

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-2-236 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-04/36-16
Karar Tarihi : 12.01.2010

10

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Ali ARIÖZ, Özgür Can ÖZBEK, Hatice YAVUZ

20 **C. BAŞVURUDA** : - Tellcom İletişim Hizmetleri A.Ş.
BULUNAN Salih Tozan Sokak Karamancılar İş Merkezi No:18
34394 Esentepe-Şişli / İstanbul

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

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

30 **E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin kiralık devre ücretlerinde perakende seviyede verdiği fiyatların toptan tarife fiyatlarının altında olmasından dolayı rekabetin bozulduğu iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikayetçi firma, Tellcom Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. (Tellcom) tarafından gönderilen dilekçede;

- Tellcom'un, kurumsal müşterilerine şirkete ait fiber optik altyapısının olduğu güzergahlarda fiziksel kazılar ve fiber kablolama yaparak, altyapılarının olmadığı noktalarda ise mevcut Türk Telekom bakır/fiber altyapısını kullanarak data ve telekomünikasyon hizmeti verdiği,
- Fiber optik altyapılarının olduğu güzergahlarda, bu altyapılar üzerinden Metro Ethernet ve Kiralık Devre hizmetleri sağlayabildiği,
- 40 - Müşterileri Tellcom omurgasına bağlamak için kazı ve kablolama yapılması, bunun için de büyükşehir, ilçe ve alt kademe belediyelerden gerekli izinlerin alınmasının yanı sıra harç, teminat, irad ve geçiş hakkı bedellerinin ödenmesi gerektiği ve bu nedenle mevcut kanalları kullanılabilen hakim operatör Türk Telekom'a oranla firmanın metre başı maliyetinin 11 kat fazla olduğu,
- Projelendirme, izin, kazı ve kablolama süreçleri neticesinde müşteri bağlantı süresinin üç ayı bulabildiği ve bu toplam sürenin Türk Telekom için en fazla bir ay olması sebebiyle maliyet dezavantajına bir de süre dezavantajının

- eklendiği, mevcut kanalların diğer operatörler ile paylaşımına açılmamasının Türk Telekom'un lehinde olduğu,
- 50 – Tellcom tarafından kurumsal müşterilere en yoğun olarak önerilen hizmetlerin, kiralık devre, noktadan noktaya Metro Ethernet ve noktadan noktaya G.SHDSL ve MPLS VPN servisleri olduğu,
- Bu hizmetlerden G.SHDSL ve kiralık devre servisleri için Türk Telekom'a ait altyapının kullanılmasının bütün operatörler için bir zorunluluk olduğu,
- Türkiye genelindeki onbinden fazla santralde bulunan Türk Telekom'a ait TDM, PCM, G.SHDSL ve ADSL altyapılarını Türk Telekom toptan tarifelerinden faydalanarak ek servisler ile beraber müşterilerine sağladıkları,
- Tellcom'un da toptan tarifelerden faydalanarak, Veri Akış Erişimi (VAE) ve Yerel Ağın Paylaşımına Açılması (YAPA) yöntemleriyle, müşterilerine G.SHDSL
- 60 üzerinden çeşitli VPN ve internet servisleri hizmeti sağladığı,
- VAE üzerinden sağlanan G.SHDSL hizmeti önerilen ve Türk Telekom'un toptan tarifelerinden faydalanamayan müşterilerinden, Türk Telekom'un aynı ya da daha düşük fiyatlar ile G.SHDSL erişimi teklif ettiğine yönelik duyumlar aldıkları,
- Bu durumda, VAE'nin avantajının ortadan kalktığı ve Türk Telekom'un, kendileri ile girdiği rekabette aynı teknoloji çözümü için perakende müşterilerine kendilerine ve diğer yetkili işletmecilere verdiği toptan tarife fiyatlarının da altında teklif vererek yıkıcı fiyat uyguladığı,
- 70 – Türk Telekom'un bu uygulaması sonucunda, alternatif operatörlerin piyasadan çıkmaya zorlandığı ve söz konusu uygulamanın halihazırda Türk Telekom'un hakim konumda olduğu ve rekabet koşullarının olmadığı bir piyasada, piyasaya girişi imkansız hale getirdiği

belirtilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına, 11.05.2009 tarih ve 3329 sayı ile intikal eden başvuru ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu'nun konuya ilişkin 16.10.2009 tarih ve 7454 sayı ile intikal eden görüşü üzerine yapılan incelemeler neticesinde hazırlanan 21.10.2009 tarih ve 2009-2-236/İİ-09-ÜNÖ sayılı İlk İnceleme Raporu ve ekleri, 23.10.2009 tarih, REK.0.06.00.00-110/430 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-49

80 sayılı Kurul toplantısında ele alınmış ve önaraştırma açılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 05.01.2010 tarih ve 2009-2-236/ÖA-10-AA sayılı Önaraştırma Raporu 06.01.2010 tarih ve REK.0.06.00.00-110/7 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-04 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda; başvuruda yer verilen iddialara yönelik olarak, Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

90 I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

Şikayet konusuna yönelik olarak Tellcom'dan gelen ek belgeler 25.12.2009 tarih ve 9267 sayıyla Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

I.1. İlgili Ürün Pazarı

Yapılan başvuruda İnternet Servis Sağlayıcılar (İSS'ler) ve diğer altyapı İşletmecileri tarafından kurumsal kullanıcılara (geniş bant) veri iletim hizmeti üzere bakır kablo üzerinden sunulan G.SHDSL (Simetrik Sayısal Abone Hattı) ve fiber optik kablolar üzerinden sunulan Metro Ethernet, ATM, Frame Relay gibi hizmetlerdir.

100 Bu teknolojilerden hizmet verilebilmesi için İSS'ler ve diğer altyapı işletmecileri bu teknolojilerin kullanımı için gerekli bakır kablo ya da fiber optik altyapıyı kendileri inşa etmek ya da yukarıda zikredilen hizmetleri toptan seviyede Türk Telekom'dan almak durumundadırlar. Başvuru konusu da, yukarıda belirtilen hizmetlerin (özellikle Metro Ethernet ve G.SHDSL erişim hizmetinin) sunumunda BTK onayına tabi toptan erişim hizmetlerinin fiyatları ile perakende seviyede sunulan (ve etkin piyasa gücüne sahip işletmeci tarafından sunulmadığı sürece onaya tabi olmayan) hizmetlerin fiyatları arasında etkin bir işletmecinin faaliyet göstermesine izin veren bir marj bulunmadığı ve dolayısıyla fiyat sıkıştırması yapıldığı iddia edilmektedir.

110 Dolayısıyla, ilgili ürün pazarlarının toptan seviyede İSS'lere ve altyapı işletmecilerine sunulan internet erişim hizmeti de dahil veri iletim hizmeti pazarı ile perakende seviyede kurumsal kullanıcılara sunulan internet erişimi de dahil veri iletim hizmeti pazarı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

I.2. İlgili Coğrafi Pazar

Başvuru konusu toptan ve perakende veri iletim hizmetlerinin yurt genelinde aynı fiyatlara ve kullanım koşulları üzerinden verilmesi ve bu hizmetin verilebildiği yerlerde rekabet koşullarının homojen olması nedeniyle ilgili coğrafi pazar Türkiye olarak belirlenmiştir.

