

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2017-2-17 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 17-36/579-253
Karar Tarihi : 09.11.2017

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Adem BİRCAN, Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

B. RAPORTÖRLER: Gözde MAVİ, Selin DURSUN, Emircan AKSAKAL

C. BAŞVURUDA

BULUNAN :- Alfa İletişim Hizmetleri Paz. Tic. A.Ş.
Ekinciler Cad. Ertürk Sok. No:5 Kat:1 Mehmet Özçelik İş Merkezi
34810 Kavacık/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

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

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin, Ankara İl Emniyet Müdürlüğünün "Kurumsal İnternet ve Çok Noktadan Çok Noktaya Data Hatları" ihalesine toptan satış tarifesinin altında teklif vererek rekabeti kısıtladığı iddiası.

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

- Ankara İl Emniyet Müdürlüğünün açmış olduğu "Kurumsal İnternet ve Çok Noktadan Çok Noktaya Data Hatları" konulu ihaleye Alfa İletişim Hizmetleri A.Ş. (Alfa), Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (Superonline) ve Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (Türk Telekom) teklif verdiği,
- İhaleye özel iletişim vergisi dahil olmak üzere Alfa tarafından (.....) TL, Türk Telekom tarafından (.....) TL, Superonline tarafından (.....) TL teklif verildiği,
- Alfa tarafından bahse konu ihaleye teklif hazırlanırken teşebbüsün Türk Telekom ile imzaladığı ara bağlantı sözleşmesinin ve Türk Telekom'un resmi web sitesinde yayımladığı "Toptan Satış Tarifeleri"nin referans alındığı,
- Türk Telekom'un söz konusu teklifinin toptan satış tarifesinin altında olduğu,
- Bu durumda Alfa'nın hiçbir fiyatlama yöntemi ile Türk Telekom'un altında fiyat sunmasının mümkün olmadığı ve Türk Telekom'un toptan satış tarifesi altında yaptığı fiyatlamanın rekabet kurallarına aykırı olduğu

ifade edilmiştir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 12.04.2017 tarih, 2577 sayı ve 14.04.2017 tarih, 2643 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 22.08.2017 tarihli ve 2017-2-17/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu'nun görüşülmesi sonucunda, 07.09.2017 tarih ve 17-28/470-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 24.10.2017 tarih ve 2017-2-17/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

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

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (5) Önaraştırma kapsamında 26.09.2017 tarihinde Türk Telekom ve Alfa yetkilileriyle görüşülmüştür. Alfa'dan talep edilen bilgiler 03.10.2017 tarih ve 7011 sayı ile Kurum kayıtlarına girmiştir. Türk Telekom'dan talep edilen bilgiler 10.10.2017 tarih ve 7204 sayı; 23.10.2017 tarih ve 7642 sayı; 23.10.2017 tarih ve 7645 sayı ile Kurum kayıtlarına girmiştir. Superonline'dan talep edilen bilgiler 12.10.2017 tarih ve 7299 sayı ve 20.10.2017 tarih ve 7566 sayı ile, Turknet İletişim Hizmetleri A.Ş.'den (Türknet) talep edilen bilgiler 12.10.2017 tarih ve 7263 sayı ve 20.10.2017 tarih ve 7573 sayı ile, Doğan TV Digital Platform İşletmeciliği A.Ş.'den (D-Smart) talep edilen bilgiler 09.10.2017 tarih ve 7150 sayı ve 20.10.2017 tarih ve 7572 ile, Millenicom Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.'den (Millenicom) talep edilen bilgiler 06.10.2017 tarih ve 7122 sayı ile, Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş.'den (Vodafone) talep edilen bilgiler ise 12.10.2017 tarih ve 7307 sayı ve 23.10.2017 tarih ve 7638 sayı ile Kurum kayıtlarına girmiştir.

I.1. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) Görüşü

- (6) Söz konusu başvurunun elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olması sebebiyle 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun (5809 sayılı Kanun) 7. maddesinin ikinci fıkrası gereğince 17.04.2017 tarihli ve 4627 sayılı yazı ile BTK'dan görüş talep edilmiştir. Söz konusu görüş 09.08.2017 tarihli ve 5737 sayılı yazı ile Kurumumuz kayıtlarına intikal etmiştir.
- (7) Söz konusu görüşte özetle;
- Ülkemizde 5809 sayılı Kanun kapsamında elektronik haberleşme pazarlarına ilişkin düzenlemelerin BTK tarafından gerçekleştirildiği,
 - Bu kapsamda yürütülen pazar analizleri neticesinde hem ilgili pazarların tanımlandığı hem de ilgili pazarlarda etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmelerin belirlendiği,
 - İlgili mevzuat kapsamında BTK tarafından yapılan pazar analizi çalışmaları neticesinde EPG'ye sahip olduğu belirlenen işletmecilere erişim ve referans teklif hazırlama yükümlülükleri de dahil olmak üzere çeşitli yükümlülükler getirilebildiği,
 - Başvuru konusu ile ilgili olarak Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nün ihalesi kapsamında kurumsal ihtiyaçlar çerçevesinde 3 yıl süreyle 8 lokasyon için metro ethernet internet (internete çıkış) ve 71 lokasyon için ise metro ethernet VPN (noktadan noktaya veri iletimi) hizmeti ile bunları destekleyecek yedekleme ve DDOS (Distributed Denial of Service)¹ hizmetlerini kapsayacak şekilde bir hizmet alımının söz konusu olduğu ve anılan ihaleyi Superonline'ın kazandığı,
 - Veri Akış Erişimi'ni içeren toptan genişbant pazarı kapsamında EPG'ye sahip işletmeci olduğu belirlenen Türk Telekom'a getirilen yükümlülük gereğince Türk Telekom'un metro ethernet internet hizmetini toptan seviyede al-sat yöntemiyle sunduğu, metro ethernet internet hizmetinin toptan seviyede sunumuna ilişkin usul

¹ Denial of service (DoS) bilgisayar güvenliğinde bir kullanıcının, yetkili olmasına rağmen, sistem özkaynaklarını kullanamaz duruma düşmesi anlamına gelmektedir. Dağıtık hizmet aksatma anlamına gelen (DDOS) saldırıları sistemlerin erişilebilirliğini engellemeye yönelik bir saldırı türüdür. Önceleri sadece DoS, yani tek bir kaynaktan hedefe doğru saldırı yapılması şeklinde ortaya çıkan bu saldırı türü, zamanla şiddetinin artırılması için çok sayıda kaynaktan tek hedefe yapılan saldırı şekline dönüşmüştür. DDOS saldırılarında sistemin kaldırabileceği yükün çok üzerinde anlık istek, anlık kullanıcı sayısı ile sistem yorulur ve cevap veremez hale getirilir. Bunun yanında, doğrudan sistemin kendisini yormak şeklinde değil, hattı doldurarak yine sistemin erişilebilirliği hedef alınabilir.

17-36/579-253

ve esasların (tarifeler dahil) BTK tarafından referans teklifi ile düzenlendiği, söz konusu hizmete ilişkin perakende tarifelerin düzenlenmediği,

- VPN, yedekleme ve DDOS hizmetlerinin sunumu için herhangi bir yükümlülüğün bulunmadığı ve söz konusu hizmetlere ilişkin perakende seviyedeki tarifelerin BTK tarafından düzenlenmediği, söz konusu tarifelerin Türk Telekom tarafından serbestçe belirlenebildiği,
- Bununla birlikte, Türk Telekom tarafından metro ethernet internet, VPN, yedekleme ve DDOS hizmetlerine ilişkin yapılan çeşitli kampanyalarla perakende tarifeler üzerinden taahhüt süresine göre değişen oranlarda indirimler yapıldığının bilindiği,
- Ayrıca Türk Telekom ile Emniyet Genel Müdürlüğü arasında noktadan noktaya erişim hizmetleri sağlanmasına yönelik bir protokolün ve ek protokolün imzalanmış olduğu, söz konusu protokolün Türk Telekom'un Emniyet Genel Müdürlüğüne sunacağı VPN hizmetlerinde belirli bir indirim oranının uygulanmasını da içerdiğinin bilindiği

ifade edilmektedir.

I.2. Hakkında İnceleme Yapılan: Türk Telekom

- (8) 1995 yılında kurulan ve 2015 yılı itibarıyla Türk Telekom, Avea ve TTNET A.Ş.'nin (TTNET) tüzel kişiliklerini muhafaza ederek entegre bir yapıya geçen Türk Telekom, Türkiye'de sabit telefon, mobil telefon, veri ve internet hizmetleri ile katma değerli hizmetler sunmaktadır. 2016 yılı Ocak ayı itibarıyla ise söz konusu ürün ve hizmetlerin tamamı Türk Telekom tek marka çatısı altında bir araya getirilerek sunulmaya başlanmıştır.
- (9) Türk Telekom, PSTN² ve toptan genişbant hizmetlerini sunmakla birlikte, mobil operatör Avea'nın, genişbant operatörü TTNET'in, yakınsama teknolojileri şirketi Argela Yazılım ve Bilişim Teknolojileri A.Ş.'nin, bilgi teknolojileri çözüm sağlayıcısı Innova Bilişim Çözümleri A.Ş.'nin, çevrimiçi eğitim yazılımları şirketi Sebit Eğitim ve Bilgi Teknolojileri A.Ş.'nin, çağrı merkezi şirketi AssisTT Rehberlik ve Müşteri Hizmetleri A.Ş.'nin ve toptan veri ve kapasite servis sağlayıcısı Türk Telekom International ve iştiraklerinin tamamına sahiptir.

I.3. Görüşmelerden Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

I.3.1. Türk Telekom ile Yapılan Görüşme

- (10) Türk Telekom yetkilileriyle yapılan görüşmede özetle;

– (.....),

ifade edilmiştir.

