

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-2-330 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 12-03/96-35
Karar Tarihi : 26.01.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY,
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER : Ali ARIÖZ, Özgür Can ÖZBEK

**C. BAŞVURUDA
BULUNAN**

: - Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği (TELKODER)
Temsilcileri: Av. S. Murat ÇELİKTEN, Av. Gamze ÇELİKTEN,
Av. Aylin KUTLUGÜN
454. Sok. Ulusoy Plaza Kat:7 No:9/26-27 06520 Çukurambar
Çankaya/Ankara

**D. HAKKINDA İNCELEME
YAPILANLAR**

: - Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Turgut Özal Bulvarı 06103 Aydınlikevler/Ankara
- TTNET A.Ş.
Esentepe Mah. Salih Tozan Sok. No:16 Şişli/İstanbul

E. DOSYA KONUSU: TTNET A.Ş.'nin Türk Telekomünikasyon A.Ş. ile aynı alanda faaliyette bulunmasının rekabet ihlali yaratacağı ve TTNET A.Ş.'nin sabit telefon hizmet alımı ihalelerinde diğer işletmeciler tarafından teklif edilmesi mümkün olmayan fiyatlar verdiği iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Kurum kayıtlarına 13.09.2010 tarih ve 7123 sayı ile giren başvuruda özetle;

- TTNET A.Ş. (TTNET)'nin Rekabet Kurulunun 02.09.2004 tarih ve 04-57/797 sayılı görüşü çerçevesinde ayrı bir tüzel kişilik olarak kurulduğu,
- Rekabet Kurumunun Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)'nin özelleştirilmesine izin verilmesi açısından ayrı bir tüzel kişilik olmasını bir zorunluluk olarak gördüğü TTNET'in bugün itibarıyla Türk Telekom ile aynı alanda faaliyet göstermeyi amaçladığı,
- Bu durumun Türk Telekom'un özelleştirilmesi bakımından zorunlu görülen koşulların özüne aykırı bir durum yarattığı ve bu süreçteki zorunlu ayrıştırmanın fiilen etkisiz hale getirilmesi anlamını taşıdığı,
- Aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan Türk Telekom ve TTNET'in fiili durum neticesinde birbirinin alternatifi hale gelmesinin ekonomik bütünlüğün hâkim durumunu güçlendireceği, sektördeki kısıtlı rekabeti ortadan kaldıracığı ve ilgili pazarlarda ciddi ve telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğuracağı

belirtilmiş;

- Anılan şirketler hakkında soruşturma açılarak gerekli yaptırımların uygulanması,

- TTNET'in faaliyetlerini sürdürmesi halinde ilgili pazarlarda ciddi ve telafisi mümkün olmayacak zararların doğma ihtimalinin yüksek olması nedeniyle, anılan şirket hakkında internet servis sağlayıcılığı (İSS) dışındaki pazarlar bakımından geçici tedbirlerin alınması

50 talep edilmiştir.

Kurum kayıtlarına 13.09.2010 tarih ve 7124 sayı ile giren başvuruda ise, telekomünikasyon sektörünün tarihsel gelişimine, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun (BTK) sektörle ilgili yetkilerine ve TTNET'in ayrı bir tüzel kişilik olarak kurulmasına ilişkin bilgilere yer verilerek,

- TTNET'in ayrı bir tüzel kişilik olarak kurulmasıyla sağlanan ayrıştırmanın, Türk Telekom'un hem alt hem de üst pazarlarda faaliyet göstermesi nedeniyle ortaya çıkabilecek rekabet sorunları bakımından tek başına çözümleyici olamayacağı,
- Birçok pazarda etkin piyasa gücüne (EPG) sahip olan Türk Telekom ile hiçbir pazarda EPG olmayan bağlı ortaklığı TTNET'in tüketicinin gözünde bir bütün olarak algılanmasının aynı pazarlarda ruhsat sahibi olan pek çok teşebbüsün faaliyet göstermesini neredeyse imkânsız hale getirdiği,
- Türk Telekom'un şebekeye erişim sağlama yükümlülüğünü çeşitli yöntemlerle ertelemesinin ve erişimi zorlaştırmaya yönelik davranışlarının ve/veya TTNET'in perakende hizmet seviyesinde düşük fiyatlamalar şeklinde ortaya çıkan rekabet ihlallerinin sektörü ve sektörel yatırımı olumsuz yönde etkilediği,
- Türk Telekom özelleştirmesinden beş yıl sonra gelinen noktanın beklenen rekabetçi pazar yapısından uzakta olduğu,
- BTK'nın 2008 yılından bu yana TTNET'e verdiği ruhsatların sektördeki tüm faaliyetleri kapsayacak şekilde yaygınlaşması ve eksik pazar tanımlamaları nedeniyle pazarda ciddi zararlar doğuracak rekabet ihlallerinin yaşanabileceği,
- 70 – Açıklanan nedenlerle, önümüzdeki dönemde yoğun olarak görülmesi beklenen rekabet ihlallerine yönelik olarak arızı müdahalelerde bulunulması yerine Rekabet Kurumu tarafından sektöre ilişkin bir araştırma yapılarak, yapısal sorunların giderilmesi ve sektöre yönelik olarak yürütülen çalışmaların geliştirilmesi konusundaki tedbirlerin ortaya konulmasının büyük önem taşıdığı

