğince 19.11.2019 tarihinde BTK'dan görüş talep edilmiştir. Konuya ilişkin BTK görüşü 09.01.2020 tarihinde Kurum kayıtlarına girmiştir. Söz konusu görüşte özetle;

- BTK tarafından ilgili mevzuat kapsamında yapılan Pazar analizleri neticesinde, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne (EPG) sahip olduğu belirlenen işletmecilere, erişim sağlama, şeffaflık, ayırım gözetmeme ve referans teklif hazırlama yükümlülükleri de dâhil olmak üzere birtakım yükümlülükler getirebildiği,
- Bu kapsamda BTK tarafından Toptan ve Perakende Kiralık Devre Pazarına yönelik yapılan Pazar analizi neticesinde 06.04.2017 tarihli ve 2017/DK-SRD/117 sayılı Kurul kararı ile söz konusu pazarlarda Türk Telekom'un EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlendiği ve bazı yükümlülüklerle tabi kılındığı,
- 2017/DK-SRD/117 sayılı Kurul kararı ile onaylanan Pazar analizi dokümanında VPN hizmeti toptan ve perakende kiralık devrelere ilişkin ilgili Pazar tanımına dâhil olmadığından anılan Pazar analizi neticesinde Türk Telekom'a getirilen yükümlülüklerin de VPN hizmeti sunumunu kapsamadığı,
- Bu kapsamda VPN hizmetine yönelik olarak Türk Telekom'a getirilmiş bir erişim sağlama yükümlülüğü bulunmadığından söz konusu hizmetin Türk Telekom tarafından ticari olarak sunulduğu,
- Öte yandan, 01.03.2010 tarihli ve 2010/DK-07/130 sayılı Kurul kararı ile *"TTVPN hizmetine ilişkin olarak, Türk Telekom tarafından yapılacak tarife ve kampanya tekliflerinin, söz konusu tarife ve kampanyaların yürürlüğe girmesi öncesinde Kurumumuza bilgi olarak sunulması kaydıyla onaylanmasına gerek olmadığı"* hususuna karar verilmiş olup, bu çerçevede Türk Telekom tarafından sunulan VPN hizmetine ilişkin tarife ve kampanyaların BTK onayına tabi olmayıp Türk Telekom tarafından serbestçe belirlenebildiği,
- Bu çerçevede ilgili Kurul kararının alındığı günden bu yana Türk Telekom tarafından VPN hizmetleri kapsamındaki –dönemsel olarak uygulanan kampanyalar da dâhil olmak üzere- tarife ve kampanyalar yürürlüğe girmeden önce BTK'ya bilgi olarak sunulduğu,
- Türk Telekom internet sayfasında kampanya başvuru süresi içerisinde yapılan rutin kontrollerde VPN hizmetinde uygulanan kampanyalara yer verildiğinin görüldüğü,
- BTK'ya sunulan verilerden elde edilen bilgilere göre son yıllarda Türk Telekom'un Referans Kiralık Devre Referans Teklifi (RKDT) kapsamında yer alan hizmetlerden, neredeyse sadece Noktadan Noktaya Metro Ethernet (NN ME) hizmetinin devre sayısının arttığı; yurtiçi kiralık devre, Noktadan Noktaya G.SHDSL gibi hizmetlerin

ise devre sayının hızlı bir şekilde azaldığı; fakat VPN hizmetinde devre sayısının ve gelirinin yıllar içinde arttığı görüldüğü,

- Ayrıca RKDT kapsamında yer alan hizmetlerden fiber optik kablolar üzerinden sunulan NN ME ve TTUNEL hizmetlerinde, hâlihazırda 5 mbps altında bant genişliklerine sahip bağlantılar sunulmamakta iken; RKDT kapsamında yer almayan VPN hizmetlerinde ise sunulduğu,
- Bu kapsamda söz konusu başvurunun yukarıda yer verilen açıklamalar ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde değerlendirilmesinin yerinde olacağı

ifade edilmiştir.

I.3. Hakkında İnceleme Yapılan: Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)

- (7) 1995 yılında kurulan ve 2015 yılı itibarıyla iştirakleri Türk Telekom Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş. (TT Mobil) ve TTNET A.Ş.'nin (TTNET) tüzel kişiliklerini muhafaza ederek entegre bir yapıya geçen Türk Telekom, Türkiye'de sabit telefon, mobil telefon, veri ve internet hizmetleri ile katma değerli hizmetler alanında faaliyet gösteren bir teşebbüstür. Ocak 2016 itibarıyla söz konusu ürün ve hizmetlerin tamamı Türk Telekom tarafından, Türk Telekom tek markası altında bir araya getirilmiştir.
- (8) Türk Telekom; mobil operatör TT Mobil, genişbant operatörü TTNET, yakınsama teknolojileri şirketi Argela Yazılım ve Bilişim Teknolojileri A.Ş., bilgi teknolojileri çözüm sağlayıcısı Innova Bilişim Çözümleri A.Ş., çevrimiçi eğitim yazılımları şirketi Sebit Eğitim ve Bilgi Teknolojileri A.Ş., çağrı merkezi şirketi AssisTT Rehberlik ve Müşteri Hizmetleri A.Ş. ve toptan veri ve kapasite servis sağlayıcısı TT International Telekomünikasyon San. ve Tic. Ltd. Şti. (TT International) ve iştiraklerinin %100'üne sahiptir.

I.4. İlgili Pazar

I.4.1. İlgili Ürün Pazarı

- (9) Başvuru konusunun, Türk Telekom'un VPN hizmetlerinin sunumuna yönelik uygulama ve fiyatlamalarının rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiasına dayanması nedeniyle bu başlık altında, VPN hizmeti üzerinde rekabetçi baskı oluşturan ürünler belirlenerek VPN hizmeti ile kiralık devre ve benzeri hizmetlerin aynı pazarda olup olmadığı incelenmiştir.
- (10) VPN hizmeti, MPLS (*Multi Protocol Label Switching – Çoklu Protokol Etiket Anahtarlama*) altyapısı üzerinden coğrafi olarak uzak olan lokasyonlar arasında data ve sesin iletimini sağlamaktadır. VPN hizmeti için tesis edilebilen devreler temel olarak bakır ve fiber erişim teknolojilerinden sağlanmaktadır. Bakır altyapı erişimi: bakır kablo üzerinden sunulan hizmet (G.SHDSL¹, ADSL, VDSL, ATM², Leased Line³, Frame Relay⁴ gibi) ve fiber erişim: fiber kablo üzerinden sunulan hizmettir (Metro Ethernet⁵,

¹ G.SHDSL veya SHDSL (*symmetric high-bit-rate digital subscriber line*) download (alma) ve upload (gönderme) hızları birbirine eşit bir DSL türüdür.

² Eşzamansız Aktarım Modu anlamına gelmekte olup, ses, resim, video gibi değişik türden verilerin sabit büyüklükte veri paketlerine bölünerek iletimini sağlayan bir ağ teknolojisidir.

³ T1 standardında 1.5 Mbit hıza kadar çıkabilmekte ve noktadan noktaya çalışabileceği gibi noktadan çok noktaya şeklinde de çalışabilen bir teknolojidir.

⁴ Verilerin çok yüksek hızlarda dijital ağlar üzerinden iletilmesini sağlayan bir teknolojidir.

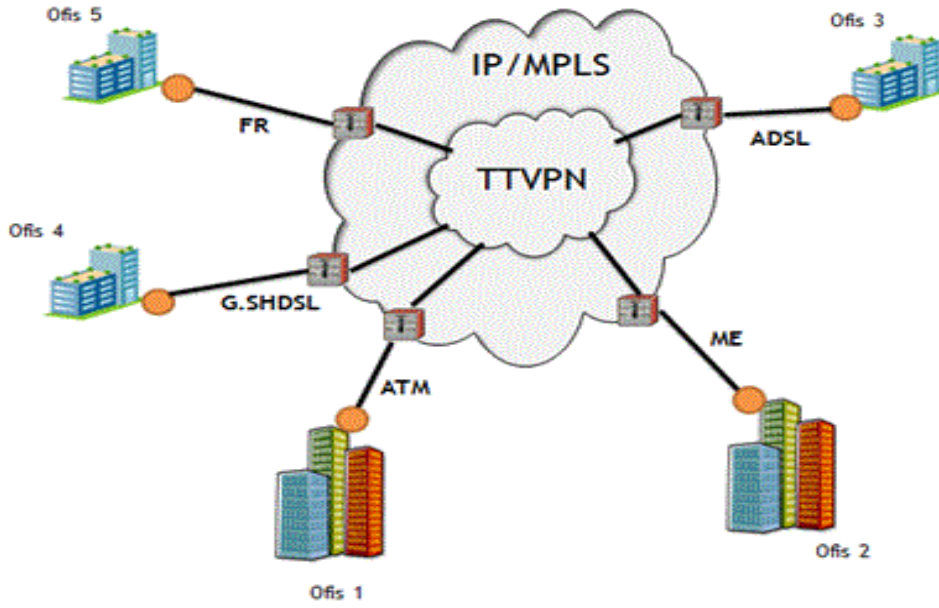
⁵ Kişi ve/veya kurumlara özel tahsis edilen fiber optik kablo üzerinden 5 mbps ile 10 MGbps arasında yüksek hızda bağlantı imkanı sunan, ölçeklenebilir, esnek; ses, veri ve görüntü gibi her türlü veri akışına imkan veren geniş bant internet erişim teknolojisidir.

ATM ve Frame Relay). Ayrıca yeraltı altyapısında uygunluk olmadığında radyo frekansı üzerinden verilen "Radio Link⁶" hizmeti bulunmaktadır.

- (11) VPN dışında, yukarıda sayılan geleneksel kiralık devre ve noktadan noktaya bağlantı hizmetleri (ATM, Frame Relay, Metro Ethernet, ADSL vb.) de veri iletimine olanak tanıdığından, ilgili ürün pazarının tespiti açısından VPN hizmeti ile diğer yöntemlerin ikame nitelikte olup olmadığı önem taşımaktadır. Bu amaçla aşağıda, veri iletim yöntemlerinin nitelikleri tanımlanarak ilgili ürünlerin aynı pazarda olup olmadığı incelenmiştir.
- (12) İlgili ürün pazarının değerlendirilmesinde BTK'nın "2017 Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi Nihai Dokümanı" referans alınmaktadır. Söz konusu Pazar analizinde, kiralık devre, iki farklı lokasyon arasında sürekli ve simetrik veri iletimine olanak sağlayan, veri iletiminde isteğe bağlı anahtarlama ve yönlendirme yapılmayan elektronik haberleşme kanalı veya devresi olarak tanımlanmaktadır.
- (13) İlgili rapor incelendiğinde, kiralık devre ile diğer yöntemlerin isteğe bağlı anahtarlama ve yönlendirme özelliğinin varlığına bağlı olarak birbirinden ayrıştırıldığı, verinin iletileceği noktanın çoklulaşması durumunda da bu yöntemlerin tamamının bu talebi karşılama özelliğine sahip olmadığı görülmektedir. Bu sebeple, VPN hizmeti ile diğer veri iletim yöntemlerinin birbirine ikame olup olmadığı analizinde bu özelliklerin belirleyici olacağı düşünülmektedir. Dolayısıyla, aşağıda bu özellikler dikkate alınarak VPN hizmeti ile diğer yöntemler karşılaştırılmıştır.
- (14) Kiralık devre ve benzeri hizmetlerde (noktadan noktaya ATM, Frame Relay, Metro Ethernet, ADSL vb.) iki nokta arasında bağlantı hizmeti verilmekte iken VPN hizmetinde, her kullanıcı için bir VPN bulutu oluşturulmakta ve bu buluta kullanıcıya ait diğer uç bağlantılar tanımlanmakta, böylelikle çok noktadan çok noktaya veri transferini mümkün kılan bir ağ yapısı oluşturulmaktadır. VPN hizmetinin çok noktadan çok noktaya erişim imkânı tanınmasının bir sonucu olarak son kullanıcının talebine göre verilerin iletilebileceği farklı varış noktaları seçilebileceği için isteğe bağlı anahtarlama ve yönlendirme yapılabilmektedir.
- (15) Bu farklılıkların yanı sıra, kiralık devre hizmetlerinde müşterilere sunulan servis teknoloji bağımlı olup, uçtan uca aynı teknolojiyle hizmet sunulması gerekmekte iken VPN hizmeti katma değerli bir servis niteliği taşımaktadır. Şöyle ki, VPN hizmetinde, müşteriyi, kendisi için oluşturulan VPN bulutuna taşımak için Metro Ethernet, G.SHDSL, ADSL, ATM ve Frame Relay teknolojilerinden herhangi biri kullanılmaktadır. Başka bir deyişle, VPN ürünü, kiralık devre ve noktadan noktaya bağlantı hizmetleriyle oluşturulmaktadır. Bu açıdan, yerleşik işletmeciden kiralık devre, noktadan noktaya bağlantı yöntemiyle erişim hizmeti alan işletmeciler müşterilerini bu bağlantılarla kendilerine ait şebekelere taşıyarak VPN hizmetleri verebilmektedirler. VPN hizmetine ilişkin bu anlatılanlar aşağıdaki şekilde görselleştirilebilir:

⁶ Birbirinden tamamen bağımsız olan iki nokta arasında elektromanyetik dalgalar ile haberleşen bir sistemdir.