I.3.2. Alfa ile Yapılan Görüşme

- (11) Alfa yetkilileriyle yapılan görüşmede özetle;

– (.....),

ifade edilmiştir.

I.4. İlgili Pazar

I.4.1. İlgili Ürün Pazarı

- (12) Başvuru konusu Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nün "Kurumsal İnternet ve Çok Noktadan Çok Noktaya Data Hatları" ihalesinin şartnamesi incelendiğinde, şartnamenin konusunun metro ethernet internet hizmeti ve metro ethernet MPLS VPN hizmeti alımına ilişkin

² Public Switched Telephone Network: Genel aktarmalı telefon şebekesi.

olduğu görülmektedir. Anılan hizmetler, kurumsal müşteri ve işletmecilere yönelik genişbant erişim hizmeti teknolojilerinden birisi olan metro ethernet hizmeti ile ilgilidir.

- (13) Genişbant hizmetlerine erişim için kullanılan teknolojik altyapılar; bakır kablo ağı üzerinden sunulan hizmetler (ADSL), Kablo TV şebekesi üzerinden sunulan hizmetler (Kablo İnternet), Fiber, Genişbant Telsiz Erişim, Wi-Fi, Uydu, Asenkron/Eşzamansız Transfer Modu (ATM), Frame relay/Çerçeve Röle (FR), Metro Ethernet (ME) ve Simetrik Yüksek Hızlı Sayısal Abone Hattı (G.SHDSL) gibi altyapılar olarak sıralanmaktadır.
- (14) Anılan erişim teknolojilerinden metro ethernet, başta internet servis sağlayıcılar olmak üzere kurumsal kullanıcılar ve işletmecilerin sabit genişbant hizmetlerine erişebilmek için kullandıkları teknolojik altyapılardan olup, fiber optik kablo üzerinden mesafeden bağımsız olarak 10 Gbps'e kadar ulaşan hızlarda veri aktarımına olanak sağlayan, uçtan uca güvenli, simetrik iletim yapısına sahip bir teknolojidir. Metro ethernet teknolojisi internet erişimi yanında noktadan noktaya veya çok noktadan çok noktaya veri iletimi için de kullanılabilen ve kullanıcı teçhizatının metro ethernet şebekesi arayüzüne irtibatlandırılması yoluyla hizmet verilmektedir. Noktadan noktaya metro ethernet kullanıcının örneğin farklı coğrafi konumlarda bulunan ofisleri arasında veri akışını sağlarken, kullanıcının internete erişimini sağlamamaktadır. Dolayısıyla noktadan noktaya ya da çok noktadan çok noktaya metro ethernet hizmeti bir internet erişimi hizmeti değildir. Bu nedenle, noktadan noktaya metro ethernet sadece "metro ethernet" olarak adlandırılırken, kullanıcıya genişbant internet erişimi sağlayan metro ethernet teknolojisi "metro ethernet internet" olarak tanımlanmaktadır.
- (15) Metro ethernet başta internet servis sağlayıcıları (İSS) olmak üzere işletmeciler ve kurumsal kullanıcılar tarafından tercih edilen bir teknolojidir. Türk Telekom toptan düzeyde metro ethernet internet hizmetini sadece internet servis sağlayıcı lisansına sahip işletmelere sunarken, perakende düzeyde metro ethernet internet hizmeti sunmamaktadır. Bu hizmet perakende düzeyde sadece BTK tarafından yetkilendirilmiş İSS'ler tarafından verilmektedir.
- (16) BTK tarafından 2012 yılında yürütülen pazar analizi çalışmalarında toptan seviyede metro ethernet internet yeniden satış (al-sat) hizmeti "Veri Akış Erişimini (VAE) İçeren Toptan Genişbant Erişim" piyasasında incelenmiştir. Söz konusu pazar analizi sonucunda Türk Telekom, toptan metro ethernet internet hizmetinin de dahil olduğu bu piyasada EPG'ye sahip işletmeci olarak ilan edilmiştir. Aynı pazar analizinde BTK tarafından F/R, metro ethernet ve ATM erişim hizmetlerinin tarifelerinin oldukça yüksek olduğu; bireysel abonelerin simetrik indirim ve yükleme kapasitesine sahip hizmetleri tercih etmedikleri de dikkate alındığında, bu hizmetlerin bireysel kullanıma uygun olmadıkları değerlendirilmesine yer verilmiştir.
- (17) Dosya konusu ihale ile alımı yapılan bir diğer hizmet metro ethernet VPN hizmetidir. Veri erişim hizmeti niteliğinde olan VPN (Virtual private Network- Sanal Özel Ağ) ile herhangi bir sabit genişbant erişim teknolojisi (ör: xDSL, Fiber, ME, ADSL, FR, G.SHDSL gibi) kullanılarak coğrafi olarak uzak olan noktalar arasında data ve sesin transmisyonu sağlanmaktadır. VPN, kullanıcının IP şebekesi dahil kamuya açık şebekeler üzerinden özel şebekesine güvenli olarak bağlanmasına olanak sağlamaktadır. VPN'de kullanıcı trafiği, diğer kullanıcı trafiklerinin de taşındığı ortak fiziksel devreler ile sanal bir bağlantı üzerinden iletilmektedir. Bununla birlikte, VPN kapsamında yönlendirme ve şifreleme yapılarak kullanıcı trafiği internet trafiğinden ayrıştırılmakta ve güvenli bir şekilde taşınmaktadır. Böylece kullanıcıya özel kapalı bir sanal ağ oluşturulmakta ve internet ortamına çıkış sağlanmamaktadır.

17-36/579-253

- (18) Yukarıdaki hususlar çerçevesinde, dosya konusu ihaleye teklif vermek isteyen bir alternatif işletmecinin perakende metro ethernet internet hizmetini sunmak için toptan metro ethernet internet erişiminin ve perakende seviyede metro ethernet üzerinden VPN hizmetini sunmak için ise toptan metro ethernet erişiminin bulunması gerekmektedir. Bu doğrultuda söz konusu ihalenin metro ethernet teknolojisi dışındaki erişim teknolojilerini içermemesi göz önünde bulundurulduğunda, yukarıda belirtilen genişbant erişim hizmetlerinin birbirleri ile ikame olup olmadıkları incelenmeksizin, ihale şartnamesi gereği ilgili ürün pazarları dosya kapsamında “toptan seviyede metro ethernet internet erişim hizmetleri pazarı”, “toptan seviyede metro ethernet erişim hizmetleri pazarı”, “perakende metro ethernet internet hizmetleri pazarı” ve “metro ethernet üzerinden sunulan VPN hizmeti pazarı” olarak belirlenmiştir.

I.4.2. İlgili Coğrafi Pazar

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

I.5. Dosya Konusu İhale Hakkında Bilgi

- (20) Dosya konusunu Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nün kurumsal internet ve çok noktadan çok noktaya data hatları konulu ihalesi oluşturmaktadır. Buna göre ihale kapsamında kurumsal ihtiyaçlar çerçevesinde 3 yıl süreyle 8 noktaya değişik hızlarda metro ethernet internet ve 71 noktaya değişik hızlarda metro ethernet VPN hizmeti ile bunları destekleyecek yedekleme ve DDOS hizmetlerini kapsayacak şekilde bir hizmet alımı söz konusudur. İhale şartnamesi ekinde, ihale konusu hizmetler ile ihale teknik şartnamesinin 4.4.12. maddesinde DDOS, 4.1.15. maddesinde yedekleme hizmetlerine ilişkin idare tarafından talep edilen hususlar aşağıdaki gibi gösterilmiştir.

Tablo-1: İhale Konusu Hizmetler

| Sıra No | Açıklama | Birimi | Miktarı |
|---------|--|-----------|---------|
| 1 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 |
| 2 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (200 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 |
| 3 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (20 Mbps Hızında) | adet x ay | 72 |
| 4 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | adet x ay | 144 |
| 5 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 |
| 6 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (50 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 |
| 7 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | adet x ay | 252 |
| 8 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (5 Mbps Hızında) | adet x ay | 1.980 |
| 9 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (3 Mbps Hızında) | adet x ay | 252 |

- (21) Söz konusu ihaleye Türk Telekom, Superonline ve Alfa tarafından sırasıyla (.....), (.....) ve (.....) olarak teklif verilmiş ve ihale Superonline uhdesinde kalmıştır. Ankara İl Emniyet Müdürlüğü tarafından ihalenin yaklaşık maliyeti (.....) olarak belirlenmiştir.

17-36/579-253

- (22) Türk Telekom tarafından teklif hazırlanırken; metro ethernet internet hizmetine ilişkin BTK'nın belirlediği toptan tarifelerin, VPN hizmetleri için Türk Telekom ile Emniyet Genel Müdürlüğü arasında imzalanan protokol kapsamındaki indirim oranı ve teklifin hazırlandığı dönemde yürürlükte olan mevcut kampanyaların uygulandığı belirtilmiştir. Bununla birlikte DDOS hizmeti ve yedekleme hizmetine ilişkin teknik şartnamede açıklamaların bulunmasına karşın birim fiyat cetvelinde iş kalemi olarak yer verilmemiş olması sebebiyle DDOS ve yedekleme hizmetlerine ilişkin maliyet kalemlerinin sehven eklenmediği ifade edilmiştir. Teşebbüs dosya konusu ihalede hedeflediği kar oranını yaklaşık (.....) olarak belirlemiştir.
- (23) Superonline teklifin hesaplanmasında yer verdiği maliyet kalemlerini; (.....) olarak sıralamıştır. Teşebbüsün teklifine esas maliyet kalemleri incelendiğinde ihale konusu hizmetlerin talep edildiği noktalarda çoğunlukla kendi altyapısının bulunduğu ve büyük oranda kendi altyapısını kullanmasının maliyet tasarrufu yarattığı anlaşılmaktadır. Teşebbüs ayrıca ihale teklif cetvelinde DDOS ve yedekleme hizmeti kalemleri yer almamakla birlikte ihalelerde teklif cetveline müdahale yapılmaksızın ilgili kalemlerin doldurulup gönderilmesi gerektiğinden DDOS ve yedekleme hizmetlerine ilişkin maliyetleri teklifin içine yedirdiğini ifade etmiştir. Dosya konusu ihalede hedeflediği kar oranını yaklaşık (.....) olarak belirlemiştir. Superonline'ın dosya konusu ihaleye sunduğu teklifin ayrıntılarına aşağıda yer verilmektedir.

