

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-2-81 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 11-54/1376-486
Karar Tarihi : 27.10.2011

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Dr. Murat ÇETİNKAYA,
Reşit GÜRPINAR, Prof. Dr. Metin TOPRAK

B. RAPORTÖRLER : İbrahim AYDEMİR, Özgür Can ÖZBEK, Mücteba ALTUN

**C. BAŞVURUDA
BULUNAN**

: - Ekrem SULAYICI
Emlak Bankası Konutları 402 G Blok/12 Mimaroba
Büyüçekmece/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Turgut Özal Bulvarı 06103 Aydınlikevler/Ankara
- TTNET A.Ş.
Esentepe Mah. Salih Tozan Sok. Karamancılar İş Merkezi
D Blok No:16 34394 Şişli/İstanbul

E. DOSYA KONUSU: Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin belirlediği yalın DSL hizmet bedelinin yüksek olduğu iddiası ve fiyatların gözden geçirilmesi talebi.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Başvuruda özetle; TTNET A.Ş. (TTNET) tarafından ilan edilen yalın internet abonelik bedelinin makul olmadığı iddia edilerek fiyatların makul düzeye çekilmesi talep edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 25.2.2011 tarih ve 1481 sayılı ile intikal eden başvuru üzerine düzenlenen 28.3.2011 tarih ve 2011-2-81/İİ-11-151.İA sayılı İlk İnceleme Raporu, 28.4.2011 tarihli toplantısında Kurul toplantısında görüşülerek, 11-26/499-M sayılı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.¹

İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan 19.10.2011 tarih ve 2011-2-81/ÖA-11-151.İA sayılı Önaraştırma Raporu, 26.10.2011 tarih ve REK.0.16.00.00-110.02.02/616 sayılı Başkanlık Önergesi ile 11-54 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

¹ İlgili karar doğrultusunda, 7.6.2011 tarih ve 3501 sayılı yazıyla talep edilen konuyla ilgili Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) görüşü 8.9.2011 tarih ve 6362 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına girmiştir. Gelen görüş göz önünde bulundurularak; TTNET, Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (Superonline) ve Turknet İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turknet)'den bilgi talep edilmiştir. Talep edilen bilgiler; Turknet'ten 11.10.2011, TTNET'ten 13.10.2011 ve Superonline'dan 13.10.2011 tarihlerinde intikal etmiştir.

40 **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) hakkında Kanun'un 41. maddesi gereğince soruşturma açılmasına gerek olmadığı görüşüne yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hakkında Öneraştırma Yapılan Teşebbüs: TTNET

50 TTNET, Türk Telekom'un özelleştirilmesini takiben Telekomünikasyon Kurulunun 9.5.2006 tarihli kararıyla kablolu ve kablosuz internet servis sağlayıcılığı hizmeti için genel izin kapsamında yetkilendirilerek faaliyetlerine başlamıştır. TTNET ayrıca 2. tip telekomünikasyon ruhsatları olan rehberlik hizmetleri ve karasal hatlar üzerinden veri iletim hizmeti ruhsatlarına da sahiptir. Bir bütün olarak bakıldığında TTNET, mevcut telefonlar için kullanılan bakır teller üzerinden yüksek hızlı veri, ses ve görüntü iletimi sağlayan ADSL hizmeti, internete erişim için modem kullanılan dial up hizmeti, çeşitli merkezlerde taşınabilir bilgisayar veya Wi-Fi uyumlu cep telefonu ile internete bağlanabilme olanağı sağlayan Wi-Fi hizmeti, kurumsal hizmetler ve katma değerli hizmetler olmak üzere beş alanda tüketicilere hizmet sunmaktadır.

Söz konusu öneraştırma kapsamında faaliyetleri incelenen Türk Telekom ve TTNET aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer almaları sebebiyle tek bir teşebbüs olarak ele alınmıştır.