I.3. Yapılan İnceleme ve Değerlendirme

I.3.1. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Görüşü

120 Dosya konusu şikayete ilişkin olarak 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 7. maddesi gereğince 27.5.2009 tarih, 2144 sayılı yazı ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu (BTK)'dan konuya ilişkin görüşü talep edilmiştir. Konuya ilişkin BTK görüşünü ve talep edilen bilgileri içeren yazı 16.10.2009 tarih ve 7454 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

İlgili görüşte, şikayet konusuna ilişkin olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu tarafından alınan 16.09.2009 tarih ve 2009/DH-10/475 sayılı kararda:

- Türk Telekom'un perakende müşterilerine Kurum tarafından onaylanan tarifeler ile fiyat teklifi sunduğu,
- Mevcut yetkilendirmeler kapsamında Türk Telekom ve TTNET'in tarifelerinin aynı teklif içinde sunulmasını engelleyici nitelikte bir hüküm bulunmadığı,
- Türk Telekom ile TTNET arasında imzalanmış olan "Türk Telekomünikasyon A.Ş. ile TTNET arasındaki "ATM, Frame Relay, G.SHDSL, Metro Ethernet" İnternet Servislerine İlişkin Satış Sözleşmesi"ne istinaden Türk Telekom'un TTNET'in ATM, Frame Relay, G.SHDSL ve Metro Ethernet erişimi servislerinin satış ve pazarlamasını bireysel/kurumsal müşterilere yapıp yapamayacağı hususunun ise Rekabet Kurulu tarafından Türk Telekom'un özelleştirilmesi

sürecinde alınan 2.9.2004 tarih ve 04-57/797-M sayılı karar çerçevesinde değerlendirilmesinin yerinde olacağı

ifade edilmektedir.

140 **I.3.2. Değerlendirme**

Dosya konusu başvuruda özetle, Tellcom'un kendi fiber optik altyapısının bulunduğu güzergahlarda müşterilerine hizmet sağlayabilmek için Türk Telekom'a oranla metre başına 11 kat fazla maliyete katlandığı ve Türk Telekom'un perakende ve toptan kiralık devre ücretleri arasındaki marjı yok ederek yıkıcı fiyatlama ve rakiplerin pazar dışına itilmesine neden olduğu iddia edilmektedir.

Dosya konusu başvuru, iki temel husustan oluşmaktadır.

150 İlk husus Tellcom'un müşterilerine data ve telekomünikasyon hizmeti sağlarken kendisine ait fiber-optik altyapısının olduğu güzergahlarda fiziksel kazılar ve fiber kablolama yaparak; altyapısının olmadığı güzergahlarda ise mevcut Türk Telekom'un bakır/fiber altyapısını kullanarak hizmet sağladığı, fiber-optik altyapısının olduğu güzergahlarda müşterilerini şirket omurgasına bağlamak için yapacağı kazı ve kablolama için belediyelerden izinler alınarak harç, teminat, irad ve geçiş hakkı bedellerinin belediyelere ödenmesi gerektiği ve bu nedenle de belediye masrafları, kazı ve kablolama işçiliği gibi maliyetlerin Türk Telekom'a oranla metre başı maliyetlerini 11 kat artırdığı ve bu süreçlerin müşteri bağlantı süresini uzattığıdır.

160 İkinci husus ise, Türk Telekom'un perakende ve toptan kiralık devre ücretleri arasındaki marjı yok ederek yıkıcı fiyatlama yaptığı iddiasıdır. Bu kapsamda Tellcom, VAE (Veri Akış Erişimi) ve YAPA (Yerel Ağın Paylaşımına Açılması) yöntemleri ile müşterilerine G.SHDSL üzerinden çeşitli VPN ve internet hizmeti servislerini sağladığını belirtmekte, VAE üzerinden sağlanan uygun fiyatlı noktadan noktaya G.SHDSL hizmeti önerdikleri ve Türk Telekom'un toptan fiyatlarından yararlanamayan bazı müşterilerinden, Türk Telekom'un aynı fiyat seviyesinde veya daha düşük fiyatlar ile noktadan noktaya G.SHDSL erişimi teklif ettiğine dair duyurular aldıklarını ve bu şekilde rakiplerin piyasa dışına itilmeye çalışıldığını iddia etmektedir.

