

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2009-2-254 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 10-27/379-134  
Karar Tarihi : 31.3.2010

10 **A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
**Üyeler** : Mehmet Akif ERSİN, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

**B. RAPORTÖRLER** : Hakan Suat ÖLMEZ, Esmâ GÜNDOĞDU

**C. BAŞVURUDA BULUNAN**

20 : - Niyazi SEYMAN  
1395 Sk. 12/8 Alsancak-İzmir

**D. HAKKINDA**

**ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:** -Türk Telekomünikasyon A.Ş.  
Turgut Özal Bulvarı 06103 Aydınlıkevler-Ankara

**E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)'nin, internet erişim hizmetinin kalitesinin düşük olmasına rağmen fiyatının çok yüksek olduğu iddiası.

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

30 -Alt yapısı kamu kaynakları ile kurulmuş bir şirketin özelleştirilmesi sonucu oluşan Türk Telekom'un internet hizmet kalitesini iyileştirmemesine rağmen abonelerden aldığı ücretleri tedricen artırdığı,

-Söz konusu şirketin hâlihazırda tekel konumunda olduğu ve fiyat ve hizmet kalitesine müdahale edilmesinin beklendiği ifade edilmekte, ayrıca dilekçede, ileri sürülen iddialara paralel olarak, ABD Federal İletişim Komisyonu'nun hazırladığı bir raporda Türkiye'nin internet hızı ve fiyatları açısından OECD ülkeleri arasında yetersiz olarak tespit edildiğine ve bu durumun AB İlerleme Raporu'nda da eleştiri konusu yapıldığına ilişkin bir yazı sunulmaktadır.

40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 27.10.2009 tarih ve 7693 sayı ile giren şikayet üzerine yapılan inceleme neticesinde hazırlanan 21.12.2009 tarih ve 2009-2-254/İİ-09-EG sayılı İlk İnceleme Raporu, 22.12.2009 tarih ve REK.0.06.00.00/110-521 sayılı Başkanlık Önergesi ile Rekabet Kurulu'nun 30.12.2009 tarih ve 09-61 sayılı toplantısında görüşülmüş ve Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Dosya konusuna ilişkin olarak, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 7. maddesi gereğince 15.12.2009 tarih ve 5215 sayılı yazı ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'ndan (BTK) görüş talep edilmiştir. Konuya ilişkin BTK görüşü ve talep edilen bilgileri içeren yazı 26.1.2010 tarih ve 745 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Yapılan inceleme sonucunda

50 hazırlanan 16.3.2010 tarih ve 2009-2-254/ÖA-10-HSÖ sayılı Öneri Raporu  
22.3.2010 tarih, REK.0.06.00.00-110/141 sayılı Başkanlık Önergesi ile 10-27 sayılı  
Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

#### H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

Dosya konusu iddialara yönelik olarak Türk Telekomünikasyon A.Ş hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmektedir.

### I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

#### I.1. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Görüşü

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun (EHK) 7. maddesi gereğince BTK'dan gelen görüş yazısında özetle;

- 60
- Mevcut durumda son kullanıcılara perakende seviyede internet erişimi hizmetinin, internet servis sağlayıcılığı hizmeti sunmak üzere BTK tarafından yetkilendirilmiş işletmeciler (İSS'ler) tarafından sunulmakta olduğu ve Türk Telekom'un son kullanıcılara doğrudan internet erişim hizmeti sunmadığı,
  - İSS'lerin kendi kullanıcılarına internet erişim hizmeti sunabilmek için çoğunlukla yerleşik işletmeci olan Türk Telekom'un altyapılarını kullandığı ve başka bir deyişle Türk Telekom'dan toptan seviyede erişim hizmeti satın aldığı,
  - 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (EHK) uyarınca işletmecilerin uygulayacakları tarifeleri, ilgili mevzuat ve BTK düzenlemelerine aykırı olmayacak şekilde serbestçe belirleyebildikleri,
  - Ayrıca işletmecinin ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip olduğunun belirlenmesi halinde BTK'nın tarifelerin onaylanması, izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin yöntemleri ve tarifelerin alt ve üst sınırları ile bunların uygulama usul ve esaslarını belirleyebildiği,
  - Bu çerçevede elektronik haberleşme şebekelerine erişim ve arabağlantıya ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla hazırlanan ve 8.9.2009 tarihli 27343 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği kapsamında Türk Telekom'un İSS'lere yönelik olan toptan seviyede internet erişim hizmetlerine ilişkin usul, esas ve ücretlerinin BTK tarafından düzenlenmekte olduğu,
  - Bu kapsamda xDSL (genişbant) internet erişim hizmetiyle ilgili olarak İSS'lerin Türk Telekom'dan toptan seviyede alacakları hizmetlere ilişkin EHK başta olmak üzere ilgili mevzuat ve BTK düzenlemeleri çerçevesinde, Türk Telekom tarafından son kullanıcılara xDSL internet erişim hizmeti sunan İSS'lere toptan düzeyde sağlanan 'Al-Sat', "Veri Akış Erişimi", 'Yerel Ağa Ayrıştırılmış Tam Erişim' olmak üzere farklı hizmet türleri bulunduğu,
  - Anılan hizmetlere yönelik olarak hizmet seviyesi parametreleri de dahil olmak üzere uygulanacak usul, esas ve ücretlerin Türk Telekom tarafından hazırlanmasının ardından gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle BTK tarafından onaylandığı ve referans teklifler kapsamında yayımlandığı,
  - Mevcut durumda İSS'lerin yukarıda sayılan erişim hizmetlerinden kendi tercihlerine göre seçtikleri yöntemlerle son kullanıcılara internet erişim hizmeti sunduğu, özellikle 'Yerel Ağa Ayrıştırılmış Erişim' hizmeti kapsamında
- 80
- 90

