

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2017-2-16 (Muafiyet)  
Karar Sayısı : 18-27/438-208  
Karar Tarihi : 08.08.2018

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK  
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Adem BİRCAN,  
Mehmet AYAN, Ahmet ALGAN, Şükran KODALAK

**B. RAPORTÖRLER** : Recep GÜNDÜZ, Didem ULUÇ SÜDEMEN, Gözde MAVİ

**C. BİLDİRİMDE  
BULUNAN**

:- Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş.  
Temsilcileri: Av. Prof. Dr. İ. Yılmaz ASLAN, Av. Orhan ÜNAL  
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza 38/8 Balmumcu,  
Beşiktaş/İSTANBUL

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. ile Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin birbirlerine kendi şebekeleri üzerinden toptan seviyede fiber veri akış erişimi hizmeti ve destek hizmetleri sunmasına yönelik anlaşmaya muafiyet tanınması talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 14.04.2017 tarih ve 2599 sayı ile giren bildirim üzerine düzenlenen 12.07.2018 tarih ve 2017-2-16/MM sayılı Muafiyet/Menfi Tespit Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;
- Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (SUPERONLINE) ile Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. (VODAFONE) arasında imzalanan Toptan Seviyede Fiber Veri Akış Erişimi Hizmeti ve Destek Hizmetleri Çerçeve İşbirliği Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesi kapsamında olması nedeniyle Sözleşme'ye menfi tespit belgesi verilemeyeceği,
  - 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulların tamamının varlığından hareketle bildirim konu Sözleşme'ye üç yıl süreyle bireysel muafiyet tanınabileceği,
  - (.....) hükmünü içeren Ek 8/1.8-II maddesinin bireysel muafiyetin dışında tutulması gerektiği

ifade edilmiştir.

**G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

**G.1. Taraflar**

**G.1.1. VODAFONE**

- (4) Uluslararası mobil iletişim şirketlerinden Vodafone Grubu'nun bünyesinde yer alan VODAFONE; sabit telefon hizmetleri, genişbant internet erişim hizmetleri ve altyapı işletmeciliği alanlarında faaliyet göstermektedir. 2006 yılında Türkiye pazarına giren Vodafone Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.'nin bağlı şirketi konumundaki teşebbüs,

mobil iletişim sektöründe hizmet veren Vodafone Holding A.Ş. tarafından Koç.net Haberleşme Teknolojileri ve İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin devralınması akabinde kurulmuştur. Bir diğer grup şirketi Vodafone Dağıtım Hizmetleri A.Ş. ise telekomünikasyon ekipman ve parçalarının toptan ticareti alanında faaliyet göstermektedir.

### G.1.2. SUPERONLINE

- (5) 2004 yılında kurulan ve Turkcell Grubu'nun bünyesinde faaliyet gösteren SUPERONLINE, kablolu ağlar üzerinden internet erişiminin sağlanması hizmetleri (internet servis sağlayıcılığı, sabit telefon hizmeti, altyapı işletmeciliği hizmeti, uydu haberleşme hizmetleri, kablolu yayın hizmeti, sanal mobil şebeke işletmeciliği hizmeti) ile iştigal etmektedir. Teşebbüs; bireysel, kurumsal ve toptan seviyede müşterilerine ses, veri, genişbant internet erişimi, toplu ses taşıma, kiralık veri hattı hizmetleri ve katma değerli servisler sunmaktadır.

### G.2. Bildirime Konu Sözleşme

- (6) Mezkûr Sözleşme'nin konusunu, VODAFONE ile SUPERONLINE'nın birbirlerine kendi şebekeleri üzerinden toptan seviyede fiber veri akış erişimi hizmeti ve destek hizmetleri sunması oluşturmaktadır. Söz konusu Sözleşme ile;
- Taraflardan her birinin diğer tarafa, Sözleşme'de öngörülen ücretlerin ödenmesi karşılığında, Sözleşme'de belirtilen kapsamda ve altyapılarının uygun olduğu yerlerde toptan seviyede fiber Veri Akış Erişimi (VAE) hizmetini sunacağı,
  - Toptan seviyede sunulacak fiber VAE hizmetinin, Sözleşme taraflarından her birinin sahip olduğu şebeke üzerinden tarafların kendi abonelerine sağlanacağı,
  - Taraflardan her birinin diğer tarafın abonesine destek hizmetlerini<sup>1</sup> temin edeceği
- kararlaştırılmakta ve sıralanan hususlara ilişkin usul ve esaslar belirlenmektedir.
- (7) Mevcut başvurunun elektronik haberleşme sektörünü ilgilendirmesine istinaden, yapılacak değerlendirmede dikkate alınmak üzere 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 7. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'ndan (BTK) görüş talep edilmiştir. Anılan görüşe aşağıda yer verilmektedir.

### G.3. BTK Görüşü

- (8) Anılan görüşte özetle;
- VODAFONE ve SUPERONLINE'ın, ilgili toptan pazarda etkin piyasa gücüne (EPG) sahip olmadıklarından, "tarife düzenleme, erişim teklifi hazırlama ve yayımlama" yükümlülüklerine tabi bulunmadıkları,
  - Diğer taraftan Sözleşme'nin 2.1.1. maddesinin "(.....)." şeklinde tadil edilmesi gerektiğinin düşünüldüğü;

---

<sup>1</sup> (.....).

- Sözleşme'nin 2.1.2. maddesinin ise "(.....)." şeklinde değiştirilmesinin uygun düşeceği,
- Öte yandan, Sözleşme'nin tüketici menfaatleri (hizmet kalitesinin geliştirilmesi, tarife ücretlerinin geliştirilmesi, destek ve müşteri hizmetlerinin üst seviyede çalıştırılması, arıza ve problemlerin hemen giderilmesi vb.) ve potansiyel rekabet problemleri göz önüne alınarak değerlendirilmesinin fayda sağlayacağı,
- Bildirim Formunda geçen "(.....)." ifadesinin belirsizlik içerdiği ve rekabet ilkeleri ile tüketici memnuniyeti açısından ele alınarak söz konusu belirsizliğin giderilmesinin yararlı olacağı,
- Yine Bildirim Formunda açıklanan Destek Hizmetleri kapsamında birtakım özel durum ve arızalarda tüketicilerin muhatap bulma konusunda sıkıntı yaşayıp yaşamayacağını değerlendirilmesinde fayda görüldüğü,
- Sözleşme'de beş yıl olarak belirlenen sürenin; küresel, bölgesel ve ulusal ekonomik gelişmeler, ilgili pazarın yapısı, teknolojik koşullar ve ilgili pazardaki potansiyel değişim ve gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda, gerek rekabet gerekse tüketici hakları açısından bir mağduriyet yaratma ihtimali taşıyıp taşımadığının analiz edilmesinde yerinde olacağı,

dile getirilmektedir.

#### **G.4. İlgili Pazar**

##### **G.4.1. İlgili Ürün Pazarı**

- (9) İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'da 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (2010/4 sayılı Tebliğ) hükümlerine atıfta bulunularak, ilgili ürün pazarının tespitinde dikkate alınacak unsurlar belirtilmektedir. Buna göre, belirli bir ürün ve onunla yüksek ikame edilebilirliği olan diğer ürünlerden oluşan pazarlar ilgili ürün pazarını oluşturmaktadır. Bir ürünün diğer bir ürünle aynı pazarda yer alabilmesi için bahse konu ürünlerin tüketici gözünde nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları açısından benzer olmaları ve birbirleriyle ikame edilmeleri gerekmektedir. Ayrıca tespit edilen pazarı etkileyebilecek diğer unsurlar da değerlendirilebilmektedir.
- (10) Bildirim konusu Sözleşme ile VODAFONE ve SUPERONLINE, genişbant internet hizmetlerinin perakende seviyede sunumu için birbirlerine, altyapılarının uygun olduğu ölçüde toptan seviyede fiber VAE hizmeti ve birbirlerinin abonelerine destek hizmetleri sunacaktır. Bu bağlamda, ilgili ürün pazarının tanımı bakımından sabit genişbant internet erişim hizmetlerinin<sup>2</sup> esas alınması gerekmektedir.
- (11) Sabit genişbant internet erişim pazarını toptan ve perakende olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Toptan genişbant internet hizmetleri pazarında internet servis sağlayıcılar (İSS) kendi altyapılarını tesis edebildikleri gibi, tesisi son derece maliyetli olan yatırımlara katlanmak yerine, altyapı sahibi teşebbüslerden toptan seviyede internet

<sup>2</sup> Genişbant erişim için kullanılan teknolojiler sabit ve mobil olarak ikiye ayrılmaktadır. Sabit genişbant; bakır kablo ağı üzerinden sunulan hizmetler, kablo TV şebekesi üzerinden sunulan hizmetler ile fiber erişim hizmetlerini kapsamaktayken; mobil genişbant, 3G veya daha üstündeki mobil standartları kullanan internet erişimi olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte başvuru konusu işlemin toptan düzeyde sunulan sabit genişbant hizmetlerine ilişkin olması, Kurul'un genişbant internet piyasasında sabit ve mobil ikamesini incelediği kararlarından bu yana piyasa koşullarında bir değişikliğin yaşanmaması ve BTK tarafından da bu yönde bir tespit bulunmamasından hareketle mevcut dosya kapsamında sabit-mobil genişbant internet hizmetlerinin ikame olup olmadığı incelenmeksizin sabit genişbant internet erişim pazarı dikkate alınmıştır.

erişim hizmeti alabilmektedir. İSS'ler toptan seviyede altyapı sahibi teşebbüsten aldıkları bu hizmeti perakende seviyede son kullanıcılara sunmaktadır. 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.