Tablo-2: Superonline'ın Dosya Konusu İhaleye Verdiği Teklif

| Sıra No | İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması | Birimi | Miktarı | Teklif Edilen Birim Fiyat (TL) | Tutarı (TL) |
|--------------------------|--|-----------|---------|--------------------------------|-------------|
| 1 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) |
| 2 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (200 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) |
| 3 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (20 Mbps Hızında) | adet x ay | 72 | (.....) | (.....) |
| 4 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | adet x ay | 144 | (.....) | (.....) |
| 5 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) |
| 6 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (50 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) |
| 7 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | adet x ay | 252 | (.....) | (.....) |
| 8 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (5 Mbps Hızında) | adet x ay | 1.980 | (.....) | (.....) |
| 9 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (3 Mbps Hızında) | adet x ay | 252 | (.....) | (.....) |
| TOPLAM TUTAR (KDV Hariç) | | | | | (.....) |

I.6. Değerlendirme

- (24) Dosya konusu başvuruda, Türk Telekom'un, Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nün açmış olduğu ihalede, toptan satış tarifelerinin altında teklif vererek rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı ifade edilmektedir. Başvuru konusunun, Türk Telekom'un söz konusu ihalede fiyat sıkıştırması uygulamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiasına dayandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla aşağıda öncelikle Türk Telekom'un hâkim durumda bulunup bulunmadığına ilişkin tespitlere yer verilecek ve ardından Türk Telekom'un eylemlerinin fiyat sıkıştırması çerçevesinde değerlendirmesi yapılacaktır.

I.6.1. Hâkim Durum Değerlendirmesi

- (25) 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hâkim durum, "Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü" olarak ifade edilmiştir. Tanımdan anlaşılacağı üzere, incelenen teşebbüsün hâkim durumda kabul edilebilmesi için asıl olarak rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiği önem taşımaktadır. Bu doğrultuda hakim durum değerlendirilmesinde, teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu (hakim durumdaki teşebbüsün ve rakiplerin pazar payı, pazar paylarının yıllar içerisindeki seyri, rakiplerin sayısı vb.), pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri (yasal düzenlemeler, fikri ve sınai mülkiyet hakları, üstün teknoloji ve etkinlik, dikey bütünleşme, ana hammaddelere erişim, reklam, marka bilinirliği, ürün farklılaştırması, portföy gücü, finansal ve ekonomik güç vb.), alıcıların pazarlık gücü (teşebbüsün müşterilerinin büyüklüğü, alternatif temin kaynakları, kendi arzını yaratma imkanı vb.) unsurları dikkate alınmaktadır. Bu unsurlar çerçevesinde Türk Telekom ve TTNET'in ilgili pazarlardaki konumu değerlendirilmiştir.

I.6.1.1. Toptan Seviyede Metro Ethernet ve Metro Ethernet İnternet Erişim Hizmetleri Pazarları

- (26) Alternatif internet servis sağlayıcıların perakende seviyede internet erişim/VPN hizmetlerini sunabilmesi için kendi altyapılarına sahip olması veya böyle bir altyapıya erişebiliyor olması gerekmektedir. Alternatif işletmeciler toptan seviyede Türk Telekom'dan eriştikleri metro ethernet/metro ethernet internet hizmetlerini perakende seviyede kurumsal kullanıcılara sunmaktadır. Metro ethernet internetin ve metro ethernet devresinin hız ve kapasite gereksinimleri sebebiyle toptan pazarlar açısından, fiber optik altyapı sahipliği pazar gücünü belirlemede önem taşımaktadır. Bu doğrultuda aşağıdaki tabloda alternatif işletmecilerin ve Türk Telekom'un sahip oldukları fiber altyapı uzunluklarına ve buna göre pazar paylarına yer verilmiştir.

Tablo 3: Türk Telekom ve Alternatif İşletmecilerin Fiber Altyapı Uzunlukları ve Pazar Payları

| | Türk Telekom | | Alternatif İşletmeciler | |
|--------|----------------------------|----------------|----------------------------|----------------|
| | Toplam Fiber Uzunluğu (km) | Pazar Payı (%) | Toplam Fiber Uzunluğu (km) | Pazar Payı (%) |
| 2014-2 | 183.930 | 78,10 | 51.579 | 21,90 |
| 2015-2 | 202.098 | 77,78 | 57.730 | 22,22 |
| 2016-2 | 218.802 | 78,77 | 58.956 | 21,23 |
| 2017-2 | 240.589 | 79,00 | 63.941 | 21,00 |

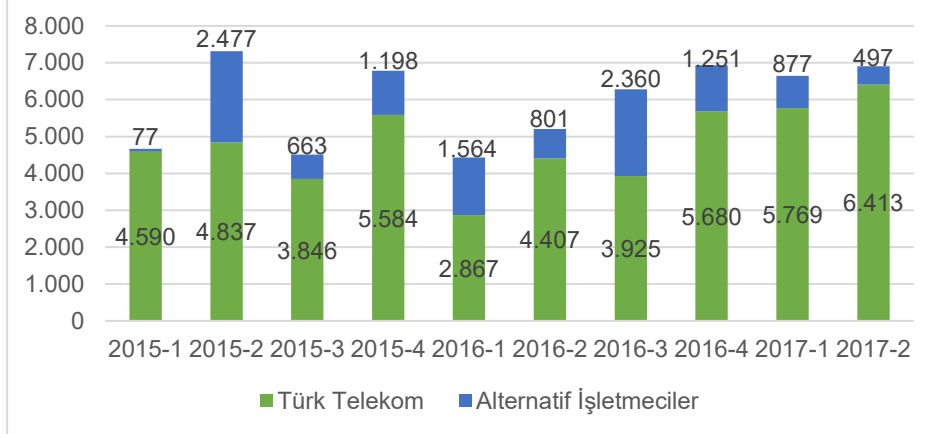
- (27) Yukarıdaki tablodan fiber altyapı uzunluğu bakımından Türk Telekom'un pazar payının 2014-2017 yılları arasında %79 düzeyinde olduğu görülmektedir. 2015 yılının birinci çeyreği itibarıyla Türk Telekom'un fiber altyapısının eriştiği hane (homepass) sayısı 3,11 milyon iken en geniş fiber optik altyapıya sahip olduğu bilinen alternatif işletmeci Superonline'in eriştiği hane sayısı 2,25 milyondur³. İlaveten fibere dönüşüm (bakır altyapısının fibere dönüştürülmesi) süreci ve Türkiye genelindeki bakır şebekenin Türk Telekom'a ait olduğu gerçeği dikkate alındığında, Türk Telekom'un sahip olduğu bakır altyapısının büyüklüğü de fiziksel altyapı pazarındaki bu konumunu güçlendirebilecek önemli bir avantaj sağlamaktadır.

³ "Bilgi Toplumuna Geçiş ve Tüketicilerin Yararına Olacak Yüksek Hızlı Genişbant Hizmetlerinin Teşvik Edilmesine Yönelik Teknik Yardım Projesi" kapsamında BTK tarafından düzenlenen 16-18.01.2017 tarihli çalışmada verilen bilgiler.

17-36/579-253

- (28) BTK'nın 2017 yılının 2. çeyreğine ilişkin pazar verileri raporunda yer verilen aşağıdaki grafiğin de yukarıdaki değerlendirmeleri destekleyici nitelikte olduğu görülmektedir:

Şekil 1: İşletmecilerin Fiber Uzunluklarının Bir Önceki Döneme Göre Artışı (km)



- (29) Ayrıca, genel olarak erişim şebekelerine yapılacak yatırımların yüksek ve batık maliyet niteliğinde olduğu ve bu şebekelerde genellikle yüksek seviyeli ölçek ve kapsam ekonomilerinin var olduğu dikkate alındığında, Türk Telekom'un toptan seviyedeki gücünün kısa vadede değişmesi mümkün görünmemektedir. Yeni bir şebeke oluştururken katlanılması gereken yatırım maliyetlerinin yanı sıra Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından verilecek olan "geçiş hakkı kullanım onayı"ni müteakip altyapının tesis edileceği taşınmazların tasarruf sahiplerinden (Geçiş Hakkı Sağlayıcıları-GHS) de izin alınması gerekmektedir. Bunun yanında, geçiş hakkına konu güzergâhtaki taşınmazlar, aynı zamanda mera, kültür ve tabiat alanı (SİT) vb. olarak koruma altına alınmış bir taşınmaz olduğunda bu konuda ilgili kurumlardan da ayrıca izin alınması gerekmektedir. Bu bilgiler ışığında, yasal ve idari engeller, batık maliyetler, ölçek ve kapsam ekonomileri ile şebeke etkileri gibi pazar özelliklerinin toptan seviyede metro ethernet internet erişim hizmetleri pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin büyümesinin ya da pazara yeni teşebbüslerin girmesinin önünde engel yarattığını söylemek mümkündür.
- (30) Hâkim durum değerlendirmesinde dikkate alınan bir diğer husus ise alıcıların gücüdür. Superonline, Vodafone, Turknet başta olmak üzere internet servis sağlayıcılarının kendi altyapılarını geliştirmeye çalıştıkları bilinmektedir. Bununla birlikte alternatif işletmeciler halen büyük ölçüde Türk Telekom'un altyapısını kullanmaktadır. Türk Telekom'un kendisine yapılan tesis paylaşımı başvurularını geciktirmek, zorlaştırmak ve/veya engellemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediğinin tespiti amacıyla yürütülen soruşturma sonucunda alınan 09.06.2016 tarihli ve 16-20/326-146 sayılı Rekabet Kurulu kararında da alternatif işletmecilerin, elektronik haberleşme hizmetlerinin sunumunda Türk Telekom'un altyapısına bağımlılıklarının devam ettiği değerlendirilmiştir. 2015-2017 yılları itibarıyla metro ethernet internet hizmeti sunan İSS'lerin pazar payı verilerine yer verilen aşağıdaki tabloda Türk Telekom (TTNET) dışındaki İSS'lerin pazar paylarının düşük olduğu görülmektedir. Söz konusu düşük pazar payları, toptan seviyede İSS'lere internet hizmeti sunan alternatif bir sağlayıcının bulunmaması ve İSS'lerin kısa vadede kendi altyapılarını oluşturmalarının önünde bir takım engellerin bulunması İSS'lerin alıcı gücünün oldukça düşük seviyede olduğunu göstermektedir.
- (31) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde yüksek pazar payına sahip olduğu, piyasada büyüme ve piyasaya giriş engellerinin yüksek olduğu ve alıcıların gücünün düşük olduğu toptan metro ethernet ve metro ethernet internet erişim hizmetleri pazarlarında Türk Telekom'un hâkim durumda olduğu kanaatine varılmıştır.