alternatif işletmecilerin daha fazla yatırım yaparak Türk Telekom santral sahalarına kendi sistem/cihazlarını kurmak suretiyle kullanıcılarına farklılaştırılmış hizmetler sunabilme imkânına kavuştukları,

- BTK düzenlemelerinin, bu bağlamda toptan seviyede Türk Telekom tarafından sunulan genişbant internet erişim hizmetlerine yönelik usul, esas ve ücretleri kapsamakta olduğu,

100 - İSS'lerin perakende seviyede son kullanıcılara sundukları internet erişim hizmeti için uyguladıkları ücretlerin ise mevcut durumda BTK onayına tabi olmadığı,

- Başvuru sahibinin dilekçesinde yer alan "*Türk Telekom'un özelleştirilmesi sonucu geçen yıllara aldığımız hizmette hiçbir iyileşme görülmezken ödediğimiz ücretler gittikçe arttı*" ifadesi ile hangi hizmetlerin ve hangi ücretlerin kastedildiğinin belirsiz olduğu,

110 - Bununla birlikte DSL hizmetlerinde hareketlenmenin ülkemize göre 3-4 yıl önce başladığı AB ülkelerinde yaşanan sürece paralel olarak; ülkemizde internet erişim hizmeti pazarında faaliyet gösteren işletmecilerin (İSS'lerin) sayısının artış göstermesi ve rekabet koşullarının olumlu bir gelişme kaydetmesi neticesinde, yeni yatırımların çoğaldığı, internet erişim ücretlerinin düşme eğilimi gösterdiği ve genişbant internet abone sayısında önemli artışlar yaşandığı,

- DSL hizmetlerine ilişkin yatırımların başladığı ve tüketicilere DSL internet erişimi hizmetlerinin sunulmaya başlandığı,

120 - Zira 2003 yılı sonunda ADSL hızlarının 128 Kbit/s ilâ 2 MBit/s arasında değişmekte iken Mbit/s başına ücretlerin 1200 TL seviyelerinde olduğu, mevcut durum itibarıyla ADSL ile sunulan hızların 16 MBit/s'ye ve VDSL ile sunulan hızların ise 32 Mbit/s'ye kadar çıktığı, halihazırda ADSL teknolojisi ile birim Mbit/s ücretlerinin limitsiz paketlerde 12, 4 TL-45TL, limitli paketlerde ise 16 TL-27 TL aralığında değişmekte olduğu, hız garantisi olmayan '8 Mbit/s'ye kadar' isimli ADSL paketlerinde birim Mbit/s ücretlerinin ise 3,6 TL'ye kadar, VDSL teknolojisinde ise birim Mbit/s ücretlerinin 4,3 TL'ye kadar düşmekte olduğu, söz konusu ücretlere %18 KDV ve %5 ÖİV'nin de dâhil olduğu,

- Diğer taraftan fiyat karşılaştırmalarında ülkeler arasında hizmetlerin sunumunda katlanılmak zorunda olunan maliyetlerin farklılıklar içerebileceği gerçeğinin de dikkate alınmasının gerekli olduğu,

130 - Son kullanıcılara sunulan hizmetlerin fiyatlarının hesaplanmasında ilgili ülkenin milli gelir düzeyi, demografik yapısı, hukuki mevzuatı (vergi yükü-KDV, ÖİV, yasal olarak ödenmek zorunda olunan fon, harç vb.), coğrafi şartları ve kullanılan teknolojinin yerel olarak üretilip üretilmediği gibi parametrelerin de oldukça etkili olduğu,