- (12) BTK tarafından Veri Akış Erişimini İçeren Toptan Genişbant Erişim Pazarı pazar analizi dokümanında yapılan arz ve talep yönlü ikame değerlendirmeleri kapsamında; xDSL, ATM, FR, ME internetin aynı ilgili ürün pazarında olduğu tespitine yer verilmiştir. Fibere ilişkin olarak ise “... fiber internetin yüksek hız ve düşük ücretler ile yaygınlaşması durumunda da xDSL erişime ikame olabileceği düşünülmekte olup, halihazırdaki durumda perakende hizmet sunan işletmecilerin toptan pazarda temin edebilecekleri fiber genişbant erişim ürünleri ile xDSL hizmetlerine ikame olacak yaygınlıkta hizmet sunmadıkları ...” hususu belirtmiştir<sup>3</sup>. Rekabet Kurulu (Kurul) kararlarında ise perakende ve toptan seviyede DSL ile fiber teknolojilerinin birbirine ikame olduğu sonucuna ulaşılmıştır<sup>4</sup>.
- (13) Ülkemizde faaliyet gösteren İSS'lerin tamamı DSL hizmetlerini, toptan seviyede genişbant internet pazarında Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TÜRK TELEKOM) bakır kablo altyapısına erişmek suretiyle sunmaktadırlar. BTK düzenlemelerine göre İSS'ler; “yeniden satış” (Al-Sat), “veri akış erişimi” (VAE) ve “yerel ağa ayrıştırılmış erişim” (YAPA) yöntemleri üzerinden TÜRK TELEKOM'un bakır kablo şebekesine erişebilmektedirler. Bahse konu erişim modelleri arasındaki temel fark, İSS'lerin TÜRK TELEKOM altyapısına bağımlılık dereceleri ve dolayısıyla kendi altyapılarına yapacakları yatırımın maliyetidir. Yeniden satış modeli, İSS'nin altyapıya en az yatırım yapmasını gerektiren erişim yöntemi; YAPA modelinin tercih edilmesi halinde, işletmecinin kendi altyapısına yapması gereken altyapı yatırımı artmaktadır.
- (14) TÜRK TELEKOM, 07.01.2010 tarih ve 2010/DK.10/20 sayılı BTK kararı ile "Veri Akış Erişimini İçeren Toptan Genişbant Erişim Piyasası"nda EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda TÜRK TELEKOM, erişim sağlama (xDSL), referans erişim teklifi hazırlama ve yayınlama (xDSL Al-Sat, xDSL IP seviyesinde VAE), ayırım gözetmeme, şeffaflık, maliyet esaslı tarife belirleme (tarife kontrolü) yükümlülüklerine tabi tutulmuştur. TÜRK TELEKOM'un toptan seviyede uygulayacağı xDSL VAE ücretleri, BTK tarafından belirlenmektedir. Diğer taraftan, bildirim konusu fiber altyapıya bakıldığında; BTK'nın 03.10.2011 tarih ve 2011/DK-10/511 sayılı kararı ile, fibere erişim hizmetlerinin, beş yıl boyunca veya fiber internet abonelerinin sabit genişbant internet aboneleri içerisindeki payı %25'e ulaşana dek pazar analizine dahil edilmemesine hükmedildiği görülmektedir. Dolayısıyla fiber genişbant internete erişim hususunda halihazırda BTK tarafından getirilen (referans erişim teklifi vb.) yükümlülükler ve herhangi bir EPG tespiti bulunmamaktadır<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> İşbu başvurunun incelenmesi aşamasında taslak halinde bulunan Toptan Sabit Yerel ve Merkezi Erişim Pazarları Pazar Analizi'nde fiber şebekeler de ilgili pazara dahil edilmiştir.

<sup>4</sup> 19.12.2013 tarih ve 13-71/992-423 sayılı, 05.02.2015 tarih ve 15-06/74-31 sayılı, 09.02.2017 tarih ve 17-06/52-19 sayılı, 09.02.2017 tarih ve 17-06/53-20 sayılı Kurul kararları.

<sup>5</sup> İşbu başvurunun incelenmesi aşamasında taslak halinde bulunan Toptan Sabit Yerel ve Merkezi Erişim Pazarları Analizi'nde fiber şebekeler de ilgili pazara dahil edilerek; TÜRK TELEKOM, EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda teşebbüse; erişim, ortak yerleşim ve tesis paylaşımı, tarife kontrolü, referans erişim teklifleri hazırlama ve yayınlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık gibi yükümlülükler getirilmektedir. Ancak, analiz henüz yürürlüğe girmediğinden, piyasadaki uygulamasının ve etkilerinin nasıl olacağı hakkında bilgi bulunmamaktadır.

- (15) Yukarıda ifade olunan hususlar ve bildirim konusu Sözleşme'nin, tarafların perakende seviyede sundukları genişbant internet hizmetlerinin gelişmesi amacıyla toptan seviyede sahip oldukları altyapıda işbirliğine ilişkin olması sebepleriyle, ilgili pazarın ilk olarak Kurul'un geçmiş kararlarıyla paralel şekilde "toptan sabit genişbant internet hizmetleri" pazarı olarak belirlenebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte; anılan Sözleşme'nin, fiber altyapıya toptan seviyede erişime ilişkin olması ve gelişmekte olan bir altyapı konumundaki fiber altyapının daha yakından incelenerek Sözleşme'nin etkilerinin tespit edilmesine imkan tanıyacak olması bakımından bir diğer ilgili ürün pazarı, "toptan sabit fiber genişbant internet erişim hizmetleri" şeklinde tayin edilmiştir.
- (16) Öte yandan; Sözleşme'nin, tarafların internet hizmetlerini perakende seviyede tüketicilere sunmaları nezdindeki etkisinin ortaya konulması gerekliliği ve toptan pazarda yaşanabilecek gelişmelerin son kullanıcıları doğrudan etkileyebileceği göz önünde bulundurularak; ayrıca, Sözleşme'nin unsurlarından biri konumundaki destek hizmetlerinden etkilenmesi muhtemel olan bir pazar niteliği taşıması da dikkate alınarak, mevcut dosya bakımından belirlenecek bir diğer ilgili ürün pazarı, "perakende sabit genişbant internet erişim hizmetleri" pazarıdır.

#### **G.4.2. İlgili Coğrafi Pazar**

- (17) Sözleşme aracılığıyla sunulması öngörülen hizmetler bakımından ülke çapında rekabet şartlarının homojen olması gerekçesiyle ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak tespit edilmiştir.

#### **G.5. Değerlendirme**

##### **G.5.1. Bildirim Konusu Sözleşme**

- (18) Yukarıda da açıklandığı üzere mevcut başvuru özetle, VODAFONE ile SUPERONLINE'nın birbirlerine kendi şebekeleri üzerinden toptan seviyede fiber veri akış erişimi hizmeti ve destek hizmetleri sağlamasına yönelik Sözleşme'ye muafiyet tanınması talebini içermektedir.
- (19) Sözleşme taraflarından her biri, hem toptan sabit genişbant hizmetlerinde hem de perakende sabit genişbant hizmetlerinde birbirinin rakibi konumundadır. Her iki tarafın kendisine ait fiber altyapısı bulunmakta ve her iki taraf da nihai tüketicilere sabit genişbant internet hizmeti sunmaktadır. Bu yönüyle mezkûr Sözleşme'nin rekabet hukuku zemininde yatay etkilerinin söz konusu olacağı anlaşılmaktadır.
- (20) Öte yandan, adı geçen teşebbüslerin ana faaliyet sahasını elektronik haberleşme hizmetlerinin perakende sunumu teşkil etmekte olup bildirim konusu Sözleşme de, perakende pazardaki faaliyetler bakımından zorunlu unsur niteliğindeki altyapının paylaşımına yöneliktir. Dolayısıyla, rakip teşebbüsler arasında yatay etkileri olan Sözleşme, aynı zamanda pazarda toptan ve perakende pazarlarda dikey yönlü etkiler de doğurabilecektir. Bu bakımdan, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi odağındaki analizde yatay ve dikey etkilerin birlikte ele alınması gerekmektedir. Zira, ilgili pazar kısmında belirtildiği üzere; İSS'ler, kendi altyapıları üzerinden veya başka bir sağlayıcının altyapısına erişim sağlamak yoluyla nihai tüketicilere hizmet sunmaktadır. Bu bağlamda, tarafların yaptığı toptan hizmetlere yönelik Sözleşme'nin; perakende hizmetlerin sunumu ve fiyatları üzerinde rekabet karşıtı bir etkisi olup olmayacağı hususu gündeme gelmektedir. Ayrıca, anlaşma taraflarının altyapı işletmeciliği alanındaki faaliyetlerinin koordinasyon riski ekseninde incelenmesi de yapılacak değerlendirmede önem arz eden bir diğer husustur. Açıklanan nedenlerle, bildirim konusu Sözleşme'nin yatay ve dikey etkileri temelinde irdelenmesine aşağıda yer verilmektedir.

