

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2012-2-526 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 12-33/922-281
Karar Tarihi : 14.06.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Prof. Dr. Metin TOPRAK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ,
İsmail Hakkı KARAKELLE, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER : Onur Yelda YÜKSEL, Özgür Can ÖZBEK, Nimet KAVAK

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN :- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.
Turkcell Plaza Meşrutiyet Cad. No:153 34430 Tepebaşı-İstanbul

D. BAŞVURUDA

BULUNAN :- Gizlilik talebi bulunmaktadır.
- Talat KARASAKALOĞLU
Mahfi Bey Sok. No: 3/B Paşabahçe/İstanbul

E. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR :- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.
Turkcell Plaza Meşrutiyet Cad. No:153 34430 Tepebaşı-İstanbul
- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin dağıtım ağında yer alan teşebbüsler

F. DOSYA KONUSU:

- (1) - Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı Kurul kararı ile getirilen yükümlülükler uymadığı ve ayrıca Turkcell İletişim Merkezi-2 adlı yapılanma ile Mavi Noktaları tamamen münhasırlaştırmaya çalıştığı iddiası.
- (2) - 09.07.2008 tarih ve 08-44/603-230 sayılı Rekabet Kurulu kararı ile muafiyet tanınan "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin imzalandığı satış noktaları sayısının artırılacak olmasının 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediğinin tespit edilmesi talebi.
- (3) - Başta Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. olmak üzere, GSM operatörleri tarafından kontörlerin toptan satış fiyatına yapılan zamların perakendeci kâr marjlarını düşürdüğü ve hazırcartların Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. tarafından belirlenen Turkcell Dağıtım Merkezleri (TDM) dışındaki TDM'lerden alınamadığı iddiası.
- (4) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 22.11.2011 tarih ve 7989 sayı ile giren ve gizlilik talebi bulunan başvuruda özetle; Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin (Turkcell) Rekabet Kurulunun 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı kararı ile getirilen yükümlülükler uymadığı, ayrıca TİM-2 (Turkcell İletişim Merkezi-2) adlı yapılanma ile Mavi Nokta'ların tamamen münhasırlaştırılmaya çalışıldığı ifade edilmektedir. Kurum kayıtlarına 03.01.2012 tarih ve 48 sayı ile intikal eden ve Turkcell tarafından yapılan başvuruda özetle, 09.07.2008 tarih ve 08-44/603-230 sayılı Rekabet Kurulu kararı ile muafiyet tanınan "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin imzalandığı satış noktalarının sayısının artırılacak olmasının 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediğinin tespit edilmesi talep edilmektedir. Rekabet Kurumu kayıtlarına 24.01.2012 tarih ve 709 sayı ile intikal eden ve Talat KARASAKALOĞLU

tarafından yapılan başvuruda özetle; başta Turkcell olmak üzere, GSM operatörlerinin kontörlerin toptan satış fiyatına yaptıkları zamların perakendeci kâr marjlarını düşürdüğü ve hazirkartların Turkcell tarafından belirlenen Turkcell Dağıtım Merkezleri (TDM) dışındaki TDM'lerden alınmadığı iddia edilmektedir.

(5) **H. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 22.11.2011 tarih ve 7989 sayı; 03.01.2012 tarih ve 48 sayı; 24.01.2012 tarih ve 709 sayı ile intikal eden başvurular üzerine hazırlanan 23.02.2012 tarih ve 2011-2-526/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu 02.03.2012 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 12-09/283-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan 05.06.2012 tarih ve 2011-2-526/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(6) **I. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;

- 22.11.2011 tarih ve 7989 sayılı başvuruya konu iddialara yönelik olarak Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve dağıtım ağında yer alan teşebbüsler hakkında işlem yapılmasına gerek olmadığı,

- 24.01.2012 tarih ve 709 sayılı başvuruya konu iddialara yönelik olarak Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve dağıtım ağında yer alan teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı,

- Turkcell'in mevcut TİM statüsündeki 1.100 münhasır hizmet/satış noktasına ek olarak 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha yapmayı planladığı durumda "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulları sağladığı,

- Turkcell'in TİM statüsündeki 1.100 nihai hizmet/satış noktasına 505 nihai hizmet/satış noktasını daha eklemesinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında mevcut koşullar altında kötüye kullanma hali oluşturduğuna dair bilgi, belge ve bulgunun bulunmadığı

görüşüne yer verilmiştir.

J. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

J.1.Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turkcell)

(7) 5 Ekim 1993'te kurulan ve 27 Nisan 1998'de T.C. Ulaştırma Bakanlığı ile 25 yıllık GSM lisans anlaşması imzalayan Turkcell'in faaliyet konusu, GSM-Pan Avrupa Mobil Telefon Sistemi ihalesinde öngörülen iş hizmetleri ve PTT kanununa aykırı olmamak üzere, her türlü telefon, telekomünikasyon ve benzeri hizmetler, IMT-2000/UMTS hizmet ve altyapılarına ilişkin yetkilendirme kapsamındaki faaliyetler olarak belirlenmiştir.

J.2.Turkcell'in Dağıtım Ağındaki Teşebbüsler

(8) Turkcell dağıtım ağında; toptan seviyede faaliyet gösteren distribütörler ve Turkcell Dağıtım Merkezleri (TDM), nihai tüketiciye hizmet sunan Turkcell İletişim Merkezi (TİM), Yetkili Turkcell Satış Noktası (YTSN, Mavi Nokta), Turkcell Satış Noktası (TSN) ile elektronik zincir market, benzinlik, market, büfe gibi satış noktaları bulunmaktadır. Bu satış noktalarının dağıtım ağındaki fonksiyonlarına yönelik detaylı bilgi aşağıda sunulmuştur.

J.3. GSM Hizmetleri Pazarında Dağıtım Ağı Yapılanması

(9) Turkcell'in GSM hizmetleri pazarında hizmet ve ürün satışı öncelikle aralarında distribütörlük sözleşmesi bulunan distribütörlerine yapılmaktadır. Turkcell'in distribütörleri dışında herhangi bir satış noktasına ya da kanalına doğrudan satışı bulunmamaktadır. Distribütörler tarafından alınan bu ürünler, TDM'lere, TİM'lere, YTSN'lere, TSN'lere satılmaktadır.

(10) Dağıtım ağında distribütörlerin bir altında, TDM ve TİM'ler yer almaktadır. TİM'ler, Turkcell ile aralarındaki münhasırlık hükmü içeren anlaşmalar çerçevesinde Turkcell SIM kart,

fiziksel kontör kart ve dijital kontörlerin satışı, aktivasyon hizmetleri ve diğer abonelik işlemleri gibi hizmetlerin tüketicilere sunulmasından sorumludurlar. TİM'ler satış yaptıkları ürünleri distribütörlerden temin ederek doğrudan kullanıcılara ve bu noktalardan bir talep gelmesi halinde diğer Turkcell satış noktaları ile market, benzin istasyonu gibi sadece kontör kart satışı yapan perakendecilere sunmaktadır.

- (11) Dağıtım ağının üçüncü kademesinde, münhasır olmayan ve tüketiciye satış yapan nihai satış noktası niteliğindeki YTSN'leri ve TSN'leri içeren bayiler (bunlar alt bayi kanalı olarak da adlandırılmaktadır) bulunmaktadır. YTSN'ler, Turkcell tarafından TSN'ler arasından seçilen ve ilave yetkiler tanınan noktalardır.
- (12) Turkcell dağıtım kanalında mevcut olan üçlü yapıya benzer bir yapı diğer iki GSM operatörü tarafından da kullanılmaktadır.
- (13) Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (Vodafone)'nin dağıtım yapılanmasında GSM hizmet ve ürünleri Vodafone Dağıtım Hizmetleri A.Ş. tarafından toptan seviyede faaliyet gösteren Vodafone Dağıtım Merkezleri'ne (VDM) ve alternatif satış kanallarına¹ sunulmaktadır. Toptan seviyede faaliyet gösteren bu teşebbüsler GSM hizmet ve ürünlerini Vodafone Shop (Cep Merkezi), Vodafone Silver, Vodafone Express ve alt bayi (Vodafone Satış Noktası, VSN) olarak isimlendirilen noktalara satmaktadırlar. Vodafone Shop² münhasır olarak Vodafone ile çalışmakta iken, Silver bayiler ve alt bayiler münhasır olmayan perakende satış noktalarıdır.
- (14) Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. (Avea) dağıtım ağında, diğer operatörlere benzer şekilde toptan seviyede faaliyet gösteren Avea Dağıtım Merkezleri (ADM) mevcuttur. Daha alt seviyede münhasır olarak faaliyet gösteren Avea Dealer olarak da isimlendirilen Avea İletişim Merkezleri (AİM) ile çok markalı satış yapan, alt bayi kanalını oluşturan Avea Satış Noktaları (ASN), anahtarkart bayiler (anahtar bayi) faaliyet göstermektedir.
- (15) Üç operatörün dağıtım ağlarının birbirine paralel bir yapı arz ettiği görülmektedir. Bu yapı kapsamında operatörler nihai tüketiciye hizmet veren bazı teşebbüslerle münhasır çalışmayı tercih etmektedir. Operatörlerin, münhasır çalışmayı tercih ettikleri teşebbüsleri seçerken esas aldıkları kriterler firmanın finansal yapısı, sektördeki güvenilirlikleri, tecrübeleri, sundukları hizmetlerin kalitesi ve mağazalarının konumudur. Diğer taraftan, her bir operatörün çalıştıkları ve nihai tüketiciye hizmet sunan noktalar arasında, münhasır çalışıp/münhasır çalışmama unsuru başta olmak üzere birçok açıdan farklılık olduğu anlaşılmaktadır.
- (16) Aşağıda üç operatörün karşılaştırmalı olarak nihai tüketiciye satış yapan nokta sayıları gösterilmektedir. Nokta sayıları, GSM operatörlerinin kendi ürünlerinin satışını gerçekleştirdiklerini belirttikleri noktaları ifade etmektedir. Bu noktalardan TİM, Vodafone Shop ve AİM, operatörlerin münhasır noktaları olduğu için bu noktalar dışındaki noktalarda kesişme söz konusu olabilmektedir.

¹ Alternatif satış kanalları; VDM'nin dağıtım ağı dışında kalan müşterilere ulaşmak amacıyla oluşturulmuş kanallardır. Kurumsal satış ve zincir mağaza distribütörleri bu kanalda yer almaktadır.

² Vodafone Express'lerin de münhasır çalıştığı ancak Vodafone Cep Merkezi'nden daha küçük mağazalarda satış ve pazarlama yaptığı ve VDAŞ'den mağazaları için dekorasyon desteği aldıkları ifade edilmiştir (sayıları (.....) adettir). Vodafone ile yapılan bayilik sözleşmesi kapsamında Vodafone adına kiralanmış noktalarda hizmet veren Vodafone Store isimli bayiler mevcuttur.

Tablo 1: GSM Operatörlerinin Nihai Tüketiciye Satış Yapan Karşılaştırmalı Nokta Sayıları

Turkcell				
TİM	YTSN	TSN	Elektronik Zincir Market	Benzinlik, Market, Büfe
1.100	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone				
Vodafone Shop	Vodafone Silver	VSN	Elektronik Zincir Market	Benzinlik, Market,,Büfe
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Avea				
AİM	ASN	Anahtar Bayi	Elektronik Zincir Market	Benzinlik, Market,Büfe
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

- (17) Yukarıdaki tabloda yer verilen TİM, Vodafone Shop ve AİM sadece tek bir operatörün ürününü satan (münhasır olarak çalışan) noktalar iken bu noktaların dışında kalan noktalar her üç operatörün de ürününü satabilen, diğer bir deyişle çoklu satış yapan noktalardır.
- (18) Avea ve Vodafone tarafından verilen bilgilere göre, Vodafone Shop ve AİM'lerin TİM'lere benzer şekilde faaliyet gösterdiği, Vodafone Silver'ların ve ASN'lerin işleyiş ve diğer alt bayiler arasından belli kriterlere göre seçilmiş olması bakımından YTSN'lerle benzerlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte Avea ve Vodafone tarafından bu noktaların YTSN'lerden farklı olarak çoklu satış yaptığı, YTSN'lere ise Turkcell baskısı nedeniyle nüfuz edemedikleri belirtilmektedir.
- (19) Tabloda yer alan diğer noktalar ise sayıları on binlerle ifade edilen çoklu satış yapan noktalardır. Turkcell, Avea ve Vodafone dağıtım ağı yapılanmasındaki farklı statüde bulunan satış noktalarının yetkili oldukları ve bu noktalarda gerçekleştirdikleri işlemler de birbiriyle paralellik göstermektedir. Şöyle ki TİM, Vodafone Shop, AİM münhasır çalışan noktalar olarak en fazla sayıda yetki tanınmış noktalardır. Buna karşılık YTSN, Vodafone Silver ve ASN'lerin yetkileri TİM, Vodafone Shop, AİM'lere göre daha sınırlı iken TSN, VSN ve anahtar bayilerde olmayan, aboneliği doğrudan tesis etme, fatura tahsilâtı ve tarife değişikliği³ gibi yetkileri bulunmaktadır. Bu noktaların dışında kalan benzinlik, market, büfe gibi noktalarda sadece kontör satış işlemi gerçekleştirilmekte, operatörler tarafından bu noktalara tanınan herhangi bir yetki bulunmamaktadır. Turkcell tarafından farklı statüdeki noktalara tanınan yetkiler incelendiğinde TİM'ler tarafından gerçekleştirilen işlemlerin 217 kalemde olduğu, bu noktalarda yoğunlukla gerçekleştirilen diğer abonelik işlemlerinin (DAİ) ise 162 kalem olduğu görülmektedir. TSN'ler faturalı/ön ödemeli hat tesisi ve mobil numara taşıma (MNT) için gerekli belgeleri TDM adına toplayabilmekte, aktivasyonlar TSN'nin bağlı olduğu TDM tarafından yapılmaktadır. TİM'ler tarafından taahhütlü cihaz kampanyaları hizmeti verilebilmekte iken bu yetkiler YTSN ve TSN'ler için söz konusu değildir.
- (20) Vodafone tarafından noktalara tanınan yetkiler genel olarak tüm satış noktası türleri için aktivasyon, MNT, çeşitli sair işlemler, abonelik iptal ve fesih işlemleri olarak sıralanmıştır. Bununla birlikte, bu işlemler çerçevesinde tanınan yetkiler farklılaşmaktadır. VDM'ler tarafından hizmet kalitesi, güvenilirlik vb. kriterlere bağlı olarak uygun görülen VSN'ler faturalı/ön ödemeli hat tesisi ve MNT için gerekli belgeleri VDM adına toplayabilmekte, aktivasyonlar VSN'nin bağlı olduğu VDM tarafından yapılmaktadır.

³ Bu yetkiler Turkcell tarafından sunulmaktadır.

- (21) Avea tarafından verilen bilgiye göre, AİM ve ASN'ler arasında tanınan yetkiler bakımından çok büyük bir fark bulunmazken alt bayi statüsünde değerlendirilen anahtar bayilere tanınan yetkilerin sınırlı olduğu görülmektedir. Turkcell ve Vodafone örneğine paralel şekilde, ASN'ler tarafından da faturalı ve ön ödemeli hat tesisi ve MNT işlemi yapılabilmektedir.

J.4. Rekabet Kurulunun İlişkili Kararları

J.4.1. 09.07.2008 tarih ve 08-44/603-230 sayılı Rekabet Kurulu Kararı (TİM Kararı)

- (22) İlgili kararda, Turkcell tarafından "Turkcell Extra Sözleşmesi"ne ilişkin olarak yapılan menfi tespit/muafiyet başvurusu incelenmiştir. Turkcell ile TİM'ler (Turkcell İletişim Merkezi, Turkcell Extra) arasında akdedilen söz konusu sözleşmede, TİM'in imza tarihinden itibaren beş yıl süreyle sözleşme kapsamındaki iş ve işlemlerle ilgili olarak, sadece Turkcell'in ürün, hizmet ve servislerini satmak için aracılık hizmetinde bulunacağı düzenlenmektedir. Kararda bahse konu sözleşmeye, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan şartları taşıması nedeniyle bireysel muafiyet tanınmasına hükmedilmiştir.

J.4.2. 09.10.2008 tarih, 08-57/913-364 sayılı Rekabet Kurulu Kararı (TDM Kararı)

- (23) Turkcell ile Ataçlar İletişim Dağıtım A.Ş. arasında imzalanan ve 56 firma ile de imzalanacak olan tip sözleşme niteliğindeki "Turkcell Dağıtım Merkezi Sözleşmesi"ne bireysel muafiyet tanınması talebinin incelendiği kararda, sözleşmenin bazı hükümlerinin değiştirilmesi koşuluyla sözleşmeye bireysel muafiyet tanınmasına karar verilmiştir.

J.4.3. 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı Rekabet Kurulu Kararı (Soruşturma Kararı)

- (24) Turkcell'in, GSM hizmetleri pazarında sahip olduğu hâkim durumunu, dağıtım ağındaki teşebbüslere yönelik davranışlarıyla kötüye kullandığı iddialarının incelendiği ilgili kararda; Turkcell'in, alt bayi kanalına ve bu kanaldaki Mavi Noktalara yönelik davranışlarıyla, kendisinden bağımsız, tüm operatörlerin ürünlerini satan bir yapının oluşumuna engel olarak ve bireysel muafiyet kapsamına girmeyen dikey anlaşmalar vasıtasıyla alt bayileri fiili olarak münhasırlığa zorladığı tespitlerinde bulunulmuş; bu uygulamalarla 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğinden bahisle teşebbüse idari para cezası verilmiştir. Ayrıca ilgili kararda, Kanun'un 9(1). maddesi uyarınca rekabetin tesisini teminen, nihai satış noktaları ile akdedilen taahhütnamelerin ve bu bayilerdeki dekorasyon, tabela ve satışa yönelik tek tip uygulamaların 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet şartlarını sağlayamayan dikey anlaşmalar statüsünde olduklarına; söz konusu taahhütnamelerden bu hükümlerin derhal çıkarılmasına; sözlü ve fiili baskılarla nihai satış noktalarında rakip tabela asılmaması, mağaza dekorasyonunun tek operatörü yansıtması ve bazı rakip operatör ürün ve hizmetlerinin sağlanmaması gibi uygulamalara son verilmesine; bu hususların Turkcell tarafından dağıtım kanalına etkin bir şekilde duyurulmasına hükmedilmiştir.

J.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) Görüşleri

- (25) Başvurularla ilgili olarak 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 7. maddesinin 2. fıkrası gereğince BTK'dan 30.01.2012 tarih ve 596 sayı; 09.03.2012 tarih ve 1256 sayılı yazılar ile görüş talep edilmiştir. BTK'nın konuya ilişkin görüşleri 20.02.2012 tarih ve 1486 sayı; 02.04.2012 tarih ve 2941 sayılar ile Kurumumuz kayıtlarına intikal etmiştir.
- (26) İlk BTK görüşünde özetle; "... Turkcell münhasır satış noktalarında artışa gidilmesi hususunun tüketiciye olan hizmet çeşitliliğini ve kapsamını artırması hasebiyle faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Zira, ilgili piyasada faaliyet gösteren tüm işletmeciler yurt sathına yayılmış bayi ağlarıyla hizmet göstermekte ve bu kapsamda yaşanan rekabet kullanıcılara verilen hizmet kalitesinin daha da artırılması zorunluluğunu da beraberinde

getirmektedir. Diğer bir deyişle; söz konusu ek satış noktalarının sayısının artırılmasının, aynı zamanda hizmet kalite seviyelerinin de yükseltilmesi koşuluyla, veri gizliliği, abonelik işlemlerinin daha güvenli bir şekilde yapılması, kimlik bilgilerinin tutulmasındaki yanlışların ortadan kaldırılması ve açık hat satışı gibi uygulamaların daha etkin bir şekilde denetlenebilmesi gibi birçok konuda olumlu etki sağlayabileceği mütalaa edilmektedir.” ifadelerine yer verilmektedir.

- (27) Bu görüşte ek olarak, Turkcell tarafından 505 nokta ile daha Turkcell Extra Sözleşmesi imzalanmasını gerekli kılan hallerden biri olarak ifade edilen BTK düzenlemesine atıfla 28.07.2010 tarih ve 27655 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektronik Haberleşme Sektöründe Tüketici Hakları Yönetmeliği’nin ilgili maddeleri sıralandıktan sonra, madde hükümlerine ilişkin olarak “işletmecilerin abonelik sözleşmelerini tanzim ederken tutulması gereken bilgi, belge ve sorumluluklar düzenlenmiş bulunmaktadır. Söz konusu madde hükümleri çerçevesinde her türlü abonelik bilgisi ve işlemlerinde sorumluluğun işletmecide olduğu düzenlenmektedir. Bu kapsamda işletmecinin satış noktalarıyla etkin bir iletişim ağı oluşturup, bu bayileri sürekli kontrol etmesinin önem taşıdığı görülmektedir.” ifadelerine yer verilmiştir. Görüşün sonunda “Ancak bu madde kapsamında işletmecinin satış noktalarında zorunlu olarak ilgili bayinin münhasıran çalışma şartını öngören bir düzenleme bulunmamakta” olduğu beyan edilmiştir.
- (28) 24.01.2012 tarih ve 709 sayı ile intikal eden ve Talat KARASAKALOĞLU tarafından yapılan başvuru üzerine alınan ikinci BTK görüşünde ise konuya ilişkin olarak herhangi bir görüş belirtilmemiştir.

J.6. İddialara ve Başvuruya Yönelik Tespit ve Değerlendirmeler

- (29) Önaraştırma sürecinde Raportörlerce 10.05.2012 tarihinde Turkcell’de, 09.05.2012 tarihinde Şengüller, Baltürk, Aytel ve Ataçlar isimli TDM’lerde yerinde inceleme; gizlilik talepli başvuruda rakip ürün satılmasına ilişkin olarak çeşitli problemler yaşandığı iddia edilen YTSN’lerden bazıları (.....) 23.05.2012 ve 31.05.2012 tarihlerinde ziyaret edilerek görüşme yapılmıştır. Ayrıca Turkcell başvurusu kapsamında TİM statüsüne geçirileceği ifade edilen bazı noktalarla (.....) da 31.05.2012 tarihinde görüşme yapılmıştır. Buna ek olarak 30.05.2012 tarihinde, YTSN olma durumu sona eren Türkiye çapındaki YTSN’lerden bir kısmı ile telefon görüşmesinde bulunulmuştur.