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

60 Dosya konusu başvuru yalın DSL hizmet bedellerinin yüksek olmasına ilişkindir. Yalın DSL hizmetini sağlayan İnternet Servis Sağlayıcıları (İSS)'nin son kullanıcılara sundukları erişim hizmetleri, perakende erişim hizmetleri olarak adlandırılmaktadır. Türkiye'de sunulan perakende genişbant erişim hizmetlerinde büyük oranda ADSL ve kısmen de kablo internet teknolojileri kullanılmaktadır. Bu teknolojiler sürekli internete bağlı kalma olanağı verirken Kablo TV şebekesi üzerinden internet erişim hizmetlerinde şebekenin paylaşımlı yapısı kullanıcılara sunulan bant genişliğinin her zaman garanti edilememesine sebep olmaktadır. Uydu yoluyla sağlanan internet erişim hizmetleri, üçüncü nesil mobil telefon hizmetleri ve sabit kablosuz ağlar diğer genişbant erişim olanakları olsalar bile hız ve verimlilik açısından değişken olma, ruhsat ya da yetki tahsis edilmemesi gibi sebeplerle, bu teknolojilerin en azından 70 mevcut durumda ADSL ve Kablo TV'ye bağlı internet hizmetleri ile aynı pazarda olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.²

Bu çerçevede, ilgili ürün pazarı "*DSL ve Kablo TV şebekesinden sağlanan perakende genişbant internet erişim hizmetleri pazarı*" olarak belirlenmiştir.

I.2.2 İlgili Coğrafi Pazar

Türkiye çapında yetkilendirilmiş teşebbüsler tarafından sunulabilen internet erişim hizmetleri bakımından ülke çapında rekabet şartlarında önemli bir farklılık bulunmaması nedeniyle ilgili coğrafi pazar Türkiye olarak kabul edilmiştir.

I.3. BTK Görüşü

BTK görüş yazısında özetle;

² 18.2.2009 tarih ve 09-07/127-38 sayılı Rekabet Kurulu kararı.

- 80 – Son kullanıcılara perakende seviyede internet erişimi hizmeti ve internet servis sağlayıcılığı hizmetinin, kurumlarınca yetkilendirilmiş İSS tarafından sunulduğu,
- DSL teknolojisinde abone ile İSS arasındaki bağlantının sağlanmasında, 'yerel ağ' olarak nitelendirilen Türk Telekom sabit telefon şebekesinin (PSTN) evlere kadar uzanan bakır kablolardan oluşan kısmı kullanıldığından, İSS'lerin kendi kullanıcılarına ADSL ve Yalın DSL internet erişim hizmeti sunabilmek için Türk Telekom'un altyapısını kullanmakta, başka bir deyişle Türk Telekom'dan toptan seviyede hizmet satın almakta oldukları,
- 90 – Türk Telekom'un bakır hattının internet erişimine imkân tanıyan yüksek frekans aralığını sabit telefon hizmeti için elverişli olan düşük frekans aralığından ayırdığı, İSS'lerin yalın DSL hizmeti için kullanılmakta olan bakır hatta ilişkin yatırım ve işletim maliyetleri için Türk Telekom'a mevcut DSL aylık ücretlerine ilave bir ücret ödemekte olduğu,
- "Türk Telekom Referans IP Seviyesinde Veri Akış Erişimi Teklifi" (Referans Teklif)³'nde Türk Telekom tarafından İSS'lere toptan seviyede sunulan yalın DSL hizmetine ilişkin toptan erişim ücretinin vergiler hariç 8,13 TL olarak belirlendiği ve bahse konu ücretin yalın DSL hizmetinden yararlanmak isteyen abonelere hizmet sunacak İSS'lerin toptan VAE (Veri Akış Erişimi) tarifelerine ek olarak Türk Telekom'a vermeleri gereken ücreti yansıttığı, aboneye bu hizmetin sunulmasından ötürü KDV ve ÖTV yansıtıldığına söz konusu ücretin yaklaşık olarak 10 TL'ye ulaştığı,
- 100 – Diğer taraftan, yalın DSL hizmeti olmaksızın internet hizmeti sunmakta olan İSS'lerin abonelerine sundukları internet hizmeti için yerleşik işletmeciye ödeyecekleri toptan ücretin, hız/kota'ya göre değişen farklı VAE ücretlerini kapsadığı, bunun yanında internet abonelerinin İSS'lere ödedikleri internet faturasının yanında sabit telefon hizmetini aldıkları yerleşik işletmeciye sabit telefon aboneliğine ilişkin aylık faturayı ödemeleri gerektiği,
- Yalın DSL yöntemi ile internet hizmeti sunmak isteyen İSS'lerin abonelerine sundukları internet hizmeti için yerleşik işletmeciye ödeyecekleri toptan ücretlerin *yalın DSL erişim ücreti + VAE ücreti* olduğu, perakende düzeyde ise İSS'lerin abonelerine sunacakları tarifelerinde toptan düzeydeki ücretlerin, vergi ve diğer maliyetlerin yanında perakende kar marjını da ekledikleri, ancak bu durumda, PSTN hattı kullanılmadığı için herhangi bir PSTN kullanım (aylık) ücreti ödenmesinin mevzu bahis olmadığı,
- 110 – Toptan düzeydeki yalın DSL hizmetine ilişkin usul, esas ve ücretlerin BTK tarafından onaylandığı, perakende düzeydeki tarifelerin ise İSS'lerce belirlendiği,
- Özetle abonelerin yalın DSL hizmetini tercih edebilmelerinin önündeki teknik ve idari süreçlerin söz konusu Referans Teklif kapsamında düzenlendiği, abonelerin işletmeci değişiklikleri konusunda tercih imkânlarının mevcut olduğu, bu imkânın yalın DSL ve diğer paketler arasında karşılıklı geçişleri de kapsadığı, işletmeci değişikliğine imkân tanıyan söz konusu Referans Teklif hükümlerinin mevcut sözleşmelere yansıtılmasının Eylül 2010'dan itibaren mümkün olduğu ve söz konusu uygulamanın Ekim 2010'da başladığı
- 120