### **G.5.2. 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesi Kapsamında Değerlendirme**

- (21) Muafiyetin Genel Esaslarına İlişkin Kılavuz'da (Kılavuz) öncelikle; incelemeye konu anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin kapsamında olup olmadığının araştırılması ve 4. madde kapsamında olduğu sonucuna ulaşılması halinde ise aynı Kanun'un 5. maddesi uyarınca muafiyet analizine tabi tutulması gerektiği ifade edilmektedir.
- (22) VODAFONE ile SUPERONLINE arasında akdedilen Sözleşme, genişbant internet hizmetlerinin sunumunda yatay ve dikey etkileri olan bir işbirliği anlaşması niteliğindedir. Bu anlaşma ile taraflar, kendilerinin altyapısının bulunmadığı bölgelerde abonelerine, karşı tarafın altyapısı üzerinden hizmet verebilecektir. Anılan işbirliği merkezinde teşebbüsler, rakibinin toptan pazardaki stratejik bilgilerine sahip olacak; bu bilgileri, gerek toptan gerek perakende seviyede kendi rekabetçi davranışlarını belirlerken göz önünde bulundurabilecektir. Her iki teşebbüsün de hem toptan hem de perakende sabit genişbant hizmetleri pazarında faaliyet göstermeleri nedeniyle böyle bir işbirliği, rekabetin kısıtlanmasına yol açabilecektir. Dolayısıyla, genel itibarıyla rakipler arasında yapılan bu tür bir işbirliği anlaşması rekabeti kısıtlayıcı olabilecektir.
- (23) Mevcut Sözleşme'nin, birbiri ile rekabet halinde olan taraflar arasında sürekli bir işbirliği ve bilgi alışverişini gerektirdiği görülmektedir. Bu anlamda, ilgili anlaşmanın rakip teşebbüsler arasındaki bilgi alışverişini kolaylaştırması ve rekabeti kısıtlayıcı nitelikte bir koordinasyona yol açabilmesi olasıdır. İlgili koordinasyonun olumsuz etkilerinin, gerek altyapı işletmeciliği alanında gerekse internet hizmetinin nihai tüketiciye sunulmasında görülebilmesi mümkündür.
- (24) Diğer taraftan, rekabet karşıtı amaç taşımamakla birlikte, rakip teşebbüsler arasında yapılan bu tür bir dikey anlaşmanın, yatay anlaşmaların pazarda yaratabileceği muhtemel rekabet sorunlarına benzer etkilere yol açma olasılığı da bulunmaktadır. Zira; böyle anlaşmalar, rekabeti doğrudan kısıtlayan hükümler barındırmaları da doğaları gereği bazı rekabet karşıtı etkileri beraberinde getirebilmektedirler.
- (25) Yukarıda yer verilen izahat ışığında, bildirim konusu Sözleşme'nin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

### **G.5.3. Grup Muafiyeti Değerlendirmesi**

- (26) Kılavuz'da, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olan bir anlaşmaya ilişkin yapılacak muafiyet analizinde öncelikle, anlaşmanın grup muafiyeti tebliğlerinden faydalanıp faydalanmayacağına incelenmesi; ardından, bireysel muafiyet değerlendirilmesi yapılması gerektiği belirtilmektedir.
- (27) 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği (2002/2 sayılı Tebliğ), gerekli şartların varlığı halinde dikey anlaşmaları 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin uygulamasından muaf kılmakla birlikte, prensip olarak; rakipler arasında akdedilen dikey anlaşmaları kapsamına almamıştır. İstisnaen, sağlayıcının anlaşma konusu malların hem üreticisi hem dağıtıcısı, alıcının ise malların sadece dağıtıcısı olması halinde ilgili anlaşma Tebliğ kapsamına girebilecektir. Fiber altyapı paylaşımına ilişkin mevcut Sözleşme özelinde bakıldığında, tarafların, hem birbirinin rakibi hem de birbirilerinin alıcısı konumunda olduğu görülmektedir. Bu yönüyle Sözleşme, 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında değildir.

### **G.5.4. Bireysel Muafiyet Değerlendirmesi**

- (28) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi hükmüyle yasaklanan rekabet karşıtı anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararları, aynı Kanun'un 5. maddesindeki koşulların

varlığı halinde anılan yasaklamadan muaf tutulabilmektedir. Kanun'un 5. maddesinde muafiyetin koşulları şu şekilde sayılmıştır:

- (a) *Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,*
- (b) *Tüketicinin bundan yarar sağlaması,*
- (c) *İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,*
- (d) *Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan daha fazla sınırlanmaması.*

- (29) Anılan hüküm uyarınca, herhangi bir rekabet kısıtlamasına bireysel muafiyet tanınabilmesi için yukarıdaki iki olumlu ve iki olumsuz koşulun kümülatif olarak karşılanması gerekmektedir. Bu çerçevede, bildirim konu Sözleşme'nin bireysel muafiyete uygunluğunun tespiti için mezkûr koşulları sağlayıp sağlamadığı, her bir koşul özelinde ayrı ayrı analiz edilmelidir.

#### **G.5.4.1. Malların Üretimi veya Dağıtımı ile Hizmetlerin Sunulmasında Yeni Gelişme ve İyileşmelerin ya da Ekonomik veya Teknik Gelişmenin Sağlanması**

- (30) 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi çerçevesinde yapılacak muafiyet değerlendirmesinde öncelikle bir etkinlik kazanımının gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Söz konusu etkinlik kazanımı; ekonominin geneli için geçerli, objektif ve somut olmalıdır. Dağıtım maliyetlerinin düşürülmesi, ürün çeşitliliğinin artırılması, satış öncesi hizmet kalitesinin artırılması gibi etkiler bu türden kazanımlara örnek olarak gösterilebilecektir. Etkinlik kazanımları genellikle, teşebbüslerin tek başlarına etkin bir şekilde başaramadıkları amaçları gerçekleştirebilmek için varlıkların bir araya getirilmesi ya da bir teşebbüsün diğerinden daha etkin olarak gerçekleştirdiği görevleri devralması/üstlenmesi sonucu ortaya çıkmaktadır.
- (31) Bildirim konusu Sözleşme ile, sabit genişbant internet hizmetlerinin sunumu için altyapı ve destek hizmetlerinin verilmesinde taraflar arasında işbirliği yapılması amaçlanmaktadır. İSS'lerin perakende seviyede internet erişim hizmeti sunabilmesi için kendi altyapılarına sahip olması veya böyle bir altyapıya erişebiliyor olması gerekmektedir. Aşağıda açıklanacağı üzere, yeni bir şebeke oluştururken katlanılması gereken yatırım maliyetleri yüksek düzeyde olmakla birlikte batık maliyet niteliğindedir. İlave olarak, bu şebekelerde yüksek seviyeli ölçek ve kapsam ekonomileri ve Ulaştırma Bakanlığı'nın ilgili mevzuatına istinaden alınması gereken izinler bulunmaktadır. Hal böyleyken, VODAFONE ve SUPERONLINE arasında hedeflenen işbirliği, teşebbüslerin münferiden yaptıkları yatırım ile güçlükle ulaşabilecekleri şebeke yaygınlığına tarafları ulaştırabilecektir. Bu durum, aynı bölgeye birden fazla altyapı kurulması için katlanılacak maliyeti, bir diğer deyişle çifte yatırımdan kaynaklanabilecek yatırım maliyetini azaltarak maliyet tasarrufu da sağlayabilecektir.
- (32) Tarafların ilgili pazardaki rakiplerine bakıldığında, gerek toptan gerek perakende seviyede TÜRK TELEKOM'un Türkiye'yi kapsayan geniş şebekesiyle ciddi pazar gücüne sahip olduğu görülmektedir. BTK'nın 2017 Yılı 4. Çeyrek Pazar Verileri Raporu'na göre, 2017 sonu itibarıyla TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu fiber altyapı uzunluğu 254.474 km iken alternatif işletmecilerin fiber altyapı uzunluğu toplam 68.193 km'dir. Bakır altyapısının ise tamamı TÜRK TELEKOM'a aittir. Halihazırda alternatif işletmeciler, TÜRK TELEKOM'un altyapısına erişmek suretiyle hizmet sunabilmekte veya kendi altyapılarıyla kısıtlı bir bölgede faaliyet gösterebilmektedir. Alternatif işletmeciler arasında en fazla fiber altyapıya sahip olan SUPERONLINE'in, altyapısını Vodafone ile paylaşması TÜRK TELEKOM karşısında rakiplerinin gücünü artırarak

piyasadaki markalar arası rekabeti güçlendirebilecek ve potansiyel abonelerin işletmeci tercihlerini çeşitlendirebilecektir.