Şekil 1: VPN Hizmeti Çalışma Sistematiği



- (16) Son olarak, kiralık devre ve benzeri hizmetler ile VPN hizmeti sunum şekli itibarıyla da farklılaşmaktadır. Kiralık devre ve benzeri hizmetler, diğer işletmeciler tarafından kendi altyapılarının kurulumu ve elektronik haberleşme hizmetlerinin üçüncü kişilere sunumu (toptan) için talep edilebildiği gibi müşteri tarafından da kendi gereksinimlerinin karşılanması amacıyla (perakende) talep edilebilmektedir. Bu kapsamda, ilgili hizmetler müşterilerin kullanım amaçlarına göre toptan ve perakende olarak ayrıştırılmaktadır. VPN hizmetinin ise, toptan seviyede sunumu yapılmamaktadır.
- (17) Bu hususlar dikkate alındığında, VPN hizmeti ile kiralık devre ve benzeri ürünlerin farklı özelliklere sahip olduğu ve VPN hizmeti dışındaki veri iletim yöntemlerinin VPN hizmeti üzerinde yeterli rekabetçi baskı kurma gücüne sahip olmadığı düşünülmektedir. Sonuç olarak, ilgili ürün pazarı perakende seviyede “VPN hizmetleri pazarı” olarak değerlendirilmektedir. Kurulun 19.09.2018 tarihli ve 18-33/545-269 sayılı kararında da VPN hizmetinin niteliğinin kiralık devrelerden farklılaştığı, perakende seviyede sunulan bir hizmet olduğu ve toptan seviyede sunumunun olmadığı şeklindeki değerlendirmeler kapsamında “VPN hizmetleri pazarı” olarak ayrı bir ilgili ürün pazarının tanımlandığı görülmektedir.
- (18) Yukarıda ifade edildiği üzere, kiralık devre ve benzeri hizmetler hem toptan hem de perakende nitelikte ürünler iken geleneksel kiralık devre ve ATM, Metro Ethernet, Frame Relay, ADSL gibi bağlantı ürünleriyle oluşturulan VPN hizmeti ise perakende nitelikte bir üründür. Dolayısıyla VPN hizmeti açısından kiralık devre ve ATM, Metro Ethernet, Frame Relay, ADSL gibi bağlantı ürünlerinin girdi niteliği taşıdığı anlaşılmaktadır. Bu noktada, girdi özelliği gösteren ürünler bakımından üst (toptan) Pazar tanımlanması gündeme gelmektedir. Bu kapsamda, toptan seviyede ilgili ürün pazarının belirlenmesinde önemli olan husus geleneksel kiralık devre ve diğer kiralık devrelerin aynı pazarda olup olmadığını belirlemektir.
- (19) Üst pazarın belirlenmesi bakımından ilk olarak, kullanılan altyapıya göre ilgili teknolojilerin farklılaştırılması gerekliliği tartışılabilir. VPN hizmetinin sunumunda en uygun teknoloji olduğu iddia edilen Metro Ethernet ürünün toptan seviyede alternatif işletmecilere minimum 5 mbps’ten erişime açıldığı, ancak Türk Telekom’un VPN hizmetinin sunumunda 1 mbps’lik Metro Ethernet teknolojisinin kullanıldığı, böylece Türk Telekom’un VPN hizmeti için kullandığı girdiyi aynı koşullarla alternatif

işletmecilerin erişimine açmayarak rakiplerinin maliyetlerini yükselttiği yönündeki şikâyet konusu iddia dikkate alındığında, değerlendirme açısından önemli olan husus, Metro Ethernet teknolojisine alternatif olabilecek düşük hız kapasitesine sahip teknolojilerin tespitidir. Dosya kapsamında elde edilen bilgilerde, yüksek hız ihtiyacı olan müşterilerin Metro Etherneti tercih ettikleri ancak düşük hız tercih eden müşterilerin ise buldukları lokasyonun altyapı desteğine bağlı olarak, xDSL (bakır); gpone veya FTTH teknolojilerinden birini (fiber) kullanabildikleri belirtilmektedir. Dolayısıyla düşük hız seviyelerinde, bakır ve fiber altyapı birbirine ikame olabilecektir. Bu çerçevede, kullanılan altyapıya göre Pazar tanımlanmasına gerek olmadığı değerlendirilmektedir.

- (20) BTK tarafından yayımlanan “2017 Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi Nihai Dokümanında”⁷ Metro Ethernet, Fiberlink, G.SHDSL teknolojilerinin, geleneksel kiralık hatlarla benzer işlevsel özellikler göstermeleri nedeniyle, bahsedilen teknolojiler ile geleneksel kiralık devreler aynı Pazar kapsamında değerlendirilmiştir. ATM ve Frame Relay teknolojileri, rakip teknolojilerin üstünlüğü ve ilgili ürünlere olan talebin azalan bir seyir göstermesi; ADSL hizmeti ise, iki nokta arasında karşılıklı olarak eşit veri hızına imkân verecek şekilde simetrik olmaması nedeniyle aynı pazarda değerlendirilmemiştir. BTK tarafından benimsenen bu görüş, tarafımızca da benimsenmektedir. Bunun yanında, aşağıdaki tablolarda aynı özelliklere sahip olduğu kabul edilen geleneksel kiralık devre ile Metro Ethernet, Fiberlink ve G.SHDSL ürünlerinin toptan tarifeleri de karşılaştırılmıştır:

Tablo 1: Toptan Geleneksel Kiralık Devreler, G.SHDSL, Fiberlink Şehir İçi Tarife (KDV ve ÖTV hariç) Karşılaştırması

Hız	Geleneksel KD (TL)	G.SHDSL (TL)*	Fiberlink*
128 Kbit/sn	197	78	-
256 Kbit/sn	281	108	114
512 Kbit/sn	424	178	188
1024 Kbit/sn	656	286	304
2048 Kbit/sn	1.228	460	488

Kaynak: Türk Telekom Tarife ve Ücretlendirmeler (BTK 2017 Pazar Analizi)

*İlgili kaynakta tek uç için sunulmuş olan tarifeler, tabloya iki uç ücreti üzerinden yansıtılmıştır.

Tablo 2: Toptan Geleneksel Kiralık Devreler, G.SHDSL, Fiberlink Şehirler Arası Tarife (KDV ve ÖTV hariç) Karşılaştırması

Hız	Geleneksel KD (TL)	G.SHDSL (TL)*	Fiberlink (TL)*
128 Kbit/sn	277	160	-
256 Kbit/sn	403	256	272
512 Kbit/sn	613	378	400
1024 Kbit/sn	966	608	644
2048 Kbit/sn	1.485	940	996

Kaynak: Türk Telekom Tarife ve Ücretlendirmeler (BTK 2017 Pazar Analizi)

*İlgili kaynakta tek uç için sunulmuş olan tarifeler, tabloya iki uç ücreti üzerinden yansıtılmıştır.

- (21) Tablolarda (Tablo 1, 2) görüldüğü üzere, G.SHDSL ve Fiberlink hizmetlerinin fiyatı, geleneksel kiralık devre fiyatlarına göre daha makul seviyelerdedir. Bu açıdan, 2 Mbit ve altı hızlarda G.SHDSL ve Fiberlink hizmetlerinin geleneksel kiralık devrelerle rekabet edebilir nitelikte olduğu söylenebilir.
- (22) Toptan seviyede Metro Ethernet tarifesi ise 5 Mbit'ten başlamakta, daha düşük hızlarda toptan seviyede satışı bulunmamaktadır. Tablo 3'te görüleceği üzere, Metro Ethernet tarifesi 5 Mbit ve yukarı hızlarda geleneksel kiralık devre fiyatlarından daha uygundur:

⁷<https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/elektronik-haberlesme-sektorunde-pazar-analizleri/ek-1-tp-kiralikdevre-pa-nd-2017.pdf>

Tablo 3: Toptan Kiralık Devreler ve Metro Ethernet Şehir İçi / Şehirler Arası Tarife (KDV ve ÖTV hariç) Karşılaştırması

	Metro Ethernet (TL)*	Geleneksel KD (TL)
Şehir içi	(5 Mbit/sn) 1.000,94	(5 Mbit/sn) 67.966
	(10 Mbit/sn) 1.378,96	(10 Mbit/sn) 92.664
	(100 Mbit/sn) 5.093,86	(100 Mbit/sn) 133.878,83
Şehirlerarası	(5 Mbit/sn) 1.751,68	(5 Mbit/sn) 103.969
	(10 Mbit/sn) 2.381,82	(10 Mbit/sn) 126.394
	(100 Mbit/sn) 8.699,66	(100 Mbit/sn) 18.608,43

Kaynak: Türk Telekom Tarife ve Ücretlendirmeler

* İlgili kaynakta tek uç için sunulmuş olan tarifeler, tabloya iki uç ücreti üzerinden yansıtılmıştır.

- (23) Yapılan değerlendirmeler kapsamında ilgili ürün pazarı, “toptan seviyede sunulan kiralık devre (Metro Ethernet, Fiberlink, G.SHDSL teknolojilerinin de dâhil olduğu) pazarı” ve perakende seviyede “VPN hizmetleri pazarı” olarak tanımlanmıştır.

I.4.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (24) Başvuru konusu hizmetler bakımından ülke çapında rekabet şartlarının homojen olması nedeniyle ilgili coğrafi Pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

I.5. Değerlendirme

- (25) Dosya konusu başvurunun, Türk Telekom’un; i) Özel ve kamu kesimi tarafından düzenlenen VPN hizmetinin sunumuna ilişkin ihalelerde veya ticari alım süreçlerinde maliyetinin altında teklif sunduğu, ii) VPN hizmetinin sunumunda çeşitli kampanyalar ve süre uzatma protokolleri ile müşterilerin alternatif operatörlerden hizmet almasının önüne geçmeye çalıştığı, iii) Toptan seviyede alternatif işletmecilere 5 mbps altında Metro Ethernet hizmeti sunmamasına karşın perakende seviyede VPN hizmetinin sunumunda 5 mbps altında Metro Ethernet teknolojisi kullandığı iddialarına dayanmaktadır. Bu itibarla aşağıda öncelikle Türk Telekom’un 4054 sayılı Kanun’un 6. Maddesi kapsamında hâkim durumda bulunup bulunmadığına ilişkin tespitlere yer verilmiş ve ardından Türk Telekom’un uygulamaları başvuru konusu iddia çerçevesinde değerlendirilmiştir.