170 Tellcom'un altyapı maliyetlerine yönelik ilk iddiasına ilişkin olarak raportörlerce Türk Telekom'da yapılan yerinde inceleme ve müteakiben yetkililer ile yapılan görüşmede, Türk Telekom'un halihazırda herhangi bir noktaya hizmet sunmak için ihtiyaç duyacağı altyapısının mevcut olmaması halinde, diğer altyapı işletmecileri gibi yeni altyapı tesis etmesi gerektiği ve bu tesisat için katlanılan dışsal maliyetlerin (belediye izni, kazı maliyeti, vb.) diğer altyapı işletmecilerinin katlandıkları maliyetlerle aynı seviyede olduğu bilgisi edinilmiştir. Nitekim, Tellcom tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 25.12.2009 tarihinde giren belediye tarifelerini içeren belgelerde de belediyelerin farklı teşebbüslere farklı tarifeler uyguladığına ve bu şekilde Tellcom'un rakiplerine göre belediye ücretleri bakımından dezavantajlı duruma düştüğüne dair herhangi bir bilgi yer almamaktadır. Dolayısıyla, Tellcom'un metre başı maliyetlerinin ve müşteri bağlantı sürelerinin altyapı kurmasıyla ilişkili olduğu ve alt yapı kurmaya çalışan diğer işletmecilerin katlanacağı maliyetlerden ve bu işletmelerin müşteri bağlantı sürelerinden farklılaştıracak bir unsurun oluşmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

180 Türk Telekom'un yıkıcı fiyatlama yaptığına ilişkin ikinci iddiasına yönelik olarak yapılan değerlendirmeler ise aşağıda sunulmaktadır.

Türk Telekom'un etkin piyasa gücüne (EPG)'ye sahip işletmeci ilan edildiği tüm pazarlardaki tarifeleri, bu tarifeler üzerinden uygulanacak indirimler ve bu indirimlerin uygulanacağı şartlar BTK tarafından onaylanmaktadır. Bunun yanı sıra, Türk Telekom'un altyapı işletmecileri ile imzaladığı noktadan noktaya kiralık devre sunum sözleşmelerinin meri mevzuat uyarınca BTK'ya sunulduğu, aynı zamanda perakende kullanıcılar ile imzalanan kiralık devre tip sözleşmelerin de BTK'nın bilgisine sunulduğu da Türk Telekom tarafından ifade edilmiştir.

190 BTK'nın 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmî Gazete'de ilan edilen 21/2/2006 tarih ve 2006/DK-10/142 sayılı kararı ile:

“.....Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin perakende asgari kiralık hat grubuna ilişkin ilgili piyasada; perakende seviyede sunulan 2 Mbit/sn üzeri kiralık devrelere, uluslararası kiralık devrelere ve ulusal bazda kapasite sağlayan diğer kiralık devre hizmetlerine (ATM, F/R, Metro Ethernet, G.SHDSL vb.) ilişkin ilgili piyasa(lar)da; toptan kiralık hat omurga kısmına ilişkin ilgili piyasada; toptan kiralık hat sonlandırma kısmına ilişkin ilgili piyasada; toptan seviyede sunulan uluslararası kiralık devrelere ve ulusal bazda kapasite sağlayan diğer kiralık devre hizmetlerine ilişkin ilgili piyasa(lar)da Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci ...”

200 olduğu belirlenmiştir. Dolayısıyla, dosya kapsamında değerlendirilen ve Türk Telekom tarafından sunulan toptan ve perakende hizmetlerin tarifeleri ve bu hizmetlerin uygulanma yöntemlerine ilişkin hususlar, BTK tarafından ilgili Kurul kararları ile onaylanmıştır. Nitekim, BTK tarafından Türk Telekom'a gönderilen 15.02.2005 tarih ve B.61.TK.0.16.00.02/5304-3312 sayılı yazıda şikayet konusu pazarlara ilişkin toptan ve perakende tarifeler, söz konusu toptan tarifelerden faydalanma koşulları ve perakende satışlarda yapılacak indirim oranlarını BTK'nın onayladığı görülmektedir.