³ Söz konusu teklif, "Yalın DSL" uygulamasına ilişkin usul, esas ve ücretler de dâhil IP Seviyesinde VAE hizmeti sunulmasına ilişkin teknik, idari ve ekonomik esasları ihtiva eden ve 14.07.2010 tarih ve 2010/DK-07/417 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu Kararı ile onaylanmıştır.

ifade edilmekte, ayrıca konuya ilişkin aşağıda yer verilen değerlendirmeler yapılmaktadır:

- 130
- Referans Teklif'in onaylanmasını ve sözleşme değişikliklerini izleyen süreçte, Haziran 2011 tarihi itibarıyla 274.680 abone işletmeci değişikliği yapmıştır,
 - Sabit telefon aboneliği yanında internet erişim hizmeti alan TTNET aboneleri yalnız DSL'e geçiş yapmaları durumunda Türk Telekom'a sabit telefon ücreti ödemelerine gerek kalmayacak, ancak TTNET'e yalnız DSL erişim ücreti olarak 15 TL/ay ödeyeceklerdir⁴,
 - Yalnız internet tarife paketi aboneliklerinin Türk Telekom'un tüm sabit telefon tarife paketlerinde yer alan ve mevcut durumda söz konusu sabit telefon hizmetini sadece internet hizmetine erişmek için alan abonelerinin geçişi için elverişli olduğu değerlendirilmektedir. Zira her iki durumda da, söz konusu aboneler almak istemedikleri sabit telefon aboneliği bedelinden daha düşük oranda (5 TL ve 7,99 TL) bir bedel ödeyerek genişbant internet erişim hizmeti alabilmektedir,
 - Ayrıca BTK, tüketiciler tarafından yalnız DSL hizmetine ilişkin işletmeci tercihi yapılırken;
 - BTK tarafından yalnız DSL hizmetinin sunulabilmesini teminen toptan düzeyde gerekli düzenlemelerin yapılarak, Referans Teklif kapsamında yalnız DSL ücretinin belirlendiği,
 - İSS'lerin tarifelerini meri mevzuat ve Kurum düzenlemeleri çerçevesinde serbestçe belirleyebildikleri,
 - İSS'ler tarafından serbest olarak belirlenen ücretlerin ve karşılığında verilen hizmetlerin birlikte değerlendirilmesi gerektiği,
 - Yalnız DSL hizmetinin TTNET'in yanı sıra diğer İSS'lerce de verilmekte olduğu,
 - Yapılan düzenlemeler neticesinde İSS değişikliğinin asgari hizmet kesintisi (toptan erişim modeline göre değişmek üzere en fazla 2 saat veya en fazla 3 saat) ile aboneler açısından mümkün hale getirildiği ve
 - TTNET tarafından sunulmakta olan yalnız internet abonelik paketleri ve kampanya ücretleri dikkate alındığında, hâlihazırda Türk Telekom'dan sabit telefon hizmetini TTNET'ten internet hizmeti alabilmek için devam ettiren abonelerin söz konusu tarife paketlerine geçmeleri halinde almak istemedikleri sabit telefon aboneliği bedelinden daha düşük oranda bir ilave bedel ödeyerek genişbant internet erişim hizmeti alabildikleri
- 140
- 150

dikkate alındığında; işletmeci ve tarife seçimleri konusunda alınacak karar ve bunun neticesinde ödenecek ücretin tüketicilerin hak ve sorumluluğunda olduğu değerlendirilmesinde bulunmuştur.

