

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2016-2-45 (Soruşturma)
Karar Sayısı : 18-42/670-329
Karar Tarihi : 08.11.2018

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Bülent GÖKDEMİR, Neyzar ÜNÜBOL, Emircan AKSAKAL,
Betül AYHAN

C. BAŞVURUDA

BULUNANLAR : - Teknoklas İletişim Telekomünikasyon San. ve Tic. Ltd. Şti.
Yenibosna Merkez Mah. Ladin Sok. Terziler Sit. No: 320
Kat:3 Yenibosna, Bahçelievler/İSTANBUL
- Posta Güvercini Bilişim ve İletişim Hizmetleri A.Ş.
Temsilcileri: Av.Fatma GÖZLÜKAYA ANGI, Cengiz SOYSAL
Limonluk Mah. İnönü Blv. No:177 D:3 Yenişehir/MERSİN

D. HAKKINDA SORUŞTURMA

YAPILANLAR :- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.
Aydınevler Mah. İnönü Cad. No: 20 Küçükyalı Plaza Park
34854 Maltepe/İSTANBUL
- Vodafone Telekomünikasyon A.Ş.
Temsilcileri: Av. Prof. Dr. İsmail Yılmaz ASLAN,
Av. Orhan ÜNAL
Gazi Umur Paşa Sok., Bimar Plaza, No: 38/8 Balmumcu,
Beşiktaş / İSTANBUL
- TT Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş.
Gayrettepe Mah. Yıldız Posta Cad. No:40 Gayrettepe,
Beşiktaş/İSTANBUL

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş., Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. ve TT Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin toplu kısa mesaj ihalelerinde kısa mesaj sonlandırma ücretlerinin altında teklifler vererek rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 09.09.2016 tarih ve 5384 sayı ile giren ve Teknoklas İletişim Telekomünikasyon San. ve Tic. Ltd. Şti. (TEKNOKLAS) tarafından yapılan başvuruda özetle;

- TEKNOKLAS'ın Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumunun (BTK) sanal mobil şebeke hizmeti (SMŞH) ve sabit telefon hizmeti (STH) işletmecisi lisanslarına sahip olduğu ve bu piyasalarda faaliyet gösterdiği,
- TEKNOKLAS'ın Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (TURKCELL), Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (VODAFONE) ve TT Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş. (TT MOBİL) ile arabağlantı sözleşmeleri akdettiği,

- TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL'in bahsi geçen sözleşmelerde belirtilen sonlandırma ücretlerinin altında fiyatlarla son kullanıcılara teklif sunduğu, bu fiyat politikasının TEKNOKLAS ve diğer operatörlere rekabet imkanı tanımadığı, TEKNOKLAS'ın piyasada kalmasının zorlaştığı

yönündeki iddiaların 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) merkezinde değerlendirilmesi talep edilmektedir.

- (3) Bunun yanı sıra, soruşturma süreci devam ederken Posta Güvercini Bilişim ve İletişim A.Ş. (POSTA GÜVERCİNİ) tarafından yapılan ve Kurum kayıtlarına 09.03.2018 tarih ve 2011 sayı ile intikal eden şikayet başvurusunda¹;