J.6.1. Soruşturma Kararına Uyulmadığı İddiasına Yönelik Tespitler ve Değerlendirilmesi

- (30) Rekabet Kurumu kayıtlarına 22.11.2011 tarih ve 7989 sayılı ile giren başvuruda özetle;
- Turkcell üzerine getirilen ve alt bayilerin münhasırlaştırılmasının önüne geçilmesini temin eden yükümlülüklerin Turkcell tarafından ihlal edildiği,
 - Turkcell’in bazı Mavi Nokta’ların vitrinlerine diğer operatörlerin görsellerinin konulması uygulamasına izin vermediği, görsel uygulamak için ikna edilen Mavi Nokta’ların ise bu görselleri birkaç saat ya da birkaç gün içinde söktüklerinin tespit edildiği, bununla birlikte sınırlı sayıdaki ve Turkcell ile sorun yaşayan bazı Mavi Nokta’ların TDM’lerin telkinlerine karşı çıkararak görselleri kaldırmadığı,
 - Rakip GSM operatörlerinin ürünlerinin satılmasına engel olduğu ve görsellerin asılmasına izin verilmediği yönünde bayi beyanı bulunduğu, bayilerin rakip GSM operatörleri tarafından asılan görselleri kaldırdıklarına ilişkin Türkiye’de farklı illerdeki bayilerin fotoğrafları olduğu, bu delillere dilekçe içinde ve ekinde yer verildiği,
 - Turkcell’in, soruşturma devam ederken ihlal niteliğindeki eylemlerini gizlemeye yönelik tedbirler aldığı, bu kapsamda Turkcell’in önce fiilen tek markalı hale getirdiği

alt bayileri daha sonra kendi savunmasında kullanmak üzere ve göstermelik olarak çok markalı yaptığı, gerekli delilleri topladıktan sonra da bu bayileri eski haline getirdiği,

- Turkcell için rekabet kurallarına uyumun maliyetinin, bu kuralların ihlali halinde tabi olunan yaptırımlardan daha yüksek olduğu, bu yüzden Turkcell'in kuralları ihlal etmeyi tercih ettiği,
- Turkcell'in Haziran 2011 tarihinden itibaren Mavi Nokta bayilerini TiM/TiM-2 adı altında örgütlemek yoluyla 2008 yılında alınan bireysel muafiyet kararı kapsamına sokmaya çalıştığı, böylelikle bu alt bayileri fiilen tek markalı hale getirmeye yönelik eylemleri olduğu,
- "Turkcell Extra Sözleşmesi"ne ilişkin olan bireysel muafiyet kararında, TiM statüsünde faaliyet gösteren 496 adet bayinin Turkcell ile münhasır çalışmasına izin verildiği,
- TiM-2 adlı girişim ile Turkcell'in, GSM işletmecileri için abonelere erişim bakımından kilit öneme sahip olan alt bayi kanalının kendisiyle münhasır çalışmasını sağlamak amacıyla sayıları Turkcell tarafından 1800 olarak ifade edilen Mavi Nokta unvanlı alt bayilerin ilk aşamada 800-1000'ini ve sürecin sonunda da tamamını TiM-2 statüsüne kavuşturmaya çalıştığı, bu amaçla Mavi Nokta'ların katılımının sağlandığı çeşitli toplantılar düzenlendiği,
- Toplantılarda Turkcell tarafından Mavi Nokta'ların rakip ürünleri de satabilecekleri ancak bu duruma sıcak bakılmadığının belirtildiği, rakip ürün satan noktalar ile ileride olumlu değerlendirmeler yapılmayacağı, örneğin iptal önceliği verileceği ya da TiM statüsü verileceği zaman dikkate alınmayacaklarının ifade edildiği,
- Turkcell'in bu noktaları 2008 yılında alınan bireysel muafiyet kararının kapsamı içine sokmaya çalışarak, bahse konu Rekabet Kurulu kararı ile kendisine getirilen yükümlülükleri etkisiz hale getirdiği,
- Mavi Nokta'ların Turkcell tarafından düşünüldüğü gibi büyük bir bölümünün veya tamamının TiM yapılması halinde alt bayi kanalının çok büyük bir ölçüde rakip operatörlere kapanacağı,
- Kararların caydırıcılığının en iyi şekilde sağlanması bakımından 4054 sayılı Kanun'un, idari para cezası yanında "sürelî para cezası" yolunun da işletilmesini öngördüğü, Turkcell'in karardaki hükümleri dolanarak ihlali sürdürdüğü

ifade edilmekte ve 4054 sayılı Kanun çerçevesinde Turkcell hakkında işlem yapılması istenerek, Turkcell'in 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-234 sayılı karar sonrasında da kötüye kullanma niteliğindeki eylemlerine devam ettiğinin tespit edilmesi; Turkcell hakkında Kanun'un 17. maddesi kapsamında sürelî para cezası tesis edilmesi ve bu durumun kamuoyuna etkin bir şekilde duyurulmasına karar verilmesi talep edilmektedir.

- (31) 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı Rekabet Kurulu kararında, rekabetin tesisini teminen, nihai satış noktaları ile akdedilen taahhütnamelerin ve bu bayilerdeki dekorasyon, tabela ve satışa yönelik tek tip uygulamaların 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet şartlarını sağlayamayan dikey anlaşmalar statüsünde olduklarına; söz konusu taahhütnamelerden bu hükümlerin derhal çıkarılmasına; sözlü ve fiili baskılarla nihai satış noktalarında rakip tabela asılmaması, mağaza dekorasyonunun tek operatörü yansıtması ve bazı rakip operatör ürün ve hizmetlerinin sağlanmaması gibi uygulamalara son verilmesine; bu hususların Turkcell tarafından dağıtım kanalına etkin bir şekilde duyurulmasına karar verilmiştir. Dolayısıyla yapılan incelemede, kararda belirtilen

uygulamaların devamı konusunda Turkcell tarafından sürdürülen bir davranış bütünlüğü olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

- (32) Yapılan yerinde incelemelerde anılan soruşturma kararına uyulmadığını gösteren ya da karara uyulmaması yönünde telkin, tavsiye ya da zorlamaya işaret eden bir belgeye ulaşılmamıştır. Turkcell’de yapılan yerinde incelemede elde edilen belgelerden konuyla ilişkilendirilebilecek tek belge 10.03.2012 tarihinde (.....) faaliyet gösteren (.....) TDM’nin “saha aktivite yöneticisi” olan (.....) gönderdiği e-postadır. Bu e-postada “(.....) *teknolojideki avea standını kaldırdığımız için, ADM agresif hareketler sergiliyor. Aldıkları bir kararla ASN'lere Turkcell standına izin vermediklerini söylemişler....Şimdilik ASN'ler bu kararı çok dikkate almamışlar, fakat baskıyı artırırlarsa sıkıntı yaşayabiliriz.*” denilmektedir.
- (33) Yukarıdaki e-postanın (.....) tarafından bilgisine sunulduğu (.....) ise konu ile ilgili e-postasında; “*Avea'nın stratejisini değiştireceğini bekliyorduk zaten. Çünkü son dönemde çok ciddi saha ziyaretlerimizde ASN'lere yöneldik. Öyle ki yeni yaptığımız 7 yetkili noktanın 6'sı ASN. Bayilerle ilişkilerimiz iyi, geçtiğimiz hafta yayınladığımız hem st hem de aktivasyoncularla saha da duyurduğumuz trade destekli kampanyalar ile bu ay Avea hiç beklemediği bir yerden gol yedi. Üstüne üstlük bayiler yani rakip bayiler bu durumdan memnun, korkutma ve tehdit etme stratejisiyle bayilerini tutmaya çalışıyor...Ay sonu aldıkları fiyat aksiyonlarını dün itibari ile aldı ve prepaid yt hattı (.....) liraya düşürdü.*” ifadeleri yer almaktadır.
- (34) Belgedeki ifadeler GSM işletmecilerinin saha ekiplerinin ciddi bir mücadele içinde olduklarını ve birbirlerinin eylemlerine karşı ürün fiyatlarında değişiklik yapmak ya da tedbir almak suretiyle cevap verdiklerini göstermektedir. Bu durum işletmecilerin dağıtım kanallarının sahadaki davranış kalıbını göstermek bakımından önemli olmakla beraber, soruşturma kararına uyulmadığı sonucuna ulaşmak bakımından tek başına yeterli değildir.
- (35) 23.05.2012 tarihinde, 22.11.2011 tarihli ve gizlilik talepli başvuru ekinde belirtilen ve rakip ürünler satılmasına ilişkin olarak çeşitli problemler yaşandığı iddia edilen YTSN'lerden Ankara sınırlarında bulunan (.....) ile görüşme yapılmış, bu satış noktalarında hangi operatörlere ait hangi ürünlerin satıldığı tespit edilmiştir. Bu çerçevede, yedi satış noktasından ikisinde rakip operatörlere ait hiçbir ürün satılmadığı, ikisinde sadece kontör satıldığı, ikisinde hat ve kontör dâhil olmak üzere bütün ürünlerin satıldığı ve rakip operatörlere numara taşındığı, bir noktada ise Avea'ya ait hat ve kontör satıldığı ancak Vodafone'un sadece kontörlerinin satıldığı görülmüştür. Görsel olarak ise (.....)'de Turkcell dışındaki operatörlerin ürünlerinin bulunduğunu gösteren bir bez afiş bulunurken, (.....) vitrininde Vodafone ve Avea logolarının bulunduğu bir sticker yer almış, diğer satış noktalarında ise rakip operatörlere ait herhangi bir görsele rastlanmamıştır.
- (36) Yapılan görüşmelerde hiçbir satış noktası kendilerine Turkcell tarafından rakip ürünlerin satılmaması yönünde bir telkin, tavsiye ya da zorlama olduğunu beyan etmemiştir. Bununla birlikte, satış noktalarından üçü ((.....)) daha önceki dönemlerde rakip ürünlerin satılması konusunda yasaklama, baskılarla karşılaşma gibi durumlar olmasına karşın mevcut durumda böyle bir uygulamanın olmadığını ifade etmişlerdir.
- (37) Satış noktaları tarafından rakip operatörlerin ürünlerinin satılmamasına ilişkin olarak gösterilen sebeplerden biri personel yetersizliği ve bu durum karşısında rakip kampanyalarının takibinin maliyetli olması ve sürdürülememesidir.
- (38) Satış noktaları, Turkcell tarafından yalnızca kendi ürünlerinin satılması halinde söz konusu olabilecek bir TİM olma vaadiyle muhatap olmadıklarını, bu imkânın temelde gösterilen performansla bağlı olduğunu ittifakken belirtmektedir. Ancak Turkcell satışlarındaki performansta problem yaşatabileceği endişesi, TİM olma noktasında bayinin kendisini ispat etme arzusu, tüketicilerin gözünde bir TİM havası oluşturma isteği, Vodafone ve Avea

ürünlerinin ticaretinin kârlı bulunmaması gibi faktörler satış noktalarının ifadelerinde “kendi” inisiyatifleri ile sadece Turkcell ile çalışma sonucunu doğuran sebepler olarak sıralanmaktadır.

- (39) 31.05.2012 tarihinde Raportörlerce (.....) ile görüşme yapılmıştır. Bu YTSN'lerden (.....) Turkcell tarafından TİM statüsüne geçirilecek noktalar olarak belirlenmiştir. Bu üç nokta, YTSN'lere TİM olma imkânının münhasır faaliyet göstermeye bağlandığı iddiasının değerlendirilmesi bakımından örnek teşkil ettikleri için önem arz etmektedir.
- (40) Bu noktalardan (.....) ve (.....) rakip operatörlerin hatları ve kontörlerinin satıldığı görülmüştür. (.....) rakip operatörlere numara taşıma işlemi gerçekleştirilmekte, ancak (.....) bu işlem yapılmamaktadır. (.....) ise rakip operatörlerin sadece kontörleri satılmaktadır. Bu çerçevede, üç satış noktası arasında verilen hizmet bakımından bir yeknesaklık bulunmamaktadır. Bu satış noktalarından (.....) diğer operatörlerin ürünlerini de satmasının önemli olduğunu, sadece Turkcell ürünlerini satması halinde masraflarını karşılayamayacağını belirtirken, (.....) üç operatörün birden tarifelerini takip etmenin çok zor olduğunu, bu sebeple sadece Turkcell ile çalışmayı tercih ettiğini ifade etmiştir.
- (41) Bu noktalarda bulunan görseller de farklılık arz etmektedir. (.....) rakip operatörlerin ürünlerinin satıldığına dair büyük bir bayrağın bulunmasının yanı sıra Vodafone standı hizmet vermekteyken, (.....) camda asılı bulunan Avea ve Vodafone görselleri mevcuttur⁴. (.....) ise rakip operatörlere ait herhangi bir görsel bulunmamaktadır. (.....) ve (.....) tarafından, Rekabet Kurulu kararına kadar diğer operatörlerin ürünlerinin satılmaması yönünde baskı ve telkin söz konusu iken kararın ardından böyle bir durumun yaşanmadığı ifade edilmiştir.
- (42) Yukarıda sayılan üç satış noktasıyla yapılan görüşmeler sonucunda, TİM statüsüne geçiş değerlendirmeleri bakımından, Mavi Nokta'ların katıldığı toplantılarda YTSN'lerin rakip ürünler satmasına olumsuz bakılacağı ya da TİM statüsü verilirken bu noktaların dikkate alınmayacağını aktarıldığı iddialarının, yapılan tespitler ile tam olarak örtüşmediği anlaşılmıştır.
- (43) 31.05.2012 tarihinde yapılan (.....) görüşmesinde ise bayinin YTSN olarak faaliyet gösterdiği ve rakip operatörlerin sadece kontörlerini sattığı ifade edilmiştir. Henüz iki aydır YTSN olarak faaliyet gösteren teşebbüs kendisine Turkcell tarafından herhangi bir müdahalede bulunulmadığını beyan etmiştir.
- (44) 31.05.2012 tarihinde yapılan bir diğer görüşmede, satış noktası gizlilik talebinde bulunmuştur. Teşebbüs Turkcell tarafından rakip operatörlerin ürünlerinin satılmaması yönünde baskı uygulandığını ve bu sebeple rakip operatörlerin ürünlerini satamadığını ve görsellerini bulundurmadığını ifade etmiştir. Satış noktasına göre bağlı olduğu TDM tarafından, BTK ve Rekabet Kurumundan yetkililer geldiğinde “rakip ürünleri satıyorum ama elimde yok” gibi beyanlarda bulunulması konusunda yönlendirme yapıldığı; satış noktasına göre diğer ürünlerin satılması halinde prim vb. diğer faydalardan mahrum kalınacağı; Turkcell merkezinden yayınlanan sinyallerin fiili durumu yansıtmadığı; bununla birlikte bayinin, rakip ürünü satmayı fiilen denemediği belirtilmiştir.
- (45) 30.05.2012 tarihinde, Türkiye çapındaki, YTSN olma durumu sona eren satış noktalarından bir kısmı ile Raportörlerce telefon görüşmeleri yapılmıştır. Bu noktaların beyanları, hâlihazırda Turkcell ile çalışmadıkları için önemlidir. YTSN'liği sona eren bayilerin listesi Turkcell tarafından sunulmuştur. Bu listeden bayiliğin sona ermesi soruşturma gerekçeli kararının tebliğinden sonraya denk gelen noktalardan (.....) ile telefon görüşmeleri yapılmıştır.

⁴ Bu iki görselden birinin Turkcell tarafından sağlandığı belirtilmiştir.

- (46) Bu noktalarla ilgili olarak öncelikle belirtilmesi gereken husus, rakip operatör ürünlerini satmasına bağlı olarak YTSN'liğinin Turkcell tarafından iptal edildiğini beyan eden hiçbir satış noktası olmamasıdır. Söz konusu satış noktalarından bir kısmı rakip operatörle çalışmaya başlamış; bir kısmı zarar etmesi, Turkcell'in YTSN'lik ile ilgili vaatlerini yerine getirmemesi, TDM'ler tarafından konulan yüksek hedeflere ulaşmanın zor olması ve özel durumlar gibi nedenlerle sektördeki faaliyetini kendi isteğiyle sona erdirmiştir.
- (47) Bu teşebbüslerle yapılan görüşmelerin mevcut dosya açısından önemli olan yanları rakip operatör ürünlerini satmasına bağlı olarak YTSN'liğinin Turkcell tarafından iptal edildiğini beyan eden hiçbir satış noktasının olmaması ve karar sonrası dönemin Turkcell uygulaması bakımından farklılık içerdiğini belirten (karar sonrasında rakip ürün satılabileceği yönünde bilgilendirildikleri) görüşlerin bulunmasıdır. Bu sebeple, YTSN'liği sona eren bayiler ile yapılan telefon görüşmeleri çerçevesinde, Turkcell tarafından 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı soruşturma kararının gereklerinin yerine getirilmediği yönünde bir bulguya ulaşılmamıştır.
- (48) Soruşturma kararına uyulup uyulmadığı bakımından değerlendirilmesi gereken diğer bir husus, Turkcell tarafından dağıtım ağına yapılan bildirim, gönderilen sinyal ve hatırlatmalardır. Buna göre yerinde incelemede TDM'lerde bulunan ve yerinde inceleme akabinde TDM'ler tarafından sunulan belgelerden "BİLDİRİM" başlıklı dokümanlarda kararın sonucuna yer verilmekte ve *"Bu gerekliliğin yerine getirilmesini teminen tarafınıza taahhütname vermiş YTSN'lere söz konusu taahhütnamelerin 2'nci ve 3'üncü maddeleri ile 4'üncü maddesinde geçen "TDM'nin sağlayacağı tüm malzemelerin gösterilecek şekil ve yönde kullanacağımıza..." ilişkin ibareye dair her türlü talep haklarından, Karar aleyhine yargı mercilerince iptal yahut yürütmeyi durdurma kararı verilmediği müddetçe, feragat edildiğinin ekteki şekle uygun olarak işbu bildirim tarafınızca tebellüğünü müteakip en geç 5 (beş) iş günü içinde yazılı olarak ve ilgili YTSN'yi temsile yetkili kişinin imzası karşılığında bildirilmesi gerekmektedir.*

Bunun gibi, Karar'da öngörülen söz konusu yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin takip ve tespit edilebilmesi için, tarafınızca daha evvel taahhüt vermiş YTSN'lere yapılan bildirimler ve bu bildirimler sonucu alınan neticeler hakkında Şirketimize raporlama yapılması ve aktarılan tüm bu sürecin ivedilikle yerine getirilmesi gerekmektedir.

Nihayet, işbu bildirimimizi müteakiben YTSN'ler veya başkaca bir alt bayiden yukarıda yer verilen ifadeleri içerir herhangi bir taahhütname alınmaması gerektiğini, taahhütnamenin anılan maddeleri ve ibare dışında geçerliliğini koruyacak hükümlerinin YTSN'lerde rakip ürün ve hizmetlerinin satışının engellenmesi anlamında yorumlanmayacağını, yazılı veya fiili olarak Karar hilafına bir uygulama olması durumunda aleyhinize her türlü zarar, ziyan ve dava hakkımızın saklı olduğunu bildiririz." denilmektedir.