80 ifade edilmiştir. Son olarak, 7123 sayı ile giren başvuruya ek niteliğinde gönderilen ve Kurum kayıtlarına 04.03.2011 tarih ve 1679 sayı ile intikal eden başvuruda sürece ilişkin bilgiler tekrar edilerek, 10.11.2010 tarih ve 10-71/1479-567 sayılı Kurul kararına değinilmiş ve TTNET'in çeşitli sabit telefon hizmeti ihalelerini alarak, bu alanda da faaliyet göstermeye başlaması hakkında elde edilen bilgiler sunulmuştur. Bu kapsamda, İstanbul ili Kadıköy Belediye Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen "Sesli İletişim (Telefon) Alımı" ihalesi ile yine aynı il Kartal Belediye Başkanlığı "Sabit Telefon Hizmet (STH) Alımı" ihalesi sonuçlarına yönelik bilgilere yer verilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 13.09.2010 tarih ve 7123-7124 sayı; 04.03.2011 tarih ve 1679 sayı ile intikal eden başvurular üzerine hazırlanan 09.08.2011 tarih ve 2011-2-330/İİ-11-151.İA sayılı İlk İnceleme Raporu 17.08.2011 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 11-45/1038-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan 19.01.2012 tarih ve 2010-2-330/ÖA-12-321.AA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

90 **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; anılan şirketler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı görüşüne yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. BTK Görüşleri

Konuyla ilgili ilk BTK görüşünde¹, yetkilendirme mevzuatı ve rekabet açısından değerlendirmelere yer verilmiştir.

100 Yetkilendirme mevzuatı açısından yapılan değerlendirmede 5809 sayılı Kanun'un "Yetkilendirme Usulü" başlıklı 9. maddesi hükümleri ile yetkilendirme rejiminin sınırlarının çizildiği belirtilmekte ve Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği'nde yer verilen hükümler hakkında bilgi verilmektedir. BTK'nın ilgili mevzuat çerçevesinde yaptığı değerlendirme sonucunda, başvuruda yer verilen hususların TTNET'in yetkilendirmesinin iptali için gerekçe oluşturmadığı ifade edilmektedir.

TTNET halihazırda BTK tarafından internet servis sağlayıcılığı hizmeti, altyapı işletmeciliği hizmeti (AİH), kablolu yayın hizmeti, sanal mobil şebeke hizmeti (SMŞH) ve sabit telefon hizmeti (STH) sunmak üzere yetkilendirmiş bulunmaktadır. Türk Telekom² ise BTK ile yapmış olduğu imtiyaz sözleşmesi gereği olarak sahip olunan sabit telefon altyapısı ve bunun üzerinden sunulan sabit telefon hizmeti dışında, internet servis sağlayıcılığı hizmeti, kablolu yayın hizmeti ve sanal mobil şebeke hizmeti sunmamaktadır.

110 STH yetkilendirmesini 07.08.2008 tarihinde alan TTNET'in, bu alandaki faaliyetlerine 2010 yılının üçüncü çeyreğinde başladığı BTK görüşünde yer almaktadır. Buna göre, üçüncü çeyrekte, TTNET sahip olduğu 1096 aboneden toplam 23.548 TL gelir elde etmiştir. Bu veriler, TTNET'in ilgili pazardaki payının %0,02 olduğuna işaret etmektedir. Türk Telekom'un ilgili pazardaki payı ise %91,76'dır.

Türk Telekom'un ve TTNET'in birlikte faaliyet gösterebileceği diğer bir pazar olan AİH pazarında TTNET'in hâlihazırda bir faaliyeti bulunmadığı, ayrıca SMŞH lisansı alan diğer işletmeciler gibi TTNET'in bu alanda da henüz faaliyete geçmediği BTK görüşünden anlaşılmaktadır.