- (33) Ayrıca, dosya konusu işbirliği ile daha yüksek kapasite kullanım oranına erişme imkanı da sağlanabilecektir. Şöyle ki; Bildirim Formunda, SUPERONLINE'nin altyapısının (.....) kullanıldığı belirtilmiştir. SUPERONLINE'nin altyapısını VODAFONE ile paylaşması sonucunda ise kullanılmayan (.....) kapasite değerlendirilebilecektir. Bu doğrultuda, ülke genelinde yüksek hızlı fiber internet kullanım penetrasyonunun artabileceği belirtilmektedir.
- (34) Taraflarca dile getirilen bir diğer maliyet tasarrufu, Sözleşme ile belirlenen toptan tarifenin TÜRK TELEKOM'dan toptan seviyede alınan fiber VAE hizmetinin bedelinden daha düşük olmasıdır. Sözleşme'ye Ek 7'de, tarafların birbirine uygulayacakları toptan seviyede fiber VAE hizmeti ücreti ve ücretlendirme esasları düzenlenmektedir. Bildirim Formunda, (.....) Sözleşme aracılığıyla maliyet avantajı sağlanacağı ifade edilmektedir. Bildirim Formu çerçevesinde; söz konusu maliyet avantajının, (.....) elde edilecek tasarrufa ilişkin olduğu belirtilmektedir. TÜRK TELEKOM'dan alınan hizmet kapsamında işletmeciler; trafiği, BTK tarafından belirlenen Referans IP Seviyesinde VAE teklifi dahilinde 33 farklı noktadan teslim almaktadır. Sözleşme konusu işbirliği ile trafiğin kaç noktada teslim alınacağı hususu Sözleşme taraflarının ortak kararı ile belirleneceğinden, referans arabağlantı yönteminde belirtilen 33 noktadan daha az noktada arabağlantı tesis edilmesi mümkün olacak ve birim arabağlantı noktası başına yapılan yatırımın daha verimli kullanılması sağlanabilecektir.
- (35) Geline aşamada üzerinde durulması gereken bir diğer husus, Sözleşme'ye Ek 8'in 1. maddesinde düzenlenen (.....). Buna göre; (.....)<sup>6</sup>. (.....) tarafların altyapı yatırımı yapma güdüsünü artırma yönünde etkisi olabileceği söylenebilecektir.
- (36) Sözleşme'nin diğer bir unsurunu oluşturan destek hizmetleri (kurulum ve arıza giderme) hakkında Sözleşme'ye Ek 6'da ayrıntılı düzenlemelere yer verilmektedir. İlgili hükümlerde; (.....) kriterlerine yer verilmektedir. Sıralanan kriterler, Sözleşme'de belirtilen şekilde ağırlıklandırılarak puanlandırılmakta ve belli bir puanın altında kalınması halinde cezai şart ödeneceği düzenlenmektedir. Bu doğrultuda, Sözleşme'de belirlenen kriterlerin, hizmetlerin Türkiye genelinde belli bir kalite standardıyla tüketicilere sunumuna katkı sağlayabileceği görülmektedir.
- (37) Yukarıda ifade edilen hususlar çerçevesinde; başvuru konusu Sözleşme'nin, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki koşulu karşıladığı kanaatine varılmıştır.

#### **G.5.4.2. Tüketicinin Bundan Yarar Sağlaması**

- (38) 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi merkezinde bireysel muafiyet tanınabilmesinin ikinci şartı, ortaya çıkan etkinlik kazanımlarından tüketicinin de yarar sağlamasıdır. Tüketici faydası koşulunun değerlendirilmesinde ilk planda, Sözleşme konusu fiber altyapı üzerinde durmakta fayda bulunmaktadır. Fiber erişim teknolojisi, abonelere yüksek bant genişliklerinde erişim imkanı sağlayan bir teknolojidir. Fiber altyapı üzerinden sunulan hizmetlerde bakır tabanlı DSL teknolojilerinde mümkün olmayan 1 Gbps ve üstü hızlara erişebilmek mümkündür. Fiberde hız 40 Gbps'e kadar çıkabilmekteyken DSL'de en fazla 100 Mbps hıza çıkılabilmektedir. Bu bağlamda, fiber internet hizmetlerinin yaygınlaşması ile tüketicilerin yüksek hızlı genişbant hizmetlerini alması temin edilmektedir. Fiber altyapının bir diğer özelliği ise hizmet kalitesinin mesafe bazlı olarak çevresel

<sup>6</sup> (.....).



faktörlerden olumsuz etkilenmemesi olarak karşımıza çıkmaktadır. DSL hizmeti bakır altyapı üzerinden verildiğinden; mesafe, hava koşulları, sıcaklık vb gibi çevresel etkenlerden ve elektromanyetik faktörlerden etkilenmektedir. Bu doğrultuda fiber erişim teknolojisinde uzun mesafelerde bile tüketicilere DSL'e göre daha kaliteli internet hizmeti sağlanmaktadır.

- (39) Kalkınma Bakanlığı'nın 2014-2018 yılları arasını kapsayan 10. Kalkınma Planı'nda, fiber altyapıya ilişkin olarak *"İletişim teknolojileri altyapısı, uygun kalite ve fiyatlarla hizmet sunumuna imkan verecek şekilde geliştirilecek; başta fiber altyapı olmak üzere, yüksek hızlı internet erişim imkanı sunan sabit ve mobil yeni nesil erişim şebekelerinin yaygınlaştırılması sağlanacaktır."* ifadelerine yer verilmiştir. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın 2017-2020 yıllarını kapsayan Ulusal Genişbant Stratejisi ve Eylem Planı'nda da; ülke genelinde genişbant altyapısının geliştirilmesi, fiber erişimin yaygınlaştırılması, genişbant bağlantı hızı ve kapasitesinin artırılması vb. temel ilke olarak belirlenmiştir. Mevcut Sözleşme kapsamında taraflar, kendi fiber altyapısının olmadığı yerlerde diğer tarafın altyapısını kullanacağından, fiber altyapı üzerinden sunulan genişbant internet hizmetlerinin yaygınlaşacağı öngörülmektedir. Bu minvalde, tüketicilerin daha hızlı ve kaliteli internet hizmeti alması sağlanabilecek ve Sözleşme ile tüketici refahı artırılabilir.
- (40) Sözleşme vasıtasıyla ayrıca, SUPERONLINE'in altyapısının bulunduğu yerlerde VODAFONE, VODAFONE'un altyapısının bulunduğu yerlerde SUPERONLINE abonelerine perakende genişbant hizmeti verebilecektir. Bu paralelde, ilgili yerlerdeki abonelerin farklı sağlayıcılardan internet hizmeti alma olanağı doğacaktır. Dolayısıyla, tüketicilerin farklı sağlayıcıların farklı markaları arasındaki seçim özgürlüklerinin olumlu etkileneceği, taraflar arasındaki işbirliğinin tüketiciye sunulan alternatifleri çeşitlendireceği söylenebilecektir.
- (41) Sözleşme'nin tüketiciye yarar sağlayabilecek bir diğer yönü destek hizmetlerine ilişkindir. Perakende genişbant hizmetlerinin sunumu bakımından tüketici refahının artırılmasında önemli unsurlardan biri, destek hizmetlerinin verimli şekilde sunulmasıdır. Hizmet sağlayan tarafın, hizmet alan tarafın aboneleri nezdinde yapacağı kurulum faaliyetleri Sözleşme'ye Ek 5'te, abonenin elektronik haberleşme hizmetlerini alırken karşılaşılabileceği altyapıdan ve cihazdan kaynaklı sorunlarda hizmet sağlayan tarafın sunacağı hizmetler ise Sözleşme'ye Ek 4 ve 5'te düzenlenmiştir. Ek 4'ün 1. maddesine göre; (.....) taahhüt etmektedir. İlgili kısmın devamında, (.....) düzenlenmektedir. Bunun yanı sıra, Ek 5'in 2. maddesine göre (.....) taahhüt edilmektedir. Anılan hükümlerin, hizmet sağlayanın, hizmet alanın abonelerine vereceği destek hizmetlerinde kendi abonelerinde gösterdiği özeni göstermesini temin etmesi bakımından tüketicinin yararına olduğu kanaatine varılmıştır.
- (42) İlave olarak, Ek 4 ve Ek 5'te belirtilen ekibin sunduğu hizmetlerde, Ek 6'da belirtilen hizmet seviyesi ölçüm kriterlerinin esas alınacağı belirtilmektedir. Daha önce de açıklandığı üzere, Ek 6'da kurulum ve arıza giderme hizmetleri bakımından belirli kriterlere göre oluşturulan puanlama sistemi ve cezai şart öngörülmektedir. Bu sistemin tüketicilere sunulan hizmetin hızını ve kalitesini yükseltebileceği değerlendirilmektedir.
- (43) Tüketicilere fayda sağlayabilecek bir diğer husus, bildirim konusu işlem sonucunda elde edilecek maliyet tasarruflarının tüketiciye aktarılmasıdır. Yukarıda da değinildiği üzere, Sözleşme'de öngörülen işbirliği sonucunda (.....) tasarruf edilmesi ve Sözleşme'den kaynaklanan sair maliyet kazanımları gerçekleştirilecektir. Bu maliyet etkinliklerinin perakende seviyede sunulan hizmetlere etki etmesi, bir diğer deyişle tüketiciye sunulan tarifelerin fiyatlarının düşmesi ihtimal dahilindedir. Bildirim Formunda da, maliyetlerde meydana gelecek düşüşün tüketiciye yansıtılacak şekilde fiyatları düşürebileceğinin