- (49) Bu bildirimle Turkcell tarafından TDM'lere soruşturma kararının uygulanması bakımından gerekli duyurunun yapılması hedeflenmekte, bildirimi alan TDM'lerin de buldukları bölgedeki YTSN'lere, temsile yetkili kişinin imzası karşılığında bildirimde bulunmaları beklenmektedir.
- (50) Buna ek olarak Turkcell'de yapılan incelemede Satış Destek Ekibi tarafından Turkcell Saha Satış Yönetimi'ne gönderilen *"Rekabet Kurulu Kararı ile İlgili Hatırlatma"* başlıklı 07.05.2012 tarihli bir e-posta bulunmuştur. Bu e-postada Rekabet Kurulunun 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı kararının *"nihai satış noktaları ile akdedilen taahhütnamelerin ve bu bayilerdeki dekorasyon, tabela ve satışa yönelik tek tip uygulamaların 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet şartlarını sağlayamayan dikey anlaşmalar statüsünde olduklarına; söz konusu taahhütnamelerden bu hükümlerin derhal çıkarılmasına; sözlü ve fiili baskılarla nihai satış noktalarında rakip tabela asılmaması, mağaza dekorasyonunun tek operatörü yansıtması ve bazı rakip operatör ürün ve*

hizmetlerinin sağlanmaması gibi uygulamalara son verilmesine; bu hususların Turkcell tarafından dağıtım kanalına etkin bir şekilde duyurulmasına” şeklindeki hükmü hatırlatılmış ve aşağıdaki hususlara yer verilmiştir:

- (51) *“Bu karar gereği olarak bu karar kapsamında değerlendirilen taahhütname metinlerinden yukarıda değinilen ifadelerin çıkarılmasına yönelik çalışmalar başlatılarak, bu kapsamda şirketimiz tarafından Turkcell Dağıtım Merkezleri konu hakkında bilgilendirilmiş ve söz konusu TDM’lerin ilgili satış noktalarına gerekli bilgilendirmeleri yapmaları sağlanmıştır.*
- (52) *Piyasa kaynaklı edinilen duyumlardan diğer bir mobil işletmecinin bayilerden Şirketimiz hakkında doğru olmayan beyanlar topladığı anlaşılmıştır. Bu asılsız beyanların Rekabet Kurumu nezdinde Şirketimiz uygulamaları hakkında yanlış bir izlenim yaratmak amacıyla kullanılma ihtimali bulunduğundan benzer uygulamalar ile karşılaşılması halinde gerekli tedbirlerin alınabilmesi amacıyla konuyu derhal yöneticiniz ile paylaşmanız gerekmektedir.”*
- (53) Bir TDM olan Baltürk’te yapılan incelemede, 29 Şubat (2012) tarihine kadar YTSN’lere imzalatılarak TDM’de saklanması istenen taahhütname örneğini içeren bir e-posta tespit edilmiştir. E-posta ekinde yer alan taahhütnamenin 2. maddesinde aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:
- “Bu taahhütnamenin TURKCELL ürün ve hizmetleri dışındaki İşletmeci ürün ve hizmetlerinin sunulmaması yönünde bir düzenleme getirmediğini; mağazalarımızda diğer İşletmecilerin marka ve ürün tanıtımlarını yansıtan tabela, pano, yapıdırma, logo vs. görsellerin asılması/bulundurulması ve mağaza içerisinde konumlandırılması veya bunların konumlandırılmasına ilişkin yapacağımız değişikliklerin kendi tasarrufumuzda olduğunu bildiğimizi...”* (kabul, beyan ve taahhüt ederim).
- (54) Bu çerçevede, soruşturma kararı uyarınca değiştirilen taahhütnamelerin YTSN’lere ve TSN’lere teslim edildiğine ilişkin tutanak örnekleri Ataçlar ve Baltürk TDM’leri tarafından da sunulmuştur.
- (55) Turkcell tarafından 06.06.2011 tarih, 11-34/742-230 sayılı Rekabet Kurulu kararına uyulmadığı iddiasına ilişkin olarak yapılan incelemeleri; Turkcell ve dört TDM’de yerinde inceleme; başvuruda yer alan ve rakip ürünlerin satılmasına ilişkin sorun yaşandığı iddia edilen noktaları ziyaret ve görüşme; Turkcell tarafından yapılan başvuruda TİM statüsüne geçirileceği ifade edilen noktaları ziyaret ve görüşme; YTSN’liği sona eren noktalar ile telefon görüşmesi şeklinde özetlemek mümkündür. Yapılan incelemelerde, rakip ürünlerin bulundurulması ya da görsellerin kullanılması konusunda gerek fiiliyat (ürünlerin ya da görsellerin bulunması) gerek buna ilişkin izahat bakımından farklılıklar olduğu tespit edilmiştir. Şöyle ki satış noktaları arasında rakip operatörlerin faturalı ve ön ödemeli hatlarını satan, diğer operatörlere numara taşıma hizmeti sunan noktalar olduğu gibi, Avea ve Vodafone’un sadece kontörlerini satan ya da hiçbir ürününü bulundurmeyen noktalar da bulunmaktadır. Rakip ürünlerin satışını yapmayan noktalardan çoğu bu konuyu maliyet, personel yetersizliği ve kârlılık endişesi gibi sebeplerle açıklamışlardır. YTSN’liği sona eren noktalar arasında ise rakip ürünlerin satılması gerekçesiyle yetkisi iptal edilmiş olan bulunmamaktadır.
- (56) Ziyaret edilen satış noktalarındaki görseller açısından ise çoğunlukla Turkcell’e ait görsellerin kullanıldığı belirtilmelidir. Bununla birlikte, görsel kullanımı konusunda Turkcell tarafından herhangi bir kısıtlama getirildiği yönünde bir beyanda bulunulmamıştır. Yerinde incelemede elde edilen taahhütnamede de YTSN’ler tarafından diğer işletmecilerin ürünlerinin sunulmaması yönünde bir düzenleme olmadığı görülmektedir.
- (57) 31.05.2012 tarihinde ziyaret edilen ve gizlilik talebinde bulunan YTSN’nin beyanı farklılık göstermektedir. Söz konusu bayi, rakip operatörlerin ürünlerini satmamasını ve görsellerini bulundurmamasını doğrudan Turkcell tarafından uygulanan baskıya bağlayan şekilde

açıklamalarda bulunmuştur. Ancak bu noktanın beyanının tersine rakip operatör görsellerini ve ürünlerini bulundurduğu fiilen tespit edilen noktaların varlığı, bu fiili tespitin yapıldığı noktalardan bazılarının TİM statüsüne geçirilecek olması dikkate alındığında, bu beyan Turkcell'in soruşturma kararına uymamak yönünde genel bir strateji izlediği konusunda yeterli bulunmamıştır.

- (58) Sonuç olarak Turkcell'in 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı Rekabet Kurulu kararına uymadığına yönelik bilgi ve bulgunun mevcut olmadığı kanaatine varılmıştır.

J.6.2. Pasif Satışın Engellendiği İddiasına Yönelik Tespitler ve Değerlendirilmesi

- (59) Rekabet Kurumu kayıtlarına 24.01.2012 tarih ve 709 sayı ile intikal eden, Talat KARASAKALOĞLU tarafından yapılan başvuruda özetle; başta Turkcell olmak üzere, GSM operatörlerinin kontörlerin toptan satış fiyatına yaptıkları zamların perakendeci kâr marjlarını düşürdüğü ve hazırcartların Turkcell tarafından belirlenen TDM dışındaki TDM'lerden alınmadığı iddia edilmektedir.
- (60) Başvuruda ileri sürülen ilk husus olan, GSM operatörlerinin ürün fiyatını artırmaları nedeniyle bayi kârlarının azalması konusunun, her teşebbüsün kural olarak kendi satış fiyatını belirleme serbestisinin bulunduğu prensibi çerçevesinde, 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceği kanaatine ulaşılmıştır.
- (61) Pasif satışların engellenmesi konusu ile ilgili olarak bu hususta TDM sözleşmelerindeki ilgili madde, yerinde incelemede tespit edilen konular, Turkcell'den ve TDM'lerden iddialara yönelik olarak gönderilen belgeler incelenmiş, YTSN'lerle yapılan görüşmelerde bu konuda bilgi alınmıştır.
- (62) Turkcell ile TDM'ler arasında akdedilen TDM sözleşmesine 09.10.2008 tarih, 08-57/913-364 sayılı Rekabet Kurulu kararı ile bireysel muafiyet tanınmıştır. Sözleşmenin 4.2.19. maddesi "*TDM, Ek-3'te belirlenen coğrafi bölge dışında kendilerine münhasır bölge atanmış diğer TDM'lerin bölgelerindeki TSN'lere aktif satış yapamaz. Pasif satışlara ilişkin herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır.*" şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla, dağıtım sisteminde pasif satışının sözleşmeler yoluyla yasaklanmadığı anlaşılmaktadır.
- (63) Turkcell ve TDM'lerde yapılan yerinde incelemelerde konu ile ilgili bir ihlale işaret edebilecek nitelikte bir belge ya da bilgiye rastlanmamıştır. YTSN'ler ile yapılan görüşmelerde, satış noktalarının hemen hemen tamamı çalıştıkları TDM dışında bir TDM'den ürün tedarik edebilmelerinin mümkün olduğunu, ancak ilgili TDM'lerin haftada 2-4 defa kapılarına kadar gelerek ihtiyaçları olan ürünleri sağladıklarından bahisle bu tip bir taleplerinin söz konusu olmadığını dile getirmişlerdir. Ayrıca bazı satış noktaları da çantacı diye tabir edilen satış kademesi tarafından kendilerine ürün sağlandığını ifade etmiştir. Diğer taraftan yerinde incelemede bazı TDM'ler tarafından satış yaptığı bölge dışındaki satış noktalarından bu yönde bir talep gelmediği ifade edilmiştir. Buna ek olarak, bir TDM tarafından herhangi bir bölge sınırlaması olmadığı da belirtilmiştir.
- (64) Bu hususta ifade edilmesi gereken diğer bir nokta ise, son dönemde dijital kontör satışlarının fiziksel kontör satışlarına göre ağırlık kazanmış olmasıdır. Bu durum karşısında dijital kontör alımları belirli bir TDM üzerinden gerçekleştiği için pasif satış ihtiyacı kendiliğinden azalmaktadır.
- (65) Yapılan açıklamalara ek olarak, Turkcell ve yerinde inceleme yapılan TDM'ler tarafından pasif satış örneklerini içeren faturalar ve listeler sunulmuştur. Turkcell tarafından "*kısa sürede yapılan çalışma neticesinde*" kaydıyla, örnek kabilinden sunulan faturalar 2010-2011-2012 yıllarında gerçekleşmiş 83 adet işlemi belgelemektedir. Bu faturalara ilişkin olarak aşağıdaki tabloda yer verildiği üzere bilgilerin toplu sunumunu yapmak mümkündür.

Tablo 2: Turkcell Tarafından 2010-2011-2012 Yıllarına İlişkin Sunulan Pasif Satış Örnekleri

TDM	Tutar	Pay (%)
(.....)	(.....)	97,36
(.....)	(.....)	0,47
(.....)	(.....)	0,34
(.....)	(.....)	0,39
(.....)	(.....)	0,06
(.....)	(.....)	0,13
(.....)	(.....)	1,24
Toplam	(.....)	100,00

- (66) Yukarıdaki tablo incelendiğinde, 2010-2012 yılları arasında toplam (.....) TL'lik pasif satışın Turkcell tarafından belgelendirildiği görülmektedir. Söz konusu tabloda dikkat çekici bir husus, sunulan pasif satış örneklerinin tutar olarak %97,36'sının tek bir TDM'den (.....) kaynaklanmasıdır.
- (67) (.....) tarafından ayrıca sunulan pasif satış örneklerini gösteren liste 2010 yılına ait 36 adet işlemten oluşan (.....) TL'lik pasif satışı, 2011 yılına ilişkin olarak ise 72 adet işlemten oluşan (.....) TL'lik pasif satışı içermektedir.
- (68) (.....) tarafından, yukarıda da belirtildiği gibi, herhangi bir bölge sınırlaması olmadığı ifade edilmiş, bu kapsamda 2010-2011 yılına ait tüm satışlar listelenmiştir. Söz konusu listeden, YTSN ve TSN olmak üzere satış yaptığı toplam nokta sayısının (.....) olduğu anlaşılmaktadır. Tüm satışların sunulduğu listelerden 2010-2011 yılına ait satış yaptığı nokta sayısının ise sırasıyla yaklaşık (.....) ve (.....) nokta olduğu görülmekte, bu satış noktaları arasında bakkal gibi farklı satış noktalarının da olduğu anlaşılmaktadır. Bu bilgi doğrultusunda sunulan listedeki nokta sayısının, bölgedeki YTSN ve TSN sayısından fazla olması ilgili TDM'nin pasif satış yaptığı konusunda kesin bir yargıya götürmemekle birlikte, bu olasılığı gündeme getirmektedir.
- (69) (.....) tarafından da 2010-2011-2012 yıllarına ilişkin olarak toplamları (.....) TL olan dört adet pasif satış örneğini gösteren fatura ibraz edilmiştir. (.....) tarafından, satış yaptığı bölge dışından herhangi bir talep ile karşılaşılmadığı belirtilerek pasif satış örneği sunulmamıştır.
- (70) Turkcell tarafından sadece 2011 yılında (.....) TL'lik fiziksel kontör satışı yapılmıştır. Turkcell ve TDM'ler tarafından 2010-2011-2012 yıllarına ilişkin olarak sunulan ancak yapılan tüm pasif satışlar anlamına gelmeyen örneklerin tutarı ise (çifte sayım yapma riski de ihmal edilerek) (.....) TL'dir. Bu toplam 2011 yılı satışlarının %0,67'sini oluşturmaktadır. Dolayısıyla örnek olarak sunulan pasif satış miktarının toplam satışın küçük bir bölümünü oluşturduğu görülmektedir.
- (71) Pasif satış uygulamasının sözleşmelerde yasaklanmaması, oluşturulan dağıtım ağının satış noktalarının ihtiyaçlarını karşılar nitelikte olması, bunun sonucu olarak satış noktalarının bölgelerindeki TDM dışında bir TDM'den ürün alım talebinin kısıtlı olması ve pasif satış örneklerinin görülebilmesi gibi faktörler de konuyla ilgili değerlendirme bakımından önem taşımaktadır. Bu çerçevede yapılan inceleme sonucunda Turkcell tarafından dağıtım ağında pasif satışların engellendiğine dair herhangi bir bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır.

J.6.3. Turkcell Başvurusu ve İlişkili İddialara Yönelik Tespitler ve Değerlendirilmesi

- (72) Rekabet Kurumu kayıtlarına 03.01.2012 tarih ve 48 sayı ile intikal eden ve Turkcell tarafından yapılan başvuruda, Rekabet Kurulunun 09.07.2008 tarih ve 08-44/603-230 sayılı kararıyla muafiyet tanınan "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin ek 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha yapılmasının 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediğinin tespit edilmesi talep edilmektedir.

J.6.3.1. 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesi Çerçevesinde Değerlendirme

- (73) Turkcell'in 505 nihai hizmet/satış noktasıyla daha yapmayı planladığı, "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin 4.A.11. maddesinde Turkcell Extra'ya (TİM) sözleşmenin imzalandığı tarihten itibaren beş yıl süre ile sadece Turkcell'in ürün, hizmet ve servislerini satmak için aracılık hizmetinde bulunmak ve Turkcell'in ürün, hizmet ve servislerini sunmak zorunluluğu getirilmiştir.
- (74) Münhasırlık içeren ve Turkcell Extra'nın beş yıl süreyle rakiplerin ürün ve hizmetleri için aracılık etmesini ya da bunları sunmasını yasaklayan bu hüküm 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamındadır. Turkcell'in BTK verilerine göre abone sayısı ve GSM hizmetleri geliri bakımından GSM hizmetleri pazarında pazar payı %40'ın üzerinde olduğundan, "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin 2002/2 sayılı Tebliğ'in sağladığı muafiyetten yararlanma olanağı bulunmamaktadır. Bu nedenle sözleşmenin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

J.6.3.2. 4054 Sayılı Kanun'un 5. Maddesi Çerçevesinde Değerlendirme

- (75) Turkcell'in 505 nihai hizmet/satış noktasıyla daha "Turkcell Extra Sözleşmesi"ni yapacak olmasının, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşullar bakımından değerlendirmesine geçilmeden önce, Rekabet Kurulu tarafından bu sözleşmelere bireysel muafiyet tanınan 2008 yılından bu yana pazarda ortaya çıkan gelişmelere aşağıda yer verilmiştir.

J.6.3.2.1. Pazardaki Gelişmeler

- (76) 2008 yılından bu yana pazarda ortaya çıkan başlıca gelişmeler ara bağlantı ücretlerinin düşürülmesi, numara taşınabilirliğinin mümkün olması ve üçüncü nesil (3N) hizmetlere geçiş başlıkları altında değerlendirilmiştir.

J.6.3.2.1.1. Ara Bağlantı Ücretlerinin Düşürülmesi

- (77) Arabağlantı ücreti, elektronik haberleşme sektöründe iki operatör arasında yapılan görüşmelerde çağrıyı başlatan işletmeci tarafından diğer işletmeciye ödenen ücreti ifade etmektedir. Ücretler, işletmeciler arasında asimetrik olarak belirlenmekte /düzenlenmektedir. Asimetrik arabağlantı ücretleri farklı işletmeciler için farklı referans ücretler belirlenmesi anlamına gelmektedir.
- (78) Ülkemizde en sonuncusu 01.04.2010 tarihinde olmak üzere mobil arabağlantı ücretleri 9 defa düzenlenmiştir. Bu süreçte, ilk düzenlendiğinde (01.10.2004) dakika başına çok daha yüksek seviyelerde olan arabağlantı ücretleri önemli ölçüde düşmüştür.
- (79) Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi uygulamasından beklenen temel faydalar, mobil iletişim pazarında rekabetin artırılması ve perakende tarifelerin düşmesi ile tüketici refahının artışı olarak ifade edilmektedir. Arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi piyasada ortaya çıkabilecek aksaklıkların bertaraf edilmesini hedeflemektedir. Ayrıca, toptan seviyede arabağlantı ücretlerinin düşmesi ile perakende ücretlerin de (arama ücretlerinin) düşmesi beklenmektedir. Nitekim mevcut durumda ara bağlantı ücretlerinin düşmesi sonucunda, tarife ve paket çeşitliliği artmakta, işletmecilerin çıkarmakta olduğu tarifelerin önemli bir kısmı "her yöne" konuşmalar için tek bir ücret (flat rate) içermekte ve tüketiciye yansıyan perakende fiyatlarda düşüş sağlanmaktadır. Ara bağlantı ücretlerinin düşmesi ağ etkisini de azaltarak pazardaki rekabete katkıda bulunmaktadır.

J.6.3.2.1.2. Numara Taşınabilirliğine Geçiş

- (80) Numara taşınabilirliği; genel olarak abonelerin numarasını değiştirmeden hizmet aldığı işletmeciyi, adresini veya aldığı hizmetin türünü değiştirebilmesi olarak tanımlanmaktadır. Numara taşınabilirliğinin bir çeşidi olan mobil numara taşınabilirliğinde ise mobil aboneler numaralarını değiştirmeden işletmecilerini değiştirebilmektedir.

12-33/922-281

- (81) 2008 sonu itibariyle numara taşınabilirliği tüm Avrupa ülkelerinde uygulamaya geçmiş bulunmaktadır. Ülkemizde 9 Kasım 2008 tarihi itibariyle mobil numara taşınabilirliği uygulamaya geçmiştir.
- (82) Mobil numara taşınabilirliği uygulamasına geçiş ile beklenen iki temel fayda bulunmaktadır. Bunlar i) işletmeci değiştirme maliyetlerinin ve perakende tarifelerin düşmesi ile tüketici refahının artışı ii) Mobil iletişim pazarında rekabetin artırılmasıdır. Ayrıca geçiş maliyetlerinin düşmesi tüketicinin marka bağımlılığını/sadakatinin azaltan bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.
- (83) Bugün gelinen noktada, 43.573.168 kez uygulamadan yararlanılmıştır. Türkiye’de 65,8 milyon mobil abone olduğu düşünüldüğünde abonelerin yaklaşık %66,7’sinin numarasını taşıdığı anlaşılmaktadır. 2012 yılı birinci üç aylık dönemde taşınan numara sayısı bir önceki üç aylık döneme göre %6,8 oranında azalarak yaklaşık 3,6 milyon olarak gerçekleşmiştir. Mobil numara taşınabilirliği hizmeti ile 2012 yılı birinci üç aylık dönemde Avea yaklaşık 134 bin, Vodafone yaklaşık 176 bin abone kazanırken, Turkcell ise yaklaşık 310 bin abone kaybetmiştir.

J.6.3.2.1.3. Üçüncü Nesil (3N) Hizmetlerin Sunulmaya Başlanması

- (84) Ülkemizde 3N hizmetleri 2009 yılının Temmuz ayından itibaren sunulmaya başlanmıştır. 3N teknolojisi, ses, data, video aktarımı ve uzaktan yönetim gibi gelişmiş multimedya özellikler ile e-posta, web sayfası görüntüleme, faks çekme, videokonferans yapma gibi işlevler sunan ve mobil olarak yüksek hızda internet erişimi sağlayan bir teknolojidir. Büyük ölçüde cep telefonu ile ilişkilendirilse de 3N teknolojisi yalnızca cep telefonlarında kullanılan bir teknoloji olmayıp, diğer mobil cihazlarla da kullanılabilir.
- (85) BTK verilerinden, 3N hizmetlerinin sunulmaya başlandığı 2009 yılından bu yana, bu hizmetlerden faydalanmakta olan abone sayısında önemli bir artış yaşandığı ve bu durumun 3N hizmetleri kullanıcı sayısının toplam mobil abone sayısına oranına da yansıdığı anlaşılmaktadır. 2011 yılı sonu itibariyle mobil abonelerin yaklaşık yarısının aynı zamanda 3N hizmeti de aldıkları görülmüştür. Türkiye 2011 sonu itibariyle 3N hizmetlerinden faydalanan abone oranında %48’i yakalayarak, AB ortalamasının üzerine çıkmıştır.
- (86) 3N teknolojisine geçiş operatörler için bir yandan yeni hizmetlerin sunumu anlamına gelirken bir yandan da klasik anlamdaki GSM hizmet kalitesinin yanı sıra 3N teknolojisiyle bağlantılı hizmetlerin kalitesinin de bir rekabet unsuru olarak devreye girmesine yol açmıştır. Ayrıca bu hizmetlerden faydalanan kullanıcıların sayısındaki artış bu hizmetlerin diğer standart GSM hizmetleriyle karşılaştırıldığında GSM operatörleri için katma değeri daha yüksek hizmetler olmasından dolayı önemlidir. Dolayısıyla, 2009 yılından bu yana pazarın genel yöneliminin katma değeri görece yüksek ürün ve hizmetlere doğru olduğu söylenebilecektir.

J.6.3.2.1.4. Pazar Verilerine İlişkin Gelişmeler

- (87) Pazarın bazı verilerine ilişkin gelişmeler bakımından öncelikle Türkiye’de mobil abone sayısının ve penetrasyon oranlarının gelişimine bakılmasında fayda bulunmaktadır. BTK verilerinden, 2006 yılından 2008 yılına artış trendinde olan abone sayısında 2008 yılından sonraki iki yılda önemli düşüş yaşandığı, bunun arabağlantı ücretlerinin düşürülmesi ve numara taşınabilirliği ile birlikte operatörler tarafından sunulan “her yöne” tarifeler sonucunda kullanıcıların ikinci aboneliklerini iptal ettirmelerinden kaynaklandığı; 2010 yılından 2011 yılına pazarın abone sayısı bakımından yeniden büyüme eğilimine girdiği; 2011 yılı sonu itibariyle Türkiye’de yaklaşık %89 seviyesinde olan mobil penetrasyon oranının ise ortalama olarak AB ülkelerinde %126 olduğu ve işletmecilerin elde ettikleri net satış gelirlerinin düzenli olarak yükselme eğiliminde bulunduğu anlaşılmıştır.