I.5.1. Hâkim Durum Değerlendirmesi

- (26) 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 ifade edilmiştir. Tanımdan anlaşılacağı üzere, incelenen teşebbüsün hâkim durumda kabul edilebilmesi için asıl olarak rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiği önem taşımaktadır. Bu doğrultuda hakim durum değerlendirmesinde, teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu (hakim durumdaki teşebbüsün ve rakiplerin Pazar payı, Pazar paylarının yıllar içerisindeki seyri, rakiplerin sayısı vb.), pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri (yasal düzenlemeler, fikri ve sınai mülkiyet hakları, üstün teknoloji ve etkinlik, dikey bütünleşme, ana hammaddelere erişim, reklam, marka bilinirliği, ürün farklılaştırması, portföy gücü, finansal ve ekonomik güç vb.), alıcıların pazarlık gücü (teşebbüsün müşterilerinin büyüklüğü, alternatif temin kaynakları, kendi arzını yaratma imkanı vb.) unsurları dikkate alınmaktadır. Bu unsurlar çerçevesinde Türk Telekom’un ilgili pazardaki konumu değerlendirilmiştir.
- (27) Alternatif internet servis sağlayıcıların perakende seviyede VPN hizmetlerini sunabilmesi için ülke geneline yayılmış fiziki elektronik haberleşme altyapısına sahip olması veya böyle bir altyapıya erişebiliyor olması gerekmektedir. Alternatif işletmeciler, toptan seviyede Türk Telekom’dan eriştikleri kiralık devre ve yine toptan seviyede Türk Telekom’dan temin ettikleri erişim teknolojilerini kullanarak oluşturdukları VPN hizmetlerini perakende seviyede kurumsal kullanıcılara

sunmaktadır. Kiralık devre hizmetleri erişim teknolojilerinden bazıları fiber optik altyapı üzerinden sunulduğundan ilk olarak fiber optik altyapı sahipliği Pazar gücünü belirlemede önem taşımaktadır. Bu doğrultuda aşağıdaki tabloda alternatif işletmecilerin ve Türk Telekom'un sahip oldukları fiber altyapı uzunluklarına ve buna göre Pazar paylarına yer verilmektedir:

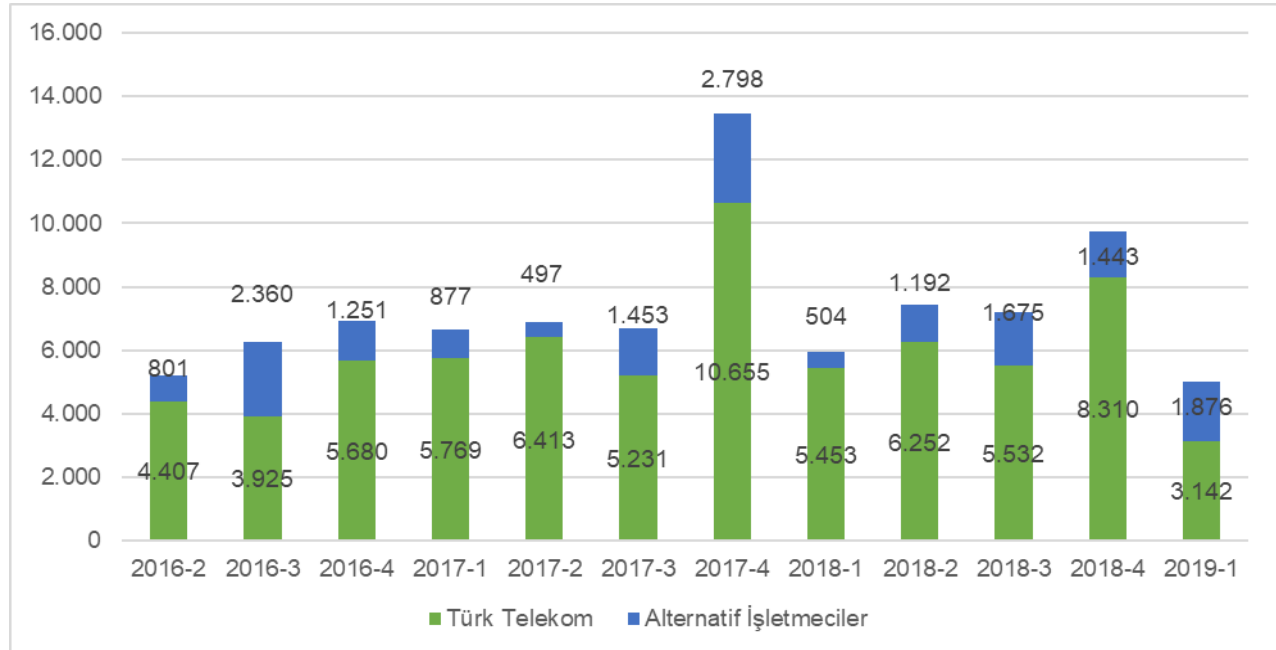
Tablo 4: Türk Telekom ve Alternatif İşletmecilerin Fiber Altyapı Uzunlukları ve Pazar Payları

	Türk Telekom		Alternatif İşletmeciler	
	Toplam Fiber Uzunluğu (km)	Pazar Payı (%)	Toplam Fiber Uzunluğu (km)	Pazar Payı (%)
2016-3	222.727	78,41	61.317	21,59
2017-3	245.820	78,99	65.394	21,01
2018-3	273.712	79,27	71.563	20,73
2019-3	294.677	79,36	76.627	20,64

Kaynak: BTK'nın 2019 Yılı 3. Çeyreğine İlişkin Pazar Verileri Raporu

- (28) Yukarıdaki tablodan fiber altyapı uzunluğu bakımından Türk Telekom'un Pazar payının 2016-2019 yılları arasında %79 düzeyinde olduğu görülmektedir. İlaveten ülke genelindeki bakır altyapının tamamı Türk Telekom'a ait bulunmaktadır. Bakır altyapının fibere dönüşüm süreci dikkate alındığında, Türk Telekom'un sahip olduğu bakır altyapının büyüklüğü de fiziksel altyapı pazarındaki bu konumunu güçlendirebilecek önemli bir avantaj sağlamaktadır.
- (29) BTK'nın 2019 yılının 3. Çeyreğine ilişkin Pazar verileri raporunda yer verilen aşağıdaki grafiğin de yukarıdaki değerlendirmeleri destekleyici nitelikte olduğu görülmektedir:

Şekil 2: İşletmecilerin Fiber Uzunluklarının Bir Önceki Döneme Göre Artışı, (km)



Kaynak: BTK Pazar Verileri Raporu 2019 3. Çeyrek

- (30) Ayrıca, genel olarak erişim şebekelerine yapılacak yatırımların yüksek ve batık maliyet niteliğinde olduğu ve bu şebekelerde genellikle yüksek seviyeli ölçek ve kapsam ekonomilerinin var olduğu dikkate alındığında, Türk Telekom'un toptan seviyedeki gücünün kısa vadede değişmesi mümkün görünmemektedir. Yeni bir şebeke oluştururken katlanılması gereken yatırım maliyetlerinin yanı sıra Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından verilecek olan "geçiş hakkı kullanım onayı"ni müteakip altyapının tesis edileceği taşınmazların tasarruf sahiplerinden (Geçiş Hakkı Sağlayıcılarına-GHS) de izin alınması gerekmektedir. Bunun yanında, geçiş hakkına konu güzergâhtaki taşınmazlar, aynı zamanda mera, kültür ve tabiat alanı (SİT) vb.

olarak koruma altına alınmış bir taşınmaz olduğunda bu konuda ilgili kurumlardan da ayrıca izin alınması gerekmektedir. Bu bilgiler doğrultusunda, yasal ve idari engeller, batık maliyetler, ölçek ve kapsam ekonomileri ile şebeke etkileri gibi pazar özelliklerinin kiralık devre hizmetleri pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin büyümesinin ya da pazara yeni teşebbüslerin girmesinin önünde engel yarattığını söylemek mümkündür.

- (31) Hâkim durum değerlendirmesinde dikkate alınan bir diğer husus ise alıcıların gücüdür. Superonline, Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (Vodafone), Turknet İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turknet) başta olmak üzere alternatif işletmecilerin kendi altyapılarını geliştirmeye çalıştıkları bilinmektedir. Bununla birlikte alternatif işletmeciler halen büyük ölçüde Türk Telekom'un altyapısını kullanmaktadır. Kurul, Türk Telekom'un kendisine yapılan tesis paylaşımı başvurularını geciktirmek, zorlaştırmak ve/veya engellemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediğinin tespiti amacıyla yürütülen soruşturma sonucunda aldığı 09.06.2016 tarihli ve 16-20/326-146 sayılı kararında da alternatif işletmecilerin, elektronik haberleşme hizmetlerinin sunumunda Türk Telekom'un altyapısına bağımlılıklarının devam ettiği değerlendirilmesinde bulunmuştur. Son olarak, BTK'nın "Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi" raporunda *"...ülke genelinde kiralık devrelere ilişkin sonlandırma pazarında alternatif işletmecilerin büyük ölçüde yerleşik işletmeci altyapısına bağımlı buldukları ve yüksek batık maliyet riskiyle birlikte kendi şehir içi altyapılarını oluşturmaya devam ettikleri dikkate alınarak üçlü kriter testinin ilk şartı olan "piyasaya giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olması" şartının halihazırda geçerli olduğu değerlendirilmektedir."* şeklinde açıklama yapılarak Türk Telekom'un toptan seviyede kiralık devre hizmetleri pazarında EPG'ye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
- (32) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde Türk Telekom'un toptan seviyede kiralık devre hizmetleri pazarında hakim durumda olduğu değerlendirilmektedir.
- (33) Perakende VPN hizmetleri bakımından yapılan hâkim durum değerlendirmesinde ilk olarak Türk Telekom'un ve en yakın rakiplerinin ilgili pazarlardaki abone sayısı, elde ettikleri gelir, kapasite ve uç sayısı bakımından pazar payları aşağıda sunulmaktadır:

Tablo 5: Teşebbüslerin VPN Hizmetleri Pazarında Gelir Bakımından Pazar Payları (%)

Teşebbüsler	2018		2019	
	Gelir (TL)	Pazar Payı	Gelir (TL)	Pazar Payı
Türk Telekom	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Superonline	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. (Vodafone Net)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Turknet	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
T-Systems Telekomünikasyon Ltd. Şti. (T-Systems)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Alfa İletişim Hizmetleri Paz. Tic. A.Ş. (Alfa)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Mozaik İletişim Hizmetleri A.Ş. (D-Smart)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Equant İstanbul Telekom A.Ş. (Equant İstanbul)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TT International ⁸	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Millenicom Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. (Millenicom)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İş Net Elektronik Bilgi Üretim Dağıtım Ticaret ve İletişim Hizmetleri A.Ş. (İş Net)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler

⁸ 2018 yılı ortalama Euro kuru olan 5,6751 ve 2019 yılı ortalama Euro kuru olan 6,3607 üzerinden hesaplanmıştır.

Tablo 6: Teşebbüslerin VPN Hizmetleri Pazarında Abone Sayısı Bakımından Pazar Payları (%)

Teşebbüsler	2018		2019	
	Abone Sayısı	Pazar Payı	Abone Sayısı	Abone Sayısı
Türk Telekom	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Superonline	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone Net	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Turknet	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
T-Systems	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Alfa	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
D-Smart	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Equant İstanbul	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TT International	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Millenicom	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İş Net	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler

Tablo 7: Teşebbüslerin VPN Hizmetleri Pazarında Kapasite Bakımından Pazar Payları (%)

Teşebbüsler	2018		2019	
	Toplam Kapasite (mbps)	Pazar Payı	Toplam Kapasite (mbps)	Pazar Payı
Türk Telekom	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Superonline	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone Net	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Turknet	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
T-Systems	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Alfa	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
D-Smart	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Equant İstanbul	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TT International	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Millenicom	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İş Net	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler

Tablo 8: Teşebbüslerin VPN Hizmetleri Pazarında Uç Sayısı Bakımından Pazar Payları (%)

Teşebbüsler	2018		2019	
	Uç Sayısı	Pazar Payı	Uç Sayısı	Pazar Payı
Türk Telekom	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Superonline	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone Net	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Turknet	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
T-Systems	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Alfa	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
D-Smart	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Equant İstanbul	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TT International	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Millenicom	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İş Net	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler

- (34) Tabloların incelenmesinden, Türk Telekom'un VPN hizmeti pazarında uç sayısı bakımından pazar payının 2018 yılında %(.....), 2019 yılında %(.....) olarak gerçekleştiği, benzer şekilde gelir bakımından pazar payında da önemli değişikliklerin olmadığı ve ilgili ölçüte göre pazar payının 2018-2019 yılları arasında %(.....) arasında değiştiği görülmektedir. VPN hizmetleri pazarında Superonline'ın uç sayısı bakımından pazar payı %(.....), gelir bakımından pazar payı ise %(.....) arasında değişmiştir. Vodafone'un pazar payı uç sayısı bakımından %(.....), gelir bakımından %(.....)

arasında değişmiştir. Bu doğrultuda Türk Telekom'un payının 2018-2019 yılları arasında en yakın rakibinin ortalama (.....) katı olduğu anlaşılmaktadır.

- (35) Dosya konusu VPN hizmetleri perakende seviyede genellikle kurumsal abonelere sunulmaktadır. Bu hizmetlerden elde edilen gelirler de çoğunlukla kamu ihalelerinden ya da özel teşebbüslerin alımlarından kaynaklanmaktadır. Söz konusu hizmetlerin ilgili olduğu kurumsal kullanıcılar daha yüksek hız ve kapasitede internet hizmeti talep etmektedir. Bu bağlamda, kurumsal kullanıcıların bireysel kullanıcılara kıyasla daha yüksek bir alıcı gücüne sahip olduğu düşünülse de, pazarda oldukça fazla sayıda bireysel ve kurumsal alıcının bulunması, alıcıların Türk Telekom üzerinde yeterli düzeyde rekabetçi baskı oluşturmadığını göstermektedir.
- (36) Perakende seviyede piyasaya giriş engellerinin bulunup bulunmadığı incelendiğinde ise, VPN hizmeti sunulması için ilk olarak BTK'nın yetkilendirmesinin gerektiği bilinmektedir. Bunun yanı sıra, mevcut dosya kapsamında incelenen teşebbüslerin dikey bütünleşik yapıya, güçlü ve ortak bir dağıtım ağına ve geniş bir ürün portföyüne, yüksek marka bilinirliğine, finansal ve ekonomik güce sahip olmasının da piyasadaki teşebbüslerin büyümesi veya piyasaya yeni teşebbüslerin girmesinin önünde giriş engeli oluşturmasının muhtemel olacağı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla perakende seviyede, toptan seviyedeki pazara kıyasla daha düşük seviyede de olsa, giriş engellerinin bulunduğunu söylemek mümkündür.
- (37) Yukarıdaki bilgiler doğrultusunda, perakende VPN hizmetleri pazarında, Türk Telekom'un yüksek ve rakipleriyle orantısız pazar payı ve piyasaya giriş engellerinin bulunması sebebiyle hâkim durumda olduğu sonucuna varılmıştır.