öngörüldüğü ifade edilmektedir. Anılan hususun gerçekleşmesi durumunda, Sözleşme'de amaçlanan işbirliğinin tüketiciler açısından bir diğer avantajı olarak sayılabilecektir.

- (44) Mevcut açıklamalar ışığında, başvuru konusu anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının(b) bendindeki koşulu sağladığı kanaati hasil olmuştur.

#### **G.5.4.3. İlgili Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması**

- (45) Bireysel muafiyet değerlendirmesinin üçüncü şartını, ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması teşkil etmektedir. Söz konusu değerlendirmede esas olan, ilgili pazardaki rekabetçi sürecin devam etmesidir. Rakipler arasında yapılan bir anlaşmanın pazardaki rekabete olan olumsuz etkileri özellikle, anlaşmanın pazarın yapısında ortaya çıkardığı sonuçlara ve anlaşma taraflarının pazar güçlerine göre belirlenmektedir.
- (46) Bildirim konusu Sözleşme özelinde bakıldığında, Sözleşme'nin toptan sabit (fiber) genişbant erişim pazarında altyapı rekabeti üzerinde etki doğurabileceği görülmektedir. Altyapıya erişim, teşebbüslerin nihai tüketiciye sundukları hizmetler bakımından zorunlu girdi niteliğinde bulunduğundan, teşebbüslerin altyapı paylaşımı sırasında elde ettikleri bilgilerin perakende seviyedeki etkileri de önem arz etmektedir. Bu kapsamda, işbu muafiyet şartının karşılanıp karşılanmadığının analizinde; tarafların ve rakiplerin pazardaki durumu, pazarın yapısı, giriş engelleri, anlaşmanın pazardaki rekabetin üzerindeki etkisi ve anlaşma konusu olan ürünün özellikleri gibi kriterler dikkate alınmaktadır. Bahsi geçen kriterlerin incelenmesine aşağıda yer verilmektedir.

#### **G.5.4.3.1. Tarafların ve Rakiplerin Pazardaki Konumu**

- (47) İlgili piyasalardaki rekabetin değerlendirilmesi bakımından öncelikle, toptan sabit genişbant hizmetleri ele alınmalıdır. Ülkemizdeki sabit genişbant abonelerinin teknoloji bazında dağılımına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 1: Sabit Genişbant Abonelerinin Teknoloji Bazında Dağılımı (%)

Teknoloji	2015	2016	2017
DSL	75,3	73,9	72,5
Fiber	17,6	18,3	19,6
Kablo	6,6	7,0	6,9
Diğer	0,5	0,7	0,9

Kaynak: BTK 2017Yılı 4. Çeyrek Pazar Verileri Raporu

- (48) Tablodan izlenebileceği üzere, 2015-2017 yılları arasında düşmekle birlikte hala abonelerin yaygın olarak internet hizmetini aldıkları teknoloji bakır kablo üzerinden verilen DSL teknolojisidir. Fiber internetin toplam içerisindeki oranı düşük olmasına rağmen gelişmeye devam etmektedir. Öte yandan, altyapı sahipliğine bakıldığında; ülke genelindeki bakır kablo altyapısının tamamı TÜRK TELEKOM'a ait olup İSS'ler TÜRK TELEKOM'un altyapısına erişmek suretiyle DSL teknolojisini abonelerine ulaştırmaktadır. Benzer bir durumu fiber altyapı için de söylemek mümkündür. Aşağıda 2015-2017 yılları arasında alternatif işletmecilerin ve TÜRK TELEKOM'un sahip oldukları fiber altyapı uzunluklarına ve buna göre pazar paylarına yer verilmektedir:

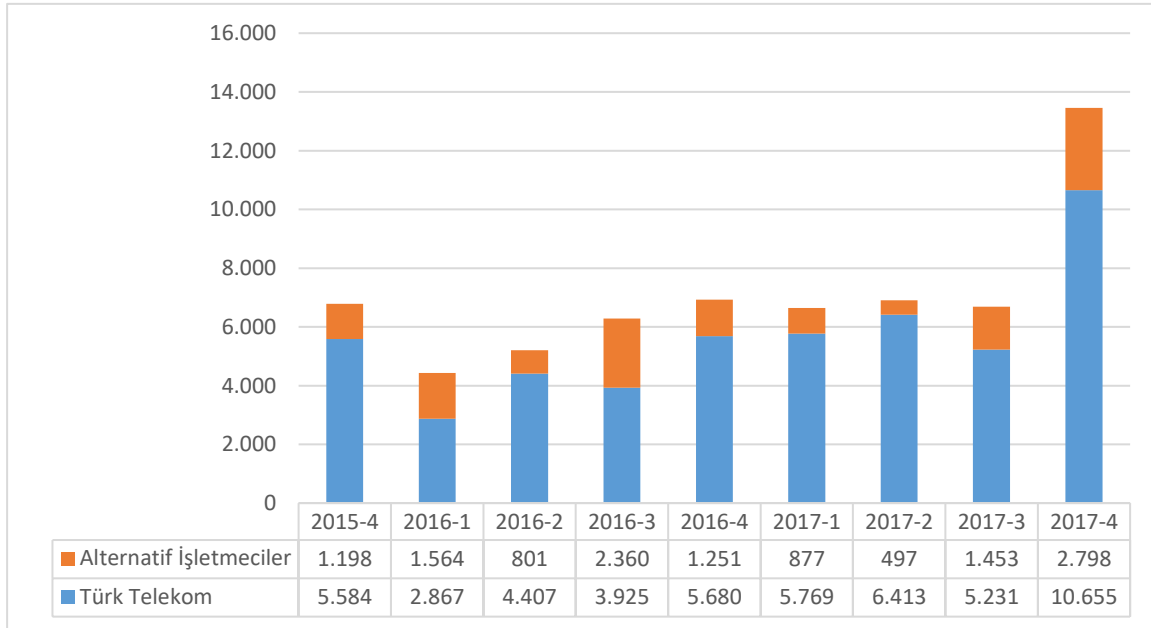
Tablo 2: TÜRK TELEKOM ve Alternatif İşletmecilerin Fiber Altyapı Uzunlukları ve Pazar Payları

	TÜRK TELEKOM		Alternatif İşletmeciler	
	Toplam Fiber Uzunluğu (km)	Pazar Payı (%)	Toplam Fiber Uzunluğu (km)	Pazar Payı (%)
2015	211.528	78,9	56.592	21,1
2016	228.407	78,5	62.567	21,5
2017	256.474	79,0	68.193	21,0

Kaynak: BTK 2017 Yılı 4. Çeyrek Pazar Verileri Raporu

- (49) Mevcut tablodan, fiber altyapı uzunluğu bakımından TÜRK TELEKOM'un pazar payının 2014-2017 yılları arasında %79 düzeyinde olduğu görülmektedir. Ayrıca, TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu fiber altyapı uzunluğu açısından payının, 2016 yılından 2017 yılına geçişte yükseldiği ve alternatif işletmecilerin payının düştüğü izlenmektedir. İlâveten, fibere dönüşüm (bakır altyapının fibere dönüştürülmesi) süreci ve Türkiye genelindeki bakır şebekenin TÜRK TELEKOM'a ait olduğu gerçeği dikkate alındığında, TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu bakır altyapının büyüklüğü de fiziksel altyapı pazarındaki bu konumunu güçlendirebilecek önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu değerlendirmeleri destekler nitelikte, alternatif işletmecilerin ve TÜRK TELEKOM'un fiber uzunluklarının bir önceki döneme göre artışına aşağıda yer verilmektedir:

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



- (50) Tablo verilerinin işaret ettiği üzere; alternatif işletmeciler tarafından yapılan altyapı yatırımı, örneğin 2016 yılının 4. çeyrek dönemi itibarıyla toplam yatırımın yaklaşık %18'ine tekabül ederken 2017 yılının 4. çeyreğinde bu değer %20 olarak gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, gerek toptan sabit genişbant hizmetlerinde gerek toptan fiber sabit genişbant hizmetlerinde etkin bir rekabetin olmadığı, yerleşik operatör TÜRK TELEKOM'un altyapı alanındaki yüksek pazar gücünü koruduğu anlaşılmaktadır.
- (51) Dosya konusu Sözleşme'nin tarafları SUPERONLINE ve VODAFONE'un fiber altyapı uzunluklarına ve pazar paylarına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 3: SUPERONLINE ile VODAFONE'un Altyapı Uzunlukları (km) ve Pazar Payları (%)

Teşebbüsler	2015		2016		2017	
	Uzunluk (km)	Pazar Payı (%)	Uzunluk (km)	Pazar Payı (%)	Uzunluk (km)	Pazar Payı (%)
SUPERONLINE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TÜRK TELEKOM	211.528	78,89	228.407	78,50	256.474	79,00
Diğer	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	268.120	~100,00	290.974	100,00	324.667	~100,00

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler

- (52) Tablodan izlenebileceği üzere, altyapı uzunluğu bazında TÜRK TELEKOM'un 2017 yılındaki %79'luk pazar payına karşılık SUPERONLINE'in %(.....), Vodafone'un %(.....) pazar payı bulunmaktadır. SUPERONLINE'in pazar payında 2015-2017 yılları arasında düşüş meydana gelmiş, VODAFONE'un pazar payı ise dalgalı bir seyir izlemiştir. Tarafların pazar payları toplamı 2015 yılında %(.....), 2016 yılında %(.....) ve 2017 yılında %(.....) olarak gerçekleşmiştir. Yukarıda yapılan analizlerle paralel olarak, tabloda yer verilen yıllarda TÜRK TELEKOM pazar payını artırarak pazar gücünü korurken SUPERONLINE ve VODAFONE'un toplam pazar payları azalmıştır. Bu doğrultuda, tarafların gerek münferiden, gerek birlikte sahip oldukları pazar payının tek başına önemli bir pazar gücüne işaret etmediği söylenebilecektir. Ayrıca, Bildirim Formunda VODAFONE'un sahip olduğu fiber altyapısının (.....) kiralık devre olduğu da belirtilmiştir.
- (53) Tarafların pazardaki konumunu ortaya koyabilecek bir diğer gösterge de teşebbüslerin altyapılarının eriştiği hane sayısıdır (*home-pass*). Tarafların altyapıları üzerinden potansiyel olarak kazanabilecekleri abone sayısını göstermesi bakımından önem arz etmesi hasebiyle, ilgili *home-pass* verileri aşağıda sunulmaktadır:

Tablo 4: Taraflar ile TÜRK TELEKOM'un Eriştiği Hane Sayısı<sup>7</sup>

	2015	2016	2017
SUPERONLINE	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE	(.....)	(.....)	(.....)
TÜRK TELEKOM	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler

- (54) Tarafların altyapılarının eriştiği hane sayısına bakıldığında, TÜRK TELEKOM'un (.....) hane ile yine Sözleşme taraflarının oldukça yukarısında olduğu görülmektedir. VODAFONE'un altyapısının eriştiği hane sayısı rakiplerinin yanında oldukça düşük kalmaktadır. Pazar payı rakamlarına benzer şekilde erişilen hane sayısı rakamlarında da TÜRK TELEKOM'un (.....) hane sayısı ile Sözleşme taraflarının toplamı olan (.....) hane sayısından yukarıda olduğu görülmektedir. SUPERONLINE'in altyapısının eriştiği hane sayısının ise, teşebbüsün pazar payı da dikkate alınacak olursa, TÜRK TELEKOM'un pazar payı ve eriştiği hane sayısı ile karşılaştırıldığında nispeten yüksek olduğu görülmektedir. Başvuru sahibi tarafından konuya ilişkin Bildirim Formunda yapılan açıklamada, SUPERONLINE'in altyapısının eriştiği hane sayısının (.....) belirtilmiştir. Sözleşme sonrasında, SUPERONLINE altyapısının VODAFONE ile

<sup>7</sup> Bildirim Formunda VODAFONE'un eriştiği hane sayısı bilgisi verilmemiştir.

paylaşılması sonucunda SUPERONLINE'nin sahip olduğu altyapı kapasitesinin de daha verimli kullanılabileceği öngörülmektedir.

- (55) Mezû Sözleşme'nin dikey etkilerinin değerlendirilebilmesi bakımından ise tarafların faaliyet gösterdiği perakende sabit genişbant hizmetleri pazarındaki konumlarının incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Aşağıda tarafların ve rakiplerinin 2015-2017 yılı abone sayısı ve gelir bazında pazar paylarına yer verilmektedir:

Tablo 5: İnternet Servis Sağlayıcıların Abone Sayısı ve Gelir Bazında Pazar Payları

İnternet Servis Sağlayıcı	2015 <sup>8</sup>	2016 <sup>9</sup>	2017 <sup>10</sup>	
	Abone Sayısı (%)	Abone Sayısı (%)	Abone Sayısı (%)	Gelir (%)
TTNet	71,8	68,4	67,32	67,50
SUPERONLINE	17,6	19,5	19,30	20,98
VODAFONE	3,1	5,2	5,82	5,10
Doğan TV Digital	3,9	3,1	3,01	2,02
Turknet	2,0	1,5	1,63	1,30
Millenicom	1,1	1,2	1,57	1,43
Göknet	-	-	0,18	0,13

Tablo 5'in devamı:

İnternet Servis Sağlayıcı	2015	2016	2017	
	Abone Sayısı (%)	Abone Sayısı (%)	Abone Sayısı (%)	Gelir (%)
Himnet	-	-	0,11	0,20
Bizim İnternet	-	-	0,08	0,11
İş Net	-	-	0,06	0,12
Diğer	0,5	0,9	0,91	1,12
Toplam	100,0	~100,0	~100,00	~100,00

Kaynak: BTK 2015, 2016 ve 2017 yılı 4. Çeyrek Pazar Verileri Raporu

- (56) Tablodan izlenebileceği üzere, TÜRK TELEKOM ekonomik bütünlüğünün perakende internet servis sağlayıcısı TTNet'in pazar payı yıllar itibarıyla azalan bir seyir göstererek 2017 yılında %67,32 seviyesine düşmüştür. VODAFONE'un pazar payı 2015-2017 yılları arasında artmakla birlikte, halihazırda gerek TÜRK TELEKOM'un gerek SUPERONLINE'in oldukça altındadır. SUPERONLINE'in pazar payı 2015 ve 2016 yıllarında artmasına karşılık 2017 yılında 0,20 puan düşerek %19,30 olarak gerçekleşmiştir. Her ne kadar TTNet'in en yakın rakibi konumunda olan SUPERONLINE'in pazar payı yıllar itibarıyla artış gösterse ve TTNet'in pazar payının son üç yıl içinde azaldığı görülse de, mevcut durumda, TTNet'in SUPERONLINE'in üç katından fazla pazar payına sahip olduğu, SUPERONLINE ve VODAFONE gibi kısmi altyapı avantajına sahip İSSler haricindeki İSS'lerin %5'ten küçük pazar paylarının bulunduğu görülmektedir. Keza, TTNet'in payı SUPERONLINE ve VODAFONE'un %25,12 olan toplam payının yaklaşık 2,5 katından fazladır.
- (57) Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında, toptan ve sabit genişbant pazarlarında TÜRK TELEKOM grubunun yıllardır süregelen yüksek pazar gücünü elinde bulundurduğu, bildirim konusu Sözleşme taraflarının pazardaki konumunun önemli bir pazar gücüne işaret etmediği sonucu ortaya çıkmaktadır.

#### G.5.4.3.2. Pazara Giriş Engelleri

- (58) Pazara giriş engelleri yapısal ya da hukuki olabilmektedir. Hukuki ya da düzenleyici giriş engelleri, pazardaki oyuncuların pozisyonlarını doğrudan etkileyen hukuksal, idari

<sup>8</sup> BTK 2015 yılı 4. Çeyrek Pazar Verileri Raporu'nda; Göknet, Himnet, Bizim İnternet ve İş Net'e yer verilmediğinden tabloda söz konusu teşebbüslerin pazar payları gösterilememiştir.

<sup>9</sup> BTK 2016 yılı 4. Çeyrek Pazar Verileri Raporu'nda; Göknet, Himnet, Bizim İnternet ve İş Net'e yer verilmediğinden tabloda söz konusu teşebbüslerin pazar payları gösterilememiştir.