- (88) 2008 yılından bu yana operatörlerin elde ettiği net satış gelirleri ve bu kriter bakımından pazar payları incelendiğinde, Turkcell'in net satış gelirleri bazında pazar payında gerileme yaşadığı görülmektedir. Teşebbüsün 2008 yılından 2011 yılına bu açıdan 10 puanlık pazar payı kaybettiği ve 2011 yılı itibariyle %52 oranında pazar payına sahip olduğu, bunun karşısında, rakiplerinin (Vodafone'un 6; Avea'nın 4 puan olmak üzere) pazar paylarını artırdıkları ve 2011 yılı itibariyle sırasıyla %28 ve %20 pazar payına sahip oldukları gözlenmektedir.
- (89) GSM operatörlerinin abone sayısı bazında pazar payları incelendiğinde ise, Turkcell'in 2008 yılı sonundan 2009 yılı sonuna kadar pazar payındaki yatay gidiş göz ardı edildiğinde, 2008 yılından 2011 yılı sonuna kadarki dönemde pazar payının azalma eğiliminde olduğu ve abone sayısı bakımından 2008 yılından bu yana yaklaşık 3,5 puanlık bir pazar payı gerilemesi yaşadığı görülmektedir. Turkcell'in 2011 yılı itibariyle abone sayısı bakımından pazar payı yaklaşık % 53 iken, Vodafone'un % 28, Avea'nın ise %19'dur. Vodafone 2009 yılından bu yana pazar payını düzenli olarak artırırken, Avea'nın 2011 yılı sonu itibariyle 2008 yılı sonuyla karşılaştırıldığında elde ettiği yaklaşık 1 puanlık pazar payı artışının önemli kısmının 2011 yılında gerçekleştiği anlaşılmaktadır.
- (90) Pazardaki gelişmelere ve pazar verilerine ilişkin yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, geçiş maliyetlerinin düşmesi, ağ etkilerinin azalması ve bunlarla bağlantılı olarak farklı tarifeler, hizmet çeşitliliği ve hizmet kalitesi gibi açılardan rekabetin artması, perakende fiyatların düşmesi gibi gelişmeler sonucunda, 2008 yılından bu yana pazarın rekabet parametrelerinde iyileşme yaşandığı değerlendirilmektedir.

J.6.3.2.2. Malların Üretim veya Dağıtımı ile Hizmetlerin Sunulmasında Yeni Gelişme ve İyileşmelerin ya da Ekonomik veya Teknik Gelişmenin Sağlanması

- (91) GSM ürün ve hizmetlerinin nihai hizmet/satış noktaları üzerinden tüketicilere ulaştırılmasının ürün ve hizmetlerin klasik anlamda alım ve yeniden satımından farklılaşan yönleri bulunmaktadır. Nitekim, GSM ürün ve hizmetleri süreklilik niteliği içeren hizmetlerdir. Klasik anlamdaki bir alım ve yeniden satım ilişkisinden farklı olarak, en uçta sağlayıcı ile tüketici arasındaki ilişki bir kerelik ya da tekrarlayan ancak tek bir alım satım ilişkisinden ziyade, tüketicinin belli bir GSM operatörünün ürün ya da hizmetini tercih ettiği noktada bu tercih, ürün ya da hizmetin ek hizmetlerle sürekli olarak desteklenmesini gerektirmektedir. Diğer bir deyişle klasik durumlarda belli bir ürünün tüketici tarafından satın alınmasıyla sonlanan alım satım ilişkisi, GSM hizmetlerinde sonlanmamaktadır.
- (92) Diğer yandan, mevcut operatörlerin her birinin münhasır olarak çalışmakta oldukları nihai hizmet/satış noktaları, sadece sağlayıcıdan aldıkları belli bir ürünü belirgin bir katma değer eklemeksizin yeniden satan noktalar değil; aynı zamanda çok sayıda ve çeşitte hizmeti operatörlerin adına nihai kullanıcılara sunan teşebbüslerdir. Bu yönüyle, münhasır temelde yapılandırılmış nihai hizmet/satış noktalarının, GSM operatörleriyle ilişkilerinde, ilişkinin birçok GSM hizmeti bakımından acentelik niteliğinde olmasıyla da bağlantılı olarak, hem bir müşteri; hem de operatörlere aracılık hizmeti sağlayan birer sağlayıcı olma konumları söz konusudur ki, bu durum da anılan ilişkiyi, belli bir mal tedarikini ve yeniden satışını içeren klasik tipteki birçok dikey ilişkiden farklılaştırmaktadır.
- (93) GSM operatörlerinin mevcut ve potansiyel müşterilerine sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerden kontör satışı, SIM kart satışı/değişikliği, numara taşıma işlemi, ödeme tipi değişikliği (switch), hat iptal işlemi, taşınabilir modem abonelik işlemi dışında kalan çok sayıda işlem sadece münhasır nitelikteki nihai hizmet/satış noktalarında verilebilmektedir. Bu durum pazardaki her üç operatör için de geçerlidir. Sadece münhasır hizmet/satış noktalarında verilen hizmetler çoğunlukla nihai hizmet/satış noktasının kullanıcılara GSM operatörü adına sundukları hizmetlerdir. Kullanıcı bu hizmetlerden yararlandığında nihai hizmet/satış noktasına çoğunlukla herhangi bir ödeme yapmamakta, bu hizmetlerin

verilmesinin maliyetine ilgili GSM operatörü katlanmış olmaktadır. Bu nedenle, ağırlıklı işlevleri göz önünde bulundurulduğunda,, operatörlerin münhasır noktalarını “hizmet noktaları”; münhasır olmayan alt bayi kanalını ise “satış noktaları” olarak görmek mümkündür.

- (94) Nitekim operatörlerin, aktivasyon işlemlerinin karşısında yaptıkları diğer abonelik işlemlerinin (DAİ, aktivasyon dışı işlemler, sair işlemler) münhasır nihai hizmet/satış noktaları ile münhasır olmayan alt bayi kanalı arasındaki dağılımı da bu hususa işaret etmektedir. Yeni ön ödemeli, yeni faturalı ve yeni data hatlarının tesisi ile ödeme tipi değişikliği (switch) ve numara taşıma işlemlerinden oluşan aktivasyon işlemleri operatörler için ağırlıklı olarak yeni müşterilere satış, diğer bir deyişle yeni müşteri kazanma anlamı taşımaktadır.
- (95) 3N işlemleri, tarife değişikliği işlemleri, faturalama işlemleri vb. başlıklar altında çok sayıda kalemden oluşan diğer abonelik işlemleri ise yeni bir müşteriye satış yapmayı içermemekte; temel olarak operatörlerin mevcut müşterilerine sundukları hizmet ve işlemlerden oluşmaktadır. Diğer abonelik işlemleri, temel olarak nihai kullanıcının karşılığında herhangi bir ödeme yapmadığı, operatörler ile nihai kullanıcı arasındaki hizmet ilişkisinin bütünlüğü ve sürekliliği çerçevesinde maliyetlerine GSM operatörünün katlandığı iş ve işlemler niteliğindedir. Aşağıdaki tabloda 2011 yılı itibarıyla Turkcell ve Vodafone'un yaptıkları diğer abonelik işlemi sayılarının münhasır nitelikteki nihai hizmet/satış noktaları ile alt bayi kanalı arasındaki dağılımı verilmektedir.

Tablo 3: Turkcell ve Vodafone'un DAİ işlemlerinin Dağılımı⁵

	TURKCELL			VODAFONE		
	TİM	YTSN+TSN	Toplam	Shop	Silver+VSN	Toplam
DAİ Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
DAİ Oranı (%)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

- (96) Tablodan da görüleceği üzere, Turkcell ve Vodafone'un diğer abonelik işlemi hizmetlerinin sırasıyla (.....) ve (.....) oranıyla önemli bir bölümü münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktaları üzerinden nihai kullanıcılara ulaştırılmaktadır. Operatörlerin hâlihazırdaki mevcut yapılanmaları çerçevesinde YTSN, Vodafone Silver ve ASN türü noktalar da dahil alt bayi kanallarının gerçekleştirdiği diğer abonelik işlemi sayısı birkaç işlemle sınırlıdır. Bunların dışında çok sayıdaki diğer abonelik işlemleri, her üç operatör için de geçerli olmak üzere, sadece münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktaları üzerinden tüketicilere sunulmaktadır.
- (97) Aşağıdaki tabloda, 2011 yılı verileriyle TİM ve Vodafone Shop'larda verilen hizmetlerin aktivasyon işlemi ile diğer abonelik işlemleri arasındaki dağılımı sunulmaktadır.

Tablo 4: Münhasır Noktaların Aktivasyon ve DAİ İşlemleri Dağılımları

	Aktivasyon Sayısı	DAİ Sayısı	DAİ Oranı (%)
TİM	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone Shop	(.....)	(.....)	(.....)

- (98) Tablodan da görüldüğü üzere, operatörlerin münhasır statüdeki nihai satış/hizmet noktalarında verdikleri hizmetler ağırlıklı olarak diğer abonelik işlemlerinden oluşmaktadır. Diğer abonelik işlemlerinin ağırlığı bir TİM için ortalama (.....) iken, bir Vodafone Shop için ortalama (.....). Diğer abonelik işlemleri, tüketicinin seçmiş olduğu operatörle ilgili iş ve

⁵ Avea diğer abonelik işlemlerinin sayısına ilişkin Kurumumuza herhangi bir bilgi sunmadığından, tabloda Avea'ya yer vermek mümkün olmamıştır.

işlemleri içermesi nedeniyle, münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktalarının ağırlıklı işlevlerinin mevcut müşterisine operatör adına hizmet vermek olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, somut dosya ve pazar bakımından, operatörlerin münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktalarının yaygınlığının, operatörlerin verdikleri hizmetin kalitesinin bir unsuru olduğunun vurgulanması gerekmektedir.

- (99) Nitekim, Avea yetkililerinin çeşitli platformlarda yaptıkları açıklamalar⁶ ve Vodafone'un cevabi yazısında konuya ilişkin verdiği bilgiler bu görüşü desteklemektedir. Vodafone diğer satış kanallarından farklı olarak Vodafone Shoplar'da neden münhasırlığa ihtiyaç duyduğunu, başta Turkcell olmak üzere diğer GSM operatörleri karşısında rekabetçi bir avantaj sağlamak, sadece Vodafone ürün ve hizmetlerine odaklanmış olan bu kanalın Vodafone ürün ve hizmetlerinin satışını artırmak yanında marka imajına da olumlu katkıda bulunması olarak açıklamaktadır. Vodafone'un bu ifadelerinden ve Avea yetkililerinin çeşitli platformlarda yaptıkları açıklamalardan, Türkiye'de operatörlerin ürün ve hizmetlerini tüketiciye ulaştırdıkları kanallardan birinin münhasır nitelikte olduğu pazarın mevcut yapısı çerçevesinde, münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktalarının yaygınlığının operatörlerin rekabet etme araçlarından biri haline geldiği anlaşılmaktadır.
- (100) Diğer yandan 2008 yılından bu yana GSM hizmetleri pazarında ortaya çıkan numara taşınabilirliği, 3N'e geçiş ve ara bağlantı ücretlerinin düşmesi gibi gelişmeler, GSM operatörlerinin yeni hizmetleri devreye almaları, tarife çeşitliliğinin artması, geçiş maliyetlerinin azalması gibi sonuçlarıyla işlem çeşitliliğinin ve sayısının artmasında önemli rol oynamışlardır. Turkcell işlem sayılarındaki bu artış karşısında TİM'lerin sayısının yetersiz kaldığını, bu durumun TİM'lerin abonelerine sundukları hizmetlerin kalitesinde ve sunulan hizmetten abonelerin memnuniyetinde düşüslere yol açtığını ileri sürmekte, bu noktalarda yapılan müşteri ölçümlerinin de bu etkiyi ortaya koyduklarını belirtmektedir. Teşebbüsün başvurusunun ekinde sunduğu ölçüm çalışması neticesinde çeşitli konularda abonelerin şikâyetlerini ilettikleri belirtilmektedir. Turkcell'in merkezinde yapılan incelemede alınan (.....)da da (.....) gibi açılardan değerlendirilen müşteri memnuniyet düzeyinde düşüş olduğu görülmektedir.
- (101) Yukarıda yapılan açıklamalar ile daha önce yer verilen GSM ürün ve hizmetlerinin tüketiciye sunumunun ve münhasır statüdeki hizmet/satış noktalarının üstlendikleri işlevlerin klasik anlamdaki yeniden satış ilişkilerinden farklılaşan yönlerine ve operatörlerin münhasır statüdeki hizmet/satış noktalarının ağırlıklı fonksiyonlarına ilişkin açıklamalar çerçevesinde, Turkcell'in münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktalarının sayısını artıracak olmasının teşebbüsün hizmet kalitesini artıracığı, ayrıca rakipleriyle bu açıdan rekabetinin de bir unsuru olduğu anlaşılmıştır.
- (102) Dikey kısıtların özellikle fiyat dışı rekabeti ve hizmet kalitesini artırarak olumlu etkiler ortaya çıkarabilecekleri bilinmektedir. Münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktalarının taşıdıkları tek tiplik ve kalite standartlarıyla tüketici gözünde operatörlerin ürün ve hizmetlerinin çekiciliğini artırarak, belli bir marka imajı yaratma yönleri de bulunmaktadır. Nitekim yukarıda görüldüğü üzere, Vodafone bu noktaların marka imajına olumlu katkıda bulunduğunu belirtmektedir. Operatörler hem bu marka imajını hem de bu noktalarda sunulan hizmet kalitesini sağlayabilmek adına münhasır statüdeki noktalara önemli yatırımlar yapmaktadırlar.

⁶ Avea CEO'sunun, şirketin 2011 yılındaki performansına ilişkin değerlendirme toplantısında yaptığı "Kalite taahhüdümüzün teyidi olarak; dağıtım kanalı, müşteri ilişkileri ve şebekeye yatırım yapmaya devam ettik. Bu kapsamda, 3G baz istasyonu sayısını ikiye katladık ve münhasır bayilerimizin sayısını yüzde 32 artırdık." yönündeki açıklamaları da münhasır bayi ağının genişliğinin bir kalite unsuru olduğuna işaret etmektedir..

- (103) Söz konusu yatırımlar her üç operatör için de tabela, mobilya, cephe-vitrin düzenlemeleri, dekorasyon, ofis teknik donanımları, kira desteği, personel desteği ve eğitimden oluşmaktadır. Dosya mevcudu bilgi ve belgeler çerçevesinde operatörlerin son üç yıllık dönemde münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktaları ile YTSN, Vodafone Silver ve ASN dahil münhasır olmayan alt bayi kanalına yaptıkları yatırımlar incelendiğinde, her üç operatörün de münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktalarına önemli düzeyde yatırımda buldukları ve yatırımların münhasır bayi kanalı ile münhasır olmayan alt bayi kanalı (YTSN, Vodafone Silver, ASN'ler dahil) arasındaki dağılımı bakımından münhasır bayi kanalına toplam yatırımların çok büyük bir bölümünün yapıldığı anlaşılmıştır. Operatörlerin münhasır olmayan alt bayi kanalındaki nokta sayılarının münhasır bayi kanalındaki nokta sayılarının çok üzerinde olduğu dikkate alındığında, belli bir noktaya yapılan yatırım bakımından alt bayiler ile münhasır statüdeki noktalar arasındaki farkın çok büyük olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim operatörlerin alt bayi kanalına yaptıkları yatırımlar çoğunlukla sadece tabela ve bir kısım eğitim yatırımlarından oluşmaktadır. Ancak alt bayi kanalına verilen eğitimler sınırlı düzeyde kalmaktadır. Bunun temel nedeni ise alt bayi kanalının münhasır statüdeki nihai satış/hizmet noktaları kadar çok işleme yetkilendirilmemiş olmaları dolayısıyla bu noktalar için sınırlı düzeyde bir eğitimin yeterli olmasıdır. Oysa münhasır statüdeki noktaların, hizmet, tarife, paket çeşitliliği, cihaz kampanyaları ve yürütmekle yükümlü oldukları diğer abonelik işlemleri de dahil operatörlerin sunduğu her türlü hizmeti içeren çok sayıda karmaşık iş ve işlemlerden sorumlu olmaları nedeniyle bu noktalara önemli miktarlarda eğitim yatırımı yapılmaktadır.
- (104) Tek marka anlaşmalarının vazgeçme probleminin çözümüne katkıda buldukları bilinmektedir. Vazgeçme problemi, sözleşmeye veya ticari ilişkiye özgü yatırımlarda ortaya çıkmaktadır. Yapılan yatırımın münhasır anlaşmayı makul kılabilmesi için, söz konusu yatırımın müşteriye/ilişkiye özgü olması gerekmektedir. Bu tip yatırımların özelliği; sağlayıcı tarafından yapılması durumunda anlaşmanın sona ermesinden sonra diğer alıcıların siparişlerini karşılamakta kullanılamaması ve satımı anında değerinin önemli bir kısmını kaybetmesidir.
- (105) Turkcell, TİM'lere yapılan yatırımlar kapsamında, örneğin, tabelaların ilgili TİM'in tüzel kişiliğinin unvanını içermesi, dekorasyon, ön cephe-vitrin düzenlemelerinin mağazanın fiziki koşullarına göre şekillenmesi gibi nedenlerle, her ne kadar sözleşmenin feshi halinde geri alınıyor olsalar da, başka bir mağazada kullanılmadıklarını bu nedenle de ilişkiye özgü yatırım niteliğinde olduklarını ileri sürmektedir. Eğitim yatırımları konusunda ise TİM mağazası içinde tüketiciye standart ve kaliteli hizmet verebilmek için tarife, kampanya ve sair uygulamaları içeren ticari konularda güncel bilgilendirmelerin yanı sıra, ekran uygulamaları, ürün ve servisler, cihazlar, sektörel düzenlemeler, satış/pazarlama teknikleri ile TİM personel ve yöneticilerine satış ve yönetim yetkinliklerinin pekiştirilmesine yönelik eğitimler verildiği belirtilmekte ve bu süreçte TİM'lere know-how niteliğinde bilgiler aktarıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca Turkcell, eğitim yatırımlarının da yapıldığı anda tükenen niteliğiyle ilişkiye özgü yatırım olduğunu ileri sürmektedir.
- (106) Konuya ilişkin olarak Avea tarafından, AİM'lerde müşterilere sunulan hizmetin en yüksek seviyede olmasından dolayı, eğitimler sonucu transfer edilen know-how'ın da en yüksek seviyede olduğu belirtilmektedir. Vodafone ise münhasır statüdeki noktalara yaptığı yatırımlardan sadece eğitimin ilişkiye özgü olduğunu, verilen eğitimlerin sektöre ve şirkete özgü eğitimler olmaları nedeniyle yatırımcılar ve Vodafone açısından kritik öneme sahip bulunduğunu ve bu eğitimler sonucunda know-how niteliğinde bilgilerin de aktarıldığını belirtmektedir.
- (107) Yukarıda yer verilen bilgiler çerçevesinde, operatörlerin özellikle eğitim yatırımlarının ilişkiye özgü kabul edilebileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca her üç operatör de münhasır statüdeki noktalara know-how niteliğinde bilgiler aktardıklarını belirtmektedir. Esasen, kira

ve personel desteği amacıyla yapılan yatırımlar da yapıldıkları anda tükenen yapılarıyla ilişkiye özgü kabul edilebilecekleri gibi finansal destek olarak da görülebilecek yatırımlardır.

- (108) Bilindiği üzere, sağlayıcının alıcılarına münhasırlık getirmesi, rakiplerin ilgili sağlayıcının promosyon ve eğitim çabaları üzerinden bedavacılık yapmalarını engellemektedir. Satış personelinin ürün hakkında bilgiye sahip olmasını gerektiren ürünler bakımından münhasırlık uygulamalarıyla sıklıkla karşılaşmaktadır. Bu gibi durumlarda münhasırlık düzenlemeleri bedavacılık sorunlarını elimine ederek yatırımların ve satışların optimum düzeyde gerçekleşmesine katkıda bulunan düzenlemelerdir. Operatörlerin münhasır statüdeki hizmet/satış noktalarında verilen hizmetler çok sayı ve çeşitte işlemde oluşmaktadır. Nitekim, bu noktalarda temel olarak sadece aktivasyon işlemleri gerçekleştiren alt bayi kanalından farklı olarak, çok sayıda kalemde oluşan diğer abonelik işlemleri de yapılmaktadır. Ayrıca tarife, paket çeşitliliği, teknolojik ürünler olan cihazlar hakkında bilgi sahibi olma ihtiyacı gibi unsurlar da bu noktaların sundukları ürün ve hizmetler bakımından bilgi sahibi olmalarını gerektirmektedir. Diğer yandan, BTK'nın düzenleyici çerçevesi ve bu kapsamda elektronik haberleşme sektöründe tüketici haklarının özel olarak düzenlenmesi, hizmet/satış noktalarının (personellerinin) aboneler için yürütülecek işlemler bakımından eğitilmeleri ve yeni düzenlemelerden sürekli olarak bilgi sahibi edilmeleri ihtiyacını da beraberinde getirmektedir.
- (109) Dolayısıyla, operatörler tarafından verilen eğitimlerin hem münhasır satış noktasının faaliyet gösterebilirliği hem de tüketicinin her açıdan yeterince bilgilendirilerek hizmet kalitesinin artırılması bakımından önemli olduğu ve bedavacılık sorunu yaratabileceği anlaşılmıştır. Ayrıca, Turkcell'in münhasır statüdeki hizmet/satış noktalarında tüm operatörlerin hizmetlerinin sunulması halinde, bu noktaların tüm operatörlerin ürün-hizmet-kampanya-tarife vb. bilgilere tam olarak vakıf olamayacakları, bunları tüketicilere doğru, güncel ve mevzuata uygun şekilde aktarmalarının ve tüketicinin operatöre özgü tüketim alışkanlıklarını anlayarak, ihtiyacına uygun ürün tavsiyesinde bulunmalarının mümkün olmayacağı yönündeki görüşlerinin, münhasır statüdeki noktaların alt bayi kanalından farklı olarak tüm diğer abonelik işlemleri de dahil tüm GSM ürün ve hizmetlerinin tüketiciye sunumundan sorumlu oldukları dikkate alındığında, makul olarak nitelendirilmesi mümkündür.
- (110) Turkcell, münhasır statüdeki noktalara yapılan yatırımların, rakip teşebbüslerle de çalışan noktalara sunulması halinde, rakip teşebbüslere gerek maliyet gerekse bedava satış noktasına sahip olma anlamında ciddi ve haksız bir rekabet avantajı getireceğini, yaptığı yatırımlara karşılık bu noktalarda rakip teşebbüslere de hizmet veriliyor olması halinde teşebbüsün bu noktalara yatırım yapma motivasyonuna ket vurulacağını ifade etmektedir. Vodafone ise verilen eğitimler sonrası abonelik işlemleri, GSM hizmet ve ürünleri ile ilgili hizmet/satış noktasının yeterli düzeyde yetkinlik sahibi olacağı için, bu bilgilerin başka operatörler ile de paylaşılması durumunda rahatlıkla kullanılmasının mümkün olduğunu dolayısıyla bedavacılık sorunu yarattığını belirtmektedir. Avea ise bedavacılık sorunundan bahsedilemeyeceğini ileri sürmektedir.
- (111) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, operatörlerin münhasır statüdeki noktalarına yaptıkları özellikle eğitim yatırımlarının bedavacılık sorunu yaratabileceği, operatörlerin münhasır noktaların çoklu satış noktaları haline gelmesi durumunda bu noktalara eğitim, dekorasyon, vitrin-cephe düzenlemesi, kira ve personel desteği gibi konularda aynı ölçüde yatırım yapmalarının beklenemeyeceği, ancak başta eğitim yatırımları gelmek üzere bu yatırımların, operatör ürün ve hizmetlerinin tümünün aynı anda sunulduğu münhasır statüdeki satış noktalarında belli bir hizmet kalite standardının sağlanması bakımından gerekli yönlerinin bulunduğu anlaşılmıştır.