I.6.1.2. Perakende Metro Ethernet İnternet Hizmetleri ve Metro Ethernet Üzerinden Sunulan VPN Hizmetleri

- (32) Perakende seviyede internet hizmetlerini çoğunlukla Türk Telekom ile aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer alan TTNET vermektedir. Dosya konusu ihaleye Türk Telekom'un teklif verdiği görülmekle birlikte teşebbüsün Kurumumuza gönderdiği bilgilerde metro ethernet internet hizmetinin perakende seviyede TTNET tarafından sunulduğu, Türk Telekom tarafından katılım sağlanan ihalelerde; metro ethernet internet hizmetinin bulunması durumunda, söz konusu hizmetin TTNET tarafından sunulacak şekilde teklif hazırlandığı ifade edilmiştir. Bu itibarla bu kısımda yapılan analizlerde "Türk Telekom" ile "TTNET" birbirlerinin yerine geçecek şekilde kullanılmıştır. Perakende metro ethernet internet ve metro ethernet üzerinden sunulan VPN hizmetleri bakımından yapılan hâkim durum değerlendirmesinde ilk olarak TTNET'in ve en yakın rakiplerinin ilgili pazardaki abone/devre sayısı ile elde ettikleri gelir ve pazar payları aşağıda sunulmuştur.

Tablo-4: Teşebbüslerin Metro Ethernet İnternet Hizmetlerindeki Abone/Devre Sayıları ve Gelirleri⁴

| Teşebbüsler | 2015 | | | 2016 | | | 2017 ⁵ | | |
|---------------------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|------------|-------------------|--------------|------------|
| | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir (TL) | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir (TL) | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir (TL) |
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom ⁶ | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom ⁷ | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |

Tablo-5: Teşebbüslerin Metro Ethernet İnternet Hizmetlerinde Abone/Devre Sayıları ve Gelirleri Bakımından Pazar Payları (%)

| Teşebbüsler | 2015 | | | 2016 | | | 2017 | | |
|--------------|--------------|--------------|---------|--------------|--------------|---------|--------------|--------------|---------|
| | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir |
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

⁴ Tabloların hazırlanmasında, BTK tarafından yayınlanan pazar analizlerinde pazarın %98'ini oluşturduğu belirtilen teşebbüslerin verileri dikkate alınmıştır.

⁵ (.....).

⁶ (.....).

⁷ (.....).

17-36/579-253

- (33) Tablolar incelendiğinde, Türk Telekom'un pazar payının yıllar itibarıyla azalan bir seyir gösterdiği görülmektedir. 2017'nin ikinci yarısında teşebbüsün pazar payı abone sayısı bakımından %(.....), devre sayısı bakımından %(.....) ve gelir bakımından ise %(.....) seviyesine düşmüştür. Her ne kadar Türk Telekom'un pazar payı yıllar itibarıyla azalsa da hâlihazırda en yakın rakibi Superonline ile arasında özellikle abone sayısı ve gelir bakımından pazar paylarında ciddi fark bulunmaktadır. İncelenen dönemde pazar payını artıran Vodafone'un ise %(.....) ve daha düşük pazar paylarına sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo-6: Teşebbüslerin VPN Hizmetlerindeki Abone-Devre Sayıları ve Gelirleri⁸

| Teşebbüsler | 2015 | | | 2016 | | | 2017 ⁹ | | |
|----------------------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|------------|-------------------|--------------|------------|
| | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir (TL) | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir (TL) | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir (TL) |
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom ¹⁰ | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom ¹¹ | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |

Tablo-7: Teşebbüslerin VPN Alanındaki Abone-Devre Sayıları ve Gelirleri Bakımından Pazar Payları (%)

| Teşebbüsler | 2015 | | | 2016 | | | 2017 | | |
|--------------|--------------|--------------|---------|--------------|--------------|---------|--------------|--------------|---------|
| | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir |
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

- (34) VPN hizmetlerine bakıldığında ise Türk Telekom'un pazar payının metro ethernet internete kıyasla yüksek olduğu ve rakipleriyle arasındaki farkın daha da açıldığı görülmektedir. Ayrıca, VPN hizmetlerinde alternatif işletmecilerin etkinliğinin azaldığı, pazarın küçük oyuncusu Turknet'in 2015 yılında %(.....) olan pazar payının 2017 yılında %(.....)'e düştüğü görülmektedir.

⁸ İlgili pazar ihale konusuna bağlı olarak metro ethernet internet üzerinden sunulan VPN hizmetleri olarak tanımlanmışsa da önaraştırma kapsamında, VPN hizmetinin sunulduğu erişim türlerini ayırtmak mümkün olamamıştır. Bununla birlikte tablolarda Türk Telekom'un/TTNET'in pazarın bütünündeki gücünü ortaya koymak bakımından erişim türü ayırt edilmeksizin VPN hizmetlerinin verileri kullanılmıştır.

⁹ (.....).

¹⁰ (.....).

¹¹ (.....).

17-36/579-253

- (35) Dosya konusu perakende metro ethernet internet ile metro ethernet üzerinden sunulan VPN hizmetleri kurumsal müşterilere verilmektedir. Bu hizmetlerden elde edilen gelirler de çoğunlukla kamu ihalelerinden ya da özel teşebbüslerin alımlarından kaynaklanmaktadır. Bu doğrultuda ilgili pazarlar kurumsal müşterilere yönelik sabit genişbant internet hizmetlerinin bir parçasını oluşturmaktadır. Türk Telekom'un pazardaki konumunu ortaya koyabilmek ve geneli görebilmek bakımından kurumsal müşterilere yönelik sabit genişbant internet hizmetlerinde Türk Telekom/TTNET ve rakiplerin durumu incelenmiştir.

Tablo-8: Teşebbüslerin Sabit Genişbant İnternet Alanındaki Kurumsal Abone Sayıları ve Gelirleri

| Teşebbüsler | 2015 | | 2016 | | 2017 ¹² | |
|--------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------------|------------|
| | Abone Sayısı | Gelir (TL) | Abone Sayısı | Gelir (TL) | Abone Sayısı | Gelir (TL) |
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |

Tablo-9: Teşebbüslerin Sabit Genişbant İnternet Alanındaki Kurumsal Abone Sayıları ve Gelirleri Bakımından Pazar Payları (%)

| Teşebbüsler | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|--------------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|
| | Abone Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Gelir |
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

- (36) Sabit genişbant internet hizmetlerinde gerçekleşen kurumsal abone sayıları ve gelirleri ile pazar payları, yukarıda ilgili pazarlar bakımından yapılan değerlendirmeyi desteklemektedir. Tablolardan; Türk Telekom'un kurumsal sabit genişbant internet hizmetlerinde 2015 yılında yaklaşık %(.....) olan pazar payının 2017'nin ilk yarısında %(.....) seviyesine indiği ve 2015-2017 yılları arasında azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte teşebbüs, hâlihazırda en yakın rakibi Superonline'ın (.....) pazar payına sahiptir.
- (37) Ayrıca, Türk Telekom'un kurumsal müşterilere yönelik sabit genişbant hizmetlerinde güçlü konumda bulunması, teşebbüse bilinirlik sağlaması, muhtemel ihalelere katılımı referans olması, yüksek gelir getirmesi gibi hususlar dikkate alındığında, Türk Telekom'un kamu ihaleleri ve özel teşebbüslerin alımları bakımından avantajlı duruma sahip olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

¹² D-Smart ve Turknet tarafından 2017 yılı 2. Çeyrek, Millenicom tarafından Eylül ayı, diğer teşebbüslerce Ağustos ayı rakamları verilmiştir. Tablo 9'daki rakamlar da buna göre hesaplanmıştır.