<sup>10</sup> BTK tarafından, internet servis sağlayıcıların gelir bazında pazar paylarının hesaplanmasına 2017 yılında başlandığınan, ilgili sütuna diğer yıllarda yer verilmemiştir.

ya da diğer devlet yaptırımlarını ifade etmektedir. Yapısal giriş engelleri ise pazarın kendi yapısından kaynaklanan teknik ya da ekonomik engeller şeklinde tezahür edebilmektedir. Genel itibarıyla hukuki ve yapısal giriş engelleri arasında; kamu tekelleri, yetkilendirme ve lisanslama gereklilikleri, fikri mülkiyet hakları gibi yasal ve idari engeller, batık maliyetler, ölçek ve kapsam ekonomileri, şebeke etkileri, tüketicilerin başka bir sağlayıcıya geçiş maliyetleri, atıl kapasite, dikey bütünleşik yapı, güçlü bir dağıtım ağı ve geniş bir ürün portföyü, yüksek marka bilinirliği, finansal ve ekonomik güç sayılabilmektedir.

- (59) Mevcut Sözleşme bakımından ilk olarak belirtilmesi gereken husus, hukuki giriş engellerinin söz konusu olmasıdır. BTK ve Ulaştırma Bakanlığı'nın yasal düzenlemeleri uyarınca, yeni bir altyapı şebekesi kurarak pazara girmek ve/veya mevcut altyapısını genişletmek isteyen teşebbüsün altyapı oluşturulacak güzergahta tesis paylaşımına elverişli mevcut bir altyapı bulunması durumunda öncelikle tesis paylaşımına başvurması gerekmekte, ancak tesis paylaşımının mümkün olmadığına ispatlanması halinde Bakanlık'tan geçiş hakkı onayı alarak altyapısını kurabilmektedir. Bu aşamadan sonra ise, altyapının geçeceği güzergah üzerindeki taşınmazların tasarruf sahiplerinden (belediyeler vb. kamu idareleri, özel mülk sahipleri); ayrıca mera, kültür ve tabiat alanı (SİT) vb. olarak koruma altına alınmış bir taşınmazın varlığında ilgili/yetkili kurumlardan izin alınması gerekmektedir. Bu açıdan, yeni bir altyapı kurulması aşamasında tesis paylaşımı yükümlülüğü ve geçiş hakkı onayının yanı sıra, altyapının geçeceği taşınmazlar üzerindeki tasarruf sahiplerinden alınması gereken izinler de zorlaştırıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.
- (60) Altyapıya yatırım yapmak için gerekli başlangıç maliyetlerinin yüksekliği ve batık maliyetlerin varlığı, pazara girişleri engellemek ve/veya geciktirmek suretiyle yerleşik işletmeciler ile alternatif işletmeciler arasında asimetric koşullar oluşturan giriş engelleri meydana getirmektedir. Bu anlamda, hem yapısal hem de hukuki giriş engellerinin varlığından söz edilmesi mümkündür. Ekonomik ve teknik açıdan yerel ağın alternatif işletmecilerce tekrarlanması (Türkiye genelinde kendi yerel ağlarının kurmaları) kısa ve orta vadede oldukça güçtür. Bu nedenle, alternatif işletmecilerin son kullanıcılara erişerek perakende seviyede hizmet sunmaları, anılan pazardan sağladıkları ürünler sayesinde mümkün olmaktadır.
- (61) İkinci husus ise ekonomik giriş engelleridir. Elektronik haberleşme sektörü, ölçek ve kapsam ekonomisinin yoğun olarak yaşandığı sektörlerin başında gelmektedir. TÜRK TELEKOM, bu sektördeki dikey bütünleşik yapısı ve ülke genelinde yaygın şebekesi nedeniyle ölçek ve kapsam ekonomisinden önemli ölçüde istifade edebilmektedir. Şöyle ki, TÜRK TELEKOM'un kiralık devreler, telefon ve internet erişimi gibi çeşitli hizmetleri aynı şebeke üzerinden sunuyor olması; personel giderleri, pazarlama ve altyapının ortak kullanımı suretiyle müşterek maliyetlerin ortaya çıkmasını ve bu sayede ortalama maliyetlerin düşmesini sağlamaktadır. Alternatif işletmecilerin de kendi altyapıları bakımından bu avantaja sahip olduğu akla gelmekle birlikte, TÜRK TELEKOM ile alternatif işletmecilerin sahip oldukları altyapıların yaygınlık farkı ve mevcut hukuki engeller dikkate alındığında, alternatif işletmecilerin kısa vadede TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu gücü sınırlandırabilme potansiyeline sahip olmadığı görülmektedir.
- (62) Perakende sabit genişbant internet hizmetleri pazarında giriş engellerinin bulunup bulunmadığı incelendiğinde ise, perakende seviyede internet hizmeti sunulması için ilk olarak BTK'nın yetkilendirmesinin gerektiği bilinmektedir. Bunun yanı sıra, mevcut dosya dajhilinde incelenen teşebbüslerin dikey bütünleşik yapıya, güçlü ve ortak bir dağıtım ağına ve geniş bir ürün portföyüne, yüksek marka bilinirliğine, finansal ve

ekonomik güce sahip olmasının da piyasadaki teşebbüslerin büyümesi veya piyasaya yeni teşebbüslerin girmesinin önünde giriş engeli oluşturmasının muhtemel olacağı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla perakende seviyede, toptan seviyedeki pazara kıyasla daha düşük seviyede de olsa, giriş engellerinin bulunduğunu söylemek mümkündür.

#### G.5.4.3.3. Anlaşmanın Pazardaki Etkileri

- (63) Bildirim konusu sözleşmenin pazardaki etkilerinin ortaya konulması için öncelikle ülkemizdeki elektronik haberleşme altyapısının incelenmesi gerekmektedir. 2017 yılı 4. çeyreği itibarıyla sabit genişbant abone sayısı 11,9 milyona ulaşmıştır. Bu abonelerden 8,6 milyonu DSL teknolojileri üzerinde internet hizmetini alırken fiber internet abonelerinin sayısı 2,3 milyon civarındadır. 2016 yılının aynı dönemine göre fiber internet %21,3 oranında büyüme kaydederken DSL internet %11,4 oranında büyümüştür. Bu çerçevede, ülkemizdeki sabit genişbant internet aboneleri çoğunluğu halen bakır kablo altyapısı üzerinden sunulan DSL teknolojisiyle internet hizmetini almakla birlikte; fiber internet, hızla gelişen bir teknoloji olarak gündeme gelmektedir. Ülkemizde Şubat 2017 itibarıyla altyapı işletmeciliği alanında yetkilendirilmiş 145 adet altyapı işletmecisi bulunmaktadır. Öte yandan, yukarıda verilen pazar payı verilerine bakıldığında TÜRK TELEKOM'un ülke geneline yaygın ağı karşısında altyapı işletmecilerinin ihmal edilebilir seviyede pazar payına sahip olabildikleri anlaşılmaktadır. Pazardaki yapısal giriş engelleri de göz önünde bulundurulduğunda, TÜRK TELEKOM'un rakiplerinin altyapılarını geliştirmeleri oldukça güç görünmektedir.
- (64) Yukarıda sunulan açıklamalardan, altyapı işletmeciliği alanında rekabetin yeterince gelişmediği anlaşılmaktadır. Teşebbüslerin kendi altyapısını kurmalarının önündeki bahsi geçen engeller göz önünde bulundurulduğunda, İSS'lerin TÜRK TELEKOM'un altyapısı üzerinden nihai tüketicilere hizmet sunmaya devam edeceği ve kısa vadede TÜRK TELEKOM'un şebeke ağına ciddi anlamda rakip olabilecek bir şebeke ağının ortaya çıkmayacağı düşünülmektedir. Alternatif işletmecilerin maliyetlerinin büyük kısmını toptan seviyede aldıkları hizmetlerin oluşturduğu göz önüne alındığında; piyasadaki bu rekabet düzeyi, nihai tüketicilere sunulan tarifelerin rekabetçi seviyelere düşmemesine sebebiyet verebilecektir.
- (65) Bildirim Formunda da, piyasadaki aksaklıklar benzer şekilde dile getirilerek bu sorunların çözümü için Sözleşme'de çeşitli mekanizmalar getirildiği ifade edilmektedir. Sözleşme'de, (.....) altyapının geliştirilmesi için kullanılmasını planlamaktadır.
- (66) Sözleşme kapsamında VODAFONE'un SUPERONLINE'in altyapısı üzerinden 2017 yılında (.....), 2018 yılı Mart ayı itibarıyla (.....) abonenin sistemlerine katıldığı belirtilmiştir. SUPERONLINE ise henüz VODAFONE altyapısı üzerinden (.....). Bununla birlikte, Bildirim Formunda SUPERONLINE'in VODAFONE altyapısından (.....) aboneye ulaşacağı öngörüsünde bulunulmuştur. VODAFONE'un Sözleşme süresince SUPERONLINE'in altyapısından kazanacağı tahmin edilen abone sayısına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 6: VODAFONE'un SUPERONLINE Altyapısı Üzerinden Elde Etmesi Planlanan Abone Sayısı

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Bildirim Formu

- (67) Tarafların birbirlerinin altyapısından kazandıkları abonelerin artması, (.....) sebebiyet vererek mevcut altyapının gelişmesine katkı sağlayabilecektir.