- (112) Diğer yandan, BTK'nın abonelik işlemlerinin yürütülmesine yönelik düzenlemeleri çerçevesinde operatörlerin uymakla yükümlü oldukları ve mevzuata aykırı uygulamaların sorumluluklarını doğurduğu bir takım kurallar bulunmaktadır. Bu düzenlemeler çerçevesinde, açık hat satışının yapılmaması, abone verilerinin gizliliğinin sağlanması, abone evrakının doğru ve eksiksiz bir şekilde alınması ve tutulması gibi konularda operatörlerin sorumlulukları bulunmaktadır. Turkcell BTK'nın, belirlediği usullere uyulmamasından dolayı tüketici aleyhine oluşan sorunların çoğunlukla kontrolü daha zor olan alt bayi kanalından kaynaklandığı yönünde bir tespitle bulunduğunu ifade etmektedir.
- (113) Turkcell'in TİM sayısını artırmasına yönelik başvurusu hakkında istenen ve 20.02.2012 tarih, 1486 sayı ile Kurumumuz kayıtlarına intikal eden BTK görüşünde "... Turkcell münhasır satış noktalarında artışa gidilmesi hususunun tüketiciye olan hizmet çeşitliliğini ve kapsamını artırması hasebiyle faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Zira, ilgili piyasada faaliyet gösteren tüm işletmeciler yurt sathına yayılmış bayi ağlarıyla hizmet göstermekte ve bu kapsamda yaşanan rekabet kullanıcılara verilen hizmet kalitesinin daha da artırılması zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Diğer bir deyişle; söz konusu ek satış noktalarının sayısının artırılmasının, aynı zamanda hizmet kalite seviyelerinin de yükseltilmesi koşuluyla, veri gizliliği, abonelik işlemlerinin daha güvenli bir şekilde yapılması, kimlik bilgilerinin tutulmasındaki yanlışların ortadan kaldırılması ve açık hat satışı gibi uygulamaların daha etkin bir şekilde denetlenebilmesi gibi birçok konuda olumlu etki sağlayabileceği mütalaa edilmektedir." ifadelerine yer verilmektedir.
- (114) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde ek 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha yapılacak "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (a) bendindeki koşulu sağladığı kanaatine varılmıştır.

J.6.3.2.3. Tüketicinin Bundan Yarar Sağlaması

- (115) Her üç operatörün de münhasıran çalıştıkları nihai hizmet/satış noktaları tüm GSM hizmetlerinin aynı anda verildiği noktalardır. Dolayısıyla, münhasır satış noktalarının varlığı ve yaygınlığı, bir yandan tüketicilerin sadece bu noktalar üzerinden alabilecekleri hizmetlere ulaşabilirliklerini sağlarken, diğer yandan da herhangi bir ayırım gözetilmeksizin tüm GSM ürün ve hizmetlerine erişebilirliklerini kolaylaştırmaktadır.
- (116) Bahse konu işlem ile bu noktalarda sunulan hizmetin niteliğinin artırılması sonucunda müşteri memnuniyetinin dolayısıyla tüketici faydasının artacağı, buna ek olarak abonelerin kişisel bilgilerinin güvenliğinin daha etkin bir şekilde koruma altına alınmış olacağı anlaşılmaktadır.
- (117) Münhasır noktalara yapılan eğitim, dekorasyon, teknolojik alt yapı, know-how gibi yatırımlar tüketicinin daha kaliteli hizmet almasını sağlamaktadır. Bu kapsamda 505 nihai hizmet/satış noktasının TİM statüsüne getirilmesi ile yaygınlığı artacak olan münhasır nokta ağı sayesinde kullanıcılar daha kaliteli, hızlı, kolay ve güvenli bir şekilde GSM ürün ve hizmetlerine ulaşabilme ve abonelik işlemlerini yaptırabilme imkânına kavuşmaktadır.
- (118) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde ek 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha yapılacak "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (b) bendindeki koşulu sağladığı sonucuna varılmıştır.

J.6.3.2.4. İlgili Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması

- (119) Münhasırlık içeren anlaşmaların rekabet üzerinde ortaya çıkarabilecekleri olumsuz etkileri, pazar kapama, benzer kapsamda değerlendirilebilecek rakibin maliyetinin artırılması ve mağaza içi rekabeti önleme başlıkları altında incelemek mümkündür. Aşağıda mevcut dosya bakımından bu etkilere ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

- Kapama Etkisi Bakımından Değerlendirme

- (120) Münhasırlık içeren anlaşmaların muhtemel rekabet karşıtı etkilerinin başında pazarın rakip teşebbüslere kapanması riski gelmektedir. Bu riskin başvuru konusu çerçevesinde değerlendirilmesine geçmeden önce, Turkcell'in 505 nokta ile daha yapmayı planladığı "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin uygulanmaya başladığı 2008 yılından bu yana düzenli olarak hem abone sayısı hem de gelir bakımından pazar payı kaybettiğinin vurgulanmasında fayda bulunmaktadır. Bu veri, tek başına, söz konusu sözleşmelerin pazardaki rekabet üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmediği anlamına gelmemekle birlikte, münhasır sözleşmelerle satış noktalarını kendine bağlayan bir teşebbüsün pazar payını artırıyor olması ya da pazar payı kayıp trendinin yavaşlıyor olması, pazar kapama etkisinin incelenmesinde göz önünde bulundurulacak unsurlardan biridir.
- (121) Operatörlerden alınan bilgiler çerçevesinde benzinlik, market, büfe gibi yeni hat tesisi yapmayan, sadece kontör satışı gerçekleştiren nihai hizmet/satış noktaları dışarıda bırakıldığında, GSM ürün ve hizmetlerini sunan nihai hizmet/satış noktası sayısının (elektronik zincir marketler dahil) yaklaşık 21 bin⁷ olduğu anlaşılmaktadır. Bu noktalar içinde operatörlerin bulunurluk oranları aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo 5: Operatörlerin Nihai Hizmet/Satış Noktası Sayıları ve Bulunurluk Oranları

	Nokta Sayısı	Bulunurluk Oranı (%)
Turkcell	(.....)	(.....)
Vodafone	(.....)	(.....)
Avea	(.....)	(.....)

- (122) Tablodan da görüleceği üzere, en yüksek sayıda nihai hizmet/satış noktasıyla ürün ve hizmetlerini tüketicilerle buluşturan Turkcell aynı zamanda en yüksek bulunurluk oranına sahip olan teşebbüstür. Vodafone'un nokta sayısı ve bulunurluk oranının ise Turkcell'den yaklaşık (.....) puan farklılaştığı, ancak Avea'nın rakiplerine göre bu açıdan biraz daha geride kaldığı anlaşılmaktadır.
- (123) Turkcell, YTSN statüsündeki 505 nihai hizmet/satış noktasını TİM statüsüne geçirmek istemektedir. Dolayısıyla mevcut durumda rakip ürün ve hizmetleri de sunmakta olan/Rekabet Kurulunun 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı kararı uyarınca satma imkânı bulunan 505 YTSN rakip teşebbüslere kapanmış olacaktır. Operatörlerin münhasır (bağlı) nihai hizmet/satış noktası sayıları, bunların ve 505 YTSN'nin, yeni hat tesisi yapmayan sadece kontör kart satışı yapan benzinlik, market, büfe vb. noktalar dışarıda bırakıldığında kalan tüm münhasır ve münhasır olmayan satış noktası sayısına oranı, aşağıdaki tablolarda sunulmaktadır.

Tablo 6: Operatörlerin Münhasır Nokta Sayıları ve Bağlı Nokta Oranları

	(Münhasır) Nokta Sayısı	Tüm Noktalara Sayısal Oranı (%)
Turkcell	1.100	5,24
Vodafone	(.....)	(.....)
Avea	(.....)	(.....)
TİM Adayı YTSN	505	2,40

- (124) Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, özellikle Turkcell ve Vodafone olmak üzere her üç operatörün de birbirlerine yakın sayılarda münhasır nihai hizmet/satış noktaları bulunmaktadır. Turkcell'in 505 noktayı TİM statüsüne geçirmesi halinde sayısal anlamda bağlı nokta oranını %5,24'den %7,64'e çıkarmış olmaktadır. Sayısal bakımdan Turkcell'in bağlı nokta oranının ve ilgili YTSN'lerin TİM statüsüne alınmasının ardından bu oranda

⁷ GSM ürün ve hizmetlerinin sunulduğu her noktada Turkcell ürün/hizmetinin satıldığı kısıtlayıcı varsayımı altında Turkcell satılan nokta sayılarına diğer operatörlerin münhasır nokta sayıları eklenerek hesaplanmıştır.

ortaya çıkacak artışın pazarın rakiplere kapanmasına yol açabilecek düzeyde olmadığı ileri sürülebilecekse de, kapama etkisinin değerlendirilmesinde salt bu oranların dikkate alınması yeterli değildir.

- (125) Nitekim, Turkcell'in yadsımadığı ve rakiplerinin de ileri sürdüğü üzere, TİM'ler ile YTSN'ler ve YTSN'ler ile TSN türü noktalar arasında bir ayırım gözetilmesi gerekmektedir. Aynı durum Vodafone'un Shop'ları ile Silver'ları ve VSN'leri; Avea'nın ise AİM'leri, ASN'leri ile anahtar bayileri için de geçerlidir. YTSN'ler Turkcell'in sektörel deneyim, satış performansı, mağazasının konumu ve büyüklüğü gibi kriterlere dayalı olarak değerlendirilerek seçtiği ve TSN'lere göre daha fazla yetki verdiği noktalardır. TİM statüsüne alınacak teşebbüsler ise benzer şekilde ticari özgeçmiş (iş etiği, finansal geçmişi, iş yapabilme kabiliyeti), sermaye yeterliliği, sektörel deneyimi, mağazanın lokasyonu (yakınında başka bir TİM olup olmadığı da dahil) ve büyüklüğü gibi kriterler bakımından değerlendirilerek seçilmektedir. Dolayısıyla, TİM statüsüne alınmak istenen 505 YTSN, iyi bir lokasyona sahip olma, finansal açıdan güçlü olma ve mobil hizmetlerin sunumunda tecrübeli olma gibi özellikleriyle pazarda sırf sayısal ağırlıklarından daha büyük bir ağırlığa sahiptirler.
- (126) Ayrıca, operatörlerin perakende düzlemdeki dağıtım yapılanmalarında, daha önce de değinildiği üzere, nihai hizmet/satış noktalarına tanıdıkları yetkilerin farklılaşması, nihai hizmet/satış noktalarının türleri bakımından hem pazardaki ağırlıklarının hem de operatörlerin pazara nüfuz etmeleri açısından önemlerinin farklılaşmasına yol açmaktadır. Bu nedenle, operatörlerin bağlı pazar paylarının ve 505 YTSN'nin TİM statüsüne geçirilmesi sonucunda Turkcell'in bağlı pazar payında ortaya çıkacak değişimin etkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (127) Bilindiği üzere, bir sağlayıcının satışlarının tek marka anlaşmasından kaynaklanan kısmı, diğer bir deyişle bağlı pazar payı yükseldikçe pazarın rakiplere kapanma riski de artmaktadır. Ancak, nihai hizmet/satış noktalarında sunulan GSM ürün ve hizmetlerinin niteliği gereği bağlı pazar paylarının hesaplanmasında farklı ölçütlerin kullanılması gerekliliği doğmaktadır. Bu açıdan öncelikle değerlendirmeler aktivasyon adetleri bakımından yapılmıştır. Aktivasyon adetleri bakımından bağlı pazar payı değerlendirmesi, bu işlemlerin temel olarak yeni bir müşteri kazanmayı/yeni bir müşteriye satışı içermeleri bakımından önemlidir. Dolayısıyla, nihai hizmet/satış noktalarının pazardaki temel işlevi operatörlerin ürün ve hizmetlerini tüketiciye ulaştırmak olduğundan, aktivasyon sayılarının anlamlı bir ölçüt olarak ortaya çıktığı, böylelikle TİM statüsünde bulunan ve TİM statüsüne geçirilecek noktaların pazardaki ağırlıklarının da daha iyi kavranabileceği kanaati bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda operatörlerin 2011 yılında benzinlik, market, büfe ve elektronik zincir market dışında kalan noktalar üzerinden gerçekleştirdikleri aktivasyon işlemlerinin nihai hizmet/satış noktaları türleri arasındaki dağılımı sunulmaktadır.

Tablo 7: Operatörlerin Aktivasyon Sayıları ve Nokta Türleri Arasındaki Dağılımı

	Aktivasyon İşlemi Sayısı	Operatör Aktivasyon Sayısı İçindeki Ağırlığı (%)	Operatör Nokta Sayısı İçindeki Ağırlığı (%)
TURKCELL	(.....)	100,00	100,00
TİM	(.....)	(.....)	(.....)
YTSN	(.....)	(.....)	(.....)
TSN	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE	(.....)	100,00	100,00
Shop	(.....)	(.....)	(.....)
Silver	(.....)	(.....)	(.....)
VSN	(.....)	(.....)	(.....)

AVEA	(.....)	100,00	100,00
AIM	(.....)	(.....)	(.....)
ASN	(.....)	(.....)	(.....)
Anahtar bayi	(.....)	(.....)	(.....)

- (128) Tablodan da görüldüğü üzere, Turkcell, Vodafone ve Avea 2011 yılı aktivasyonlarının sırasıyla (.....),(.....) ve (.....) münhasır nihai hizmet/satış noktaları üzerinden gerçekleştirmişlerdir. Turkcell ve Vodafone için aktivasyon işlemlerinde en ağırlıklı payı münhasır noktalar alırken, Avea'nın ASN'lerinin Avea'nın aktivasyon işlemleri içinde daha büyük bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir. Ancak nokta türleri içinde yer alan nokta sayıları dikkate alındığında, her üç operatörün de münhasır noktaları başına daha fazla aktivasyon işlemi gerçekleştirdikleri, bunu YTSN, Silver ve ASN türü noktalardan oluşan alt bayi kanalının izlediği anlaşılmaktadır. Her üç operatör için de nokta başına en az aktivasyon işlemi yapılan nokta türü ise TSN, VSN ve anahtar bayilerden oluşan alt bayi kanalıdır. Nokta türlerinin operatörün tüm noktaları içindeki sayısal ağırlığıyla operatörün nokta başına aktivasyon işlemleri içindeki ağırlığı arasındaki ters ilişkiyi gösteren bu tablo aynı zamanda, her bir nokta türünün operatörlerin pazara nüfuz etmelerindeki önemlerini de yansıtmaktadır. Aşağıdaki tabloda ise operatörlerin 2011 yılı itibariyle aktivasyon işlemleri bakımından bağlı pazar payları sunulmaktadır.

Tablo 8: Operatörlerin Aktivasyon İşlemleri Bakımından Bağlı Pazar Payları⁸

	Münhasır Nokta Aktivasyon İşlemi Sayısı	Aktivasyon Bakımından Bağlı Pazar Payı (%)	Bağlı Pazardan Aldığı Pay (%)
Turkcell	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone	(.....)	(.....)	(.....)
Avea	(.....)	(.....)	(.....)

- (129) Tablodan anlaşıldığı üzere, aktivasyon işlemleri bakımından (.....) oranla bağlı pazar payı en yüksek olan teşebbüs Turkcell'dir. Bununla birlikte, her üç operatörün bağlı pazar payları bakımından birbirlerine göreli durumlarının ortaya konulması açısından, teşebbüslerin bağlı pazar paylarının pazarın toplam bağlı kısmından aldıkları payın da göz önünde bulundurulmasında fayda bulunmaktadır. Turkcell için bu pay %(.....) ile teşebbüsün hem abone sayısı, hem GSM geliri, hem de aktivasyon adedi bakımından pazar payının gerisinde kalmaktadır. Rakip teşebbüsler içinse pazarın bağlı kısmından aldıkları payın abone sayısı ve gelir bazında pazar paylarının üstünde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, Turkcell'in pazar payına oranla bağlı pazar payı, Vodafone ve Avea'nın pazar paylarına oranla bağlı pazar paylarının altında kalmaktadır.
- (130) Bu noktada Turkcell'in 505 noktayı TİM statüsüne almasının teşebbüsün bağlı pazar payında nasıl bir değişime yol açacağı ve pazarın ne kadarının fiilen ve potansiyel olarak rakiplere kapanacağı incelenmesi gerekmektedir. Aşağıdaki tabloda, Turkcell'den alınan bilgiler çerçevesinde, halihazırda YTSN'lerin ve TİM adayı 505 YTSN'nin rakip operatör satma durumları sunulmuştur.

Tablo 9: YTSN'lerin ve TİM Adayı 505 YTSN'nin Rakip Satma Durumları

	TÜM YTSN'ler	505 TİM adayı YTSN
ASN	(.....)	(.....)
Vodafone Silver	(.....)	(.....)
VSN	(.....)	(.....)

⁸ Pazarın aktivasyon işlemleri bakımından toplam büyüklüğüne ilişkin olarak Vodafone'un Kamuoyu Aydınlatma Platformu (KAP) bilgilerine dayalı olarak verdiği (.....) rakamı kullanılmıştır. Turkcell ve Avea'nın pazarın aktivasyon işlemi bakımından toplam büyüklüğüne ilişkin Kurumumuza sundukları tahmini rakamları ise sırasıyla (.....) ve (.....).

Avea Anahtar Bayi	(.....)	(.....)
-------------------	---------	---------

- (131) Tabloda belirtilen rakamlar, Turkcell tarafından sahaya gönderilen anketlerin sonuçlarına göre derlenen piyasa kaynaklı tahminlere dayanmaktadır. Vodafone'dan YTSN'lerde Vodafone ürün ve hizmetlerinin sunulma durumu hakkında bilgi alınamamasının yanı sıra Avea'nın konuya ilişkin verdiği bilgiler Turkcell'den alınan bilgilerden farklılaşmaktadır. Avea'dan 13.04.2012 tarih ve 3292 sayı ile alınan bilgilere göre yazının tarihi itibarıyla tüm YTSN'ler içinde teşebbüsün (.....) ASN'si, (.....) anahtar bayisi bulunmaktadır. 28.05.2012 tarih ve 4474 sayılı yazı ile alınan bilgilere göre, Mayıs 2012 itibarıyla ise (.....) ASN ve (.....) Avea anahtar bayi aynı zamanda YTSN olarak faaliyet göstermektedir. Avea'nın verdiği kesişen nokta sayılarına göre Turkcell'in verdiği kesişen nokta sayısının daha yüksek olmasının rekabetçi açıdan daha katı bir değerlendirmeye götüreceği savından hareketle Turkcell rakamları temel alınmıştır.
- (132) Ancak, sadece sayısal kapamanın değerlendirilmesi konunun tam olarak incelenebilmesi açısından yeterli değildir. Turkcell'den alınan bilgilere göre, 505 TİM adayı YTSN'de gerçekleştirilen Turkcell aktivasyon işlemi sayısı (.....)'dir. Aşağıdaki tabloda, 505 YTSN'nin TİM statüsüne geçirilmesiyle aktivasyon işlemleri bakımından pazarın ne kadarlık bir bölümünün rakip teşebbüslere kapanacağı gösterilmiştir.

Tablo 10: Aktivasyon İşlemleri Bakımından Kapanma Oranları ⁹

	TİM Adayı 505 YTSN
Toplam Aktivasyon Sayısı	(.....)
Vodafone Aktivasyon Sayısı	(.....)
Avea Aktivasyon Sayısı	(.....)
Kapanma (%)	(.....)
Vodafone İçin Fiili Kapanma Oranı (%)	(.....)
Avea İçin Fiili Kapanma Oranı (%)	(.....)

- (133) Tablodan görüleceği üzere TİM adayı 505 YTSN'nin rakip operatörler için yaptıkları fiili aktivasyon işlemlerinden yola çıkılarak, aktivasyon işlemleri bakımından Vodafone pazarın (.....); Avea ise pazarın (.....) tekabül eden satış noktalarını kaybetmiş olacaktırlar. 505 TİM adayı YTSN'de yapılan rakip aktivasyon işlemlerinin az sayıda olmasıyla bağlantılı olarak rakip firmalar için fiili kapanmanın oldukça düşük oranda olduğu görülmekle birlikte, daha doğru bir değerlendirme için bu noktaların tüm aktivasyon işlemlerinden aldıkları payın, diğer bir deyişle bu noktaların aktivasyon işlemleri bakımından güçlerinin dikkate alınması gerekmektedir. Nitekim Avea ve Vodafone için potansiyel olarak bu noktalar tümüyle kaybedilmiş olmaktadır. Konu bu açıdan değerlendirildiğinde pazarda yapılan tüm aktivasyon işlemlerinin (.....) söz konusu 505 YTSN üzerinden yapıldığı, dolayısıyla rakiplere kapanacak pazar payının (.....) olduğu anlaşılmaktadır. Eski durumla yeni durum arasındaki salt (.....) puanlık kapanma oranı farkının, rakiplerin de aktivasyon bakımından bağlı pazar paylarının çok düşük olmadığı dikkate alınarak, eski durumla yeni durum arasında rakip teşebbüslerin pazarda faaliyet gösterebilirlikleri üzerinde önemli bir etkiye sahip bulunmadığı ileri sürülebilecekse de konunun tam olarak değerlendirilebilmesi açısından Turkcell'in bağlı pazar payı ile bağlı pazar payında ortaya çıkacak artışın birlikte göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Kapama etkisinin ölçülmesinde dikkate alınan diğer unsurlarla birlikte bu değerlendirme ilerleyen bölümde yapılmıştır.