17-36/579-253

- (38) Dosya konusu hizmetlerin ilgili olduğu kurumsal kullanıcılar daha yüksek hız ve kapasitede internet hizmeti talep etmektedir. Bu bağlamda, kurumsal kullanıcıların bireysel kullanıcılara kıyasla daha yüksek bir alıcı gücüne sahip olduğu düşünülse de, pazarda oldukça yüksek sayıda bireysel ve kurumsal alıcının bulunması, alıcıların incelenen teşebbüsler üzerinde yeterli düzeyde rekabetçi baskı oluşturmadığını göstermektedir.
- (39) Perakende seviyede piyasaya giriş engellerinin bulunup bulunmadığı açısından, bu seviyede internet hizmeti sunulması için ilk olarak BTK'nın yetkilendirmesinin gerektiği bilinmektedir. Bunun yanı sıra, mevcut dosya kapsamında incelenen teşebbüslerin dikey bütünleşik yapıya, güçlü ve ortak bir dağıtım ağına ve geniş bir ürün portföyüne, yüksek marka bilinirliğine, finansal ve ekonomik güce sahip olmalarının da piyasadaki teşebbüslerin büyümesi veya piyasaya yeni teşebbüslerin girmesinin önünde giriş engeli oluşturmasının muhtemel olacağı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla perakende seviyede, toptan seviyedeki pazara kıyasla daha düşük oranda giriş engelleri bulunmaktadır.
- (40) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler çerçevesinde, perakende metro ethernet internet ve metro ethernet üzerinden sunulan VPN hizmetleri pazarında Türk Telekom'un yüksek ve rakipleriyle orantısız pazar payı, TTNET'in kurumsal müşterilere yönelik perakende sabit genişbant internet hizmetinde hâkim durumda olmasının avantajı ve piyasaya giriş engellerinin bulunması sebebiyle Türk Telekom'un perakende metro ethernet internet ve metro ethernet VPN hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu sonucuna varılmıştır.

I.6.2. Rekabet Hukukunda Fiyat Sıkıştırması

- (41) Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'un (Kılavuz) 61. paragrafında fiyat sıkıştırması aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

“Fiyat sıkıştırması, dikey ilişkili pazarlarda faaliyet gösteren ve üst pazarda hâkim durumda bulunan bir teşebbüsün üst pazar ürünü fiyatı ile alt pazar ürünü fiyatı arasındaki marjı, alt pazarda eşit derecede etkin bir rakibin dahi kârlı bir şekilde kalıcı olarak ticari faaliyette bulunmasına imkân vermeyecek nitelikte belirlemesidir. Üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüs, üst pazar ürününün fiyatını yükselterek, alt pazar ürününün fiyatını düşürerek veya her ikisini aynı anda uygulayarak marj sıkıştırmasına yol açabilmektedir. Böylece, hâkim durumdaki teşebbüs üst pazardaki ürün üzerinde sahip olduğu pazar gücünü alt pazara aktarabilmekte ve bu şekilde rekabetin kısıtlanması sonucunu doğurabilmektedir.”

- (42) Kılavuz'un 62. paragrafında ise fiyat sıkıştırmasının unsurları olarak;
- i. Teşebbüsün bir üretim zincirinde birbiriyle bağlantılı üst ve alt pazarlarda faaliyet göstermesi,
 - ii. Üst pazardaki ürünün alt pazarda faaliyet gösterebilmek için vazgeçilmez olması,
 - iii. Teşebbüsün üst pazarda hâkim durumda bulunması,
 - iv. Üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazardaki hâkim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kar elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması
- sayılmıştır.

- (43) Yukarıda sayılan hususların yanı sıra fiyat sıkıştırmasının unsurlarının bulunduğu durumlarda bir ihlalin var olup olmadığının tespiti için yapılacak incelemenin esasını, hâkim durumdaki teşebbüs davranışının fiili veya muhtemel rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığının incelenmesi oluşturmaktadır. Rekabet karşıtı piyasa kapama, hâkim durumdaki teşebbüsün davranışları sonucunda tüketicilerin zararına olacak şekilde mevcut ya da potansiyel rakiplerin arz kaynaklarına veya pazarlara ulaşımının zorlaştırılması ya da engellenmesidir. Tüketici zararı, fiyat artışı, ürün kalitesindeki ve yenilik düzeyindeki düşüşler, mal ve hizmet çeşitliliğinde azalışlar şeklinde gerçekleşebilir. Kılavuz'un 26. paragrafında rekabet karşıtı piyasa kapamanın oluşup oluşmadığının değerlendirilmesinde dikkate alınacak hususlar aşağıdaki başlıklarda açıklanmaktadır:
- Hâkim durumdaki teşebbüsün konumu,
 - İlgili pazardaki koşullar,
 - Hâkim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu,
 - Müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu,
 - İncelenen davranışın kapsamı ve süresi,
 - Fiili piyasa kapamayla ilgili olası deliller,
 - Dışlayıcı stratejiye dair doğrudan veya dolaylı deliller.
- (44) Kılavuz'da fiyat sıkıştırması davranışına ilişkin olarak dikey bütünleşik teşebbüs tarafından sunulacak haklı gerekçelerin alınacak kararda değerlendirileceği belirtilmektedir. Haklı gerekçenin fiyat sıkıştırmasının tespitinin ardından incelemeye konu teşebbüs tarafından ileri sürülmesi halinde dikkate alınacağı açıktır. Teşebbüs nesnel gereklilik veya etkinlik çerçevesinde haklı gerekçeler öne sürebilmektedir. Kılavuz'un 63. paragrafında *"özellikle pazar koşullarının iddia konusu stratejiye sebep olduğu, üst pazar arzı ve alt pazar talebinde yaşanan değişimlerden dolayı marjın daraldığı ve/veya düşük fiyatla sunulan ürünün piyasaya yeni sunulduğu gibi hususlar"* öne sürülebilecek haklı gerekçeye örnek olarak sayılmıştır.
- (45) Türk Telekom ve TTNET'ten oluşan ekonomik bütünlüğün, toptan genişbant internet erişim hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu, perakende genişbant internet hizmetleri pazarında fiyat sıkıştırması yoluyla kötüye kullandığı iddiası üzerine alınan Kurulun 08-65/1055-411 sayılı kararında fiyat sıkıştırması incelemesinde öncelikle söz konusu teşebbüsün, rakiplerin ve ilgili pazarın yapısına ilişkin belirli ekonomik ve hukuki koşulların eş zamanlı varlığının tespit edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu koşullardan bir ya da birkaçının sağlanamadığı durumlarda fiyat sıkıştırmasının rekabete zarar veren bir davranış olarak nitelendirilmesinin güçleştiği ifade edilmiştir.¹³

¹³ 19.12.2013 tarihli, 13-71/992-423 sayılı kararda da fiyat sıkıştırmasına yönelik detaylı analiz yapılmıştır.

I.6.3. Türk Telekom'un Uygulamalarının Fiyat Sıkıştırması Çerçevesinde Değerlendirilmesi

- (46) Yukarıda ifade edildiği üzere, fiyat sıkıştırmasının söz konusu olabilmesi için öncelikle dört koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir. İlk olarak teşebbüsün bir üretim zincirinde birbiriyle bağlantılı üst ve alt pazarlarda faaliyet göstermesi gerekmektedir. Dikey bütünleşik yapıda olan Türk Telekom ve TTNET aynı ekonomik bütünlük içerisinde farklı tüzel kişilikler altında genişbant internet hizmetlerinde birbiriyle bağlantılı olarak/olan hem üst hem de alt pazarda hizmet sunmaktadır. Türk Telekom toptan metro ethernet erişim hizmeti sağlarken TTNET kurumsal kullanıcılara perakende metro ethernet internet hizmeti vermektedir. Her ne kadar dosya konusu ihaleye Türk Telekom tarafından teklif verilmişse de metro ethernet internet hizmetinin perakende seviyede TTNET tarafından sunulduğu, Türk Telekom tarafından katılım sağlanan ihalelerde, metro ethernet internet hizmetinin bulunması durumunda, söz konusu hizmetin TTNET tarafından sunulacak şekilde teklif hazırlandığı ifade edilmiştir. Bu itibarla birinci koşulun karşılandığı görülmektedir.
- (47) Fiyat sıkıştırması analizinde incelenmesi gereken ikinci koşul, üst pazardaki ürünün alt pazarda faaliyet gösterebilmek için vazgeçilmez olmasıdır. Vazgeçilmezlik koşulu değerlendirilirken, üst pazar ürününün alt pazarda etkin bir şekilde rekabet edebilmek için nesnel olarak gerekli olması aranmaktadır. Bu durum, söz konusu ürün açısından rakiplerin alt pazarda başvurabilecekleri mevcut ya da potansiyel bir ikamesinin bulunmaması halinde söz konusu olmaktadır. İlgili unsurun mevcut veya potansiyel ikamesinin olup olmadığı değerlendirilirken, hâkim durumda bulunan teşebbüsün rakiplerinin öngörülebilir bir gelecekte söz konusu unsuru etkin bir şekilde tekrar oluşturup oluşturamayacakları göz önünde bulundurulmaktadır.
- (48) Bahse konu unsurun var olup olmadığının tespitinde, perakende pazarda faaliyet gösteren ve kendine ait altyapısı bulunmayan alternatif işletmecilerin Türk Telekom tarafından sağlanan altyapı haricinde bir altyapı üzerinden hizmet verebilmelerinin mümkün olup olmadığı incelenmelidir. İhale konusu metro ethernet hizmetinin fiber optik altyapıdan sunulması gerekmekte ve fiber optik altyapının %79'una Türk Telekom sahip bulunmaktadır. Her ne kadar Superonline, Turknet gibi alternatif işletmeciler kendi fiber optik altyapıları üzerinden perakende internet hizmeti sunabiliyor olsalar da, diğer İSS'ler bahse konu altyapıyı kullanamamaktadır. Nitekim, BTK kararı gereği Türk Telekom ve diğer işletmecilerin fiber altyapılarını toptan düzeyde erişime açma yükümlülüğü bulunmamaktadır¹⁴. Ayrıca, Türk Telekom'dan sonra en geniş fiber altyapıya sahip Superonline'ın kısıtlı miktarda fiber altyapısı üzerinden toptan seviyede hizmet sunduğu bilindiğinden Superonline dışındaki alternatif işletmeciler için yine tek alternatif olarak Türk Telekom öne çıkmaktadır. Dolayısıyla fiyat sıkıştırmasına ilişkin ikinci unsurun sağlandığı anlaşılmıştır.
- (49) Üçüncü koşul olan teşebbüsün üst pazarda hâkim durumda bulunması hususu açısından bakıldığında; ihale konusu hizmetlerin yüksek hız gerektirmesi, fiber optik altyapı üzerinden sunulmasının gereksinimi ve Türk Telekom'un fiber optik altyapının %79'una sahip olması Türk Telekom'un dosya kapsamındaki üst pazarlarda hâkim durumda olduğuna işaret etmekte, dolayısıyla üçüncü koşulun da sağlandığı sonucuna varılmaktadır.