I.5.2. Maliyet Altı Fiyatlama ile Kampanya ve Süre Uzatma Protokolleri İddiasına İlişkin Değerlendirme

- (38) Başvuruda, Türk Telekom'un bazı büyük ihalelerin/sözleşmelerin hemen öncesinde perakende hizmetlerini, toptan devre fiyatlarının altında fiyatlandırıdığı kısa süreli kampanyalar yaptığı, ayrıca ilgili kampanyalar ve uzatma protokolü vasıtasıyla hizmet süresini uzatarak alternatif işletmecilerin hizmet sunma olanaklarını ortadan kaldırdığı ileri sürülmektedir. Dosya kapsamında, birbiriyle bağlantılı bu iddialardan ilki, fiyat sıkıştırması kapsamında incelenmiş ve fiyat-maliyet analizinde ilgili müşteriye uygulanan kampanya da dikkate alınmıştır. İkinci iddia ise, rakip teşebbüslerin tüketicilere erişimini kısıtlama riski taşıdığından "Hakim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Davranışlarına İlişkin Kılavuz"un (Kılavuz) "Münhasırlık Anlaşmaları" başlıklı bölümde yapılan açıklamalar kapsamında değerlendirilmiştir.

I.5.2.1. Fiyat Sıkıştırması Çerçevesinde Değerlendirme

- (39) Fiyat sıkıştırması, dikey bütünleşik ve üst (toptan) pazarda hâkim durumda bulunan bir teşebbüsün, bu pazarda üretimini kontrol ettiği girdinin toptan fiyatı ile bu girdiden üretilen alt pazar (perakende pazar) ürününün fiyatı arasındaki marjı (satış kârı), bu fiyatların düzeyinde değişiklikler yaparak kısması sonucunda oluşmaktadır. Üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüs, üst pazar ürününün fiyatını yükselterek, alt pazar ürününün fiyatını düşürerek veya her ikisini aynı anda uygulayarak marj sıkıştırmasına yol açabilmektedir. Bu davranışın altında yatan temel rekabet karşıtı endişe ise, daralan marj karşısında perakende pazarda faaliyet gösterebilmeleri bu girdiye bağlı olan, teşebbüse toptan fiyatı ödemek ve aynı zamanda teşebbüsün perakende fiyatıyla rekabet etmek durumunda kalan etkin alt pazar rakiplerinin kârlı/kazançlı ve kalıcı bir şekilde pazarda faaliyet göstermelerinin engellenmesidir.

- (40) Kılavuz'un 62. paragrafında ise fiyat sıkıştırmasının unsurları olarak;
- a) teşebbüsün bir üretim zincirinde birbiriyle bağlantılı üst ve alt pazarlarda faaliyet göstermesi,
 - b) üst pazardaki ürünün alt pazarda faaliyet gösterebilmek için vazgeçilmez olması,
 - c) teşebbüsün üst pazarda hâkim durumda bulunması,
 - d) üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazardaki hâkim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kar elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması
- sayılmıştır.
- (41) Bu noktada ortaya çıkan soru, hâkim durumdaki firmanın bu fiyatlama politikasının, alt pazar rakiplerinin faaliyetlerini "kazançsız" (*uneconomic*) hale getirip getirmediğinin ne şekilde hesaplanacağıdır. Bu konuya ilişkin olarak Kurul ve Avrupa Komisyonunun eşit etkinlikteki rakip testini benimsediği görülmektedir⁹. Eşit etkinlikteki rakip testi, üst pazarda hâkim durumda olan teşebbüsün aynı girdi fiyatını ödemek zorunda olsaydı alt pazarda kârlı bir şekilde faaliyet gösterip gösteremeyeceğini ölçmekte ve bu yolla eşit etkinlikteki rakiplerin pazardan dışlanıp dışlanmayacağı incelenmektedir.
- (42) Kılavuz'da da eşit derecede etkin bir rakibin maliyetlerini belirlemede kullanılacak ölçütün üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüsün alt pazar ürünü için hesaplanan uzun dönem ortalama artan maliyetleri (UDOAM) olduğu belirtilmiştir. Özellikle UDOAM'ın sabit maliyetleri içermesi sebebiyle değişken maliyetlerin çok düşük, sabit maliyetlerin çok yüksek olduğu ağ endüstrileri, teknoloji piyasaları ve yüksek ar-ge yatırımları içeren piyasalarda daha uygun bir ölçüt olduğu kabul edilmektedir¹⁰. Söz konusu UDOAM hesaplanırken, üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüsün üst pazar ürünü, alt pazarda rakiplerine sattığı fiyattan kullandığı varsayılmaktadır¹¹.
- (43) Başvuru konusuna bu çerçeveden yaklaşıldığında, dosyada, üst pazarda hâkim durumda olan ve perakende pazarda da faaliyet gösteren Türk Telekom'un, VPN hizmeti verilebilmesi için gerekli olan hizmetlerin fiyatı ile ilgili ihaleler kapsamında ortaya çıkan perakende VPN hizmetinin fiyatı arasındaki marjı kısarak rakiplerin faaliyetlerini zorlaştırıp zorlaştırmadığı incelenmelidir.
- (44) Yukarıda ifade edildiği üzere, fiyat sıkıştırmasının söz konusu olabilmesi için dört koşulun tamamının gerçekleşmesi gerekmektedir. İlk olarak teşebbüs bir üretim zincirinde birbiriyle bağlantılı üst ve alt pazarlarda faaliyet göstermelidir. Dikey bütünleşik yapıda olan Türk Telekom kiralık devre ve VPN hizmetlerine ilişkin birbiriyle bağlantılı olan hem üst hem de alt pazarda hizmet sunmaktadır. Alternatif işletmecilerin dosya konusu ihalelere katılabilmek için toptan seviyede hizmeti Türk Telekom'dan aldığı, diğer taraftan söz konusu ihalelere Türk Telekom tarafından teklif verildiği görülmektedir. Bu itibarla teşebbüsün hem üst hem de alt pazarda faaliyet gösterdiği ve birinci koşulun karşılandığı anlaşılmaktadır.
- (45) Fiyat sıkıştırması analizinde incelenmesi gereken ikinci koşul, üst pazardaki ürünün alt pazarda faaliyet gösterebilmek için vazgeçilmez olmasıdır. Vazgeçilmezlik koşulu değerlendirilirken, üst pazar ürününün alt pazarda etkin bir şekilde rekabet edebilmek için nesnel olarak gerekli olması aranmaktadır. Bu durum, söz konusu ürün açısından rakiplerin alt pazarda başvurabilecekleri mevcut ya da potansiyel bir ikamesinin

⁹ Bkz. 19.11.2008 tarihli, 08-65/1055-411 sayılı ve 08.11.2018 tarihli, 18-42/670-329 sayılı Kurul kararları; Case C-280/08 P, Deutsche Telekom AG v. Commission 2010 E.C.R. I-09555

¹⁰ Bkz. Kılavuz para. 54, O'Donoghue ve Padilla 2013, 382.

¹¹ Bkz. Kılavuz 15. Dipnot.

bulunmaması halinde söz konusu olmaktadır. İlgili unsurun mevcut veya potansiyel ikamesinin olup olmadığı değerlendirilirken, hâkim durumda bulunan teşebbüsün rakiplerinin öngörülebilir bir gelecekte söz konusu unsuru etkin bir şekilde tekrar oluşturup oluşturamayacakları göz önünde bulundurulmaktadır.

- (46) Bahse konu unsurun tespitinde, perakende pazarda faaliyet gösteren ve kendine ait altyapısı bulunmayan alternatif işletmecilerin Türk Telekom tarafından sağlanan erişim teknolojileri haricinde bir altyapı üzerinden hizmet verebilmelerinin mümkün olup olmadığı incelenmelidir. Dosya konusu VPN hizmetleri fiber ve bakır altyapılardan sunulmaktadır. Bakır altyapının tamamına, fiber optik altyapının ise %79'una Türk Telekom sahiptir. Her ne kadar Superonline, Turknet gibi alternatif işletmeciler kendi fiber optik altyapıları üzerinden perakende hizmetleri sunabiliyor olsalar da, bu altyapıların alternatif işletmecilere kullandırılması yükümlülüğü bulunmamaktadır. Nitekim BTK kararı gereği Türk Telekom ve diğer işletmecilerin fiber altyapılarını toptan düzeyde erişime açma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ayrıca, Türk Telekom'dan sonra en geniş fiber altyapıya sahip Superonline'ın Türk Telekom'a göre kısıtlı miktarda fiber altyapısı üzerinden toptan seviyede hizmet sunduğu bilindiğinden Superonline ve diğer alternatif işletmeciler için yine tek alternatif olarak Türk Telekom öne çıkmaktadır. Dolayısıyla fiyat sıkıştırmasına ilişkin ikinci unsurun sağlandığı değerlendirilmektedir.
- (47) Üçüncü koşul olan teşebbüsün üst pazarda hâkim durumda bulunması kriteri bakımından, yukarıda hâkim durum değerlendirmesinin yapıldığı kısımda yapılan açıklamalar çerçevesinde Türk Telekom dosya kapsamındaki üst pazarda hâkim durumda bulunduğundan, üçüncü koşulun da sağlandığı anlaşılmaktadır.
- (48) Fiyat sıkıştırmasının varlığını gösteren unsurlardan sonuncusu olan, "üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kar elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması" kriterine ilişkin olarak ise, Türk Telekom'un dosya konusu ihalelere verdiği teklifler ile bu teklife esas teşkil eden maliyetlerinin incelenmesi ve maliyet altında fiyatlandırma yapıp yapmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Başvuru dilekçesinde kamu ve özel kurum ihalelerinde maliyet altı teklifler verildiği iddia edilmiş, özellikle 2017 yılında yapılan SGK¹², 2016 yılında yapılan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)¹³, 2017 yılında yapılan GİB¹⁴ ve 2019 yılında yapılan Tarım ve Orman Bakanlığı ihalelerinde fiyat sıkıştırması uygulandığı iddia edilmiştir. Söz konusu ihalelerden SGK ve GİB tarafından VPN hizmetine ilişkin yapılan ihale/hizmet alımları 2017 yılında gerçekleşmiş olup, söz konusu fiyatlandırma davranışı Kurulun 19.09.2018 tarihli ve 18-33/545-269 sayılı kararında fiyat sıkıştırması bakımından değerlendirilmiştir. Ancak yukarıda özetlendiği üzere, şikayet dilekçesinde sadece VPN hizmetlerinin sunumuna ilişkin iddiaların yer alması nedeniyle söz konusu ihaleler ilerleyen bölümlerde yer alan 2018 yılına ilişkin tabloda yer verilmek suretiyle mevcut önaraştırma kapsamındaki incelemeye dahil edilmiştir. 2016 yılında gerçekleştirilen İŞKUR ihalesi de -2018 yılına ilişkin tabloda yer verilerek- değerlendirilmiştir.
- (49) Bu doğrultuda 2018-2019 yıllarında kurumsal müşteriler tarafından (kamu kurumları ve özel teşebbüsler) açılmış VPN hizmeti içeren ihale/alımlarda Türk Telekom'un sunduğu teklif tutarları ve maliyetleri ile 2016 yılındaki İŞKUR ihalesinin, 2017 yılındaki SGK ve GİB ihalelerinin teklif tutarları ve maliyetleri Türk Telekom'dan talep edilmiştir. Ancak, Türk Telekom'un yıllık teklif sunduğu ihale sayısının 250'den fazla olması ve bu

¹² 2017/456603 kayıt numaralı ihale.

¹³ 2016/396916 kayıt numaralı ihale.