⁹ Vodafone'un bu konuda herhangi bir bilgi vermemiş olmasının yanı sıra, Avea'nın verdiği tüm YTSN'lerde 2011 yılı itibarıyla yapılan Avea aktivasyon sayısına ((.....)) ilişkin verinin, Turkcell'in bu sayıya ((.....)) ilişkin verdiği bilgi ile büyük ölçüde örtüşmesi nedeniyle TİM adayı 505 YTSN'nin rakip aktivasyon sayıları konusunda Turkcell verilerine dayanılmıştır.

- (134) Diğer yandan nihai hizmet/satış noktalarının aynı zamanda operatörlere aracılık hizmeti sundukları ve bu hizmet karşılığında çeşitli prim/ücret gelirleri elde ettikleri dikkate alındığında, noktaların bu hizmetin sağlayıcısı olarak güçlerinin prim gelirleriyle ölçülmesi ve bir anlamda operatörlere verdikleri aracılık hizmeti bakımından pazar paylarının belirlenmesi mümkündür. Aşağıda bu veriler tablolştırılmıştır.

Tablo 11: Nihai Hizmet/Satış Noktalarının Prim Gelirleri ve Bu Bakımdan Pazar Payları

	Münhasır Nokta Prim Kazancı (TL)	Prim Bakımından Pazar Payı (%)
TİM	(.....)	(.....)
505 YTSN (Turkcell)	(.....)	(.....)
Vodafone Shop	(.....)	(.....)
AİM	(.....)	(.....)

- (135) Tablodan görüldüğü üzere, mevcut durumda Turkcell, operatörlere sundukları aracılık hizmeti bakımından pazar payı (.....) olan nihai hizmet satış noktalarını kendine bağlamış durumdayken, Vodafone için bu oran (.....); Avea için (.....).
- (136) 505 YTSN'nin TİM statüsüne geçirilmesinin ardından Turkcell'in aktivasyon işlemleri bakımından bağlı pazar payı (.....)'den (.....)'a çıkacaktır. Ayrıca bu işlem sonucunda Turkcell aracılık hizmeti bakımından bağladığı (.....) pazar payına (.....)¹⁰ eklemiş olmaktadır.
- (137) Kapama oranlarının hangi seviyede olması halinde pazarın rakiplere kapanması riskinin ortaya çıktığı konusunda genel kabul görmüş tek bir orandan bahsetmek mümkün değildir. "Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz"a göre pazar kapama etkisinin rakiplerin tek marka anlaşması uygulayan sağlayıcıdan önemli ölçüde küçük olduğu hallerde ortaya çıkması olasılığı artmaktadır.
- (138) Bununla birlikte, rakiplerin etkin bir şekilde faaliyet göstermeleri bakımından pazardaki satış noktalarının ne kadarına ihtiyaç duyacakları ve alternatif ya da yeni dağıtıcılar bulmalarının kolay ya da zor olması kapama riskinin belirlenmesinde öneme sahip olması nedeniyle her vakanın kendi koşullarına göre değerlendirilmesi esastır. Giriş engelleri kapama etkisinin değerlendirilmesinde dikkate alınan önemli bir unsurdur. Rakip teşebbüsler bakımından yeni ya da alternatif hizmet/satış noktalarının bulunmasının görece kolay olduğu durumlarda pazarın kapanmasından bahsetmek mümkün olmayacaktır. Nitekim belli bir münhasırlık düzenlemesinden pazarın önemli (material) bir kısmı etkilenmiş olsa bile, bu durum tek başına pazarın rakiplere kapandığı anlamı taşımamaktadır. Değerlendirme bakımından önemli olan ikinci bir unsur, bu rakiplerin yeni ya da alternatif dağıtıcılara ulaşabiliyor olup olmadıklarıdır. Farklı formdaki dağıtıcıların bulunabilmesi, mevcut dağıtıcıların arzı artırmaları, yeni dağıtıcıların pazara girmelerinin sağlanması gibi yöntemler bu amaçla rakipler tarafından kullanılabilir.
- (139) Toptan ticaret seviyesine göre perakende ticaret seviyesinde pazar kapama etkisinin ortaya çıkmasının çok daha olası olduğu kabul edilmektedir. Nitekim perakende ticaret seviyesinde sağlayıcıların sadece kendi ürünlerini satmak üzere perakende mağazalar açmaları çoğunlukla mümkün olamamaktadır. Teşebbüslerin alternatif satış noktaları bulmalarını kısıtlayan ve giriş engeli yaratan bu durumu açıklamak üzere, Pepsi Cola'nın Coca Cola karşısında kendi ürünlerini sattırarak amacıyla yeni bakkal, büfe, market türü satış mağazaları açamayacak oluşu örnek olarak verilebilecektir. Ancak nihai ürünlerin

¹⁰ Avea tarafından YTSN'lere prim ödemesinde bulunulmadığı ifade edilmiştir. Vodafone tarafından ise konuya ilişkin bir veri sunulmamıştır. Bu nedenle bu oranın hesaplanmasında ilgili noktalara Turkcell'in ödediği prim tutarı kullanılmıştır.

tüketiciye sunulduğu birçok pazarda geçerli olan bu durum, GSM ürün ve hizmetlerinin perakende seviyede sunumunda farklılaşmaktadır.

- (140) GSM ürün ve hizmetlerinin çok büyük bir bölümünün tüketiciye ulaştırıldığı TİM, Vodafone Shop, AİM, YTSN, Vodafone Silver, ASN, TSN, VSN türü nihai hizmet/satış noktalarının sadece GSM ürün ve hizmetlerini sunmak üzere açılabilen satış noktaları olduğu kanısı bulunmaktadır. Bu satış noktalarında cihaz ve aksesuarlarının da satışının yapıldığı gözlenmekle birlikte, bu faaliyetler çoğunlukla nokta için ek kazanç sağlamaya yönelik tali faaliyet niteliği taşımaktadır. Diğer yandan Avea'nın verdiği ASN ve SN grubu satış noktaları için ana faaliyet alanının GSM faaliyeti olmayabileceği, bu noktalarda cihaz satışının ön planda olabileceği yönündeki bilgilerin geçerliliği varsayılsa dahi, TİM, Vodafone Shop ve AİM'lerin sadece GSM ürün ve hizmetlerini sunmak üzere açılabilen mağazalar oldukları açıktır. Bu durum, rakiplerin yeni ya da alternatif satış noktaları bulma olanaklarının değerlendirilmesinde önemli bir başlangıç noktası olmakla birlikte, tek başına yeterli değildir.
- (141) Nitekim, pazarın kapanması riski, özellikle, rakip teşebbüslerin pazardaki bir müşterinin (alıcının) tüm talebi için rekabet edemedikleri durumda ortaya çıkmaktadır. Bir rakibin bireysel olarak bir müşterinin tüm talebi için rekabet edememesi, ilgili teşebbüsün müşterilerin talebinin en azından belli bir bölümü için vazgeçilmez bir ticaret ortağı olması (örneğin, ilgili teşebbüsün ürününün bulundurulması zorunlu ürün "must stock" niteliğinde olması) ya da rakiplerin kapasite sınırlarıyla karşı karşıya olmaları nedeniyle müşterinin en azından talebinin belli bir bölümünün mutlaka ilgili teşebbüsten karşılanmasının gerekmesi gibi unsurlardan kaynaklanabilmektedir. Eğer pazarda rakip teşebbüsler her bir müşterinin tüm talebi için eşit koşullarda rekabet edebiliyorlarsa, belli bir teşebbüsün tek marka uygulamasının etkin rekabete zarar vermesi ihtimali azalmaktadır.
- (142) Konu bu açıdan değerlendirildiğinde, öncelikle operatörlerin münhasır nitelikte olan nihai hizmet/satış noktaları ile münhasır temelde çalışmayan YTSN, ASN ve Vodafone Silver türü noktalar da dahil alt bayi kanalı arasında bir ayırım gözetmek gerekmektedir. Operatörler ile münhasır temelde çalışan TİM, Vodafone Shop ve AİM türü nihai hizmet/satış noktalarına, operatörler tarafından kira, personel, dekorasyon, tabela, teknolojik donanım konularında yatırım yapılmaktadır. Bu yatırımların yanı sıra münhasır nihai hizmet/satış noktalarının kontör ve ön ödemeli/faturalı SİM kart satışlarından elde ettikleri kazanç ve primlerin dışında, özellikle operatör adına yaptıkları işlemlerdeki prim gelirleri, alt bayi kanalında yer alan noktalara göre daha fazla sayıda işleme yetkilendirilmelerinden ötürü, bu kanala göre çok daha yüksektir. Dolayısıyla, bir yandan operatörler tarafından yapılan yatırımların noktanın maliyetlerini hafifletmesi, diğer yandan çok daha fazla çeşitlilikte işlem yetkilerinin prim kazançlarını artırması, münhasır nitelikteki nihai hizmet/satış noktalarının tek bir operatörün ürün ve hizmetlerini sunuyor olsalar bile, sürdürülebilir bir ölçeği yakalamalarını sağladığı anlaşılmaktadır.
- (143) Hâlihazırda Vodafone'un (.....) münhasır Vodafone Shop; Avea'nın (.....) münhasır AİM ile, Turkcell'in münhasır TİM'lerine yakın sayılardaki münhasır noktalar ile çalışıyor olmaları, bu noktaların kârlı bir şekilde faaliyet gösterebilmeleri için mutlaka Turkcell ile çalışma ya da birden fazla operatör ile çalışma gerekliliklerinin olmadığına göstergesidir. Dolayısıyla belli bir nihai hizmet/satış noktasını münhasır statüye almak üzere her üç operatörün de rekabet etme imkânının bulunduğu; Turkcell'in bu açıdan münhasır nihai hizmet/satış noktaları için vazgeçilmez bir ticari ortak olmadığı kanaatine varılmıştır.
- (144) Bununla birlikte konu, Vodafone Silver ve ASN'ler gibi nihai hizmet/satış noktaları da dahil alt bayi kanalı açısından ele alındığında, aynı değerlendirmeyi yapmak zorlaşmaktadır. Bu noktalar da münhasır nihai hizmet/satış noktaları gibi ana faaliyetleri GSM ürün ve hizmetlerini sunmak olan noktalardır. Alt bayi kanalındaki noktalar çoğunlukla üç GSM

operatörüyle ilişkili iş ve işlemler dışında bu operatörlerden bağımsız olarak GSM cihazı ticaretiyle de uğraşmaktadır. Diğer yandan, her ne kadar ilk yatırım maliyetleri ve işletme giderleri açısından alt bayi kanalındaki noktaların faaliyet gösterebilmek için katlanmaları gereken maliyetler münhasır noktalara göre düşük olsa da, YTSN, Vodafone Silver ve ASN'ler gibi, operatörler tarafından, salt satış noktalarına kıyasla daha geniş yetkiler verilmiş olan noktalar da dahil alt bayi kanalına yapılan yatırımlar hem çeşit hem de tutar olarak münhasır noktalara yapılan yatırımlara göre sınırlı düzeyde kalmaktadır. Ayrıca, alt bayi kanalı münhasır bayi kanalına göre çok daha az sayıda işlemle yetkilendirildiğinden, bu noktaların ortalama prim gelirlerinin de münhasır noktalara göre düşük olacağı açıktır. Dolayısıyla, operatörlerin GSM hizmetleri pazarından aldıkları pay da dikkate alındığında, alt bayi kanalındaki nihai hizmet/satış noktalarının sadece Vodafone ya da sadece Avea ürün ve hizmetlerini sunarak sürdürülebilir bir ölçeği yakalamaları münhasır nitelikteki noktalara göre çok daha zor görünmektedir.

- (145) Vodafone ve Avea'dan, yeni ya da alternatif nihai hizmet/satış noktaları bulmanın her bir hizmet/satış noktası türü bakımından kolay ya da zor yanlarına ilişkin açıklamaları istenilmiştir. 11.04.2012 tarih ve 3231 sayılı Vodafone bilgi yazısında konuya ilişkin aşağıdaki açıklama yapılmıştır:

“Bu soruya münhasır ve çok markalı kanal bazında ikili bir cevap vereceğiz. Münhasır kanal (Shop) bulmakta sorun yaşamazken, kâğıt üzerinde çok markalı ancak fiili olarak hâkim operatörle münhasır çalışan kanallarda sıkıntı yaşanmaktadır. Bunun ilk sebebi pazardaki hâkim operatörün faaliyetini yürütmenin abone sayısı ve pazar payı dikkate alındığında daha kârlı olması ve bundan da önemlisi rakibin şirketimiz ürünlerini satmak isteyen noktalara yönelik zorlayıcı uygulamalarıdır. Kârlı olduğu bir satış faaliyetini yitirmek istemeyen satış noktası, rakiple çalışmama riskini göze almadığı için şirketimiz ürün ve hizmetlerini satmaktan kolaylıkla vazgeçebilmektedir”.

- (146) Rakip teşebbüslerin yeni nihai hizmet/satış noktaları bulmalarının kolaylığı ya da zorluğu bakımından belirtilmesi gereken diğer bir nokta ise, Avea'nın 2011 yılında yaptığı yatırımlara ilişkindir. Avea Bireysel Satış Direktörü'nün Avea 2011 Yılı Değerlendirme Toplantısı'nda yaptığı açıklamalara göre, distribütör yapısını değiştiren Avea 2011 yılında AİM'lerde %30 büyüyerek (.....) olan mağaza sayısını (.....)'e çıkarmış, ASN denilen münhasır olmayan kanalda ise (.....) bin olan bayi sayısını %100 artış ile (.....) binlere getirmiştir.
- (147) Perakende düzeyde pazara giriş engelleri ve bağlantılı olarak rakip teşebbüslerin yeni ya da alternatif satış noktaları bulmalarının kolaylığı ya da zorluğunun değerlendirilmesinde türlerine göre nihai hizmet/satış noktalarının ilk yatırım maliyetleri ile işletme giderlerinin de incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Hem ilk yatırım maliyetleri (emlak aracılığı, dekorasyon ve yapı masrafları, POS vb. için bloke tutar, ilk cihaz stok) hem de işletme giderleri (kira, personel gideri, diğer giderler) operatör tarafından karşılanan yatırım ve destek unsurlarını içermemekte, hizmet/satış noktası tarafından karşılanması gereken maliyet ve giderlerden oluşmaktadır.

Tablo 12: Nokta Türlerine Göre İlk Yatırım ve İşletme Gideri Tutarları (TL)

	Münhasır Nokta	YTSN ve Muadilleri	TSN ve Muadilleri
İlk Yatırım Tutarı (TL)	85.000-110.000	20.250-33.000	8.000-15.000
Aylık İşletme Gideri Tutarı (TL)	19.500-32.000	6.000-7.100	3.750-4.000

- (148) Yukarıdaki tabloda operatörlerden alınan bilgiler çerçevesinde, ortalama olarak nokta türleri bazında nokta tarafından karşılanması gereken ilk yatırım maliyetleri ile aylık işletme giderleri aralık dâhilinde sunulmuştur. En fazla ilk yatırım maliyetine ve işletme giderine

katlanmak durumunda olan münhasır noktalarda bile ortalamada ilk yatırım maliyetinin 85 ila 110 bin TL aralığında; işletme giderlerinin ise 19,5 ila 32 bin TL aralığında olduğu görülmektedir. Ancak bu rakamlar her grup nokta türü içinde ortalama bir nokta için geçerli olup, mağazanın konumuna, büyüklüğüne, çalıştırılan personel sayısına vb. bağlı olarak özellikle işletme giderleri olmak üzere yapılması gereken harcamaların artması ya da azalması söz konusu olabilecektir.

- (149) Bu alanda faaliyet gösteren nokta sayısının fazlalığı ve perakende noktaların pazara giriş ve çıkışlarının son derece yoğun olduğu göz önünde bulundurulduğunda, sermaye yeterliliğinin bir giriş engeli olarak ortaya çıkmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, yukarıdaki tabloda verilen ilk yatırım tutarlarının GSM hizmetlerini perakende düzeyde sunan nihai/hizmet satış noktaları için pazara girişte “önemli düzeyde bir sermaye ihtiyacı” olarak nitelendirilemeyeceği, bu anlamda bir giriş engelinin bahsedilemeyeceği görülmektedir.
- (150) Diğer yandan buraya kadar yapılan değerlendirmelerde sadece münhasır olan kanal ile münhasır olmayan alt bayi kanalının dikkate alındığının vurgulanmasında fayda bulunmaktadır. Operatörler tarafından kullanımı her geçen gün artan elektronik zincir marketler ve zincir gıda perakendecileri, operatörlerin kimi hizmetlerinin tüketicilere ulaştırıldığı diğer satış noktaları arasında yer almaktadır. Bakkal, market, büfe, benzin istasyonu gibi satış noktaları ise TİM, YTSN ya da TSN türü noktalara alternatif oluşturamayacak olmakla birlikte kontör satışı bakımından operatörlerin ürünlerinin bulunurluğunu ve yaygınlığını artırmaktadır.

- Rakiplerin Maliyetinin Artırılması Bakımından Değerlendirme

- (151) Rakibin maliyetini artırma, bir teşebbüsün kendi maliyetlerini yükseltmeksizin ya da görece daha az yükselterek mevcut ya da potansiyel rakiplerinin maliyetini artırma stratejisi olarak tanımlanabilecektir.
- (152) Nihai hizmet/satış noktalarının GSM operatörlerinin adına yaptıkları işlemler bakımından operatörlere aracılık hizmeti sağlıyor olmalarından dolayı girdi sağlayıcısı olarak değerlendirilmeleri mümkündür. Dolayısıyla, somut piyasa bakımından operatörlerin bir anlamda belirli girdi sağlayıcılarını kendilerine bağlamaları söz konusudur. Bu noktada Turkcell'in, rakiplerinin bir anlamda girdi maliyetlerini yükselterek onların faaliyetlerini zorlaştırıp zorlaştırmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Literatürde yer alan bilgilere göre, hâkim durumdaki bir firmanın rakiplerinin girdi maliyetlerini, sınırlı miktardaki bir girdiyi ihtiyacından fazla satın alarak (aşırı alım) ya da önceden kendine ayırarak artırmaya teşebbüs etmesi olasıdır. Nitekim bu durumda bağlanmayan girdi sağlayıcıları rakip teşebbüslere sundukları girdinin fiyatını artıracaklar, bu durum da rakiplerin maliyetinin yükselmesine yol açacaktır.
- (153) Ancak bu etkinin ortaya çıkabilmesi için girdi sağlayıcılarının faaliyet gösterdikleri piyasaya (örneğin GSM hizmetlerinin perakende düzeyde sunulduğu piyasaya) girişin kısıtlı olması ya da mevcut sağlayıcıların arzı artırma olanaklarının sınırlı olması gerekmektedir. Ancak bu durumda geriye kalan girdileri kullanmak, hizmetlerden yararlanmak durumunda kalan rakiplerin maliyetleri dolayısıyla da ürünlerinin fiyatları yükselmiş olacaktır. Aşağıda Turkcell'in ihtiyacından fazla sayıda noktayı kendisine bağlayıp bağlamadığı, münhasır noktalarının sayısını artırmasının kendi maliyetlerini rakiplerine kıyasla ne ölçüde artırdığı ve nihai hizmet/satış noktalarının sunduğu hizmet bakımından giriş engelleri, mevcut arzın artırılmaması nedenlerinden dolayı bir kısıtlılığın söz konusu olup olmadığı değerlendirilmiştir.
- (154) Mevcut dosya bakımından ise Turkcell'in ihtiyacından fazla sayıda nihai hizmet/satış noktalarını kendine bağlayarak rakiplerinin maliyetini yükseltip yükseltmediği sorusu gündeme gelmektedir. Nitekim cevabi yazısında Avea Turkcell'in dağıtım kanalına yönelik

stratejileri nedeniyle operatörlerin gereğinden fazla münhasır nokta ile çalışmak durumunda kaldıklarını, bunun da toplam refahı olumsuz etkilediğini ifade etmektedir. Bu nedenle öncelikle, Turkcell'in başvurusuna konu 505 nihai hizmet/satış noktasını TİM statüsüne geçirmesinin ihtiyacından çok daha fazla noktayı kendine bağlamaya çalıştığı anlamına gelip gelmediğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Aşağıdaki tabloda 2011 yılı itibarıyla operatörlerin münhasır nokta başına abone sayıları sunulmaktadır.

Tablo 13: Operatörlerin Münhasır Nokta Başına Abone Sayıları

	Abone Sayısı	Münhasır Nokta Sayısı	Münhasır Nokta Başına Abone Sayısı
Turkcell	34.530.000	1.100	31.391
Vodafone	18.030.000	(.....)	(.....)
Avea	12.760.000	(.....)	(.....)

- (155) Tablodan da anlaşıldığı üzere, üç operatör arasında münhasır nokta başına en fazla abone sayısı bulunan teşebbüs Turkcell'dir. Bu durum, abone sayısına oranla en az sayıda münhasır noktaya sahip olan teşebbüsün Turkcell olduğunu göstermekte, dolayısıyla Turkcell'in, ihtiyacından fazla sayıda noktayı kendine bağlayarak pazarı kapamaya ya da rakiplerinin maliyetini yükseltmeye çalışmaktan ziyade münhasır nokta yaygınlığı bakımından rakiplerini yakalamaya çalıştığını düşündürmektedir. Turkcell'in rakiplerinin YTSN'lere nüfuz edemedikleri, dolayısıyla YTSN'lerde rakiplerin Turkcell kadar güçlü olmadıkları ve bağlantılı olarak Turkcell'in çok daha az sayıda münhasır noktaya ihtiyaç duyduğu, ya da rakiplerin çok daha fazla sayıda münhasır nokta ile çalışmak durumunda kaldıkları varsayılsa bile, TİM+YTSN ve muadilleri ile TİM+YTSN+TSN ve muadillerinden oluşan nokta sayıları bir bütün olarak dikkate alındığında, her iki grupta da Turkcell rakipleri karşısında abone sayısına oranla en az nihai hizmet/satış noktası bulunan teşebbüstür.
- (156) Münhasır nihai hizmet/satış noktalarında gerçekleştirilen aktivasyon işlemleri ve diğer abonelik işlemleri açısından da konu değerlendirildiğinde, Turkcell'in münhasır nokta başına en fazla işlem yapan teşebbüs konumunda olduğu anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda operatörlerin 2011 yılı itibarıyla münhasır noktalarında gerçekleştirdikleri ortalama aktivasyon işlemleri sayısı ile ortalama aktivasyon ve diğer abonelik işlemlerinden oluşan ortalama toplam işlem sayıları sunulmaktadır.