¹⁴ BTK'nın 03.10.2011 tarihli ve 2011/DK-10/511 sayılı "Fibere Erişim" konulu kararı ile beş yıl boyunca veya fiber internet abonelerinin sabit genişbant internet aboneleri içerisindeki payı %25'e ulaşana dek fibere erişim hizmetlerinin pazar analizine dâhil edilmemesine karar verilmiştir. Konu ile ilgili BTK tarafından alınmış yeni bir karar bulunmamaktadır.

17-36/579-253

- (50) Fiyat sıkılaşmasının varlığını gösteren unsurlardan sonuncusu olan, “üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kar elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması” kriterine ilişkin olarak ise, Türk Telekom’un dosya konusu ihaleye verdiği teklif ile bu teklife esas teşkil eden maliyetlerinin incelenmesi ve maliyet altında fiyatlandırma yapıp yapmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.

1.6.3.1. İhale Konusu Teklif Tutarı ile Teklife Esas Maliyet Kalemlerinin Karşılaştırılması

- (51) Ankara İl Emniyet Müdürlüğü’nün dosya konusu ihalesine Türk Telekom, Superonline ve Alfa teklif vermiştir. İhaleyi en düşük teklif sahibi Superonline kazanmıştır. Türk Telekom tarafından sunulan teklife aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 10: Türk Telekom Tarafından Sunulan Birim Teklif Cetveli

| Sıra No | İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması | Birimi | Miktarı | Teklif Edilen Birim Fiyat (TL) | KDV Hariç Tutarı (TL) |
|--------------------------|--|-----------|---------|--------------------------------|-----------------------|
| 1 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) |
| 2 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (200 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) |
| 3 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (20 Mbps Hızında) | adet x ay | 72 | (.....) | (.....) |
| 4 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | adet x ay | 144 | (.....) | (.....) |
| 5 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) |
| 6 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (50 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) |
| 7 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | adet x ay | 252 | (.....) | (.....) |
| 8 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (5 Mbps Hızında) | adet x ay | 1.980 | (.....) | (.....) |
| 9 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (3 Mbps Hızında) | adet x ay | 252 | (.....) | (.....) |
| TOPLAM TUTAR (KDV Hariç) | | | | | (.....) |

- (52) Tablodan da görüldüğü üzere, ihale konusu hizmetler dokuz kalem halinde belirtilmektedir. Bu kalemlere ek olarak, ihale teknik şartnamesinin 4.4.12. maddesinde DDOS hizmetine, 4.1.15. maddesinde yedekleme hizmetine ilişkin idare tarafından talep edilen hususlar yer almaktadır. Bu doğrultuda Türk Telekom’dan teklifine esas maliyetleri ve ihale konusu her bir kaleme ilişkin maliyet kırılımları talep edilmiştir. Teşebbüs tarafından gönderilen ihale konusu hizmetler bazında maliyetlere aşağıda yer verilmektedir.

17-36/579-253

Tablo 11: Türk Telekom'un İhale Konusu Hizmetler Bazında Maliyetleri

| Sıra No | İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması | Birimi | Miktar | Teklif Edilen Birim Fiyat (KDV Hariç- TL) | Tutarı (KDV Hariç-TL) | Teklif Edilen Birim Fiyat (KDV ve ÖİV Hariç-TL) | Tutarı (KDV ve ÖİV Hariç-TL) | Maliyet Kalemi (Toptan Tarife-TL) |
|--------------------------|---|-----------|--------|---|-----------------------|---|------------------------------|-----------------------------------|
| 1 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (MEİL) (400 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 400 Mbps DDOS | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) ¹⁵ |
| | 400 Mbps Yedeklilik | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 2 | MEİL (200 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 200 Mbps DDOS | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 200 Mbps Yedeklilik | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 3 | MEİL (20 Mbps Hızında) | adet x ay | 72 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 20 Mbps DDOS | adet x ay | 72 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 20 Mbps Yedeklilik | adet x ay | 72 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 4 | MEİL (10 Mbps Hızında) | adet x ay | 144 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 10 Mbps DDOS | adet x ay | 144 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 5 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (MEVPNL) (400 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 6 | MEVPNL (50 Mbps Hızında) | adet x ay | 36 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 7 | MEVPNL (10 Mbps Hızında) | adet x ay | 252 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 8 | MEVPNL (5 Mbps Hızında) | adet x ay | 1980 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 9 | MEVPNL (3 Mbps Hızında) | adet x ay | 252 | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| TOPLAM TUTAR (KDV Hariç) | | | | | (.....) | | (.....) | |

¹⁵ (.....).

17-36/579-253

- (53) İhale hakkında bilgilerin verildiği kısımda da belirtildiği üzere Türk Telekom tarafından dosya konusu ihaleye teklif verilirken teknik şartnamede yer alan DDOS ve yedekleme hizmetlerine ilişkin maliyetlerin hesaba katılmadığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte DDOS ve yedekleme maliyetleri Türk Telekom ihaleyi kazanmış olsaydı katlanması gereken maliyetler arasındadır. Bu itibarla fiyat sıkıştırması analizinde dikkate alınması gerekmektedir. Teşebbüsün ilgili maliyetleri sehven hesaplamadığı iddiası ise ancak fiyat sıkıştırması tespitinin yapılması durumunda haklı gerekçe teşkil edip etmeyeceği açısından değerlendirilebilecektir.
- (54) Teşebbüsün maliyet kalemlerinden 1., 2., 3. ve 4. ana kalemler metro ethernet internet hizmetine ilişkindir. Türk Telekom'un toptan seviyede metro ethernet internet hizmetine ilişkin uygulayacağı ücretler BTK tarafından belirlenmektedir. Bu itibarla anılan kalemlere BTK'nın 29.09.2017 tarihli ve 2017/DK-ETD/288 sayılı kararı gereği güncellenen metro ethernet internet tarifesindeki ilgili hız karşılığı ücret yazılmıştır.
- (55) İhale konusu hizmetlerin 1.- 3. kalemlerinde yer alan yedekleme hizmeti, Türk Telekom tarafından farklı santral üzerinden sunulmakta ve hizmete ilişkin ana tarife ücretinin %(.)'u uygulanmaktadır. 1.- 4. kalemlerde yer alan DDOS hizmetinin maliyeti için teşebbüs tarafından herhangi bir tutar belirtilmemiştir. Bu itibarla teşebbüsün ihale konusu maliyetlerinin iki farklı durum için hesaplanması ve en riskli durumu işaret etmesi bakımından DDOS hizmetinin maliyeti için teşebbüsün teklif tutarı olduğunu belirttiği rakamın, en risksiz durumu işaret etmesi bakımından ise ilgili maliyetin sıfır olarak dikkate alınabileceği değerlendirilmektedir.
- (56) Teşebbüs tarafından 5.- 9. kalemlerde yer alan VPN hizmetine (.) belirtilmiştir. Bu doğrultuda talep edilen hıza bağlı olarak 5 Mbps ve üzeri hızlar için toptan noktadan noktaya hizmetlerinin tarifeleri, 5 Mbps altında hızlar için ise işletmecilerin Türk Telekom'dan veri akış erişimi yöntemiyle aldıkları genişbant hizmetlerinin tarifeleri dikkate alınmaktadır.
- (57) Yukarıda da ifade olunduğu üzere dosya konusu ihaleyi Superonline kazanmıştır. Dolayısıyla ihale kapsamında Türk Telekom'un gerçekleştirmiş bir geliri bulunmamaktadır. Bununla birlikte Türk Telekom'un ihaleyi kazanmış olsaydı elde edeceği gelir, teklif tutarı olacağından, dosya konusu teklifin maliyet altı olup olmadığının belirlenmesinde, Türk Telekom'un teklif tutarı ihaleden elde ettiği gelir olarak değerlendirmeye dahil edilecektir.
- (58) Aşağıda öncelikle DDOS hizmetine ilişkin birim teklif tutarının maliyetine eşit olduğu varsayımı altında yapılan hesaplama yer verilmiştir.

17-36/579-253

Tablo-12: En Riskli Durumda Teşebbüsün Teklif Tutarı ile Maliyetlerinin Karşılaştırılması

| Sıra No | İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması | Maliyet (TL) | Maliyet Toplamı (TL) | Teklif Edilen Birim Fiyat (ÖİV-KDV Hariç) (TL) |
|---------|--|--------------|----------------------|--|
| 1 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 400 Mbps DDOS | (.....) | | |
| | 400 Mbps Yedeklilik | (.....) | | |
| 2 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (200 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 200 Mbps DDOS | (.....) | | |
| | 200 Mbps Yedeklilik | (.....) | | |
| 3 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (20 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 20 Mbps DDOS | (.....) | | |
| | 20 Mbps Yedeklilik | (.....) | | |
| 4 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 10 Mbps DDOS | (.....) | | |
| 5 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 6 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (50 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 7 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 8 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (5 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 9 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (3 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| TOPLAM | | (.....) | (.....) | (.....) |

(59) Tablonun incelenmesinden, tutarı verilemeyen DDOS maliyetinin teklif tutarına eşit kabul edildiği durumda teşebbüsün maliyetlerinin gelirinden yaklaşık %(.....) daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Kalem bazında bakıldığında bu yüksekliğin esas itibarıyla DDOS ve yedekleme hizmetini de içeren ilk dört kalemden kaynaklandığı görülmektedir. Sadece VPN hizmetinin söz konusu olduğu 5.- 9. kalemlerde teklif edilen tutarın maliyetlerin üzerinde olduğu anlaşılmaktadır.