Buna karşın TTNET'in, Avea ile gelir paylaşımı ortaklığı ile kurulan "TTNET Mobil" markasıyla hizmete başladığı, ancak yararlanan abone sayısının çok düşük olduğu da görüşte belirtilmektedir.

120 Anılan görüşte, sektör araştırmaları bakımından BTK tarafından sabit telefon hizmetleri piyasasına ilişkin olarak, 2009 ve 2010 yıllarında piyasa analizlerinin gerçekleştirildiği ve Türk Telekom'a çeşitli yükümlülükler getirildiği; bununla birlikte, BTK tarafından yapılan düzenlemelerin rekabetçi piyasa yapısının oluşması üzerine etkilerinin incelendiği ve gerek görülmesi halinde yapılan düzenlemelerin revize edilebildiği veya yeni düzenlemelerin yapılmasının gündeme gelebildiği belirtilmektedir.

130 Sonuç olarak anılan görüşte; söz konusu mevzuat hükümleri, işletmecilerin almış oldukları yetkiler ve işletmecilerin birlikte faaliyet gösterdikleri piyasalardaki pazar payları ile TTNET'in yetkilendirme aldığı pazarlar dikkate alınarak, gerek görülmesi halinde BTK tarafından düzenleyici tedbirlerin alınabileceği, mevcut durum itibarıyla yetkilendirme iptalini gerektirecek bir durumun bulunmadığı ifade edilmektedir.

¹ Dosya konusu başvurularla ilgili olarak 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 7. maddesinin 2. fıkrası uyarınca 29.09.2010 tarih, 1035 ve 1036 sayılılarıyla BTK görüşü talep edilmiştir. BTK görüşü 04.02.2011 tarih ve 974 sayılı Kurum kayıtlarına girmiştir.

² BTK görüşünün verildiği tarih itibarıyla, Türk Telekom perakende internet erişim hizmeti vermemektedir.

BTK'nın ikinci görüşünde³ ise; Türk Telekom'a getirilen yükümlülükler bir tablo olarak sunulmuş, TTNET'in yetkilendirildiği alanlar sayılmış ve anılan iddialara ilişkin olarak "TELKODER'in başvurusunda yer verdiği Kadıköy Belediye Başkanlığı sabit telefon hizmeti alım ihalesinde TTNET tarafından verilen teklifin, ilgili Belediye Başkanlığınca öngörülen görüşme süreleri ve teklifin verildiği tarihte geçerli olan arabağlantı ücret tarifeleri dikkate alınarak hesaplanan ve sadece çağrı başlatma ve sonlandırma maliyetlerini içeren maliyetlerden daha düşük olduğu" sonucuna ulaşılmıştır.

I.2. Telekomünikasyon Sektörünün Yapısal Sorunlarının Giderilmesi ve Sektör Araştırması Yapılması Talepleri

- 140 TTNET tarafından verilen perakende seviyede internet hizmetinin aynı zamanda Türk Telekom tarafından da sunulmasına ilişkin olarak menfi tespit belgesi verilmesi talebinin değerlendirildiği 10.11.2010 tarih ve 10-71/1479-567 sayılı Kurulumuz kararında, söz konusu işlemin 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Anılan karar birebir aynı pazarları ve aynı konuyu kapsamamakla birlikte, TTNET'in ve Türk Telekom'un BTK yetkilendirmesi dâhilinde aynı alanlarda faaliyet göstermesinin 4054 sayılı Kanun'a aykırı olup olmadığını değerlendirmesi açısından mevcut dosya için yol gösterici niteliğe sahiptir. Dolayısıyla, gerek anılan Kurul kararı gerekse BTK görüşü dikkate alındığında, TTNET'in Türk Telekom ile aynı alanda/pazarda faaliyette bulunmasına yönelik şikayetin 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığı kanaatine varılmıştır.
- 150 Öte yandan, başvurularda Rekabet Kurumundan sektöre arızı müdahale etmesi yerine sektöre yönelik bir inceleme yürüterek sorunlara yapısal çözümler getirmesi talep edilmektedir. Söz konusu başvuruya ilişkin talepleri de kapsayacak şekilde, elektronik haberleşme sektöründe düzenleme ve denetleme yoluyla etkin rekabetin tesisi amacıyla 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu çıkarılmış olup, anılan Kanun'un görev ve yetkilere ilişkin 6(a) maddesinde ise "*Elektronik haberleşme sektöründe; ... rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı uygulamaların giderilmesine yönelik düzenlemeleri yapmak, bu amaçla ilgili pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere ve gerekli hallerde diğer işletmecilere yükümlülükler getirmek ve mevzuatın öngördüğü tedbirleri almak...*" BTK'nın görevleri arasında sayılmaktadır. Bu bağlamda, anılan talebin de 4054
- 160 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