- Figen Yazılım Evi Ticaret Ltd. Şti.'nin (FİGENSOFT) toplu SMS (*short message service*) hizmetleri pazarında üç mobil işletmecinin (TURKCELL, TÜRK TELEKOMÜNİKASYON A.Ş. [TÜRK TELEKOM] ve VODAFONE) çözüm ortağı statüsünde hizmet verdiği, aynı zamanda grup şirketi olan ve STH alanında faaliyet gösteren POSTA GÜVERCİNİ ile kendi adına toplu SMS hizmetleri alanında çalıştığı,
- Bir STH işletmecisinin perakende toplu SMS hizmeti (alt pazar) verebilmesi için, söz konusu üç mobil şebeke operatöründen toptan SMS sonlandırma hizmeti (üst pazar) almasının zorunlu olduğu, dolayısıyla bu hizmetin zorunlu bir girdi olduğu ve bunun için ödenen ücretin de zorunlu bir maliyet kalemini oluşturduğu,
- Anılan üç mobil şebeke operatörünün hem üst hem alt pazarda faaliyet gösterdiği ve üst pazarda hakim durumda bulunduğu, bu firmaların alt pazarda verdikleri perakende toplu SMS hizmet bedellerinin kimi zaman yıkıcı fiyat seviyesinde maliyetin altında ve rakipler için marj sıkışmasına sebep olacak seviyede gerçekleştiği, bu pazarın teknoloji piyasası olma özelliği de dikkate alınarak yapılacak bir analizde pazarda şikayet edilen firmalarca uygulanan fiyatların fiyat sıkıştırmasına neden olduğunun görüleceği,
- Rekabet hukuku açısından, yıkıcı fiyat veya fiyat sıkıştırması gibi uygulamaların, tüketiciler kısa dönemde düşük fiyatlardan yararlansalar da, pazarda rekabet karşısı etkiler doğuracağı veya rekabetin gelişmesini engellemesi durumunda uzun dönemde tüketici refahını olumsuz etkileyeceği,
- BTK kararı² ile 2013 yılı Temmuz ayından itibaren geçerli olmak üzere SMS arabağlantı ücretlerinin TURKCELL ve VODAFONE için 0,0043 TL, TÜRK TELEKOM için 0,0047 TL olarak belirlendiği, adı geçen teşebbüslerin 2017 yılına ilişkin olarak BTK tarafından açıklanan son pazar payları dikkate alındığında ortalama arabağlantı ücretinin 0,0044 TL seviyesinde gerçekleştiği, hakim durumdaki teşebbüsler ile eşit etkinlikte olacak şekilde STH ve/veya sanal mobil şebeke hizmeti işletmecisi (SMŞH) olarak ilgili alt pazarda faaliyet gösterebilmek için gerekli olan ve katlanılan maliyetleri de içeren, bununla birlikte teknoloji piyasalarında önem arz eden uzun dönem ortalama artan maliyetler bu hesaba dahil edildiğinde mezkûr maliyetin (0,0044 TL) daha yüksek bir seviyede oluşacağı,
- Dolayısıyla diğer maliyet kalemlerinin göz ardı edilmesi halinde bile, bir toplu SMS ihalesinde zarar etmeyecek şekilde bir firma tarafından teklif edilebilecek en

¹ Mezkûr başvuru Rekabet Kurulunun (Kurul) 05.04.2018 tarih ve 18-10/186-M sayılı kararı ile mevcut soruşturmaya dahil edilmiştir.

² 12/04/2013 tarih ve 2013/DK-ETD/201 sayılı karar.

düşük ücretin 0,0044 TL olduğu, bu tür bir fiyatlamasının maliyet altı fiyatlama olarak kabul edilmesi gerektiği,

- POSTA GÜVERCİNİ tarafından teklif verilen ve başvuruda işaret edilen birçok ihalenin maliyetin altında fiyatlarla TURKCELL, TT MOBİL ve VODAFONE tarafından kazanıldığı,
- POSTA GÜVERCİNİ'nin katılmadığı ancak pazarda faaliyet gösteren diğer firmaların piyasada paylaştığı bilgilere göre, daha pek çok kamu ihalesinde ve kamu alımında (örneğin Alanya Belediyesi için TURKCELL'in uyguladığı fiyatlar) bahsi geçen operatörlerin maliyet altında ya da çok düşük kâr marjıyla fiyatlama yaparak ihaleleri kazandığı,
- Bunun yanı sıra özel şirketlerin yaptığı toplu SMS alımlarında da, üç mobil operatörün bu şekilde maliyet altı fiyatlama yaptığının piyasadan duyulduğu,
- Başka pek çok ihale ve alımda üç mobil şebeke operatörünün SMS sonlandırma piyasasındaki hakim durumlarını perakende toplu SMS hizmetleri pazarında yıkıcı fiyatlama ve/veya fiyat sıkıştırması yoluyla kötüye kullandığı, bu durumun toplu SMS hizmeti veren diğer firmaların aynı ya da benzer etkinlikte faaliyet göstermeleri halinde dahi, üç mobil şebeke operatörüyle rekabet edememelerine ve piyasa dışına itilmelerine sebep olduğu,
- BTK'nın kararı uyarınca 19.04.2018 tarihi itibarıyla, SMS sonlandırma hizmetleri pazarının deregüle edileceği, buna bağlı olarak, üç mobil operatörün SMS sonlandırma hizmetleri pazarında etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmeciler olmaları sebebiyle üstlendikleri yükümlülüklerin ortadan kalkacağı ve söz konusu firmaların toplu SMS hizmetleri pazarındaki rakipleri olan STH işletmecisi ve SMŞH'lere yönelik fiyatlama politikalarının serbestleşeceği, henüz rekabetçi bir yapı kazanmamış bu pazarda fiyatlama üzerinden rekabetin kısıtlanması için daha uygun bir ortam ortaya çıkacağı,
- İlgili pazardaki sektörel düzenlemelere rağmen henüz pazarda rekabetçi bir yapının oluşmadığı, regülasyondan beklenen amaçların gerçekleşmediği, dolayısıyla bir süre daha ilgili sektörel düzenlemelerin devam etmesi gerektiği, rekabet savunuculuğu görevi bağlamında Rekabet Kurumunun BTK'ya bahsi geçen regülasyonun devamı hususunda görüş bildirilmesi gerektiği