¹⁴ 2017/547742 kayıt numaralı ihale.

tekliflere erişimin çok fazla zaman gerektirmesi nedeniyle talep edilen ihaleler 2018 ve 2019 yıllarında her yıl için en yüksek bedelli 20 özel ve 20 kamu ihalesi olarak sınırlandırılmıştır. Öte yandan, diğer teşebbüslerden de 2018-2019 yılları içerisinde katıldıkları VPN hizmetini içeren ihalelerin bilgisi talep edilmiştir. Alfa tarafından sunulan bilgide, 2018 ve 2019 yıllarında gerçekleşmiş VPN içerikli (.....) kamu kurumu ihalesinden (.....) ihalenin Superonline, (.....) ihalenin Türk Telekom, (.....) ihalenin Vodafone, (.....) ihalenin Alfa, (.....) ihalenin Turknet, (.....) ihalenin ise İş-Net tarafından kazanıldığı belirtilmiştir

- (50) Aşağıda yapılan analizlerde, Türk Telekom tarafından sunulan ve 2018-2019 yıllarında kurumsal müşteriler tarafından açılmış VPN hizmeti içeren ihale/alımlar esas alınmıştır. Fiyat sıkıştırmaları teorisine uygun olarak aşağıda verilen maliyet kalemlerinin hesaplanmasında Türk Telekom'un alternatif bir işletmeci olarak ihaleyi kazanması varsayımı altında, hizmetin tamamını Türk Telekom altyapısını kullanarak sunması durumu esas alınmıştır. Bu çerçevede, TTPVN hizmetinde herhangi bir toptan tarife olmadığı için 5 mbps ve üzeri hızlar için toptan maliyet olarak BTK tarafından yayımlanan Referans Kiralık Devre Teklifi'nde yer alan Metro Ethernet hizmetinin aylık kullanım ücretleri dikkate alınmıştır. İhale kapsamında 5 mbps'den daha düşük hız seviyelerinin de olduğu durumlarda bu hızlar için Metro Ethernet devreleri toptan seviyede sunulmadığı için 5 mbps'den daha düşük hızlardaki devre maliyetleri Referans Kiralık Devre Teklifi'nde yer alan G.SHDSL hizmetinin aylık kullanım ücretleri dikkate alınarak hesaplanmıştır¹⁵. Maliyet analizinde ilgili ürüne ve müşterinin mevcut kullandığı altyapıya bağlı olarak cihaz, altyapı, kablolu vb. harcamalar da dikkate alınmıştır. Diğer taraftan TTPVN hizmeti sunumuna ilişkin vergi yükümlülükleri ise şu şekildedir:

- Katma Değerli Hizmet Vergisi: %18 (Faturalanan bedel üzerinden),
- Özel İletişim Vergisi: %7,5 (Faturalanan bedel üzerinden),
- Evrensel Hizmet Katkı Payı: %1 (Net satışlar üzerinden),
- Haberleşme Vergisi: %1 (Tahsil Edilen bedel üzerinden),
- BTK Kurum Masraflarına Katkı Payı: %0,35 (Net satışlar üzerinden).

- (51) Ayrıca imzalanan bir sözleşme mevcut ise sözleşmede belirlenen tutar üzerinden de %0,948 damga vergisi uygulanmaktadır. Söz konusu maliyet hesaplamalarında vergiler hariç tutar esas alınmıştır.

- (52) Bu çerçevede Türk Telekom tarafından 2018 yılında teklif verilen toplam 20 kamu (iki ihale 2017 yılına, bir ihale 2016 yılına ilişkindir), 20 özel teşebbüs ihalesi/hizmet alımı, 2019 yılında teklif verilen toplam 19 kamu, 20 özel teşebbüs ihalesi/hizmet alımı bilgisi gönderilmiş olup söz konusu ihalelerin detayları aşağıda sunulmaktadır:

¹⁵ Her şehirde varlık (PoP) noktası bulunduğundan söz konusu ihaleler kapsamında maliyet hesabı yapılırken şehiriçi/shehirlerarası ayrımı yapılmadan şehiriçi Metro Ethernet ve G.SHDSL toptan tarife ücretleri dikkate alınmıştır.

20-20/267-128

Tablo 9: 2018 Yılında Kurumsal Müşteriler Tarafından Açılan En Yüksek Değerli İhale/Alımlara Türk Telekom Tarafından Sunulan Teklifler¹⁶ (TL)

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet ¹⁷	Kar	Karlılık Oranı (%)	Yararlandırılan Kampanya	Kampanya Kapsamında Uygulanan İndirim Oranı (%)	İhaleyi Kazanan	Protokol İle Uzatma Durumu	Ne Kadar Süreyle Uzatıldığı
İŞKUR ¹⁸	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
SGK ¹⁹	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
GİB ²⁰	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
Flo Mağazacılık	48	(.....)	(.....) ²¹	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
Denizbank	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
Finansbank	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
Defacto	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Eco-VPN Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
Akbank	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Eco-VPN Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
Doğa Okulları	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
						Perakende İnd.	(.....)			

¹⁶ İlgili yılda Türk Telekom tarafından teklif sunulan ihale sayısının çok fazla sayıda olması ve bu tekliflere erişimin çok fazla zaman gerektirmesi nedeniyle en yüksek bedelli 20 özel ve 20 kamu ihalesi talep edilmiştir.

¹⁷ Toplam maliyet kalemi toptan ürün maliyeti, altyapı maliyeti, cihaz maliyeti ve teknoloji bütçesinden oluşmaktadır.

¹⁸ İlgili ihale 2016 yılına ilişkin olup şikâyet konusu ihalelerden birisi olması nedeniyle 2018 yılı içerisinde gösterilmiştir.

¹⁹ İlgili ihale 2017 yılına ilişkin olup şikâyet konusu ihalelerden birisi olması nedeniyle 2018 yılı içerisinde gösterilmiştir.

²⁰ Bkz. dipnot 19.

²¹ Flo Mağazacılık ihalesinde örnek olarak gösterilecek olursa maliyetler şu şekilde oluşmaktadır; toptan ürün maliyeti (.....) TL, cihaz maliyeti (.....) TL, altyapı maliyeti (.....) TL, teknoloji bütçesi (.....) TL.

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)	Yararlandırılan Kampanya	Kampanya Kapsamında Uygulanan İndirim Oranı (%)	İhaleyi Kazanan	Protokol İle Uzatma Durumu	Ne Kadar Süreyle Uzatıldığı
Aytemiz	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
CK Enerji	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
						Perakende İnd.	(.....)			
D&R	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
DEDAŞ	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	-	-	(.....)
İngbank	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
						Perakende İnd.	(.....)			
						Ek İndirim	(.....)			
A101	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	-	-	(.....)
Watsons	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
						Perakende İnd.	(.....)			
Demsa	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	-	-	(.....)
Turkuvaz Müzik	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Eco-VPN Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
Albarakatürk	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
						2 Kat Hız Kamp.	(.....)			
						2 Kat Hız Kamp.	(.....)			
CarrefourSa	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
Fibabanka	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
						Perakende İnd.	(.....)			
Mektebim	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
						Port Kamp.	(.....)			
						VM Ucu İnd.	(.....)			

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)	Yararlandırılan Kampanya	Kampanya Kapsamında Uygulanan İndirim Oranı (%)	İhaleyi Kazanan	Protokol İle Uzatma Durumu	Ne Kadar Süreyle Uzatıldığı
Nüfus ve Vatandaşlık	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
						Ek İndirim	(.....)			
						Kamunet Kamp.	(.....)			
Bilim Sanayi	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
						Kamunet Kamp.	(.....)			
						Kamunet Taah. İnd.	(.....)			
TEİAŞ	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Ek İndirim	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
						Avantaj Kamp.	(.....)			
Diyanet İşleri Başkanlığı	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
Göç İdaresi BT	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
TSE	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Vodafone ²²	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
						Avantaj Kamp.	(.....)			
Et ve Süt Kurumu	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Türk Telekom		
EÜAŞ	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
Göç İdaresi	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
						(.....)	(.....)			
DSİ	10	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Türk Telekom ²³	-	(.....)
DMO	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
						(.....)	(.....)			
MKE	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Turknet ²⁴	-	(.....)
						(.....)	(.....)			

²² Vodafone (.....) TL teklifle söz konusu ihaleyi kazanmıştır. Bu ihalede Turkcell'in teklifi (.....) TL'dir.

²³ Bu ihalede Alfa tarafından (.....) TL teklif verilmiştir.

²⁴ Bu ihalede Superonline tarafından (.....) TL, Alfa tarafından (.....) TL, Vodafone tarafından (.....) TL teklif verilmiştir.

20-20/267-128

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)	Yararlandırılan Kampanya	Kampanya Kapsamında Uygulanan İndirim Oranı (%)	İhaleyi Kazanan	Protokol ile Uzatma Durumu	Ne Kadar Süreyle Uzatıldığı
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	12	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Türk Telekom ²⁵	-	(.....)
TPAO	12	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
Gaziantep B.Ş.B.	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	-	(.....)
Büyükçekmece Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	-	(.....)
Beşiktaş Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Türk Telekom		(.....)
Toplam									8	

²⁵ Bu ihalede Superonline tarafından (.....) TL teklif verilmiştir.

- (53) Yukarıda yer verilen ihalelerden birer ihale Vodafone ve Turknet tarafından, diğer 25 ihale Türk Telekom tarafından kazanılmıştır. Türk Telekom'un söz konusu ihalelere verdiği teklif tutarları incelendiğinde sadece SGK ihalesinde maliyetlerini karşılayamadığı görülmektedir. Ancak söz konusu ihale SGK tarafından iptal edilmiş, hizmetin Türksat'tan alınmasına karar verilmiş ve Türksat ise söz konusu hizmeti yüklenici olarak Türk Telekom'dan almıştır. Bu çerçevede Türksat, Türk Telekom'un altyapısını kullandığı için yukarıdaki tabloda Türk Telekom tarafından ihalenin kazanıldığı bilgisine yer verilmiştir. Türk Telekom yukarıdaki tabloda yer verilen ihalelerden sekizinde sözleşme süresi sonunda uzatma protokolü ile hizmet vermeye devam etmiştir.
- (54) Kamuya ya da özel teşebbüse sunulan teklifler çoğunlukla çoklu paket (*bundle*) olarak talep edilmektedir. Bir başka deyişle, ilgili kurum ya da teşebbüs çoğunlukla VPN hizmetinin yanında genişbant internet hizmeti, ses hizmeti vb. hizmetlerini birlikte talep etmekte ve bu kapsamda ilgili teşebbüsler tarafından da birlikte sunulmaktadır. Yukarıdaki tabloda yer verilen her bir ihaleye ilişkin maliyet hesaplamasında Türk Telekom tarafından söz konusu paket içerisinde sadece VPN hizmetine ilişkin karlılık analizi sunulmuş ve bu yöndeki karlılık analizinde uygulanan kampanyalar dikkate alınmıştır.
- (55) Türk Telekom tarafından 2019 yılında teklif verilen toplam 19 kamu, 20 özel teşebbüs ihalesi/hizmet alımının detaylarına ise aşağıda yer verilmiştir:

20-20/267-128

Tablo 10: 2019 Yılında Kurumsal Müşteriler Tarafından Açılan En Yüksek Değerli İhalelere Türk Telekom ve Rakip Teşebbüsler Tarafından Sunulan Teklifler²⁶ (TL)

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)	Yararlandırılan Kampanya	Kampanya Kapsamında Uygulanan İndirim Oranı (%)	İhaleyi Kazanan	Protokol İle Uzatma Durumu	Ne Kadar Süreyle Uzatıldığı
TEB	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Ek İndirim	(.....)	-	-	(.....)
Garanti Bankası	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
Yapı ve Kredi Bankası	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
Aydem Gediz Elektrik	48					Avantaj Kamp.	(.....)	Devam Ediyor	-	(.....)
Teknosa	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
Tüvtürk	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	-	-	(.....)
Şekerbank	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
KuveytTürk	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	2 Kat Hız Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
Selçuk Ecza Deposu	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	-	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
THY	12	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
						Perakende İnd.	(.....)			

²⁶ Bkz. dipnot 16

20-20/267-128

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)	Yararlandırılan Kampanya	Kampanya Kapsamında Uygulanan İndirim Oranı (%)	İhaleyi Kazanan	Protokol İle Uzatma Durumu	Ne Kadar Süreyle Uzatıldığı
A101	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
Arkas	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	-	-	(.....)
AssisTT	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
Bahçeşehir Okulları	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
Global Bilgi	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	-	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
Gedik Yatırım	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
Ankara Niğde Otoyolu	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
ASAT	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
Cengiz Holding	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Devam Ediyor	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
Aras Kargo	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	-	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
TPAO	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
ÇAYKUR	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)	Yararlandırılan Kampanya	Kampanya Kapsamında Uygulanan İndirim Oranı (%)	İhaleyi Kazanan	Protokol İle Uzatma Durumu	Ne Kadar Süreyle Uzatıldığı
Kıyı Emniyeti	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
TBMM	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Superonline ²⁷	-	(.....)
TCDD	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
Tapu Kadastro	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom ²⁸	-	(.....)
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sist.	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
TEDAŞ	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
Eti Maden	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
KOSGEB	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
TÜİK	12	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
Gıda Tarım	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
İŞKUR	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Perakende İnd.	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
						Ek İndirim	(.....)			