I.3. STH Hizmeti ve İhaleler

Önaraştırma sürecinde TTNET tarafından STH ihalelerinde diğer işletmeciler tarafından verilmesi mümkün olmayan teklifler verilmesi hususu da incelenmiştir. STH hizmeti BTK tarafından "*teknoloji sınırlaması olmaksızın sabit karasal telefon şebekesi üzerinden kullanıcılara/abonelere temel ve katma değerli telefon hizmetlerinin sunulması*" olarak tanımlanmaktadır.

- TTNET, BTK düzenlemeleri çerçevesinde sahip olduğu STH yetkilendirmesi kapsamında A Tipi (Taşıyıcı Ön Seçimi) ve VoIP hizmetlerini 2010 yılından beri bireysel ve kurumsal müşterilere sunmaktadır. A tipi telefon hizmetinde abone, mevcut PSTN numarası ve kullanıcı cihazları ile hizmet almaya devam etmektedir. Abonenin sahip olduğu PSTN hattından dolayı ödeyeceği sabit ücret Türk Telekom tarafından faturalandırılmakla birlikte, bu hat üzerinden yapılan çağrılar önceden seçilen işletmeciye arabağlantı noktaları aracılığıyla yine Türk Telekom tarafından aktarılmaktadır. Abonenin başlattığı çağrının arabağlantı noktasına kadar Türk Telekom tarafından taşınması işlemi çağrı başlatma; çağrının işletmeci tarafından analiz edilmesi ve sonlandırılacağı yöne göre ilgili işletmeciye
- 170

³ Kurum kayıtlarına 04.03.2011 tarih ve 1679 sayı ile giren ek bilgilere ilişkin olarak 11.03.2011 tarih ve 265 sayılı yazı ile yeniden BTK'dan talep edilen görüş, 26.07.2011 tarih ve 5425 sayı ile Kurum kayıtlarına girmiştir.

180 en yakın arabağlantı noktasından iletilmesi ise çağrı sonlandırma adını almaktadır. Hizmeti veren işletmeci çağrı başlatma ücretini Türk Telekom'a, çağrı sonlandırma ücretini ise yurtdışı, mobil veya sabit telefon işletmecilerinden herhangi birine ödemektedir. Çağrı sonlandırılacak işletmeci ile doğrudan arabağlantı anlaşması olmaması durumunda çağrılar, transitlik hizmeti alınan başka bir işletmeci üzerinden de ilgili işletmeciye ulaştırılabilmektedir. Bu durumda transitlik ücreti ek bir maliyet kalemi oluşturmaktadır.

Mevcut dosya kapsamında incelenen iki ihale de A tipi telefon hizmeti ihalesidir. TTNET tarafından sunulan bilgilere göre, kamu ihalelerinde A tipi hizmetin tercih edilmesinin sebepleri; ek bir cihaza ihtiyaç duyulmaması, müşterilerin kendi telefon santralinde herhangi bir yatırım ve değişiklik yapmadan çağrı başlatma kolaylığı, mevcut telefon numaralarının kullanılabilmesi ve uygun tarifeler olarak sıralanmaktadır.

190 VoIP telefon hizmeti ise çağrı sonlandırma açısından A tipi telefon hizmetinden herhangi bir farklılık göstermemekle birlikte, bu kapsamda çağrı başlatma, internet erişimi üzerinden İnternet Protokolü (IP) kullanılarak yapılmaktadır. Bu nedenle, bireysel aboneler için VoIP destekli cihaza, kurumsal aboneler için data hattı ile Customer Premises Equipment (CPE) cihazına gereksinim duyulmaktadır. Bu hizmet kapsamında çağrı başlatma bir maliyet kalemi oluşturmamaktadır. Her iki hizmetin sağlanmasında oluşan maliyet kalemleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: A Tipi ve VoIP Hizmeti Maliyet Kalemleri Karşılaştırması

TTNET STH Hizmeti Maliyet Kalemleri	A Tipi	VoIP
Çağrı Başlatma	√	X
Çağrı Sonlandırma	√	√
Transitlik (<i>Turkcell ve Yurtdışı</i>)	√	√
Cihaz, Kurulum ve Sökme Maliyeti	X	√ (<i>Opsiyonel</i>)
Data Hattı, Kurulum	X	√ (<i>Opsiyonel</i>)
OPEX + CAPEX	√	√

2011 yılı Kasım sonu itibarıyla bir adet A tipi kurumsal müşterisi ve on bir adet VoIP büyük kurumsal müşterisi bulunan TTNET'in, Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre beyan edilmiş 2010 yılına ait toplam gelirleri içinde STH gelirlerinin payı %(.), 2011 Kasım sonu itibarıyla aynı pay %(.) olarak gerçekleşmiştir.