160 I.4. Değerlendirme

Dosya konusunu TTNET'in yalnız DSL hizmeti vermek için talep ettiği fiyatların makul olmadığı (aşırı yüksek olduğu) iddiası oluşturmaktadır. *"Belirli bir düzeyde pazar gücüne sahip teşebbüslerin rekabetçi fiyat düzeyinin önemli ölçüde üzerinde fiyat*

⁴ Bununla birlikte, söz konusu abonelerin geçiş durumlarında TTNET tarafından ayrıca bir defaya mahsus 8 TL'lik bir ücret talep edilmektedir.

- 170 *belirlenmesi*" şeklinde tanımlanabilen aşırı fiyatlandırma, rekabet hukukunda hâkim durumun kötüye kullanılması hallerinden biri olarak ele alınmaktadır. Rekabet Kurulunun konuya ilişkin kararları incelendiğinde, aşırı fiyatlandırmanın ancak belirli özel şartların oluşması halinde bir kötüye kullanma olabileceği sonucuna varıldığı görülmektedir. Bu koşullardan biri piyasaya girişlerin önünde yüksek giriş engellerinin bulunmasıdır. Söz konusu engeller, yasal (imtiyazlar gibi) ya da yapısal (doğal giriş engelleri gibi) olabilmektedir. Bunun yanında hâkim durumun tekele yaklaşması, ilgili pazarda müşteriye daha adil şartlarla hizmet satacak başka bir firmanın olmaması, piyasada faaliyet gösterme potansiyeli bulunan firmaların bilgi asimetrisinden kaynaklı olarak piyasa hakkında yeterli bilgiye sahip olamamaları da aşırı fiyat değerlendirmesinde göz önüne alınmıştır. Aşırı fiyatın değerlendirilmesinde pazara giriş engellerinin varlığının başlıca koşul olarak ele alınmasının sebebi, piyasada giriş engellerinin bulunmaması durumunda piyasa ekonomisinin genel işleyişi çerçevesinde, yüksek karların elde edilmesinin, yeni teşebbüslerin pazara girmesine olanak sağlayacağı öngörüsüdür. Bu ise yüksek fiyat uygulayan firmanın piyasa dinamikleri içerisinde cezalandırılması olarak değerlendirilebilir.
- 180 Bu çerçevede, yapılacak değerlendirmede öncelikle TTNET'in DSL hizmetleri pazarında hâkim durumda olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Dosya kapsamında, ayrıntılı bir değerlendirme yapmaya gerek duyulmaksızın, TTNET'in önceki Rekabet Kurulu kararları doğrultusunda ilgili pazarda hâkim durumda olduğu kabul edilmiştir.⁵
- Şikâyet konusuyla ilgili olarak ise, BTK görüşünde yer verildiği üzere, toptan seviyede yalın DSL hizmet fiyatlarının BTK tarafından belirlendiği, ancak rekabete açık olan perakende seviyede uygulanan ücretlerin BTK düzenlemesine tabi olmadığı anlaşılmıştır. Bu çerçevede, perakende seviye için bir değerlendirme yapılabileceği kanaatine varılmıştır.
- 190 TTNET'in perakende seviyede talep ettiği fiyatlar ve BTK tarafından belirlenen (Türk Telekom'a) ücretler Tablo 1 ve Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 1: İSS'lerce Türk Telekom'a Ödenmesi Gereken Toplam Tutar

Erişim Hızı	Kota (GB)	Aylık Ücret (TL)	Vergiler Dahil Aylık Ücret ⁶ (TL)	Aylık Sabit Ücret (TL)	Türk Telekom'a Ödenmesi Gereken Tutar ⁷ (TL)
8 Mbit/s'ye kadar	25	21,59	26,56	10,00	36,55
8 Mbit/s'ye kadar	6	14,85	18,27	10,00	28,26