²⁷ Superonline söz konusu ihaleyi (.....) teklifle kazanmıştır.

²⁸ Bu ihaleyi Vodafone tarafından (.....) TL teklif verilmiştir.

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)	Yararlandırılan Kampanya	Kampanya Kapsamında Uygulanan İndirim Oranı (%)	İhaleyi Kazanan	Protokol İle Uzatma Durumu	Ne Kadar Süreyle Uzatıldığı
İzmir B.Ş.B.	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	Superonline	-	(.....)
						Perakende İnd.	(.....)			
Esenler Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
Manisa B.Ş.B.	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	-	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
Mersin B.Ş.B.	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
						Perakende İnd.	(.....)			
Nevşehir Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Port Kamp.	(.....)	-	-	(.....)
						Avantaj Kamp.	(.....)			
Pursaklar Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	Avantaj Kamp.	(.....)	Türk Telekom	Uzatıldı	(.....)
Toplam									11	

Kaynak: Türk Telekom'dan Elde Edilen Veriler

20-20/267-128

- (56) Yukarıda yer verilen ihalelerden ikisi Superonline tarafından, 25'i ise Türk Telekom tarafından kazanılmıştır. Türk Telekom'un söz konusu ihalelere verdiği teklif tutarları incelendiğinde tüm ihalelerde maliyetlerini karşılayacak şekilde teklif verdiği görülmektedir. Türk Telekom söz konusu ihalelerden 11'inde sözleşme süresi sonunda uzatma protokolü ile hizmet vermeye devam etmiştir.
- (57) 2018 ve 2019 yıllarına ilişkin olarak yukarıda yer verilen maliyet analizlerinde, 5 mbps altındaki hızlar için G.SHDSL altyapısının kullanıldığı varsayımı esas alınmıştır. Ancak ihale sahibinin 5 mbps altındaki hızlar için Metro Ethernet'i şart koşması durumunda ilgili konumda kendi altyapısı olmayan teşebbüsler, Türk Telekom'dan 5 mbps hızında Metro Ethernet hizmetini alıp müşterisine sunabilmektedir. Alternatif işletmeciler açısından en dezavantajlı olan bu durum bakımından, Türk Telekom'un ilgili ihaleleri alternatif bir rakip olarak kazanmış olması ve 5 mbps altı devreler için 5 mbps hızında Metro Ethernet kullanarak hizmeti sunması durumunun da ayrıca incelenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede aşağıda 2018 ve 2019 yılına ait ihalelerde, Türk Telekom'un alternatif bir işletmeci olarak ihaleleri kazanmış olması ve 5 mbps altı devreler için 5 mbps hızında Metro Ethernet kullanması durumundaki maliyet analizlerine yer verilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki her ihalede 5 mbps altı devreler için Metro Ethernet kullanılması şartı getirilmemiş olup, aşağıda ilgili bölümde de belirtildiği üzere teknik şartnamesi incelenen 18 ihaleden sadece altı tanesinde Metro Ethernet zorunluluğu getirildiği, bu altı ihaleden de sadece bir tanesinde 5 mbps altında devrelerin bulunduğu görülmüştür.

Tablo 4: 2018 Yılı İhalelerinde 5 Mbps Altı Devreler için 5 Mbps Hızında ME Kullanılması Durumu

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)
İŞKUR	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SGK	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
GİB	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Flo Mağazacılık	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Denizbank	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Finansbank	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Defacto	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Akbank	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Doğa Okulları	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Aytemiz	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
CK Enerji	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
D&R	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DEDAŞ	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İngbank	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
A101	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Watsons	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Demsa	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Turkuvaz Müzik	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Albarakatürk	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
AnadoluBank	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
CarrefourSa	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Fibabanka	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Mektebim	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Nüfus ve Vatandaşlık	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)
Bilim Sanayi	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TEİAŞ	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Diyanet İşleri Başkanlığı	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Göç İdaresi BT	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TSE	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Et ve Süt Kurumu	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
EÜAŞ	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Göç İdaresi	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DSİ	10	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DMO	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
MKE	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	12	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TPAO	12	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Gaziantep B.Ş.B.	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Büyükçekmece Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Beşiktaş Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler Çerçevesinde Yapılan Hesaplamalar

Tablo 5: 2019 Yılı İhalelerinde 5 Mbps Altı Devreler için 5 Mbps Hızında ME Kullanılması Durumu

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)
TEB	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Garanti Bankası	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Yapı ve Kredi Bankası	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Aydem Gediz Elektrik	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Teknosa	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Tüvtürk	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Şekerbank	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
KuveytTürk	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Selçuk Ecza Deposu	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
THY	12	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
A101	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Arkas	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
AssisTT	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Bahçeşehir Okulları	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Global Bilgi	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Gedik Yatırım	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Ankara Niğde Otoyolu	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ASAT	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Cengiz Holding	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Aras Kargo	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TPAO	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ÇAYKUR	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Kıyı Emniyeti	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TBMM	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TCDD	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

İhale Adı	Taahhüt Süresi (Ay)	TT Teklif Tutarı (Vergiler Hariç)	Toplam Maliyet	Kar	Karlılık Oranı (%)
Tapu Kadastro	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sist.	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TEDAŞ	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Eti Maden	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
KOSGEB	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TÜİK	12	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Gıda Tarım	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İŞKUR	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İzmir B.Ş.B.	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Esenler Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Manisa B.Ş.B.	24	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Mersin B.Ş.B.	36	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Nevşehir Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Pursaklar Belediyesi	48	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler Çerçevesinde Yapılan Hesaplamalar

- (58) Yukarıdaki tablolardan 2018 ve 2019 yıllarına ait ihalelerde, Türk Telekom'un alternatif bir işletmeci olarak ihaleleri kazanmış olması ve 5 mbps altı devreler için 5 mbps hızında Metro Ethernet kullanması durumunda 2018 yılında 13 ihalede, 2019 yılında 3 ihalede maliyetlerini karşılayamadığı görülmektedir.

1.5.2.2. Rekabet Karşıtı Piyasa Kapamaya İlişkin Değerlendirme

- (59) Fiyat sıkıştırmalarına ilişkin teorik bilgilerin verildiği kısımda belirtildiği üzere hâkim durumdaki teşebbüsün dışlayıcı davranışları hakkındaki incelemenin esasını dışlayıcı davranışın fiili veya muhtemel rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığı oluşturmaktadır. Kılavuz'un 26. maddesinde rekabet karşıtı pazar kapamanın varlığı incelenirken dikkate alınacak hususlar sayılmaktadır. Bu hususlardan hâkim durumdaki teşebbüsün konumu, ilgili pazardaki koşullar, hâkim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu ile müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu yukarıda ilgili bölümlerde incelenmiş olup anılan unsurların pazar kapama ihtimalini yükselttiği değerlendirilmektedir. Bu bölümde ise incelenen davranışın kapsamı ve süresi ile fiili piyasa kapamaya ilgili olası delillerin bulunup bulunmadığı değerlendirilmiştir.
- (60) Kılavuz'da genel olarak ilgili pazarda davranıştan etkilenen satışların toplam satışlar içindeki payı ne kadar yüksek olursa, davranışın süresi ne kadar uzun olursa ve bu davranış ne kadar düzenli uygulanırsa piyasanın kapanması ihtimalinin o kadar yüksek olacağı ifade edilmektedir. Bu doğrultuda dosya konusu ihalelerin değer bakımından büyüklüğü, Türk Telekom'un ilgili pazarda elde ettiği ciro ve ilgili pazarda elde edilen toplam gelir içerisindeki payı, Türk Telekom'un benzer ihalelerdeki fiyatlama davranışları ve dosya konusu ihalelerin teşebbüslerin katıldığı benzer ihalelerle karşılaştırılması pazar kapamanın varlığını belirlemede yol gösterici olacaktır.
- (61) Yukarıda detaylarına yer verildiği üzere, ilgili pazarlardaki ihalelerin durumunu görmek bakımından Türk Telekom ve rakiplerinin teklif verdiği en yüksek bedelli ihaleler incelenmiştir. Yapılan incelemede; 2018 yılında teşebbüslerin katıldığı en yüksek bedelli 40 ihale/alımın 25'ini Türk Telekom'un kazandığı görülmektedir. Maliyet altı teklif verilen 2018 tarihli SGK ihalesinin bedelinin Türk Telekom'un kazandığı en yüksek bedelli 25 ihale arasındaki payının %4,4 olduğu görülmektedir.

- (62) Pazar kapama etkisi bakımından önem arz eden bir diğer husus ise maliyet altı olan ihalenin VPN hizmeti pazarındaki büyüklüğü ve teşebbüslerin ilgili pazardan elde ettikleri cironun içerisindeki payıdır. Dosya konusu maliyet altı teklif sunulan ihalenin Türk Telekom'un cirosu ve ilgili pazarda elde edilen toplam gelir içerisindeki payının yüksekliği pazar kapama ihtimalini kuvvetlendirecektir. Yukarıda, Tablo-5'te teşebbüslerin VPN hizmetleri pazarında gelir bakımından pazar paylarına yer verilmiştir. Buna göre Türk Telekom'un 2018 yılında VPN hizmetlerinden elde ettiği gelir (.....) TL'dir. SGK ihalesinden elde edilecek gelirin Türk Telekom'un VPN hizmetinden elde ettiği gelirin içerisindeki payı %(.....); teşebbüslerin pazarda elde ettikleri toplam VPN gelirleri içerisindeki payı ise %(.....)'dir. Söz konusu ihale bedelinin 2018 yılı içerisinde kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen toplam ihaleli alımlar içerisindeki payı ise %(.....)'dir.
- (63) Ayrıca 2018 ve 2019 yıllarındaki ihaleler bakımından 5 mbps altı devrelerin 5 mbps hızında Metro Ethernet kullanılarak sunulması durumu Tablo 11 ve Tablo 12'de gösterilmiştir. İlgili tablolar incelendiğinde, yapılan analiz doğrultusunda 2018 yılındaki ihalelerden 13 adedinde, 2019 yılındaki ihalelerden ise üç adedinde zarar edileceği anlaşılmaktadır. Zarar edilen ihale sayısının ilgili yıllardaki tabloda gösterilen ihale sayısına göre oranı sırasıyla %(.....) ve %(.....)'dir. Ancak Türk Telekom'un yıllık ihale sayısının 250'den fazla olduğu ve analizin 40 adet ihale üzerinden yapıldığı göz önüne alındığında bu oranların daha da düşeceği düşünülmektedir. Zarar edilen ihalelerden elde edilen gelirin ilgili yıllardaki tabloda gösterilen toplam ihale gelirin oranına bakıldığında ise sırasıyla %(.....) ve %(.....); Türk Telekom'un VPN hizmetinden elde ettiği gelire göre oranına bakıldığında sırasıyla %(.....) ve %(.....); ilgili pazardaki tüm VPN gelirin göre oranına bakıldığında ise sırasıyla %(.....) ve %(.....)'dur
- (64) Bu bağlamda söz konusu oranın, rekabete aykırı etkilerin doğmasına ya da doğması ihtimaline yol açacak büyüklükte olmadığı, ayrıca 2018-2019 yıllarında sadece tek bir ihalede maliyet altı teklif vermiş olmasının Türk Telekom'un pazarda rakiplerin faaliyetlerini engelleyecek istikrarlı bir fiyat politikası takip etmediğine işaret ettiği değerlendirilmektedir.