(60) İkinci olarak DDOS maliyetinin sıfır olarak ele alındığı hesaplama aşağıda yer verilmiştir.

17-36/579-253

Tablo-13: DDOS Maliyeti Olmadığında Teşebbüsün Teklif Tutarı ile Maliyetlerinin Karşılaştırılması

| Sıra No | İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması | Maliyet (TL) | Maliyet Toplamı (TL) | Teklif Edilen Birim Fiyat (ÖİV-KDV Hariç) (TL) |
|---------|--|--------------|----------------------|--|
| 1 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 400 Mbps DDOS | (.....) | | |
| | 400 Mbps Yedeklilik | (.....) | | |
| 2 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (200 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 200 Mbps DDOS | (.....) | | |
| | 200 Mbps Yedeklilik | (.....) | | |
| 3 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (20 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 20 Mbps DDOS | (.....) | | |
| | 20 Mbps Yedeklilik | (.....) | | |
| 4 | Metro Ethernet İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | 10 Mbps DDOS | (.....) | | |
| 5 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (400 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 6 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (50 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 7 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (10 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 8 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (5 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| 9 | Metro Ethernet Mpls VPN İnternet Olarak Hizmet Verecek Lokasyon (3 Mbps Hızında) | (.....) | (.....) | (.....) |
| TOPLAM | | (.....) | (.....) | (.....) |

- (61) Tabloya bakıldığında DDOS maliyeti olmadığında dahi teşebbüsün teklifine esas aldığı birim maliyet tutarının teklif tutarından %(.....) oranında yüksek olduğu görülmektedir. Bir önceki hesaplama benzer şekilde 4.- 9. kalemlerde teklif edilen birim fiyatları birim maliyetlerin üzerine çıkmaktadır. İlk üç kalemde ise birim fiyat teklifi birim maliyetleri karşılayamamaktadır. Bu durum teşebbüsün sehven DDOS ve yedekleme maliyetlerini hesaba katmadığı savını desteklese de yukarıda ifade olduğu üzere teşebbüsün bu iddiası ancak haklı gerekçe değerlendirmesinde dikkate alınabilecektir.

- (62) Önaraştırma kapsamında elde edilebilen bilgiler çerçevesinde, teşebbüsün teklifi hakkında yapılan her iki hesaplamada da Türk Telekom'un dosya konusu ihaleye sunduğu teklifin maliyetlerini karşılayamadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla fiyat sıkıştırmasının tespitine yönelik unsurlardan sonuncusu olan *“üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazardaki hâkim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kar elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması”* koşulunun sağlandığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte teşebbüsün dosya konusu davranışının rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.

I.6.3.2. Rekabet Karşıtı Piyasa Kapamanın Varlığı

- (63) Fiyat sıkıştırmasına ilişkin teorik bilgilerin verildiği kısımda belirtildiği üzere hâkim durumdaki teşebbüsün dışlayıcı davranışları hakkındaki incelemenin esasını dışlayıcı davranışın fiili veya muhtemel rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığı oluşturmaktadır. Kılavuz'un 26. maddesinde rekabet karşıtı pazar kapamanın varlığı incelenirken dikkate alınacak hususlar sayılmaktadır. Bu hususlardan hâkim durumdaki teşebbüsün konumu, ilgili pazardaki koşullar, hâkim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu ile müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu yukarıda ilgili bölümlerde incelenmiş olup anılan unsurların pazar kapama ihtimalini yükselttiği değerlendirilmektedir. Bu bölümde ise incelenen davranışın kapsamı ve süresi ile fiili piyasa kapamayla ilgili olası delillerin bulunup bulunmadığı incelenecektir.
- (64) Kılavuz'da genel olarak ilgili pazarda davranıştan etkilenen satışların toplam satışlar içindeki payı ne kadar yüksek olursa, davranışın süresi ne kadar uzun olursa ve bu davranış ne kadar düzenli uygulanırsa piyasanın kapanması ihtimalinin o kadar yüksek olacağı ifade edilmektedir. Bu doğrultuda dosya konusu ihalenin değer bakımından büyüklüğü, Türk Telekom'un ilgili pazarda elde ettiği ciro ve ilgili pazarda elde edilen toplam gelir içerisindeki payı, Türk Telekom'un benzer ihalelerdeki fiyatlama davranışları ve dosya konusu ihalenin teşebbüslerin katıldığı benzer ihalelerle karşılaştırılması pazar kapamanın varlığını belirlemede yol gösterici olacaktır.
- (65) İlk olarak ilgili pazarlardaki ihalelerin durumunu görmek bakımından Türk Telekom ve rakiplerinin teklif verdiği dosya konusuna benzer en yüksek bedelli 15 ihale ve dosya konusu ihalenin bu ihaleler içindeki konumu incelenmiştir. Teşebbüslerin 2016 ve 2017 yıllarında teklif verdiği en yüksek bedelli 15 ihale aşağıda sıralanmıştır.

17-36/579-253

Tablo-14: Teşebbüslerin Katıldığı En Yüksek 15 Kamu İhalesi

| | İhaleyi Yapan Kurum | İhale Tarihi | İhale Konusu | İhaleye Teklif Veren Teşebbüsler ve Teklif Tutarları (TL) | Kazanan Teşebbüs | Kazanan Teklif (TL) |
|----|---|-------------------|--------------|---|--------------------|---------------------|
| 1 | Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı | 31.03.2017 | (.....) | (.....) | Superonline | (.....) |
| 2 | Gümrük ve Ticaret Bakanlığı | 05.12.2016 | (.....) | (.....) | Türk Telekom | (.....) |
| 3 | Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı | 2017 | (.....) | (.....) | Superonline | (.....) |
| 4 | Gelir İdaresi Başkanlığı | 01.12.2016 | (.....) | (.....) | Türk Telekom | (.....) |
| 5 | Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı | 26.02.2016 | (.....) | (.....) | Superonline | (.....) |
| 6 | Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü | 04.11.2016 | (.....) | (.....) | Türk Telekom | (.....) |
| 7 | TRT Genel Müdürlüğü | 26.09.2017 | (.....) | (.....) | Superonline | (.....) |
| 8 | İstanbul Gaz Dağıtım San. ve Tic. A.Ş. (İGDAŞ) | 22.06.2017 | (.....) | (.....) | Türk Telekom | (.....) |
| 9 | Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü | 20.07.2017 | (.....) | (.....) | Türk Telekom | (.....) |
| 10 | Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü | 11.04.2016 | (.....) | (.....) | Türk Telekom | (.....) |
| 11 | Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu | 08.09.2017 | (.....) | (.....) | Vodafone | (.....) |
| 12 | Gümrük ve Ticaret Bakanlığı | 22.12.2016 | (.....) | (.....) | Superonline | (.....) |
| 13 | Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı | 2016 | (.....) | (.....) | Superonline | (.....) |
| 14 | Ankara İl Emniyet Müdürlüğü | 23.02.2017 | (.....) | (.....) | Superonline | (.....) |
| 15 | Tübitak Ulusal Akademik Ağ ve Bilgi Merkezi (Ulakbim) | 2016 | (.....) | (.....) | Superonline | (.....) |

- (66) Tabloya bakıldığında teşebbüslerin katıldığı en yüksek 15 ihalenin tamamına yakınına Türk Telekom'un teklif verdiği, ihalelerin diğer katılımcılarının ise çoğunlukla Superonline ve Vodafone olduğu görülmektedir. Bunun dışında Alfa (3) ve İşnet (1) ihalelere teklif vermiştir. 2016 ve 2017 yıllarındaki ihalelerden sekizini Superonline, altısını Türk Telekom, bir tanesini ise Vodafone kazanmıştır. Bu doğrultuda Superonline ve Vodafone'un kendi altyapılarına sahip olmasının ihalelerde teşebbüslere avantaj sağladığı söylenebilecektir. Aynı zamanda tablo, küçük işletmecilerin yüksek bedelli kamu ihalelerine katılımında zorlandığını göstermektedir. Dosya konusu ihaleye bakıldığında ise teşebbüslerin katıldığı benzer ihaleler arasında 14. sırada yer aldığı ve ihale bedeli bakımından diğer ihaleler arasındaki payının %2,6 olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nün ihalesinin, teşebbüslerce önem arz eden ihaleler arasında görece düşük bir paya sahip olduğu söylenebilecektir.
- (67) Öneri kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerden, özel teşebbüslerin alımlarının işletmecilerden teklif toplamak suretiyle yapıldığı ve bu yönüyle kamu ihalelerine benzerlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla Türk Telekom'un kamu/özel ihalelerdeki fiyatlandırma stratejisi pazar kapamanın tespiti bakımından yol gösterici olacaktır. Teşebbüsün kamu ihalelerinde/özel teşebbüslerin benzer alımlarında maliyet altı teklif sunma yönünde bir eğilimde olmasının ve bu davranışı benzer kamu/özel ihalelerinde tekrarlamasının rekabet karşıtı pazar kapama ihtimalini yükseltebileceği değerlendirilmektedir. Bu itibarla Türk Telekom'un teklif verdiği dosya konusuna benzer ihaleler temin edilmiştir. Anılan ihalelerin incelenmesinden birden fazla hizmeti bir arada içerdiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bu ihaleler bakımından yapılacak analizler için gereken verilerin toplanması öneri kapsamında mümkün olamamış ve Türk Telekom'un benzer ihalelerdeki fiyatlandırma stratejisi belirlenememiştir.
- (68) Pazar kapama etkisi bakımından önem arz eden bir diğer husus kamu/özel ihalelerinin metro ethernet internet pazarındaki büyüklüğü ve teşebbüslerin ilgili pazardan elde ettikleri cironun içerisindeki payıdır. Öneri kapsamında teşebbüslere bu ihalelerin ilgili pazar bakımından önemi ve ciroları içerisindeki payı sorulmuştur. Türk Telekom, sunulan hizmetlerin kamu/özel ihaleleri yoluyla sunulup sunulmadığına ilişkin bir kısıtlımın bünyesinde bulunmadığından ciro içerisindeki payının hesaplanmadığını ifade etmiştir. (.....) da benzer şekilde böyle bir hesaplamanın yapılmadığını ancak kurumsal pazara yönelik hizmetler olan metro ethernet internet ve VPN hizmetlerinden elde edilen gelirin önemli bir kısmının kamu kurumlarının açtığı ihaleler ve özel teşebbüslerin yaptığı alımlardan meydana geldiğini belirtmiştir. (.....) ihalelerin ilgili pazardaki cirolarının tamamına yakını oluşturduğunu, (.....) ise belirtilen tarihlerde herhangi bir ihaleye katılmadığını ifade etmiştir.
- (69) İhalelerin sektör bakımından önemine bakıldığında özellikle kurumsal abonelere ulaşmak bakımından kazanılan ihalelerin referans oluşturduğu söylenebilecektir. Ayrıca ihalelerin potansiyel gelir zemini oluşturabildiği ve pazarda kaldıraç etkisi gösterdiği, kimi zaman kurumların uzatma protokolü yaparak ilk ihaleyi alan işletmeciyi çalışmaya devam edilebildiği, pazara yeni giren alternatif işletmecilerin kurumsal pazarda var olabilmesi, yüksek satış rakamlarına ulaşabilmesi bakımından fayda sağlayabildiği teşebbüsler tarafından dile getirilmiştir. Bu doğrultuda kurumsal kullanıcılara ulaşmak bakımından önem taşıyan kamu/özel ihalelerin metro ethernet pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler bakımından etkili olduğu anlaşılmakla birlikte, işbu dosyada tek bir ihalenin teşebbüslerin pazar dışına çıkmasına neden olmayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