Tablo 2: TTNET'in Yalın DSL Hizmeti İçin Belirlediği Fiyatlar Üzerinden Elde Ettiği Gelir

Erişim Hızı	Kota (GB)	Toptan Maliyet	TTNET Fiyatı	Fark	KDV-ÖİV Sonrası Gelir ⁸
8 Mbit/s'ye kadar	25	36,55	59,99	23,44	19,05
8 Mbit/s'ye kadar	6	28,26	39,99	11,73	9,53

Yukarıda yer verilen tablolardan, TTNET tarafından 8 Mbit/s'ye kadar 6 GB limitli yalın DSL hizmeti için tüketiciden talep edilen ücretin yaklaşık %71'inin, 8 Mbit/s'ye

⁵ 2.8.2007 tarih ve 07-63/792-289 sayılı karar.

⁶ İSS'lerin Türk Telekom'a ödemesi gereken ücret 8,13 TL olarak belirlenmiştir. Ayrıca Referans Teklif'te VAE ücretleri de belirlenmiştir. Belirlenen bu ücretlerin vergiler dâhil olmak üzere toplam tutarı bu sütunda sunulmaktadır.

⁷ Vergiler dahil olmak üzere Türk Telekom'a ödenmesi gereken tutar.

⁸ TTNET'in talep ettiği ücretin tüketicilere sağladığı modemlerin fiyatını da kapsadığı ayrıca belirtilmelidir.

200 kadar limitsiz yalın DSL hizmeti için ise %61'inin, BTK tarafından belirlenen çerçevede, Türk Telekom'a ödendiği ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, TTNET'in belirlediği, yukarıda yer verilen tarifelerden elde ettiği hâlihazırdaki gelir, toplam ücretin 8 Mbit/s/6 GB limitli yalın DSL hizmeti için %23,83'ü, 8 Mbit/s/limitsiz yalın DSL hizmeti için ise toplam ücretin %31,76'sıdır.

210 DSL hizmetini Türk Telekom'dan toptan düzeyde satın alan TTNET, modem ücretlerini, işletme giderlerini ve kendi kar marjını toptan ücrete ilave ederek bu hizmeti perakende düzeyde sunmaktadır. Raportörlerce TTNET yetkilileri ile yapılan görüşmede, kendilerinin daha önceki Rekabet Kurulu kararları nedeniyle fiyat belirlerken fiyat sıkıştırması yapmama amacını da güttükleri ve bu çerçevede perakende fiyatları çok düşük tutmaktan kaçındıkları ifade edilmiştir. Belirtilmesi gereken bir diğer husus, BTK görüşünde de yer verildiği üzere, tüketicilerin sabit telefon hattı + ADSL abonelik seçeneği ile karşılaştırıldığında yalın DSL hizmetini

210 alması halinde her durumda kazançlı çıktığıdır. Nitekim, yalın DSL abonelik bedelinin sabit telefon hattı ile birlikte satılan ADSL abonelik bedelinden anlamlı ölçüde düşük olduğu BTK yazısında ifade edilmektedir.

Bununla birlikte önaraştırma kapsamında elde edilen bilgilere göre, TTNET dışındaki İSS'ler hâlihazırda yalın DSL hizmetini etkin bir biçimde sunamamaktadırlar. Bunun sebebi olarak, Türk Telekom'un BTK tarafından yalın DSL hizmeti için tanımlanan süreçlere uymayarak başvuruları geciktirmesi, aboneler için birden fazla sayıda başvuru yapmak zorunda kalınması ve süreçlerin uzaması gösterilmektedir.

220 Yukarıda yer verilen bilgi ve değerlendirmeler ışığında; TTNET dışındaki İSS'lerin yalın DSL abone sayıları oldukça az olmakla birlikte, Şubat 2009'daki Kurul kararı ile başlayan süreç sonunda pazarın rekabete açıldığı ve diğer teşebbüslerin pazar payının yükselmesinin mümkün hale geldiği, yalın DSL fiyatının toptan düzeyde BTK tarafından belirlendiği, TTNET'in yalın DSL hizmetleri için talep ettiği ücretlerin önemli bir kısmını Türk Telekom'a verilecek ücretlerin ve vergilerin oluşturduğu tespit edilmiştir. Bu çerçevede, TTNET'in perakende yalın DSL için aşırı fiyat uygulayarak hâkim durumunu kötüye kullanmadığı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

230 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.