1.3.1. Başvurusu Konusu İhaleler

200 Önaraştırma sürecinde yapılan incelemenin temelini, başvuruda iletilen iki ihale ve bu ihalelerde verilen teklifler oluşturmaktadır. Bu ihalelerin ilki, İstanbul ili Kadıköy Belediye Başkanlığı'nca açılan 2010/28072 ihale kayıt numaralı ve 05.04.2010 tarihinde gerçekleştirilen "Sesli İletişim (Telefon) Hizmet Alımı" ihalesi; diğeri ise İstanbul ili Kartal Belediye Başkanlığı'nca açılan 2010/91229 ihale kayıt numaralı ve 19.07.2010 tarihinde gerçekleştirilen "Sabit Telefon Hizmet Alımı" ihalesidir. Her iki ihale sırasıyla 50.781 TL ve 24.733 TL'lik tekliflerle TTNET tarafından kazanılmıştır. Yapılan başvuruda bu bedellerin sektörde faaliyet gösteren diğeri işletmeciler tarafından teklif edilmelerinin mümkün olmadığı belirtilmektedir. Rekabet hukuku değerlendirmeleri bakımından, iddiaların bir ihlal niteliği kazanabilmesi için verilen teklifin, ihale konusu hizmetin verilebilmesi için katlanılacak maliyetin altında kalması, literatürdeki adıyla ortada yıkıcı bir fiyatlamamanın olması gerekmektedir.

1.3.1.1. Kadıköy İhalesi

İhalenin teknik şartnamesinde 01.05.2010 ve 31.12.2010 tarihleri arasında yapılması muhtemel görüşme süreleri; şehiriçi görüşme süresi 710.000 dakika, şehirlerarası görüşme süresi 22.000 dakika, mobil işletmecilerle görüşme süresi 355.000 dakika ve milletlerarası görüşme süresi 875 dakika olarak belirlenmiştir.

İhale şartnamesinde yer alan süreler söz konusu ihalede TTNET tarafından verilen teklifin, hizmetin sağlanması için ortaya çıkacak maliyetin altında olup olmadığının tespitinde temel girdi niteliğindedir. Buna göre ihale dönemindeki referans arabağlantı teklifleri kapsamında belirlenen ücretler baz alınarak dakika başına oluşan maliyetin hesaplanması mümkündür. 26.07.2011 tarihli BTK görüşünde de bu yöntemden hareket edilerek bahse konu ihaleye ilişkin bir değerlendirme yapılmış ve aşağıdaki hususlar göz önüne alınmıştır:

- Şehir içi ve şehirlerarası aramalarda çağrı başlatma ücreti Türk Telekom'un alan içi ücreti (1,71 kr/dk) üzerinden hesaplanmıştır. Çağrı sonlandırma ücretleri ise şehir içi aramalar için alan içi ücret üzerinden, şehirlerarası aramalar için alan dışı ücret üzerinden hesaplanmıştır. Şehir içi ve şehirlerarası aramalarda KDV ve ÖV sırasıyla %18 ve %15'tir.
- Mobil işletmecilere doğru yapılan aramalarda çağrı başlatma ücreti Türk Telekom'un alan içi ücreti üzerinden, çağrı sonlandırma ücretleri her üç mobil işletmecinin çağrı sonlandırma ücretlerinin ortalaması olan 3,35 kr/dk hesaplanmış, mobilde sonlandırılacak çağrılarının her üç işletmeciye eşit miktarda gideceği varsayılmıştır.
- Milletlerarası aramaların diğer arama sürelerine göre çok az olduğu dikkate alınarak maliyet hesabının dışında tutulmuştur.