Tablo 14: Operatörlerin Münhasır Nokta Başına Aktivasyon İşlemi ve Toplam İşlem Sayısı

	Münhasır Nokta Başına Aktivasyon İşlemi Sayısı	Münhasır Nokta Başına Toplam İşlem Sayısı
Turkcell	(.....)	(.....)
Vodafone	(.....)	(.....)
Avea	(.....)	- ¹¹

- (157) Tablodan da görüldüğü üzere, her üç operatör için de münhasır nokta başına en fazla aktivasyon işlemi gerçekleştiren teşebbüs Turkcell'dir. Diğer abonelik işlemleri de dahil toplam işlem sayısında ise Vodafone ile karşılaştırıldığında, Turkcell'in yine münhasır nokta başına daha fazla işlem gerçekleştirdiği görülmektedir. Diğer bir deyişle Turkcell, üç operatör içinde abone sayısına ve işlem hacmine göre ortalamada en az sayıda münhasır nihai hizmet/satış noktasına sahip teşebbüs konumundadır.
- (158) 2008 yılından bu yana GSM hizmetleri pazarında ortaya çıkan numara taşınabilirliği, 3N'ye geçiş ve ara bağlantı ücretlerinin düşmesi gibi gelişmeler, GSM operatörlerinin yeni hizmetleri devreye almaları, tarife çeşitliliğinin artması, geçiş maliyetlerinin azalması gibi sonuçlarıyla işlem çeşitliliğinin ve sayısının artmasında önemli rol oynamıştır. 2011

¹¹ Avea diğer abonelik işlemlerinin sayısına ilişkin bilgiyi Kurumumuza sunamadığından teşebbüsün toplam işlem sayısına ulaşmak mümkün olmamıştır.

verileriyle yaklaşık (.....) TİM'lerde gerçekleştirilen Turkcell'in diğer abonelik işlemlerinin sayısının, 2008 yılındaki (.....) milyon seviyesinden 2011 yılında yaklaşık üç katlık bir artışla (.....) milyona ulaştığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, Turkcell'in yeni münhasır noktalara ihtiyaç duymasında, işlem sayısındaki artışın, daha önce değinildiği üzere Turkcell'in abonelerine sunduğu hizmet kalitesinden tüketicinin duyduğu memnuniyetin düşmesinin ve rakiplerin iş hacimleriyle orantılı olarak Turkcell'e göre ortalamada daha fazla münhasır noktaya sahip olmalarının yarattığı dezavantajın etkili olduğu kanısı bulunmaktadır. Dolayısıyla, Turkcell'in TİM sayısını artırmak istemesinin rakiplerin maliyetini yükseltme amacı dışında gerekçelendirilebildiği, ayrıca konunun rakiplerine göre ortalamada daha az sayıda münhasır noktaya sahip olan Turkcell'in rakiplerinin rekabetini karşılama yönünün de bulunduğu anlaşılmıştır.

- (159) Diğer yandan, rakiplerin maliyetinin yükseltilmesi kavramı tanımı gereği teşebbüsün güttüğü strateji sonucunda maliyetlerinin hiç artmamasını ya da rakiplerinin maliyetlerine göre daha az artmasını gerektirmektedir. Nitekim, eğer hâkim durumdaki bir firma, kendi maliyetlerini yükseltmeksizin, küçük rakipleri tarafından kullanılan bir girdinin bu teşebbüslere maliyetini yükseltebiliyorsa, denge fiyatı küçük firmaların marjinal maliyetlerindeki artış kadar yükselmiş olacak ve en önemlisi hâkim durumdaki firmanın arz ettiği miktarda bir değişme olmazken, küçük firmaların arz miktarları düşecektir. Ancak daha gerçekçi bir varsayım olan hâkim durumdaki firmanın da belli maliyetlere katlanması gerektiği varsayımı altında, rakiplerin maliyetini yükseltme stratejisinin, kârlı bir strateji olabilmesi için, rakiplerin maliyetlerini, hâkim durumdaki firmanın maliyetinden daha fazla artırması gerekmektedir.
- (160) Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde öncelikle, Turkcell'in yeni nihai hizmet/satış noktalarını kendisine bağlaması sonucunda maliyetlerinde ortaya çıkacak artışın rakiplerinin yeni noktaları kendilerine bağlamaları halinde katlandıkları maliyetlerle karşılaştırılması gerekmektedir. Bu amaçla, Turkcell ve rakiplerinin son üç yıllık dönemde münhasır noktalara yaptıkları yatırımlar ve münhasır nokta başına yatırım tutarları ile münhasır noktalarda son üç yılda gerçekleştirilen aktivasyon işlemleri başına yatırım tutarlarının karşılaştırılması aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 15: Operatörlerin Yatırım Tutarı, Münhasır Nokta Başına Yatırım Tutarı, Münhasır Nokta Aktivasyon İşlemi Başına Yatırım Tutarı

	Yatırım Tutarı (TL)	Münhasır Nokta Başına Yatırım Tutarı (TL)	Münhasır Nokta Aktivasyon İşlemi Başına Yatırım Tutarı (TL)
Turkcell	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone	(.....)	(.....)	(.....)
Avea	(.....)	(.....)	(.....)

- (161) Tablodan görüldüğü üzere, Turkcell her üç operatör içinde münhasır noktaları başına en yüksek yatırımı yapan teşebbüs konumundadır. Dolayısıyla belli bir nihai hizmet/satış noktasını münhasır TİM statüsüne geçirdiğinde Turkcell ortalamada, rakiplerine göre daha yüksek yatırım yapmaktadır. Turkcell'in münhasır noktalarda rakiplerine göre daha fazla aktivasyon gerçekleştirdiği, dolayısıyla reel olarak bu noktalarda gerçekleştirilen aktivasyon işlemi başına rakiplerine oranla daha az yatırım yapmış olabileceği ihtimali karşısında tablonun son sütunu eklenmiştir. Bu sütundan da Turkcell'in münhasır noktalarda gerçekleştirilen aktivasyon işlemi başına en fazla yatırım yapan teşebbüs olduğu görülmektedir. Bu açıklamalar çerçevesinde, Turkcell'in münhasır nokta sayısını artırdığında rakiplerine göre daha düşük maliyetlerle karşı karşıya kalmadığı anlaşılmaktadır.

- (162) Aşağıdaki tabloda operatörlerin 2011 yılı itibariyle münhasır nihai hizmet/satış noktalarına operatör adına yaptıkları işlemler için ödedikleri primlerin toplamı ve münhasır noktada gerçekleştirilen işlem başına prim ödemesi sunulmaktadır.

Tablo 16: Münhasır Nokta Prim Ödemeleri ve Bu Noktalarda İşlem Başına Prim Tutarları

	Münhasır Nokta Toplam Prim Tutarı (TL)	Münhasır Nokta İşlem Başına Prim Tutarı (TL)
Turkcell	(.....)	(.....)
Vodafone	(.....)	(.....)
Avea	(.....)	- ¹²

- (163) Tablodan görüleceği üzere, Turkcell Vodafone'a kıyasla münhasır noktalarında yapılan işlemlerde işlem başına noktaya daha fazla prim ödemesinde bulunmaktadır. Turkcell'in münhasır noktalara yaptığı yatırımların rakiplerine kıyasla daha yüksek tutarlı olmasının yanı sıra, işlem başına bu noktalara ödediği primin de daha yüksek olmasının, teşebbüsün münhasır nokta sayısını artırmasının, rakiplerin maliyetini artırmaya yönelik bir stratejinin parçası olamayacağına işaret ettiği kanısı oluşmaktadır. Turkcell'in münhasır nokta sayısını artırması karşısında rakiplerinin de münhasır nokta sayılarını artırmalarının (ancak, Turkcell mevcut durumda abone sayısına ve aktivasyon işlemi sayısına göre rakiplerine kıyasla daha az sayıda münhasır noktaya sahiptir), dolayısıyla belli bir maliyete katlanmalarının gündeme gelebileceği düşünülse bile, bu maliyet artışının Turkcell tarafından suni bir şekilde kurgulanmış bir maliyet artışı olarak değil, rekabetin gerektirdiği bir maliyet artışı olarak görülmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.
- (164) Diğer yandan, yukarıda sunulan iki tablo aynı zamanda, münhasır noktaya Turkcell'e göre daha az yatırım yapsalar ve bu noktalarda gerçekleştirilen işlemler için ortalamada daha düşük prim ödemesinde bulunsalar dahi rakip operatörlerin münhasır nihai hizmet/satış noktaları bulabildiklerini göstermektedir.
- (165) Ayrıca belirtilmelidir ki, buraya kadar ele alınan rakiplerin maliyetinin yükseltilmesi stratejisi sonucunda rakibin maliyetinin yükselmesi için girdinin sınırlı olması, girdi piyasasına giriş engellerinin olması ve mevcut girdi sağlayıcılarının arzı artırmıyor olmaları gerekmektedir. Girdi piyasasında rekabetin sınırlı olduğu böylesi durumlarda, bu girdilerin sağlayıcılarına uygulanacak bir münhasırlığın rakiplerin girdi maliyetlerini yükselterek anti rekabetçi etkilerinin olması mümkün iken, çok sayıda mevcut ve olası nihai hizmet/satış noktasının varlığının söz konusu olduğu GSM hizmetleri alanında böyle bir etkinin ortaya çıkması zorlaşmaktadır. Ayrıca, mevcut durumda operatörlerin münhasır statüdeki hizmet/satış noktalarının sahibi olan teşebbüslerin, ek noktalar/mağazalar/şubeler açmalarının (bir anlamda arzı artırmalarının) önünde de bir engel görünmemektedir. Nitekim Turkcell bakımından (.....) teşebbüs 1.100 TİM'in; Vodafone bakımından (.....) teşebbüs (.....) Vodafone Shop'un; Avea bakımından ise (.....) teşebbüs (.....) AİM'in kontrolünü elinde bulundurmaktadır.
- (166) Diğer yandan her ne kadar hem piyasanın kapatılması hem de rakiplerin maliyetinin yükseltilmesi kapsamında ele alınabilecek diğer bir husus, bir teşebbüsün pazardaki alıcıların ya da sağlayıcıların tamamını ya da önemli bir bölümünü kendisine bağlamasa bile pazarın kapanabileceğine ya da rakiplerin maliyetlerini yükseltebileceğine işaret eden darboğaz teorisidir. Daha önce de belirtildiği üzere, mevcut dosya bakımından münhasır nitelikteki nihai hizmet/satış noktalarının hem birer alıcı hem de birer aracılık hizmeti sunan

¹² Avea diğer abonelik işlemlerinin sayısına ilişkin bilgiyi Kurumumuza sunamadığından teşebbüsün toplam işlem sayısına ulaşmak mümkün olmamıştır.

sağlayıcı olarak değerlendirilebileceği göz önünde bulundurularak, konunun darboğaz teorisi çerçevesinde değerlendirmesi de yapılmıştır.

- (167) Darboğaz teorisine göre, piyasadaki kapanma %100 olmasa da rakip teşebbüslerin maliyetinin artması söz konusu olabilecektir. Bu durum özellikle piyasa kapama etkisinin ortaya çıkıp çıkmadığının değerlendirildiği pazardaki teşebbüslerin ürünleri homojen olmadığında mümkündür. Bir teşebbüs düşük maliyetli/yüksek kaliteli teşebbüsleri kendine bağlayarak, avantajlı konumdaki bu teşebbüslerle rakiplerinin iş yapmasını engelleyerek rakiplerinin maliyetini yükseltebilecektir. Bu noktada Turkcell'in pazardaki en iyi nihai hizmet/satış noktalarını seçerek bunlarla çalıştığı, dolayısıyla rakiplerin daha kötü seviyedeki noktalarla çalışmak durumunda kaldıkları yönündeki görüşlere de yer verilmesi gerekmektedir.
- (168) TİM statüsüne alınacak teşebbüsler ticari özgeçmiş (iş etiği, finansal geçmişi, iş yapabilme kabiliyeti), sermaye yeterliliği, sektörel deneyimi, mağazanın lokasyonu ve büyüklüğü gibi kriterler bakımından değerlendirilerek seçilmektedirler. Dolayısıyla, TİM statüsüne alınmak istenen 505 YTSN'nin, iyi bir lokasyona sahip olma, finansal açıdan güçlü olma ve mobil hizmetlerin sunumunda tecrübeli olma gibi özelliklerinin bulunduğu kabul edilebilecektir.
- (169) Konunun değerlendirilmesi açısından öncelikle belirtilmelidir ki, her teşebbüsün daha etkin olduğunu düşündüğü teşebbüslerle çalışmayı istemesi rekabetçi açıdan istenilir bir durumdur. Turkcell'in ticari özgeçmiş, sermaye yeterliliği, sektörel deneyimi, mağazanın lokasyonu ve büyüklüğü gibi kriterler bakımından değerlendirilerek, GSM ürün ve hizmetlerinin sunulmasında daha etkin olduğu kanaatine vardığı nihai hizmet/satış noktalarını TİM statüsüne geçirmesi, bu noktalar üzerinden tüketicilere ulaştırdığı ürün ve hizmetlerin kapsamını genişletmesi beklenmelidir. Nitekim normal şartlar altında rasyonel bir firmanın, bazı teşebbüsler arasında seçim yapmasının gerektiği durumda daha etkin olan, daha etkin olduğunu deneyimlediği teşebbüslerle ticari ilişkilerini genişleterek devam ettirmek eğiliminde olacağı karine olarak kabul edilebilecektir. Bu şekilde yapılan bir seçim, etkinlik artışıyla pazardaki rekabetçi sürece ve tüketici refahına katkı sağlayacaktır.
- (170) Ayrıca, TİM statüsüne alınması planlanan 505 YTSN'nin güçleri, yukarıda bu teşebbüslerin çeşitli açılardan pazardan aldıkları payla, diğer bir deyişle kapanacak/bağlanacak pazar oranları ile yansıtılmış durumdadır. Bu noktaların, TİM statüsüne alınmalarının sonucunda kapanacak pazar oranının ötesinde, rakiplerin pazara nüfuz etmeleri bakımından bir darboğaz yaratacak önemde özelliklerinin bulunduğu kanısı söz konusu değildir.
- (171) Diğer yandan, yukarıda ele alınan rakibin maliyetinin yükseltilmesi stratejisi için de geçerli olduğu üzere, darboğaz teorisi çerçevesinde ele alınan bu rakibin maliyetinin yükseltilmesi stratejisinin de rakiplerin gerçekten maliyetlerini yükseltmesi için bağlanan piyasaya giriş engellerinin olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, rakip teşebbüslerin finansal güç, iş tecrübesi, lokasyon gibi kriterler bakımından benzer etkinlikteki alternatif ya da yeni satış noktalarını bulmakta ciddi zorluklarla karşılaşılıyor olmaları gerekmektedir. Oysa ki rakip teşebbüsler de benzer kriterleri uygulayarak münhasır noktalarını belirlemekte ve fiili durumdan anlaşıldığı üzere bu kriterleri sağlayan yeni ya da alternatif münhasır noktalar bulabilmektedirler. Operatörlerin söz konusu kriterleri uygulayarak aralarında seçim yapabilecekleri iş tecrübesi bulunan geniş bir satış noktası havuzu mevcut olduğu gibi, GSM hizmetlerinin perakende düzeyde sunumunda münhasır noktalar için bile sermaye gereksinimi pazara giriş engeli oluşturacak düzeyde değildir. Ayrıca rakiplerin iş tecrübesi, finansal gücü vb. gibi açılardan değerlendirilerek seçtikleri ve münhasır çalıştıkları mevcut teşebbüslerin yeni şubeler açma imkânlarının da bulunması ek bir unsur olarak göz önünde bulundurulmalıdır.
- (172) Ancak tüm bunlardan da önemlisi, rakip operatörlerin daha etkin olduğunu düşündükleri herhangi bir nihai hizmet/satış noktasını münhasır nokta statüsüne geçirmek amacıyla

rekabete girişmelerinin önünde bir engel gözükmemesidir. Diğer bir deyişle, rakip operatörlerin belli bir etkin nihai hizmet/satış noktasını münhasıran kendileriyle çalışmak konusunda ikna etme şansları bulunmaktadır. Böyle bir dezavantajı yaratan en belirgin unsur, rakibin noktaları kendisine bağladığı dönemde rakiplerin piyasada olmamasıdır ki, somut olay bakımından bu durumdan bahsetmek mümkün değildir.

- Mağaza İçi Rekabet Bakımından Değerlendirme

- (173) İncelenen başvurunun konusunu, Turkcell'in tüketiciye Turkcell ürün ve hizmetlerini sunan münhasır nihai hizmet/satış nokta sayısını artırması oluşturduğundan, diğer bir deyişle perakende düzeyde faaliyet gösteren noktaların münhasırlaştırılmasını içerdiğinden mağaza içi rekabette bir azalma da gündeme gelmektedir. Mağaza içi rekabetteki azalmanın boyutu ve rekabet üzerindeki etkilerinin anlaşılabilmesi için öncelikle ilgili ürün ve hizmetlerin özelliklerinin ve bu ürün ve hizmetler bakımından tüketicinin satın alma davranışının değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (174) Bilindiği üzere, bir ürün ya da hizmetin tüketicinin gelirinde azımsanmayacak bir paya sahip olması ve bir kez alınan değil; tekrar tekrar alınan bir ürün niteliğinin bulunması; ucuz, gelir içinde önemli bir paya sahip olmayan ve bir seferlik alınan ürünlere göre, tüketiciyi aldığı ürünün kalitesini ve fiyatını karşılaştırmaya ve araştırmaya daha çok yönlendirmektedir. Bu durum, tüketicinin farklı markalar arasında karşılaştırma yapmasını sağlaması nedeniyle markalar arası rekabeti olumlu yönde etkileyen bir faktördür. Genel olarak, daha az pahalı ve bir seferlik satın alınan ürünler bakımından dikey kısıtların negatif etki yaratma ihtimalinin daha yüksek olduğu kabul edilmektedir.
- (175) GSM ürün ve hizmetleri tüketicinin gelirinden önemsenmeyecek bir pay alan hizmetler değildir. Ayrıca, tüketici ürün ve hizmetlerini kullanmayı tercih ettiği operatörü bir kez seçtiğinde, ilgili hizmetler için ilgili operatöre düzenli olarak ödemede bulunmaktadır. Dolayısıyla, ele alınan hizmetler bakımından tüketicinin arama ve farklı markalar arasında karşılaştırma yapma eğilimi bulunmaktadır. Nitekim çeşitli araştırmalardan, bireysel kullanıcının özellikle GSM hizmetlerinin fiyatına duyarlı olduğu, çekim gücü, kapsama alanı, internet hızı gibi faktörlerden kaynaklanan hizmet kalitesinin de ikinci ağırlığa sahip faktör olduğu, bununla birlikte "çevredekilerin kullanması" unsurunun da hat tercihinde küçümsenmeyecek bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir.
- (176) GSM ürün ve hizmetlerinin diğer bir özelliği ise bu hizmetlerin anlık kararlarla görüldüğünde alınan niteliğine sahip hizmetler olmamasıdır. GSM ürün ve hizmetleri yukarıda açıklanan özellikleriyle de bağlantılı olarak planlı alışverişe konu ürünlerdir. Bu durum söz konusu hizmetler bakımından belli bir satış noktasında rakiplerle aynı anda bulunurluğu, görüldüğünde alınan ürünlere göre daha az önemli kılmaktadır. Nitekim belli markalı bir ürünü almak üzere belli bir satış noktasına giren ya da satış noktasında bu kararı veren bir tüketicinin gelirinden düşük pay alan, düzenli olarak değil tek seferlik aldığı ya da görüldüğünde alınan bir üründe, istediği markayı o satış noktasında bulamadığında, bulabildiği rakip markaya yönelmesi çok daha kolaydır.
- (177) Artık numara taşınabilirliğinin mümkün olması, tüketicinin belli bir operatörden diğerine geçişinde geçiş maliyetlerini büyük ölçüde azaltmış olmakla birlikte, belli bir GSM operatörünün hizmetinden faydalanma kararını vermiş tüketicinin satış noktasına girdiğinde, salt istediği operatörün ürünlerini bulamamasından dolayı rakip operatöre yönelmesi olasılığı daha düşüktür. Dolayısıyla karşılaştırmanın diğer tarafındaki ürün ve hizmetlere göre GSM ürün ve hizmetlerinde bulunurluk yine son derece önemli olmakla birlikte, aynı mağazanın içinde bulunurluğun sağlanamaması ilk gruptaki ürünler kadar rakip teşebbüsler için dezavantaj yaratmamaktadır.