(68) Bildirime konu Sözleşme aracılığıyla, tarafların altyapılarının bulunduğu yerler ile kısıtlı olsa da, SUPERONLINE ve VODAFONE bakımından, TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu altyapıya alternatif geliştirilmektedir. Bu çerçevede, TÜRK TELEKOM'un gerek perakende gerek toptan sabit genişbant hizmetleri pazarlarındaki gücü göz önünde bulundurulduğunda Sözleşme tarafları, altyapılarını paylaşarak elde ettikleri maliyet avantajı ile TÜRK TELEKOM karşısındaki rekabetçi güçlerini arttırabileceklerdir. Dolayısıyla, toptan ve perakende sabit genişbant pazarlarındaki rekabetin artacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

(69) Yukarıda yapılan izahat ışığında; tarafların ve rakiplerinin pazardaki konumu, pazarın yapısı, rekabetin yeterince gelişmediği altyapı işletmeciliği alanında alternatif altyapının gelişmesine sağlaması muhtemel katkı gibi unsurlar dikkate alındığında, SUPERONLINE ve VODAFONE arasındaki anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendindeki koşulu sağladığı kanaatine ulaşılmıştır.

#### **G.5.4.4. Rekabetin (a) ve (b) Bentlerindeki Amaçların Elde Edilmesi İçin Zorunlu Olandan Fazla Sınırlanmaması**

(70) 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında sıralanan son koşul; ilgili anlaşmanın, anlaşma ile hedeflenen etkinlik kazanımlarına erişmek için zorunlu olandan daha fazla sınırlayıcı olmamasına ilişkindir. Bu kapsamda, anlaşmada yer alan rekabet sınırlamalarının gerekliliği ve zorunluluğu değerlendirilmektedir.

(71) Yukarıda da ifade edildiği üzere, SUPERONLINE ve VODAFONE arasında imzalanan bildirim konu Sözleşme, rakipler arasında akdedilmiş olan ve hem yatay hem de dikey etkileri bulunan bir anlaşma niteliğini haizdir. Bu tip sözleşmelerde öncelikle, rakipler arası pazar paylaşımı ve koordinasyon endişesi ortaya çıkmaktadır.

(72) Mevcut Sözleşme incelendiğinde, taraflara getirilmiş herhangi bir münhasırlık yükümlülüğünün ve rekabet yasağının bulunmadığı görülmektedir. Sözleşme'nin 4.1.7. maddesinde geçen "(.....)" ifadeleri tarafların altyapılarını başka teşebbüslerle de paylaşmalarını kısıtlamadığını göstermektedir. Sözleşme'de halihazırda bu yönde bir münhasırlık hükmü bulunmamakla birlikte, tarafların diğer altyapı işletmecilerinden hizmet almasının sınırlanmadığı hususu ayrıca belirtilmiştir.

(73) Sözleşme'ye Ek 3/1.1'de; "(.....)" ifade edilmektedir. İlgili maddeden, perakende pazardaki hizmetlerin taraflarca münferiden verileceği görülmektedir. Böylece, taraflar arasındaki işbirliğinin toptan pazarla sınırlı kalacağı ve perakende pazara sirayet etmeyeceği söylenebilecektir. Benzer madde Ek 8/1.8-I'de yer almaktadır. Anılan maddede, "(.....)" düzenlenmektedir. Bu paralelde, taraflar arasındaki Sözleşme'nin amacını aşmadığı, taraflar arasında rekabete aykırı işbirliği ve pazar paylaşma niyetini taşımadığı anlaşılmaktadır.

(74) Öte yandan, Sözleşme'nin Ek 8/1.8-II maddesinde "(.....)" ifadeleri bulunmaktadır. Sözleşme'de geçen "(.....)" hakkında bilgi talep edilmesi üzerine VODAFONE tarafından, "(.....)" projenin hayata geçmesi halinde Kurum'a gerekli başvuruların yapılacağı belirtilmiştir. "(.....)", ilgili hükmün bu aşamada 4054 sayılı Kanun karşısında değerlendirilebilir olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

(75) Sözleşme'de rekabeti kısıtlayıcı vasıf taşıyabilecek diğer hükümler Ek 8/2.2.-2.3-2.4. maddeleridir. Anılan maddelerde, tarafların birbirlerine sunacağı toptan tarifelerin "(.....)" düzenlenmektedir. Düzenleme, tarafların perakende seviyede son kullanıcılara sunacakları fiyatları dolaylı olarak etkileme potansiyeli taşımakta ve toptan pazara ilişkin yapılmış bu işbirliğinin perakende pazara yansıtılarak fiyatların yükselmesi riskini içermektedir. Bununla birlikte, Sözleşme'nin Ek 8/2.1. maddesi uyarınca;



Sözleşme'deki hiçbir hükmün, tarafların birbirlerinin perakende seviyedeki tarife/kampanyalarına karışma/müdahale etme hakkına sahip olduğu şeklinde yorumlanamayacağı kararlaştırılmıştır.

- (76) VODAFONE'dan konuya ilişkin ayrıntılı açıklama istenmesi üzerine, teşebbüs tarafından sabit altyapı şebekelerinin kurulumun yüksek maliyet gerektirdiği, hakim durumdaki teşebbüs TÜRK TELEKOM'un yaygın şebekesi nedeniyle piyasada etkin rekabetin bulunmadığı ve rekabetin geliştirilmesi amacını taşıyan ticari olarak sürdürülebilir işbirliğinin kurulabilmesi için (.....) ifade edilmiştir. Teşebbüs ayrıca, (.....) olduğunu belirtmektedir. Bu açıklamalar dahilinde, Sözleşme'nin Ek 8/2.2.-2.3-2.4. maddelerinin, perakende genişbant internet hizmetlerinin sunumunda fiyatların yükselmesi endişesinin, (.....) fiyat artışlarından ziyade altyapı şebekelerinin kurulumunda olumlu dışsallıklara yol açabileceği gerekçesi ile dengelenebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Kaldı ki, pazarda TÜRK TELEKOM başta olmak üzere mevcut ve potansiyel perakende seviyede rakiplerin sözleşme hükmünden kaynaklanan fiyat artırım riski karşısında önemli bir engel teşkil edeceğini de söylemek mümkün görünmektedir.
- (77) Mevcut dosya bakımından son olarak, bildirim konusu Sözleşme'nin süresi üzerinde durulmalıdır. Sözleşme'nin 10. maddesinde, beş yıllık süre öngörülmüş ve taraflarca sürenin bitiminden 30 gün önce fesih ihbarında bulunulmadıkça Sözleşme'nin 24 aylık süreler halinde kendiliğinden uzayacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddenin küresel, bölgesel ve ulusal ekonomik gelişmeler, ilgili pazarın yapısı, teknolojik koşullar ve ilgili pazardaki potansiyel değişme ve gelişmeler göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (78) Diğer taraftan, toptan ve perakende genişbant pazarlarının barındırdığı yüksek giriş engelleri, Sözleşme'nin taraflarının pazar lideri TÜRK TELEKOM'dan sonra ikinci ve üçüncü sırada yer alması, fiber altyapısının halihazırda gelişmekte olması ve pazarda meydana gelebilecek gelişmelerin yeniden gözden geçirilmesinde fayda olması dikkate alınarak Sözleşme'ye tanınacak bireysel muafiyet süresinin sınırlandırılması gerekmektedir. Bu bağlamda, Sözleşme'ye üç yıllık bireysel muafiyet tanınabileceği kanaatine varılmıştır.
- (79) Yukarıda aktarılan açıklama ve değerlendirmeler ışığında, bildirim konu Sözleşme'nin, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasındaki son koşulla birlikte tüm koşulları karşıladığı, bu bağlamda mezkûr Sözleşme'ye, Ek 8/1.8-II maddesi hariç tutularak, üç yıl süreyle bireysel muafiyet tanınabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

## H. SONUÇ

- (80) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,
- Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. ile Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. arasında imzalanan Toptan Seviyede Fiber Veri Akış Erişimi Hizmeti ve Destek Hizmetleri Çerçeve İşbirliği Sözleşmesi'nin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna,
  - Bununla birlikte, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşullarının tamamının varlığı nedeniyle bildirim konu sözleşmeye Ek 8/1.8-II maddesi hariç tutularak 3 yıl süreyle bireysel muafiyet tanınmasına,
  - Bildirime konu sözleşmenin Ek 8/1.8-II maddesinin bu aşamada 4054 sayılı Kanun karşısında değerlendirilebilir olmadığına

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

(\*) İlgili Başkanlık önergesindeki rapor sonucuna uygun görüşle katıldığı anlaşıldığından görüşmelere ve oylamaya katılmamıştır.