Bu hususlar dikkate alınarak BTK tarafından yapılan maliyet hesabı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 2- BTK Tarafından Yapılan Maliyet Hesabı (Kadıköy Belediyesi)

	İhale Kapsamında Taahhüt Edilen Dakika	Çağrı Başlatma Ücreti (kr/dk)	Çağrı Sonlandırma Ücreti (kr/dk)	ÖV ve KDV dahil Ücretlerin Dakika Ücretlerine Yansımaları (kr/dk)	Toplam Çağrı Başlatma ve Sonlandırma Maliyeti (TL)
Şehir içi	710.000	1,71	1,71	4,55	32.295
Şehirlerarası	22.000	1,71	2,24	5,25	1.156
Mobil	355.000	1,71	3,35	7,07	25.097
Milletlerarası	875	1,71			
Toplam					58.548

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, Kadıköy Belediye Başkanlığı tarafından belirtilen tahmini görüşme süreleri üzerinden hesaplanan sadece çağrı başlatma ve sonlandırmayı içeren maliyet BTK tarafından 58.548 TL olarak hesaplanmış, TTNET bahse konu ihaleyi 50.781 TL'lik teklifle kazanmıştır.

Bu çerçevede, 03.01.2012 tarihinde raportörlerce TTNET'te yapılan yerinde incelemede Kadıköy Belediye Başkanlığı ihalesi öncesinde hazırlandığı anlaşılan bir çalışma tespit edilmiştir. Çalışmada 50.781,25 TL'lik teklifin bileşenleri görülmekte ve dikkat çeken iki önemli husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki, çalışmanın aylık bazda kârlı görünmesi (aylık gelir (.....) TL, aylık maliyet (.....) TL olarak hesaplanmaktadır), ikincisi ise maliyetlerin hesaplanmasında çağrı başlatma ücretinin 0,36 kuruş olarak hesaplara dahil edilmesidir. Bir başka deyişle, başvuruda ifade edildiğinin aksine verilen teklif belli bir kâr marjı barındırmakta ancak teklifin hazırlanma tarihi itibarıyla teşebbüs tarafından bilinmesi mümkün olmayan bir parametre hesaba girmiş görünmektedir. Zira alan içi arabağlantı ücretlerinin 0,34 kuruş düzeyine inmesi ancak 05.05.2010 tarih ve DK-07-273 sayılı BTK kararından sonra mümkün olabilmiş, incelemeye konu ihale ise 05.04.2010 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Aşağıdaki tabloda arabağlantı tarifeleri ve bu tarifelere izin veren BTK kararları gösterilmiştir.

Tablo 3- Türk Telekom Arabağlantı Tarifeleri ve Bu Tarifelere Esas BTK Kararları

Tarih Aralığı	Alan İçi (kr/dk)	Alan Dışı (kr/dk)	İlgili BTK Kararı
01.05.2010 öncesi	1,71	2,24	10.02.2010 tarih DK-07-88 sayı
01.05- 31.12.2010	0,34	0,45	05.05.2010 tarih DK-07-273 sayı
01.01- 31.03.2011	0,17	0,22	30.12.2010 tarih DK-07-725 sayı
01.04- 31.12.2011	0,17	0,22	24.03.2011 tarih DK-07-146 sayı
01.01- 31.12.2010	0,17	0,22	21.12.2011 tarih DK-07-657 sayı

260 Çağrı başlatma ücretinin 0,36 kuruş olarak hesaplamaya dâhil edilmesine ilişkin açıklama istenilen TTNET gönderdiği yazıda, yukarıda aktarılan belgenin ihalenin kazanılmasının ardından hazırlandığını ve rakiplerin fiyatlarının da karşılaştırılmasıyla yapılan bir çalışmaya ilişkin olduğunu ifade etmiştir. Aynı yazıda, Kadıköy ihalesinde verilecek teklifle ilgili olarak 25.03.2010 tarihinde bir çalışma yapıldığı ve (.....) TL'lik bir teklif hazırlandığı da iddia edilmektedir. Bununla birlikte, Mayıs-Aralık 2010 dönemini kapsayan ihalenin STH yetkilendirmesi kapsamında A tipi telefon hizmetinin TTNET'e önemli bir deneyim sağlayacağı, TTNET olarak "İř Bitirme Belgesi"ne sahip olunmasının diğer kamu ihalelerine girmeyi mümkün kılacağı hususları dikkate alınarak teklifin gözden geçirildiği ve daha rekabetçi bir teklifin ihalede verildiği de yazıda belirtilmektedir.

1.3.1.2 Kartal İhalesi

270 19.07.2010 tarihinde yapılan ihalenin teknik şartnamesinde 09.08.2010 ve 31.12.2010 tarihleri arasında yapılması muhtemel görüşme süreleri olarak, şehiriçi görüşme süresi 450.000 dakika, şehirlerarası görüşme süresi 17.000 dakika, mobil işletmecilerle görüşme süresi 100.000 dakika ve milletlerarası görüşme süresi 800 dakika olarak belirlenmiştir.