1.5.3. Münhasırlık Hükümleri ve Kapama Etkisi Çerçevesinde Değerlendirme

- (65) Yukarıda bahsedildiği üzere başvuruda, Türk Telekom'un VPN hizmetinin sunumunda yaptığı kampanyalar ve uzatma protokolü vasıtasıyla hizmet süresini uzatarak alternatif işletmecilerin potansiyel müşterilere ulaşma imkânını ortadan kaldırdığı belirtilmektedir. Söz konusu iddiayı değerlendirmek amacıyla Kılavuz'un "Münhasırlık Anlaşmaları" başlıklı açıklamaları incelendiğinde bu yöndeki rekabet ihlaline ilişkin temel kaygının tüketiciler üzerindeki kapama etkisi nedeniyle pazarın önemli bölümünün rakiplere kapatılması olduğu görülmektedir.
- (66) Bu bağlamda, Türk Telekom tarafından uygulanan kampanyalar ve uzatma protokolünün bir rekabet ihlali teşkil edip etmediğini anlamak bakımından öncelikle ilgili ürün pazarının ne kadarlık bir bölümünün incelenen uygulamalar nedeniyle rekabete kapatıldığı araştırılmalıdır. Öte yandan, bu yöndeki değerlendirmeden önce uzatma protokolünün niteliğinin, hukuki düzendeki yerinin tespiti gerekmektedir. Bu konuyu aydınlatmak amacıyla Türk Telekom'a yöneltilen soruya ilişkin cevapta, "... *uzatma protokolü, "doğrudan temin" usulü kapsamında imzalanmakta ve dayanağını kanundan almaktadır... 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22. maddesi kapsamında, kamu kurumları, ihale sözleşmesi imzaladıkları bir hizmet alımı işini, ihale sözleşmesinin süresinin bitiminden itibaren geçerli olacak şekilde, "doğrudan temin" yöntemiyle uzatma hakkına sahiptirler. Bu kapsamda, müşterilerimiz tarafından ihale ile Şirketimizden alınmış bir hizmetin, ihale sözleşmesinin süresi tamamlandıktan sonra*

doğrudan temin yöntemiyle alımına devam edilmesi imkan dâhilindedir.” açıklaması yapılmıştır. Vodafone tarafından gönderilen cevabi yazıda da uzatma protokolü, doğrudan temin yöntemi ile ilişkilendirilmiş ve Milli Savunma Bakanlığı Genelkurmay Başkanlığı tarafından 12.04.2018 tarihinde düzenlenen 12 ay süreli ihale özelinde 2019’da altı aylık ve üç aylık olmak üzere doğrudan temin uygulaması gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Ayrıca Milli Savunma Bakanlığı Genelkurmay Başkanlığı dışında, 2018-2019 yılları arasında THY, Urla Belediyesi, Tekfen, Devlet Operası, TSE (altı aylık ihale), TSE (36 aylık ihale) ve Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından açılan ihalelerin şartnamelerinde uzatmaya ilişkin hüküm bulunduğu belirtilmiştir. Böylelikle uzatma protokolünün, kaynağını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’ndan aldığı anlaşılmaktadır.

- (67) Aşağıda, ilk olarak kampanyaların, sonrasında protokol uygulamasının abone sayıları üzerindeki etkileri değerlendirilecektir. Bu kapsamda Tablo 6’da 2018 ve 2019 yıllarında Türk Telekom’un toplam VPN müşteri sayısı bilgilerine yer verilmiştir. Tablo 13’de ise, perakende düzeyde Türk Telekom tarafından uygulanan kampanyalardan yararlanan müşteri sayısı ve taahhüt süresi yer almaktadır:

Tablo 6: Türk Telekom’un Uyguladığı Kampanyalardan Yararlanan Müşteri Sayısı ve Taahhüt Süresi

Kampanya İsmi	Geçerlilik Tarihi	Taahhüt Seçenekleri	Müşteri Sayısı
TTVPN’de Büyükşehir Belediyeleri İndirim Kampanyası	01.01.2018-01.01.2019	18 - 24 - 36 Ay	(.....)
TTVPN Yedekleme Bağlantı Ücreti Bizden Kampanyası (2018-2019)	01.01.2018-01.01.2019//01.01.2019-01.01.2020	24 - 36 Ay	(.....)
TTVPN Hizmetinde Port Ücreti İndirim Kampanyası (2018-2019)	01.02.2018-01.02.2019//01.02.2019-01.02.2020	18 - 24 - 36 - 48 Ay	(.....)
TTVPN Özel İndirim Kampanyası -1	16.02.2018-30.04.2018	24 - 36 - 48 Ay	(.....)
TTVPN Prestij Kampanyası -1	16.02.2018-30.04.2018	24 - 36 - 48 Ay	(.....)
TTVPN Taahhüt Yenileme Kampanyası -1	28.02.2018-31.03.2018	12 Ay	(.....)
TTVPN 2 Kat Hız Kampanyası (2018-2019)	01.03.2018-30.09.2018//10.04.2018-31.12.2018//29.04.2019-31.12.2019	24 - 36 - 48 Ay	(.....)
TTVPN Yedekleme Aylık Ücret Bizden Kampanyası (2018-2019)	10.04.2018-01.01.2019//01.01.2019-01.01.2020	24,36 Ay	(.....)
TTVPN Metro Ethernet Özel İndirim Kampanyası	01.06.2018-30.06.2018//15.05.2019-20.05.2019	24 Ay	(.....)
TTVPN Yeni Müşteri Kampanyası -1	01.06.2018-15.06.2018	36 Ay	(.....)
TTVPN Avantaj Kampanyası (2018-2019)	03.06.2018-03.06.2019//03.06.2019-03.06.2020	24 - 36 - 48 Ay	(.....)
TTVPN Taahhüt Yenileme Kampanyası -2	27.06.2018-04.07.2018	36 Ay	(.....)
TTVPN Prestij Kampanyası -2	16.07.2018-31.07.2018	10 - 20 - 30 Ay	(.....)
TTVPN Fırsat Kampanyası	20.07.2018-31.07.2018	36 Ay	(.....)
TTVPN Özel İndirim Kampanyası -2	24.07.2018-31.07.2018	24 Ay	(.....)
TTVPN Prestij Kampanyası -3	14.12.2018-31.12.2018	36 Ay	(.....)
TTVPN ADSL Dönüşüm Kampanyası	12.03.2019-15.04.2019	24 Ay	(.....)
TTVPN Paket Atlama Kampanyası	07.08.2019-23.08.2019	24 - 36 Ay	(.....)
TTVPN Yeni Müşteri Kampanyası -2	17.09.2019-30.09.2019	48 Ay	
TTVPN Yüksek Hızlara İndirim Kampanyası	21.11.2019-31.12.2019	36 Ay	(.....)

Kampanya İsmi	Geçerlilik Tarihi	Taahhüt Seçenekleri	Müşteri Sayısı
TTVPN Taahhüt Yenileme Kampanyası - 3	05.12.2019-31.12.2019	24 Ay	
TTVPN Yeni Müşteri Kampanyası - 3	13.12.2019-31.12.2019	24 Ay	(.....)
TTVPN Kademeli İndirim Kampanyası	20.12.2019-20.06.2020	24 - 36 - 48 Ay	
Eco VPN Yeni Müşteri Kampanyası - 1	19.03.2019-30.03.2019	12 Ay	(.....)
Eco VPN Yeni Müşteri Kampanyası - 2	11.04.2019-31.05.2019	24 Ay	(.....)

- (68) Yukarıda yer verilen tablolar değerlendirildiğinde, “TTVPN Hizmetinde Port Ücreti İndirim Kampanyası” ile “TTVPN Avantaj Kampanyası” dışındaki kampanyalarla taahhüt süresi fiili olarak uzatılmış sayılabilecek müşteri sayısının, Türk Telekom’un toplam VPN müşteri sayısı içerisinde düşük bir orana sahip olduğu; işaret edilen iki kampanya kanalıyla taahhüt süresi fiili olarak uzatılmış sayılabilecek müşteri sayısının ise toplam VPN müşteri sayısı dikkate alındığında önemli bir büyüklüğe sahip olduğu görülmektedir. Bu noktada, söz konusu kampanyaların taşıdığı rekabet karşıtı riskini tayin etmek bakımından ilgili kampanyalarla taahhüt süresi fiili olarak uzatılmış sayılabilecek müşteri sayısının ilgili pazardaki toplam VPN müşteri sayısı içerisindeki büyüklüğü önemli olmaktadır. Başka bir deyişle, kapama etkisi çerçevesinde bakılması gereken, pazarın rekabete açık (*contestable*) kısmının ne olduğudur. “Talebin rekabete kapalı kısmı” (*non-contestable share*), müşterilerin ihtiyaçlarını her halükarda hâkim durumdaki teşebbüsten karşılamak durumunda oldukları kısmı; “talebin rekabete açık kısmı” (*contestable share*) ise müşterilerin ihtiyaçlarını rakip teşebbüslerden de karşılayabildiği kısmı ifade etmektedir.
- (69) Öte yandan, ilgili kampanyaların detayına bakıldığında müşterilerin diğer kampanyalardan yararlanmasının önünde bir engel olmadığı görülmektedir²⁹. Şöyle ki, “TTVPN Hizmetinde Port Ücreti İndirim Kampanyası”ndan yararlanan bir müşteri “TTVPN Avantaj Kampanyası”ndan da yararlanabilmektedir. Bu bağlamda, ilgili kampanyaların etkisi değerlendirilirken her bir kampanya özelinde değerlendirme yapılması gerekmektedir.
- (70) Böylece ilgili kampanyalarla ne büyüklükteki müşterilerin kapatıldığını görmek adına aşağıdaki tabloda VPN hizmetleri pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin müşteri sayısına yer verilmektedir:

Tablo 7: VPN Hizmetleri Pazarındaki Toplam Müşteri Sayısı

Teşebbüs	2018	2019
Türk Telekom	(.....)	(.....)
Superonline	(.....)	(.....)
Vodafone Net	(.....)	(.....)
Turknet	(.....)	(.....)
T-Systems	(.....)	(.....)
Alfa	(.....)	(.....)
D-Smart	(.....)	(.....)
TT International	(.....)	(.....)
İş Net	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler

- (71) Yukarıdaki tabloda yer verilen ilgili pazardaki toplam VPN müşteri sayısı, “TTVPN Hizmetinde Port Ücreti İndirim Kampanyası” ve “TTVPN Avantaj Kampanyası” ile kazanılan müşteri sayısı ile kıyaslandığında “TTVPN Hizmetinde Port Ücreti İndirim Kampanyası” için 2018 yılı itibarıyla %(.....); 2019 yılı itibarıyla %(.....); “TTVPN

²⁹ Bu durumun istisnasını, “TTVPN Yedekleme Bağlantı Ücreti Bizden Kampanyası” ile “TTVPN Yedekleme Aylık Ücret Bizden Kampanyası” oluşturmaktadır. İlgili kampanyalardan herhangi birinden yararlanan bir müşteri diğer kampanyadan faydalanmamaktadır.

Avantaj Kampanyası” için 2018 yılı itibarıyla %(.); 2019 yılı itibarıyla %(.) oranında bir büyüklüğe sahip olduğu görülmektedir. Bu rakamların kapama etkisi yaratmaktan uzak olduğu değerlendirilmektedir.

- (72) Protokol uygulamasının etkisine bakıldığında Türk Telekom tarafından kazanılan, 2018 yılına ilişkin 25 ihaleden 8’inde; 2019 yılına ilişkin 25 ihaleden 11’inde ihale düzenlenmeksizin protokollerle uzatılan sözleşmelerle hizmetin devamının sağlandığı görülmektedir. Bu rakamların, Türk Telekom tarafından kazanılan ihaleler içerisindeki büyüklüğü sırasıyla yaklaşık %32 ve %44 seviyesindedir. Başka bir deyişle, Türk Telekom tarafından kazanılan ihalelerin yaklaşık ortalama %60’ında, rakiplerin, ilgili müşterilerin yenilenen hizmet taleplerine teklif verme olanağı bulunmaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere Türk Telekom’un teklif verdiği ihale sayısının fazla olması nedeniyle ihaleler her yıl için 20 özel ve 20 kamu şeklinde sınırlandırılmış olduğundan bu oranların aslında daha da düşük olacağı anlaşılmaktadır.
- (73) Son olarak, başvuru sahibi Superonline’ın yıllar itibarıyla VPN hizmetleri pazarında elde ettiği gelir ve abone sayısındaki değişim incelendiğinde (bkz. sırasıyla Tablo 5 ve 14) elde edilen gelir ve müşteri sayısının artırdığı görülmektedir. Dolayısıyla bu durum da kapama etkisinin rakibin faaliyetleri üzerinde daraltıcı bir etki yaratmadığı biçiminde yorumlanabilecektir.
- (74) Bu değerlendirmeler çerçevesinde Türk Telekom tarafından VPN hizmetleri pazarına yönelik uygulanan kampanyalar ve protokol uygulaması dolayısıyla pazarın rekabete kapalı kısmının rekabetçi kaygı yaratacak boyutlarda olmaması nedeniyle kapama etkisinin oluşmadığı anlaşılmaktadır.