- Ayrıca temel alınan hız kademesine göre birim Mbit/s ücretlerinin değişiklik göstereceğinin de dikkate alınması gerektiği

belirtilmekte ve Türkiye'deki genişbant internet fiyat aralıklarının ve Mbit/s başına genişbant internet fiyat aralıklarının, 1 Mbit, 2 Mbit ve 8 Mbit Limitsiz ADSL aylık ücret, diğer OECD ülkeleri ile olan karşılaştırmalarının yer aldığı OECD Outlook 2009 kaynaklı tablolara yer verilerek,

- 140 - Ülkemizin satın alma gücü paritesi de dikkate alındığında giriş seviyesi genişbant ücretleri, Mbit/s başına genişbant internet fiyat aralığı ve benzer hızlara ilişkin limitsiz aylık ücretler açısından OECD ülkeleri arasında oldukça olumlu karşılanabilecek bir noktada bulunduğu,
- Hizmet kalitesi kapsamında toptan seviyede sunulan internet erişim hizmetine yönelik olarak BTK tarafından onaylanan Hizmet Seviyesi Taahhütleri (SLA)'nin bulunduğu<sup>1</sup>,
- Türk Telekom'un da sitesinde yayımlanmakta olan SLA'ların temel olarak Türk Telekom ve İSS'ler arasında başvuru, tahsis ve tesis ile arıza ve takip ve ıslah süreçlerine ilişkin usul, esas ve standartları kapsadığı,
- 150 - Diğer yandan perakende düzeyde hâlihazırda ülkemizde internet erişimine yönelik hizmet kalitesi düzenlemesi bulunmamakla beraber EHK'nın yürürlüğe girmesinden sonra yapılan çalışmalardan birinin de "Elektronik Haberleşme Sektöründe Hizmet Kalitesi Yönetmeliği"ne ilişkin olduğu,
- Taslak yönetmeliğin 26.11.2009 tarih ilâ 14.12.2009 tarihleri arasında kamuoyu görüşlerinin alınması için BTK'nın web sayfasında yayınlandığı,
- Söz konusu yönetmelikte İSS'lere yönelik uluslararası kuruluşlarca tavsiye edilen hizmet kalitesi ölçütleri ve bu ölçütlere yönelik hedef değerler belirlenmesinin değerlendirildiği ve gelen görüşler doğrultusunda çalışmaların devam ettiği

ifade edilmektedir.

## 160 I.2. Değerlendirme

Başvuruya konu husus, Türk Telekom'un (TTNet A.Ş. kastedilmekte) kullanıcılara sunduğu internet hizmetinin yavaş olması ve buna rağmen oldukça yüksek fiyatlara satılmasıdır. Türk Telekom, Türkiye'de sabit telefon, mobil telefon, veri ve internet hizmetleri ile bu hizmetlerle bağlantılı diğer katma değerli hizmetleri sunan bir teşebbüstür. TTNet A.Ş. (TTNet) ise, Rekabet Kurulu'nun 2.9.2004 tarihli toplantısında Türk Telekom'un özelleştirilmesine ilişkin olarak sunduğu "*TTNet'in ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşturulması*" yönündeki görüşü doğrultusunda, özelleştirme işlemi sonrasında Türk Telekom tarafından 26.4.2006 tarihinde kurulmuş ve BTK'nın 9.5.2006 tarihli kararıyla kablolu ve kablosuz internet servis sağlayıcılığı hizmeti için genel izin kapsamında yetkilendirilerek faaliyetlerine başlamıştır. TTNet'in hisselerinin %99,96'sı Türk Telekom'a aittir. TTNet ile Türk Telekom aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer almaları nedeniyle, ayrı tüzel kişilikler olsa bile Rekabet hukukunda tek bir teşebbüs niteliğinde kabul edilmektedir. Bu açıdan, başvuru kapsamında ileri sürülen iddialar her ne kadar Türk Telekom'a yöneltilmiş olsa da, daha önce de ifade edildiği gibi, TTNet'in sağladığı internet hizmetinden kaynaklanmaktadır. Bunun dışında Kurul, 19.11.2008 tarih ve 08-65/1055-411 sayılı kararında TTNet'in sahip olduğu pazar payı ve diğer avantajlar ile pazarın özellikleri nedeniyle, perakende genişbant internet erişim hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu sonucuna ulaşmıştır.