- (178) Yapılan bir araştırmaya göre, hat alımında etkili olan faktörlerin başında televizyon reklamları gelmekte, bunu arkadaş tavsiyesi ve aile tavsiyesi izlemektedir. Mağaza içi rekabetin yansımaları olarak düşünülebilecek faktörler olan, bayide görülen broşürler ve bayi yetkilisinin yönlendirmesi ise hat tercihinde etkili olan diğer faktörlerdir.
- (179) Diğer yandan operatörlerin münhasır statüdeki noktalarında, yeni bir müşteriye satış, rakipten müşteri kazanmak anlamına gelen aktivasyon işlemlerinin ağırlığının diğer abonelik işlemlerine göre daha düşük olduğunun vurgulanması gerekmektedir. Operatörlerin münhasır satış/hizmet noktalarında verdikleri hizmetler ağırlıklı olarak diğer abonelik işlemlerinden oluşmaktadır. Rakip operatörle rekabet anlamını taşıyan abonelik işlemleri ise bu noktalarda Turkcell için yaklaşık (.....); Vodafone içinse yaklaşık (.....) ile sınırlı kalmaktadır. Diğer abonelik işlemleri, temel olarak, tüketicinin zaten seçmiş olduğu operatörle ilgili iş ve işlemleri içerdiğinden, diğer bir deyişle rakip operatörler arası bir seçimi içermediğinden, bu işlemler bakımından mağaza içi rekabetten bahsetmek mümkün görünmemektedir.
- (180) Rekabet Kurulunun 06.06.2012 sayılı kararı çerçevesinde, çoklu satış yapması önünde bir engel olmaması gereken satış noktalarının sayısının az olmadığı ve özellikle Avea ve Vodafone'un bulunurluk oranlarının Turkcell'in çok da gerisinde kalmadığı göz önüne alındığında, mağaza içi rekabette ortaya çıkacak azalmanın Turkcell'in 505 nihai hizmet/satış noktasını daha TİM statüsüne geçirmesinin getireceği olumlu etkilerden vazgeçilmesini gerektirecek düzeyde olmadığı kanaatine varılmıştır.
- (181) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, Turkcell'in mevcut TİM statüsündeki 1.100 münhasır hizmet/satış noktasına ek olarak 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha yapmayı planladığı durumda "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (c) bendindeki koşulu sağladığı sonucuna ulaşılmıştır.

J.6.3.2.5. Rekabetin (a) ve (b) Bentlerindeki Amaçların Elde Edilmesi İçin Zorunlu Olandan Fazla Sınırlanmaması

- (182) Münhasırlık içeren anlaşmaların, markalar arası rekabete yönelik olarak getirdiği olumsuz etkileri azaltan bir unsur, sağlayıcıların bu tür anlaşmaları yapabilmek için başlangıçta birbirleriyle yoğun bir şekilde rekabet etmeleridir. Ancak münhasırlık hükmünün süresi uzadıkça, olumsuz etkilerdeki hafifleme de azalacaktır. Rekabet Kurulu 09.07.2008 tarih ve 08-44/603-230 sayılı kararında, 2002/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinin (a) bendindeki "alıcıya getirilen belirsiz süreli veya süresi beş yılı aşan rekabet etmeme yükümlülüğünün" Tebliğ ile tanınan muafiyetten yararlanamayacağı hükmünü temel alarak, Turkcell Extra Sözleşmesi'nin "Bağlılık" başlıklı 4.A.11. maddesinde, Turkcell Extra'ların (TİM) sözleşmenin imzalandığı tarihten itibaren beş yıl süreyle sözleşme kapsamındaki iş ve işlemlerle ilgili olarak, sadece Turkcell'in ürün, hizmet ve servislerini satmak için aracılık hizmetinde bulunacağını düzenlendiğini belirtmiş, bu açıdan sözleşmede yer alan rekabet etmeme hükmünün makul kabul edilebileceği sonucuna ulaşmıştır.
- (183) Diğer yandan, özellikle ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmamasına ilişkin başlıkta olmak üzere, yukarıda yapılan tüm analiz ve değerlendirmeler Turkcell'in mevcut durumda sayısı 1.100 olan TİM statüsündeki münhasır nihai hizmet/satış noktalarına, 505 noktayı daha eklediği durumu temel alarak yapılmıştır. Yukarıda yer verilen pazarın rakiplere kapanması, rakiplerin maliyetinin yükseltilmesi, mağaza içi rekabetteki azalma gibi analizler, münhasır statüdeki ve münhasır statüye alınacak nihai hizmet/satış noktalarının sayılarına ve pazardaki güçlerine duyarlı olduğundan, Turkcell'in mevcut durumda kaç TİM statüsündeki münhasır nihai hizmet/satış noktası ile çalıştığı ve bunlara kaç nihai hizmet/satış noktasını daha eklemeyi planladığı değerlendirmenin ve ulaşılan sonuçların esaslı unsurlarından biridir.

- (184) Ayrıca, Turkcell'in merkezinde yapılan incelemede alınan ve (.....) yazışmalardan görüldüğü üzere, burada değerlendirmeye tabi tutulan 505 nihai hizmet/satış noktasının niteliğinden, türünden, faaliyet kapsamından farklı nihai hizmet/satış noktalarının TİM statüsüne alınmasının gündeme gelmesi halinde, pazarın kapanması, rakiplerin maliyetlerinin yükseltilmesi vb. açılardan farklı değerlendirmelere ihtiyaç duyulacağı da açıktır.
- (185) Bu çerçevede, Turkcell'in mevcut TİM statüsündeki 1.100 münhasır hizmet/satış noktasına ek olarak başvurusuna ekli listedeki noktalarla benzer nitelik, tür ve faaliyet kapsamına sahip 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha yapmayı planladığı durumda, "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (d) bendindeki koşulu da sağladığı kanaatine varılmıştır.
- (186) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, Turkcell'in mevcut TİM statüsündeki 1.100 münhasır hizmet/satış noktasına ek olarak 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha yapmayı planladığı durumda "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki tüm koşulları sağladığı sonucuna ulaşılmıştır. Ancak bu tespit, TİM statüsü verilen nihai hizmet/satış noktası sayısının 1.605'in üzerine çıkması durumunda 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin uygulanabilirliğine engel oluşturmadığı dikkate alınmalıdır.

J.6.3.3. Başvurunun Değerlendirilmesinde 4054 sayılı Kanun'un 4 ve 6. Maddeleri Arasındaki İlişki ve Başvurunun 6. Madde Karşısındaki Durumu

- (187) Rekabet Kurulu, önceki kararlarında, Turkcell'in GSM hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu tespitinde bulunmuş, bu tespitini 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı kararında da yinelemiştir. Bu nedenle, bu başlık altındaki değerlendirmeler, Turkcell'in hâkim durumunun devam ettiği varsayımı altında yapılmıştır.
- (188) Bilindiği üzere, bir anlaşmanın muafiyetten yararlanma koşullarını sağlaması ya da muafiyetten yararlanıyor olması, bu anlaşmanın icrasının hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmesine engel oluşturmamaktadır. Grup muafiyetinden yararlanan ya da bireysel muafiyet almış bir anlaşma, teorik olarak sadece 4054 sayılı Kanun'un 4. madde yasaklamasından muaf olmakta, diğer bir deyişle grup ya da bireysel olsun muafiyetten yararlanan bir anlaşmanın icrasından dolayı hâkim durumdaki teşebbüse 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin uygulanma imkânı prensip olarak bulunmaktadır.
- (189) Ancak pratikte, teorik ve prensip olarak geçerli olan bu imkân için muafiyetin bireysel ya da grup muafiyeti olmasına bağlı olarak bir ayırım yapılabilecektir. Bir bireysel muafiyet kararı, incelenen anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulların tamamını sağladığının kabul edildiği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bir bireysel muafiyet kararı tesis edildiğinde, ilgili anlaşmanın 6. maddeyle ilgili olan yanlarının da dikkate alınmış olması beklenmektedir. Ancak bireysel muafiyetten farklı olarak grup muafiyeti rejimi, tanımı gereği, muafiyet koşullarının sağlanıp sağlanmadığına ilişkin anlaşma özelindeki bireysel bir değerlendirmeye bağlı değildir. Bir anlaşmanın grup muafiyetinden yararlanabilmesi için sadece ilgili grup muafiyeti tebliğindeki koşulları sağlaması yeterlidir. Anlaşmanın kendisi, 5. madde koşullarını sağlayıp sağlamadığına yönelik doğrudan bir değerlendirmeye tabi tutulmamaktadır.
- (190) Literatürde; bir rekabet otoritesinin, icrası hâkim durumun kötüye kullanılması halini oluşturan bir anlaşmaya bireysel muafiyet vermesinin olası görünmediği, otoritenin anlaşmanın bu yönünü bireysel muafiyet kararını vermeden önce dikkate almasının beklendiği, dolayısıyla fiili ya da yasal koşullarda herhangi bir değişiklik ortaya çıkmadığı sürece, rekabet otoritesinin, hâkim durumun kötüye kullanılmasına ilişkin kuralları uygularken, bireysel muafiyet kararındaki tespitlerini dikkate almasının gerektiği şeklinde görüşler bulunmaktadır.

- (191) Dolayısıyla, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi anlamında yapılan bir değerlendirmenin Kanun'un 6. maddesi anlamında yapılan değerlendirme ile tutarlı olması gerekmektedir. Bu tutarlılık, uygulaması 6. maddenin ihlali anlamına gelen bir anlaşmanın 5. madde çerçevesinde bireysel muafiyet alamaması anlamına gelmektedir. Ancak hâkim durumdaki bir firmanın, şartların sağlanması halinde 5. madde çerçevesinde muafiyetten yararlanmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.
- (192) Tarihsel süreçte hâkim durumdaki firmaların münhasırlığa yönelik uygulamalarına ilişkin yaklaşım incelendiğinde, modern ekonominin artık hâkim durumdaki firma tarafından da uygulanması münhasırlığın per se hukuk dışı sayılmasını desteklemediği görülmektedir. Münhasırlık, kimi etkinliklere ulaşmak için yapılabileceği gibi, anti rekabetçi amaçlarla da uygulanabilecek bir stratejidir. Diğer yandan somut olay ve pazar bakımından vurgulanması gereken önemli bir nokta, münhasır statüdeki nihai hizmet/satış noktalarının yaygınlığının GSM operatörlerinin verdikleri hizmetin kalitesinin bir unsuru olduğudur. Nitekim mevcut operatörlerin her birinin münhasır olarak çalışmakta oldukları nihai hizmet/satış noktaları aynı zamanda çok sayıda ve çeşitte hizmetin operatörlerin adına kullanıcılara sunulmasına aracılık eden teşebbüslerdir. Münhasır temelde yapılandırılmış nihai hizmet/satış noktalarının varlığı ve yaygınlığı GSM operatörlerinin hizmet kalitelerinin ve dolayısıyla birbirleriyle rekabetlerinin bir unsuru olduğundan, Turkcell'in TİM sayısını artıracak olmasının, rekabet karşıtı olduğu kadar, hakkaniyetli rekabet (competition on merits) kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Nitekim tüketiciye daha düşük fiyat, daha yüksek hizmet kalitesinin yansması istendiğinden, teşebbüslerin bu tür davranışlarına uygulanacak rekabet kurallarının, hâkim durumdaki firmalar da dahil tüm firmaların, fiyat ve kalite üzerinden rekabet edebilmelerini garanti altına alması gerekmektedir.
- (193) Hâkim durumdaki firmanın adil rekabetinin de pazarın kapanmasına yol açması mümkündür. Ancak rekabet otoritelerinin odaklanmaları gereken, pazarın anti rekabetçi bir şekilde kapanmasına¹³ yol açan davranışlar olmalıdır.
- (194) Dolayısıyla mevcut dosya bakımından rekabetçi motivasyonun da bulunabileceği bu eylemin, hakkaniyetli rekabet kapsamında mı yoksa rekabet karşıtı bir uygulama mı olduğunun belirlenmesinde yukarıda 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde yapılmış olan değerlendirmeler ile niyet unsuru önem kazanmaktadır. Turkcell'in ek nihai hizmet/satış noktalarını TİM statüsüne geçirmesinde, rakiplerini dışlama, rakiplerinin maliyetlerini yükseltme ve böylelikle rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırma niyetinde olduğuna dair herhangi bir belge ya da bilgiye yapılan incelemelerde ulaşılamamıştır. Aksine; teşebbüsün konuyu Rekabet Kurumuna bildirmiş olması, böyle bir uygulamaya salt rakiplerini dışlamak amacıyla girişmiş olabileceği olasılığını azaltmaktadır.
- (195) Mevcut bilgi, belge ve bulgular ile konuya ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında yapılan değerlendirmelerde esas alınan koşullar çerçevesinde; Turkcell'in TİM statüsündeki 1.100 nihai hizmet/satış noktasına 505 nihai hizmet/satış noktasını daha eklemesinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında kötüye kullanma hali oluşturduğuna dair bilgi, belge ve bulgu bulunmamaktadır. Ancak bu tespit, TİM statüsü verilen nihai hizmet/satış noktası sayısının 1.605'in üzerine çıkması durumunda 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin uygulanabilirliğine engel oluşturmamaktadır.
- (196) Yukarıda yapılan açıklama ve değerlendirmeler uyarınca 22.11.2011 tarih ve 7989 sayılı gizlilik talepli başvurunun TİM'lerin sayısının artırılmasına ilişkin kısımlarının da soruşturma açılmasını gerektirecek bir yönünün bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

¹³ Anti-rekabetçi kapanma, tüketici zararına yol açan kapanma olarak tanımlanmaktadır.

K. SONUÇ

(197) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

1) 22.11.2011 tarih ve 7989 sayılı başvuruya konu iddialara yönelik olarak Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin dağıtım ağında yer alan teşebbüsler hakkında işlem yapılmasına gerek olmadığına OYBİRLİĞİ,

2) 24.01.2012 tarih ve 709 sayılı başvuruya konu iddialara yönelik olarak Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin dağıtım ağında yer alan teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ,

3) Turkcell'in TİM statüsündeki 1.100 nihai hizmet/satış noktasına 505 nihai hizmet/satış noktasını daha eklemesinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında mevcut koşullar altında kötüye kullanma hali oluşturduğuna dair bilgi, belge ve bulgunun bulunmadığına OYBİRLİĞİ,

4) Turkcell'in mevcut TİM statüsündeki 1.100 münhasır hizmet/satış noktasına ek olarak 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha yapmayı planladığı durumda "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulları sağladığına İkinci Başkan Prof. Dr. Metin TOPRAK'ın farklı gerekçesi ve OYÇOKLUĞU

ile karar verilmiştir.

KARŞI OY GEREKÇESİ

(14.06.2012 Tarihli, 12-33/922-281 Sayılı Kurul Kararı)

Kurulumuzca;

- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin, Rekabet Kurulu'nun 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı kararı ile getirilen yükümlülüklerle uymadığı iddiası ve ayrıca TİM-2 (Turkcell İletişim Merkezi-2) adlı yapılanma ile Mavi Nokta'ları tamamen münhasırlaştırmaya çalıştığı iddiası,

- 09.07.2008 tarih ve 08-44/603-230 sayılı Rekabet Kurulu kararı ile muafiyet tanınan "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin imzalandığı satış noktalarının sayısının artırılacak olmasının 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediğinin tespit edilmesine yönelik Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. talebi,

-ve Başta Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. olmak üzere, GSM operatörlerinin kontörlerin toptan satış fiyatına yaptıkları zamların perakendeci kar marjlarını düşürdüğü ve hazırcartların Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. tarafından belirlenen Turkcell Dağıtım Merkezleri (TDM) dışındaki TDM'lerden alınamadığı iddiası

üzerine yapılan değerlendirmeler sonucunda özetle; Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve dağıtım ağında yer alan teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmamasına; Turkcell'in TİM statüsündeki 1.100 nihai hizmet/satış noktasına 505 nihai hizmet/satış noktasını daha eklemesinin, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında mevcut koşullar altında kötüye kullanma hali oluşturduğuna dair bilgi, belge ve bulgunun bulunmadığına ve Turkcell'in mevcut TİM statüsündeki 1.100 münhasır hizmet/satış noktasına ek olarak 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha yapmayı planladığı

durumda Turkcell Extra Sözleşmesi'nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulları sağladığına karar verilmiştir.

Ancak anılan kararda da yer verildiği üzere; Turkcell'in distribütörlerine ve bayilerine yönelik uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerini ihlal ettiği iddiasına yönelik olarak yürütülen soruşturma sonucunda alınan 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı kararımızda;

1. Turkcell'in GSM hizmetleri pazarında hâkim durumda bulunduğuna,
2. Turkcell'in yeniden satış fiyatını belirlemesi iddiasına yönelik olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilmediğine,
3. Turkcell hakkında ortaya konulan alt bayilerin fiili olarak münhasırlığa zorlanması iddialarına yönelik olarak;
 - a. Nihai satış noktaları ile akdedilen taahhütnameler, bu bayilerdeki dekorasyon, tabela ve satışa yönelik tek tip uygulamalar ve alt bayi kanalına alternatif bir organizasyonun eklenmesine engel olunmasına yönelik uygulamalar vasıtasıyla Kanun'un 6. maddesinin (a) bendi çerçevesinde hâkim durumun kötüye kullanıldığına,
 - b. Bu nedenle anılan teşebbüse idari para cezası verilmesine,
4. Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, rekabetin tesisini teminen, nihai satış noktaları ile akdedilen taahhütnamelerin ve bu bayilerdeki dekorasyon, tabela ve satışa yönelik tek tip uygulamaların 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet şartlarını sağlayamayan dikey anlaşmalar statüsünde olduklarına; söz konusu taahhütnamelerden bu hükümlerin derhal çıkarılmasına; sözlü ve fiili baskılarla nihai satış noktalarında rakip tabela asılmaması, mağaza dekorasyonunun tek operatörü yansıtması ve bazı rakip operatör ürün ve hizmetlerinin sağlanmaması gibi uygulamalara son verilmesine; bu hususların Turkcell tarafından dağıtım kanalına etkin bir şekilde duyurulmasına karar verilmiştir.

Görüldüğü üzere, neredeyse 1 yıl gibi kısa bir süre önce, Turkcell'in, GSM hizmetleri pazarında sahip olduğu hâkim durumunu, dağıtım ağındaki teşebbüslere yönelik davranışlarıyla kötüye kullandığı iddialarının incelendiği ilgili soruşturma kararında; Turkcell'in, alt bayi kanalına ve bu kanaldaki Mavi Nokta'lara yönelik davranışlarıyla, kendisinden bağımsız, tüm operatörlerin ürünlerini satan bir yapının oluşumuna engel olarak ve bireysel muafiyet kapsamına girmeyen dikey anlaşmalar vasıtasıyla alt bayileri fiili olarak münhasırlığa zorladığı tespitlerinde bulunulmuş; bu uygulamalarla 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğinden bahisle teşebbüse idari para cezası verilmiştir.

Bu çerçevede, hakim durumda olduğu tespiti yapılan ve bireysel muafiyet kapsamına girmeyen dikey anlaşmalar vasıtasıyla bu durumunu kötüye kullandığı anlaşılan Turkcell'in soruşturma kararının alındığı tarihten bugüne konumunda bir değişiklik olmadığı ve 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı Kurul kararı ile sonuçlandırılan soruşturma ertesinde TIM statüsündeki münhasır hizmet/satış nokta sayısında artış yapılmasının muafiyet kapsamında değerlendirilemeyeceği kanaati ile 4. maddede yer verilen Kurulumuzun çoğunluk kararına katılamıyorum.

Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Başkan

FARKLI GEREKÇE
(14.06.2012 Tarihli, 12-33/922-281 Sayılı Kurul Kararı)

Kurulumuzca;

- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin, Rekabet Kurulu'nun 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı kararı ile getirilen yükümlülüklerle uymadığı iddiası ve ayrıca TİM-2 (Turkcell İletişim Merkezi-2) adlı yapılanma ile Mavi Nokta'ları tamamen münhasırlaştırmaya çalıştığı iddiası,

- 09.07.2008 tarih ve 08-44/603-230 sayılı Rekabet Kurulu kararı ile muafiyet tanınan "Turkcell Extra Sözleşmesi"nin imzalandığı satış noktalarının sayısının artırılacak olmasının 4054 sayılı Kanun'u ihlal etmediğinin tespit edilmesine yönelik Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin talebi,

-ve Başta Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. olmak üzere, GSM operatörlerinin kontörlerin toptan satış fiyatına yaptıkları zamların perakendeci kar marjlarını düşürdüğü ve hazırcartların Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. tarafından belirlenen Turkcell Dağıtım Merkezleri (TDM) dışındaki TDM'lerden alınamadığı iddiası

üzerine yapılan değerlendirmeler sonucunda özetle; Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve dağıtım ağında yer alan teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmamasına; Turkcell'in TİM statüsündeki 1.100 nihai hizmet/satış noktasına 505 nihai hizmet/satış noktasını daha eklemesinin, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında mevcut koşullar altında kötüye kullanma halini oluşturduğuna dair bilgi, belge ve bulgunun bulunmadığına ve Turkcell'in mevcut TİM statüsündeki 1.100 münhasır hizmet/satış noktasına ek olarak 505 nihai hizmet/satış noktası ile daha satış yapmayı planladığı durumda Turkcell Extra Sözleşmesi'nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulları sağladığına karar verilmiştir.

Kurulumuzun konuya ilişkin olarak aldığı 09.07.2008 tarih ve 08-44/603-230 sayılı kararında; Turkcell tarafından "Turkcell Extra Sözleşmesi"ne ilişkin olarak yapılan menfi tespit/muafiyet başvurusunun incelendiği görülmektedir. Turkcell ile TİM'ler (Turkcell İletişim Merkezi, Turkcell Extra) arasında akdedilen söz konusu sözleşmede, TİM'in imza tarihinden itibaren beş yıl süreyle sözleşme kapsamındaki iş ve işlemlerle ilgili olarak, sadece Turkcell'in ürün, hizmet ve servislerini satmak için aracılık hizmetinde bulunacağı düzenlenmektedir. Kararda, bahse konu sözleşmeye, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan şartları taşıması nedeniyle bireysel muafiyet tanınmış ve sözleşme imzalanacak bayi sayısına bir sınırlama getirilmemiştir. Dolayısıyla, önceki kararımızda pazarın yapısı gereği böyle bir sınırlamaya gerek duyulmadığı gibi, bugün gelinen noktada pazardaki rakiplerin konumlarını iyileştirdikleri ve daha rekabetçi bir sürecin oluştuğu dikkate alınarak, nihai hizmet/satış noktası sayısının sınırlandırılmasına gerek olmadığı, tam tersine sayılarının artması sonucunda tüketiciye daha etkin hizmet sunumunun sağlanacağı ve bu durumun rekabeti artıracığı düşüncesindeyim. Bu nedenle, 09.07.2008 tarih ve 08-44/603-230 sayılı Kurul kararı ile verilen muafiyetin 1605 hizmet/satış nokta sayısı ile sınırlandırılmaması kanaati ile kararın 4. maddesine bu farklı gerekçe ile katılıyorum.

Prof. Dr. Metin TOPRAK
İkinci Başkan