17-36/579-253

- (70) Söz konusu ihalenin Türk Telekom'un cirosu ve ilgili pazarda elde edilen toplam gelir içerisindeki payının yüksekliği pazar kapama ihtimalini kuvvetlendirecektir. Bu itibarla aşağıda teşebbüslerin 2015-2017 yılları arasında metro ethernet internet ve VPN hizmetinden elde ettikleri gelire yer verilmiştir.

Tablo-15: Teşebbüslerin Perakende Metro Ethernet İnternet Hizmetinden Elde Ettikleri Gelir (TL)

| Teşebbüsler | 2015 | 2016 | 2017 ¹⁶ |
|----------------------------|---------|---------|--------------------|
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom ¹⁷ | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom ¹⁸ | (.....) | (.....) | (.....) |
| TOPLAM | (.....) | (.....) | (.....) |

Tablo-16: Teşebbüslerin VPN Hizmetinden Elde Ettikleri Gelir (TL)

| Teşebbüsler | 2015 | 2016 | 2017 ¹⁹ |
|--------------------------|---------|---------|--------------------|
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom ²⁰ | (.....) | (.....) | (.....) |
| TOPLAM | (.....) | (.....) | (.....) |

- (71) Tablodan anlaşıldığı üzere, metro ethernet internet hizmetlerinden elde edilen gelir 2015 yılında (.....), 2016 yılında (.....) ve 2017 yılının ilk yarısında (.....) olmuştur. Superonline'ın dosya konusu ihaleden elde edilen gelir (.....) olmuştur. Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nün ihalesi 2017 yılında yapılmış olmakla birlikte, son üç yılda elde edilen gelirin içerisindeki payına bakıldığında 2015 yılı için %0,97, 2016 yılı için %0,80, 2017 yılının ilk yarısı için %1 civarında gerçekleştiği görülmektedir. Keza ihale bedeli, Türk Telekom'un metro ethernet internet hizmetinden elde ettiği cirosunun 2015 yılında %(.....)'ünü, 2016 yılında %(.....)'unu, 2017 yılında %(.....)'ini oluşturmuştur. Aynı durum VPN hizmetleri için de geçerlidir. Bu doğrultuda dosya konusu ihale bedelinin, metro ethernet internet ve VPN hizmetleri pazarlarından elde edilen gelir içerisinde ihmal edilebilir bir payının olduğu söylenebilecektir. Aynı durumun Türk Telekom'un cirosu için de geçerli olduğu görülmektedir.
- (72) Türk Telekom'un Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nün ihalesine verdiği maliyet altı teklifin kapsamı bakımından pazar kapama ihtimalinin incelenmesinden; Türk Telekom'un benzer ihalelerde maliyetinin altında teklif verip vermediği yönünde düzenli bir uygulama içerisinde olduğuna ilişkin değerlendirme yapılamamakla birlikte, ihaleden elde edilen gelirin pazarda elde edilen toplam gelir içinde küçük bir paya sahip olması sebebiyle pazar kapama ihtimalinin düşük olduğu değerlendirilmektedir.

¹⁶ (.....).

¹⁷ (.....).

¹⁸ (.....).

¹⁹ (.....).

²⁰ Millenicom tarafından VPN hizmeti sunulan abonenin ve devre sayısının bulunmadığı ifade edilmiştir.

17-36/579-253

- (73) Rekabet karşıtı pazar kapamanın varlığı bakımından Kılavuz'da sayılan unsurlardan bir diğerini fiili piyasa kapamayla ilgili olası deliller oluşturmaktadır. Dışlayıcı davranışın belirli bir süre boyunca sürdürülmesi durumunda hâkim durumdaki teşebbüsün ve rakiplerinin pazardaki performansı, rekabet karşıtı piyasa kapamanın varlığına dair doğrudan delil sağlayabilmektedir. İddia edilen kötüye kullanma davranışıyla bağdaştırılabilecek nedenlerden dolayı hâkim durumdaki teşebbüsün pazar payı artmış olabilir ya da pazar payındaki azalma yavaşlamış olabilir. Bu doğrultuda Türk Telekom'un metro ethernet internet ve VPN hizmetleri pazar payının yıllar içerisindeki seyri yol gösterici olacaktır. Teşebbüslerin abone/devre sayısı ve gelir bazında pazar paylarına aşağıda yer verilmektedir.

Tablo-17: Teşebbüslerin Metro Ethernet İnternet Alanındaki Abone-Devre Sayıları ve Gelirleri Bakımından Pazar Payları (%)

| Teşebbüsler | 2015 | | | 2016 | | | 2017 ²¹ | | |
|----------------------------|--------------|--------------|---------|--------------|--------------|---------|--------------------|--------------|---------|
| | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir |
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom ²² | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom ²³ | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Tablo-18: Teşebbüslerin VPN Alanındaki Abone-Devre Sayıları ve Gelirleri Bakımından Pazar Payları (%)

| Teşebbüsler | 2015 | | | 2016 | | | 2017 | | |
|--------------|--------------|--------------|---------|--------------|--------------|---------|--------------|--------------|---------|
| | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Devre Sayısı | Gelir |
| D-Smart | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Millenicom | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

- (74) Tablolardan görüldüğü üzere 2015 – 2017 yılları arasında hem metro ethernet internet hem de VPN hizmeti pazarlarında Türk Telekom'un pazar payı düşmektedir. Metro ethernet internet pazarından teşebbüsün elde ettiği gelir bazında pazar payı son iki yıl içerisinde (.....) puan gerilemiş, 2015 yılında %(.....) olmasına karşılık 2016 yılında %(.....), 2017 yılında ise %(.....)'e düşmüştür. VPN hizmetleri pazarına bakıldığında, elde edilen gelir bazında 2015 yılında %(.....) oranındaki payı 2017 yılında %(.....)'ye düşmüştür. Esasen teşebbüsün pazar payındaki bu düşüş yukarıda en yüksek bedelli ihalelerin sıralandığı Tablo-14'ü desteklemektedir. Tablo-14'te görüldüğü üzere teşebbüslerin katıldığı en yüksek bedelli 15 ihalenin sekizini Superonline kazanmıştır. Buna paralel olarak Superonline'ın metro ethernet internet pazarında elde ettiği gelir bazında pazar payı 2015 yılında %(.....) seviyesindeyken, 2017 yılında %(.....) yükselmiştir. Superonline'ı %(.....) pazar payı ile Vodafone ve %(.....) pazar payı ile Turknet takip etmektedir. VPN hizmetlerine bakıldığında da benzer bir tablonun olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türk Telekom'un ilgili pazarlardaki payının düşmesi ve

²¹ (.....).

²² (.....).

²³ (.....).

17-36/579-253

rakiplerinin paylarının artması karşısında teşebbüsün ve rakiplerinin pazardaki durumunun, rekabet karşıtı piyasa kapamanın varlığına dair doğrudan delil oluşturamayacağı değerlendirilmektedir.

- (75) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde Türk Telekom'un Ankara İl Emniyet Müdürlüğünün "Kurumsal İnternet ve Çok Noktadan Çok Noktaya Data Hatları" konulu ihalesine maliyet altında teklif vermekle birlikte, bahse konu ihalenin ihale bedelinin piyasa bakımından önemli ihaleler arasında görece düşük olduğu ve ilgili pazarlarda elde edilen gelir içerisinde ihmal edilebilir bir payının bulunduğu anlaşılmıştır. Ayrıca, ilgili pazarda Türk Telekom'un payının düşmesine karşılık rakiplerinin payının yükseldiği de görülmüştür. Bu itibarla dosya konusu ihalenin rekabet karşıtı pazar kapamaya yol açmayacağı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

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