Kadıköy ihalesindeki değerlendirmede geçerli aynı hususlar çerçevesinde BTK tarafından yapılan inceleme sonucunda ortaya çıkan maliyet tablosu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 4- BTK Tarafından Yapılan Maliyet Hesabı (Kartal Belediyesi)

	İhale Kapsamında Taahhüt Edilen Dakika	Çağrı Başlatma Ücreti (kr/dk)	Çağrı Sonlandırma Ücreti (kr/dk)	ÖİV ve KDV dahil Ücretlerin Dakika Ücretlerine Yansımaları (kr/dk)	Toplam Çağrı Başlatma ve Sonlandırma Maliyeti (TL)
Şehiriçi	450.000	1,71	1,71	4,55	20.469
Şehirlerarası	17.000	1,71	2,24	5,25	893
Mobil	100.000	1,71	3,35	7,07	7.070
Milletlerarası	800	1,71			
Toplam					28.431

280 Kartal Belediye Başkanlığı ihalesi, TTNET tarafından 24.733 TL'lik maliyet altında bir rakamla kazanılmıştır. Ancak ihale 05.05.2010 tarihli ve DK-07-273 sayılı BTK kararı ile onaylanan kampanya sonrasında yapıldığından çağrı başlatma ücreti olarak 0,34 kr/dk'nın dikkate alınması gerekmektedir. Nitekim, bu husus BTK tarafından da değerlendirilerek, ihale şartnamesinde verilen süreler için hesaplanan maliyet 18.100 TL olarak ortaya çıkmış ve bu durumda da verilen teklifin maliyetin altında kalmadığı anlaşılmıştır.

1.4. Değerlendirme

290 Başvuruda yer alan iddialar rekabet hukuku değerlendirmeleri çerçevesinde "yıkıcı fiyatlama" olarak nitelenen ihlalin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitini gerektirmektedir. Yıkıcı fiyatın, üzerinde anlaşma sağlanan genel kabul görmüş bir tanımla birlikte, bu kavram rekabetin ortadan kaldırılmadığı veya en azından kısıtlanmadığı durumda, kârlı olmayan fiyat olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanıma göre ise teşebbüsün kısa dönemde düşük fiyat, orta ve uzun dönemde ise daha yüksek fiyat uygulayarak rakiplerini pazar dışına itmesi şeklinde uyguladığı stratejiler yıkıcı fiyat olarak adlandırılmaktadır. Zira kısa dönemde düşük fiyatlardan dolayı katlanılmak zorunda kalınan zararlar, orta ve uzun dönemde fiyatların artırılması yoluyla telafi edilebilecektir.

Yıkıcı fiyat uygulamasında ortaya konulması gereken temel unsurlar;

- hakim durumun varlığı,
- hakim durumdaki teşebbüsün fiyatlarının maliyetlerinin altında olup olmadığı,
- hakim durumdaki teşebbüsün yıkıcı fiyat uygulamadaki amacı,
- stratejinin başarıyla sonuçlanmasının ardından hasat imkânının ne ölçüde mümkün olduğu

300 olarak sıralanabilir. Önaraştırma kapsamında TTNET'in ihaleler için verdiği fiyatların maliyetlerinin altında olup olmadığı hususu incelenmiştir. Buna göre Kadıköy ve Kartal Belediyeleri tarafından düzenlenen ihaleler öncesinde teşebbüs tarafından sunulan tekliflerden Kartal Belediye Başkanlığı teklifinin ihale öncesi bütün katılımcılar tarafından bilinebilecek bilgi seti çerçevesinde kârlı olduğu anlaşılmaktadır. Kadıköy Belediye Başkanlığı ihalesi teklifi ise ihale öncesi mevcut arabağlantı tarifeleri kapsamında negatif kâr marjı içermektedir. Ekonomik açıdan teşebbüsü zarara uğratacak bu uygulamanın amacı TTNET tarafından "STH yetkilendirmesi kapsamında A Tipi telefon hizmetinin TTNET açısından önemli bir deneyim sağlayacak olması ve TTNET olarak "İş Bitirme Belgesi"ne sahip olunması ve bu belge sayesinde diğer kamu ihalelerine girmenin mümkün kılınması" şeklindeki gerekçelerle izah edilmiştir. Kadıköy Belediye Başkanlığı'nın 2011 yılında açmış olduğu sabit telefon hizmeti ihalesi de TTNET tarafından kazanılmıştır. 310 Hâlihazırda her iki ihale dönemi de sonlanmış olduğundan bu hizmetler kapsamında gerçekleşme değerlerinin ve verilen hizmetin kârlı olup olmadığının değerlendirilebilmesi mümkündür. Aşağıdaki tablolarda, 2010 ve 2011 yıllarında yapılan Kadıköy Belediye Başkanlığı ve 2010 yılında yapılan Kartal Belediye Başkanlığı ihalelerinde varsayılan ve gerçekleşen konuşma süreleri, maliyet ve gelir değerleri gösterilmektedir.