210 Türk Telekom'un kiralık devre toptan ve perakende fiyatları arasındaki marjı yok ederek yıkıcı fiyata yol açtığı iddiasına ilişkin Türk Telekom'un bu uygulamayı, %99,96 oranında hisse sahibi olduğu TTNNet A.Ş. (TTNet) vasıtasıyla yapması ihtimaline karşın TTNNet'te de raportörlerce yerinde inceleme yapılmıştır. Bilindiği üzere, TTNNet herhangi bir piyasada BTK tarafından EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmemiştir. Ayrıca, müşterilerine uyguladığı fiyatlar da onaylanmış tarifeye tabi değildir. Fakat Türk Telekom'un söz konusu piyasalara ilişkin TTNNet'e uygulaması gereken toptan tarifeler, Türk Telekom'un diğer tüm işletmecilere sunduğu toptan hizmet tarifeleri ile aynı olup BTK tarafından onaylanmaktadır. Bu çerçevede, TTNNet'in Türk Telekom'dan toptan alış tarifeleri değil, kendi perakende müşterilerine uyguladığı fiyatlar önem arz etmektedir. Bu çerçevede, TTNNet tarafından sunulan, şirkete ait ATM, G.SHDSL, Metro Ethernet ve Frame Relay tarifeleri incelenmiştir.

220 TTNNet, sundukları hizmetlerin fiyatının toptan seviyede Türk Telekom'dan alınan hizmet fiyatına belirli bir kar marjının eklenmesiyle belirlendiğini, bu fiyat belirlenirken müşterinin talep hacmine göre belli oranlarda indirim yapılmasını gündeme getirebildiğini, fakat verilen hizmet türü ne olursa olsun, Türk Telekom toptan satış fiyatının altında satış yapılmadığını ifade etmiştir. Bunun yanında, TTNNet tarafından örnek olarak sunulan G.SHDSL, Metro Ethernet ve ATM sözleşmelerinden hiçbirinde, Türk Telekom toptan tarifelerinin altında kalan bir fiyat üzerinden perakende müşteriler ile sözleşme imzalanmadığı görülmektedir. TTNNet tarafından verilen perakende hizmetlerin tarifelerinin, kendisinin Türk Telekom'dan toptan alış fiyatının altında belirlendiği herhangi bir sözleşmenin varlığı da tespit edilmemiştir. Bunun yanında, yapılan yerinde incelemelerde başvuru konusu iddiaları destekler nitelikte

- 230 herhangi bir belge veya bulgu elde edilememesi, şikayetçi tarafından şikayet konusuna ilişkin bilgi ve belge sunulmaması ve şikayet konusu yapılan hususlara ilişkin şikayetçinin kendisi tarafından verilen birtakım bilgilerin maddi hata ve yanlışlık içerdiğini önaraştırma süreci devam ederken bildirmesi nedenleriyle, TNet'in perakende satış fiyatları ile, bu hizmetleri sunmak için gerekli altyapıları/devreleri toptan bir şekilde Türk Telekom'dan alış fiyatları arasındaki marjın, TNet kadar etkin başka bir teşebbüsün (başka bir İSS'nin veya altyapı işletmecisinin) aynı pazarda kar elde etmesi ve uzun dönemde pazarda kalması için yeterli olup olmadığının analizinin yapılmasına gerek duyulmamıştır. Bu çerçevede; yukarıda yer verilen tespitlerin birlikte mevcudiyeti ışığında, Türk Telekom'un dosya konusu ilgili pazarlarda EPG olarak ilan edilmesi, toptan ve perakende seviyede uygulayacağı tarifelerin BTK onayına tabii olması; TNet'in müşterilerine uyguladığı fiyatların ise Türk Telekom'dan alınan toptan tarifelerin altında kaldığına dair herhangi bir bulgu bulunmaması nedenleriyle Türk Telekom'un yıkıcı fiyatlama yapmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

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