1.5.3. Türk Telekom’un Toptan Seviyede Alternatif İşletmecilere 5 Mbps Altında Metro Ethernet Hizmeti Sunmadığı İddiasına İlişkin Değerlendirme

- (75) Başvuruda öne sürülen diğer bir iddia, Metro Ethernet ürününün toptan seviyede alternatif işletmecilere minimum 5 mbps’ten erişime açıldığı, ancak Türk Telekom’un VPN hizmetinin sunumunda daha düşük hızlarda Metro Ethernet teknolojisini kullandığı, bazı ihalelerde 5 mbps altı devreler için Metro Ethernetin zorunlu tutulması dolayısıyla rakip işletmecilerin Türk Telekom karşısında dezavantajlı duruma düştüğüdür.
- (76) Söz konusu duruma benzer iddialar, Kurulun 05.12.2013 tarih, 13-69/938-398 sayılı ve 19.09.2018 tarih,18-33/545-269 sayılı kararlarında incelenmiştir. 05.12.2013 tarihli kararda özetle; Metro Ethernet teknolojisine alternatif olabilecek teknolojiler açısından düşük hız seviyelerinde bakır ve fiber altyapının birbirine ikame olabileceği, 5 mbps altı hızlarda VPN hizmeti sunabilmek için Metro Ethernet yerine Fiberlink ve G.SHDSL yöntemlerinin hem teknolojik hem de ekonomik olarak kullanılabilir durumda olduğu, hem bakır hem de fiber altyapı üzerinden düşük hız kapasitesine sahip teknolojilere erişimin objektif olarak mümkün olduğu ve pazardaki faaliyetlerin sürdürülmesi açısından Metro Ethernet teknolojisinin 5 mbps altında sunulmasının zorunlu olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. 19.09.2018 tarihli kararda ise Kurulun 05.12.2013 tarih ve 13-69/938-398 sayılı kararında ulaşılan sonucun değişmediği, alternatif işletmecilerin VPN hizmetine ilişkin faaliyetleri bakımından Metro Ethernet teknolojisinin zorunlu olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (77) Dosya kapsamında anılan iddia, öncelikle söz konusu kararlar sonrası VPN hizmetinin sunumuna ilişkin olarak pazarda bir değişiklik olup olmadığı sorgulanarak mal vermeyi reddetme çerçevesinde aşağıda değerlendirilmiştir.
- (78) Kılavuz’a göre, sözleşme yapmayı reddetme iddiaları değerlendirilirken ihlalin tespiti için üç koşulun birlikte varlığı aranmaktadır. Bu çerçevede;

- Reddetme, alt pazarda rekabet etmek için vazgeçilmez bir ürüne ya da hizmete ilişkin olmalı,
 - Reddetmenin alt pazarda etkin rekabeti ortadan kaldırması muhtemel olmalı,
 - Reddetmenin tüketici zararına yol açması muhtemel olmalıdır.
- (79) Diğer taraftan, Kılavuz'da, dışlayıcı davranışlara yönelik olarak yapılan değerlendirmenin esasını, hâkim durumdaki teşebbüs davranışının fiili veya muhtemel rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığının incelenmesinin oluşturduğu belirtilmektedir.
- (80) Vazgeçilmezlik koşulu bağlamında, Türk Telekom'un Metro Ethernet ürününü toptan seviyede alternatif işletmecilere 5 mbps'ten aşağı hızlarda erişime açmamasının rekabet hukuku ihlali teşkil edip etmediğini anlamak bakımından, tanımlanan ilgili ürün pazarında Türk Telekom'un hâkim durumda olduğu dikkate alınarak, reddetmeye konu olan Metro Ethernet ürününün VPN piyasasında rekabet edebilmek için objektif olarak gerekli olup olmadığı tespit edilmelidir.
- (81) İlgili ürün pazarına ilişkin değerlendirmede belirtildiği üzere, VPN hizmetinin sunumunda çeşitli teknolojilerin kullanılması mümkündür. Ancak, ilgili teknolojiler, tüketici talebi, maliyet ve sağladıkları yenilik bakımından birbirine ikame nitelikte değildir. İlgili ürün pazarı tespit edilirken bu unsurlar dikkate alınmış ve yapılan değerlendirme sonucunda geleneksel kiralık devreler, Metro Ethernet, Fiberlink, G.SHDSL hizmetleri aynı pazar kapsamında değerlendirilmiştir.
- (82) İlgili teknolojilerin sunumunda kullanılan altyapı (fiber, bakır kablo) farklılaşmaktadır; örneğin Metro Ethernet teknolojisinde fiber altyapı, G.SHDSL teknolojisinde ise bakır altyapı kullanılmaktadır. VPN hizmetinde kullanılan altyapı ve erişim teknolojisine ilişkin tabloya aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 8: VPN Hizmetinin Sunumunda Kullanılan Teknolojiler

Erişim Teknolojisi	Kullanılan Altyapı	Kapasite
xDSL	Bakır kablo	128 Kbps-2 Mbps
Frame Relay	Bakır/Fiber kablo	128 Kbps-2 Mbps
Metro Ethernet	Fiber kablo	5 Mbps – 1 Gbps
ATM	Bakır/Fiber kablo	1 Mbps – 622 Mbps
Fiberlink	Fiber kablo	256 Kbps – 2 Mbps
G.SHDSL	Bakır kablo	128 Kbps – 2 Mbps
Kaynak: Türk Telekom Tarifeler ve Ücretlendirmeler		

- (83) Aşağıdaki tabloda ise Türk Telekom'un ve rakiplerinin 2019 yılında VPN hizmetinin sunumunda alternatif teknolojileri kullanım oranlarına yer verilmektedir:

Tablo 9: 2019 Yılında Teşebbüslerin VPN Hizmeti Sunumunda Kullandıkları Teknolojilerin Oranı (%)

Teşebbüs	Metro Ethernet	xDSL	G.SHDSL	Fiberlink	Leased Line	Radyolink	ADSL	FTTX
Türk Telekom	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Superonline	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone Net	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Turknet	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
T-Systems	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Alfa	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
D-Smart	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TT International	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İş Net	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Veriler								

- (84) Tablodan görüldüğü üzere, 2019 yılında Türk Telekom'un VPN hizmetinin sunumunda % (.....) oranında bakır altyapıyı kullandığı, % (.....) oranında ise fiber altyapı üzerinden Metro Ethernet teknolojisini kullandığı görülmektedir. Bu doğrultuda, Türk Telekom tarafından VPN hizmetinin sunumunda halen bakır ve fiber altyapıya dayalı alternatif teknolojilerin kullanıldığı, bununla birlikte teşebbüsün fiber optik altyapısının yaygınlaşmasına paralel olarak Metro Ethernet teknolojisinin payının yüksek olduğu görülmektedir.
- (85) Yukarıdaki tabloda yer verilen rakiplerin durumuna bakıldığında ise teşebbüslerin VPN hizmetlerinin sunumunda değişen ağırlıklarda Metro Ethernet, G.SHDSL, ADSL gibi alternatif erişim teknolojilerini kullandıkları anlaşılmaktadır. Bu noktada, başvuru konusunun 5 mbps altı Metro Ethernet teknolojisine yönelik olduğu dikkate alındığında düşük hız seviyelerinde bakır kablo ile fiber kablonun fark yaratmadığı hatırlatılmalıdır. Son olarak, ilgili ürün pazarına yönelik BTK'nın yaklaşımı incelendiğinde de bahsedilen Kurul kararlarında varılan sonucu etkileyecek herhangi bir değişikliğin olmadığı görülmektedir.
- (86) 5 mbps altı hızlarda VPN hizmeti sunabilmek için Metro Ethernet yerine Fiberlink ve G.SHDSL yöntemlerinin kullanılması halinde alternatif teşebbüslerin karlı olarak VPN hizmetini sunup sunamayacaklarını ayrıca bir örnek üzerinden analiz etmenin yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede GİB VPN ihalesindeki 5 mbps altı devrelerin Metro Ethernet, G.SHDSL ve Fiberlink olarak sunulması halinde oluşacak toplam maliyet ve karlılık analizinin her bir erişim türü için ayrı ayrı olarak yapılması Superonline'dan istenmiştir. Teşebbüs tarafından sunulan maliyet hesaplamasına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 10: GİB İhalesi Kapsamında 5 Mbps Altı Devrelerin Metro Ethernet, G.SHDSL ve Fiberlink Kullanılarak Sunulması Durumunda Superonline'ın Maliyet ve Karlılık Analizi (TL)

	Metro Ethernet	G.SHDSL	Fiberlink
Toplam Gelir	(.....)	(.....)	(.....)
Toptan Ürün Maliyeti	(.....)	(.....)	(.....)
Altyapı ve Cihaz Maliyeti	(.....) ³⁰	(.....) ³¹	(.....) ³²
Hazine Payı ve Diğer Maliyetler	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Maliyet	(.....)	(.....)	(.....)
Kar	(.....)	(.....)	(.....)
Kar Oranı	(.....)	(.....)	(.....)
Kaynak: Superonline'dan Elde Edilen Veriler			

- (87) Dolayısıyla 5 mbps altı devrelerin Metro Ethernet, G.SHDSL ve Fiberlink olarak sunulması durumunda alternatif işletmecilerin karlı bir şekilde faaliyet gösterebildikleri görülmektedir. Böylelikle, yukarıda işaret edilen Kurul kararlarından bu yana pazardaki rekabet koşullarının değişmediği değerlendirilmektedir.
- (88) 19.09.2018 tarih,18-33/545-269 sayılı Kurul kararında ayrıca Türk Telekom'un, VPN hizmetinin 5 mbps altındaki sunumundan elde ettiği gelirin toplam VPN geliri içerisindeki payı ile Türk Telekom'un VPN hizmetinin sunumunda 5 mbps altındaki devre sayısının toplam VPN devre sayısı içerisindeki payı da incelenmiştir. Kararda, Türk Telekom'un 5 mbps altındaki perakende VPN hizmetinden elde ettiği gelirin toplam VPN geliri içerisindeki payının ve VPN hizmetlerinin 5 mbps altında sunumundaki devre sayısının toplam devre sayısı içerisindeki payının 2018 yılında önceki yıllara göre azaldığı tespit edilmiştir. Teşebbüsün 5 mbps altındaki devre sayısı ve gelirlerindeki düşüşün, aynı zamanda piyasada 5 mbps üzerinde VPN hizmetine

³⁰ Altyapı maliyeti (.....) TL, cihaz maliyeti (.....) TL.

³¹ Altyapı maliyeti (.....) TL cihaz maliyeti (.....) TL.

³² Bkz. dipnot 31.

20-20/267-128

olan talebin arttığına işaret edebileceği şeklinde yorumlanmıştır. Bu kapsamda bir önceki Kurul kararında yapılan analiz 2018 ve 2019 yılları için tekrar yapılmış ve aşağıda gösterilen tablolar oluşturulmuştur:

Tablo 11: Türk Telekom'un 5 Mbps Altı Devre Geliri Analizi

	2018	2019
5 Mbps Altı Fiber Devre Geliri (TL)	(.....)	(.....)
VPN Hizmetinden Elde Edilen Gelir (TL)	(.....)	(.....)
Oran (%)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüsten Elde Edilen Veriler		

Tablo 12: Türk Telekom'un 5 Mbps Altı Devre Sayısı Analizi

	2018	2019
5 Mbps Altı Fiber Devre Sayısı	(.....)	(.....)
Toplam VPN Devre Sayısı	(.....)	(.....)
Oran (%)	(.....)	(.....)
Kaynak: Teşebbüsten Elde Edilen Veriler		

- (89) Tablolardan da görüldüğü üzere 2019 yılında Türk Telekom'un sahip olduğu 5 mbps altı fiber devre sayısının toplam devre sayısı içerisindeki payının 2018'e kıyasla düştüğü; 5 mbps altı fiber devrelerden elde ettiği gelirin toplam VPN geliri içerisindeki payının küçük bir oranda artmakla beraber değer bakımından yine 2018 yılına göre düşüş eğiliminde olduğu görülmüştür. Bu kapsamda bir önceki Kurul kararında belirtildiği üzere ilgili oranlardaki düşüş trendinin güncel durumda da devam ettiği anlaşılmakta ve 5 mbps üzerinde VPN hizmetine olan talebin arttığı değerlendirilmektedir.
- (90) Bu başlık altında incelenen şikayet konusunun esasını, ihaleye çıkan teşebbüslerin 5 mbps altı devreler için Metro Etherneti talep etmeleri ve bu durumun rakip teşebbüsleri dezavantajlı konuma düşürmesi oluşturduğundan ayrıca örnek mahiyetinde 18 adet ihalenin sözleşme ve teknik şartnameleri raportörler tarafından incelenmiştir. Yapılan inceleme sonucunda 18 ihalenin sadece altı adedinde Metro Ethernet şart koşulmakta olup bu altı ihaleden de sadece bir tanesinde 5 mbps altı devre bulunduğu görülmüş, bir diğerinde ise 2 mbps'ye kadar olan 5 mbps altı devrelerin ilgili idarenin onayıyla bakır altyapı kullanılarak sunulabileceği anlaşılmıştır. Yapılan incelemenin 18 adet ihale ile sınırlı olduğu göz önüne alındığında ihale sayısı arttıkça bu oranın daha da düşeceği değerlendirilmektedir.
- (91) Sonuç olarak ilgili kararlardaki yaklaşım benimsenerek 5 mbps altındaki Metro Ethernet ürününün piyasada faaliyet gösterebilmek için objektif olarak gerekli olmadığı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

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