Tablo 5- Kadıköy Belediyesi İhaleleri Tahmin ve Gerçekleşme Değerleri

Kadıköy Belediyesi		2010	2011	Toplam
Trafik (Dk)	Varsayılan	(.....)	(.....)	(.....)
	Gerçekleşen	(.....)	(.....)	(.....)
Maliyet (TL)	Varsayılan	(.....)	(.....)	(.....)
	Gerçekleşen	(.....)	(.....)	(.....)
Gelir (Vergi hariç TL)	Varsayılan	(.....)	(.....)	(.....)
	Gerçekleşen	(.....)	(.....)	(.....)
Marj (%)	Varsayılan	(.....)	(.....)	(.....)
	Gerçekleşen	(.....)	(.....)	(.....)

Tablo 6- Kartal Belediyesi İhaleleri Tahmin ve Gerçekleşme Değerleri

Kartal Belediyesi		2010
Trafik (Dk)	Varsayılan	(.....)
	Gerçekleşen	(.....)
Maliyet (TL)	Varsayılan	(.....)
	Gerçekleşen	(.....)
Gelir (Vergi hariç TL)	Varsayılan	(.....)
	Gerçekleşen	(.....)
Marj (%)	Varsayılan	(.....)
	Gerçekleşen	(.....)

320 Tablo 6 ve 7 incelendiğinde, her iki belediyeye verilen hizmet sonucunda elde edilen gelirin gerçekleşen maliyetin üzerinde olduğu görülmektedir. TTNET'ten istenilen ve aşağıda sunulan STH hizmetini alan abone sayısı ve bu abonelerin dağılımına ilişkin bilgiler de bu ihalelerin pazar üzerindeki etkisini göstermek bakımından önemlidir.

Tablo 7- TTNET'ten STH Hizmeti Alan Abonelerin Hizmet Bazında Dağılımı

TTNET STH Hizmeti - Abone Sayısı	Oca.10	Ara.10	Oca.11	Kas.11
A Tipi (Bireysel)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
A Tipi (Kurumsal)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VoIP (Bireysel ve KOBİ)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VoIP (Büyük Kurumsal)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TTNET STH Hizmeti - Abone Dağılımı (%)	Oca.10	Ara.10	Oca.11	Kas.11
Bireysel ve KOBİ	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Kurumsal	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TTNET STH Hizmeti - Kurumsal Müşteri Sayısı	Oca.10	Ara.10	Oca.11	Kas.11
A Tipi (Kurumsal)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VoIP (Büyük Kurumsal)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Bu çerçevede, TTNET'in A tipi kurumsal müşteri sayısının 2011 yılı Kasım ayı itibarıyla (.....), STH hizmetinin bir başka sunulma türü olan VoIP hizmeti bakımından ise kurumsal müşteri sayısının (.....) olduğu dikkate alınarak, TTNET tarafından sunulan tekliflerin pazarda önemli bir sonuç doğurmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

- 330 Başvuru konusu ihaleler sonucu elde edilen gelirin, ihale konusu hizmetin sunulması için katlanılan maliyetlerden fazla olduğu ve rekabet ihlalinde bulunduğu iddia edilen teşebbüsün ilgili hizmeti verdiği kurumsal müşteri sayısında bir artış yaşanmadığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, TTNET ve Türk Telekom ekonomik bütünlüğünün, STH pazarında faal diğer teşebbüslerin faaliyetlerini zorlaştırmak ve onları bu pazardan çıkarmak amacıyla, öncelikle bu firmaların da girdiği ihalelerde maliyetin altında fiyatlamaya yapmak ve firmaların pazarı terk etmesi durumunda önceki maliyet-altı fiyatlamadan kaynaklı zararlarını tazmin edecek şekilde fiyatlar sunmak gibi bir strateji içerisinde olmadıkları anlaşılmıştır.

J. SONUÇ

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