180 Yukarıda da belirtildiği üzere, başvuru konusu husus TTNet'in kullanıcılara sunduğu internet hizmetinin yavaş ve pahalı olmasıdır. Belirtilen iddianın aşırı fiyatlama yoluyla hakim durumun kötüye kullanılması açısından yapılabilecek bir incelemeye

<sup>1</sup> ISDN, Noktadan Noktaya Metro Ethernet, Noktadan Noktaya ATM/ Frame Relay ve Noktadan Noktaya ADSL/G.SHDSL Hizmet Seviyesi Taahhütleri.

konu teşkil edebileceği ve 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında olabileceği düşünüldüğünden Türk Telekom hakkında önaraştırma açılmasına karar verilmiştir.

Bilindiği gibi Rekabet Kurulu'nun telekomünikasyon sektörüne yönelik alacağı kararlar öncesinde, 5809 sayılı Kanun gereği BTK'nın görüşünün alınması zorunludur.

190 Yukarıda özetine yer verilen BTK görüşünde Türk Telekom'un toptan seviyede sunulan genişbant internet erişim hizmetleri pazarında etkin piyasa gücüne sahip işletmeci olduğu ve bu pazardaki tarifelerin BTK onayı ile yürürlüğe girdiği ve bu pazardaki hizmet kalitesi kapsamında BTK tarafından onaylanan hizmet seviyesi taahhütlerinin bulunduğu, perakende düzeyde genişbant internet erişim hizmetlerindeki tarifeler ve hizmet kalitesi ile ilgili ise hâlihazırda herhangi bir düzenlemenin ve onay mekanizmasının mevcut olmadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte sözü geçen pazardaki hizmet kalitesini de kapsayacak bir düzenleme olarak "Elektronik Haberleşme Sektöründe Hizmet Kalitesi Yönetmeliği" adı altında bir yönetmelik çalışması içerisinde olduğu ifade edilmekte, başvuru konusu iddialarla ilgili olarak da iddia edilenin tersine ülkemizde internet erişim hizmeti pazarında faaliyet gösteren işletmecilerin (İSS'lerin) sayısının artış göstermesi ve rekabet 200 koşullarının olumlu bir gelişme kaydetmesi neticesinde, yeni yatırımların çoğaldığı, internet erişim ücretlerinin düşme eğilimi gösterdiği ve ülkemizin satın alma gücü paritesi de dikkate alındığında giriş seviyesi genişbant ücretleri, Mbit/s başına genişbant internet fiyat aralığı ve benzer hızlara ilişkin limitsiz aylık ücretler açısından OECD ülkeleri arasında oldukça olumlu karşılanabilecek bir noktada bulunduğu belirtilmektedir.

210 Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, dosya konusu iddialarla ilgili olarak sektörel düzenleyici kurum olan BTK'nın genişbant internet erişim hizmetleri pazarının sadece toptan kısmına yönelik düzenleme ve onay işlemleri bulunduğu, perakende kısmına yönelik ise düzenleme ve onay işlemlerinin bulunmadığı görülmektedir. Bununla birlikte başvuruya konu olan perakende genişbant internet erişim hizmetindeki aşırı fiyat iddiası açısından bakıldığında, Türk Telekom'un toptan genişbant internet erişim hizmetindeki tarifelerinin BTK tarafından düzenlenmesi ve onaya tabi olması, diğer taraftan hâlihazırda faaliyet göstermekte olan perakende genişbant internet erişim hizmeti sağlayıcıları olan İSS'lerin de pazarın mevcut yapısı itibarıyla sayıca az olmamaları ve oldukça düşük bir kâr marjıyla çalışıyor olmaları ve ayrıca Kurul'un başvuruya konu TNet'in diğer rakip İSS'lerden daha düşük fiyatlar içeren kampanyalar yapması neticesinde yıkıcı fiyat iddiasıyla karşı karşıya kalmış olduğu ve ayrıca Türk Telekom ile TNet'ten oluşan ekonomik bütünlüğün, toptan genişbant internet erişim hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu, perakende genişbant internet 220 hizmetleri pazarında fiyat sıkıştırması yoluyla kötüye kullandığına, bu suretle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğine ilişkin 19.11.2008 tarih ve 08-65/1055-411 sayılı kararı da dikkate alındığında internet erişim hizmetleri pazarında başvuruya konu teşebbüsün aşırı fiyat teşkil edebilecek bir ihlalinin mevcut yapı itibarıyla söz konusu olmadığı sonucuna varılmıştır.

Başvuruya konu diğer iddia olan hizmet kalitesinin iyileştirilmemesi açısından ise; BTK'nın perakende kısmına yönelik olarak da hizmet kalitesi başta olmak üzere mevzuat çalışması içerisinde olduğu bilgisi ve internet hızı ve fiyatları konusunda ise Türkiye'nin diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında düşük bir seviyede olmadığı yolundaki ifadeleri dikkate alındığında anılan iddiaya ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun

230 çerçevesinde herhangi bir işlem tesis edilmesine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

**J.SONUÇ**

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