ifade edilmiş; TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL'in SMS sonlandırma hizmetleri pazarında hakim durumda bulunduğu ve adı geçen teşebbüslerin hakim durumlarını fiyat sıkıştırması yoluyla perakende toplu SMS hizmetleri pazarında kötüye kullandıklarının tespit edilmesi, 4054 sayılı Kanun uyarınca anılan teşebbüslerin belirtilen ihlale son vermeleri ve idari para cezası yaptırımına tabi tutulmaları yönünde karar verilmesi talep edilmiştir.

- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Yukarıda özetine yer verilen ve TEKNOKLAS tarafından yapılan başvuruya ek olarak adı geçen teşebbüs, 23.09.2016 tarihli ve 5606 sayılı yazı ile ihale teklifi örnekleri, 28.09.2016 tarihli ve 5715 sayılı yazı ile VODAFONE ile imzalanan arabağlantı sözleşmesi ve TURKCELL ve TT MOBİL ile imzalanan SMS sonlandırma sözleşmesi örneklerini Kurum kayıtlarına sunmuştur.
- (5) Ayrıca, söz konusu başvurunun elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olması sebebiyle 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun (5809 sayılı Kanun) 7. maddesinin ikinci fıkrası gereğince 14.10.2016 tarihli ve 11055 sayılı yazı ile BTK'dan

görüş talep edilmiştir. Bu kapsamda cevaben gönderilen BTK Görüşü, 09.03.2017 tarih ve 1619 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

- (6) TEKNOKLAS tarafından yapılan başvuru ve bu başvuruya ilaveten iletilen bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda düzenlenen 04.04.2017 tarih ve 2016-2-45/İİ sayılı sayılı İlk İnceleme Raporu, Kurulun 20.04.2017 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 17-13/181-M sayı ile başvuru konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (7) Yürütülen önaraştırma neticesinde hazırlanan 07.06.2017 tarih ve 2016-2-45/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu 03.07.2017 tarihli Kurul toplantısında ele alınmış, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edip etmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca; TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (8) Soruşturma açıldığına ve 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca ilk yazılı savunmanın 30 gün içinde gönderilmesi gerektiğine ilişkin yapılan bildirimle mukabil teşebbüslerce gönderilen birinci yazılı savunmalar süresi içinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Gönderilen savunmalar doğrultusunda ayrıca VODAFONE ve TTMOBİL tarafından 4054 sayılı Kanun'un 46. maddesi uyarınca sözlü savunma toplantısı yapılması talebinde bulunulmuştur.
- (9) Soruşturma kapsamında 18.10.2017 tarihinde VODAFONE, 19.10.2017 tarihinde TURKCELL ve 20.10.2017 tarihinde TT MOBİL ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Yapılan görüşmelerde talep edilen bilgiler sırasıyla 13.11.2017 tarih ve 8288 sayı, 14.11.2017 tarih ve 8327 sayı, 03.11.2017 tarih ve 7915 sayı ile Kurum kayıtlarında yer almıştır. Ayrıca VODAFONE, TURKCELL ve TT MOBİL'den şifahen talep edilen bilgiler sırasıyla 04.01.2018 tarih ve 117 sayı, 30.01.2018 tarih ve 953 sayı, 30.01.2018 tarih ve 954 sayı ile Kurum kayıtlarına girmiştir.
- (10) Kurulun 21.12.2017 tarih ve 17-42/661-M sayılı kararı ile 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde soruşturmanın sona erdiği tarihten itibaren üç ay uzatılması yönünde karar tesis edilmiştir.
- (11) Soruşturma konusu iddialara ilişkin 09.02.2018 tarih ve 1850 sayı ile TT MOBİL; 09.02.2018 tarih ve 1849 sayı ile VODAFONE ve 09.02.2018 tarih ve 1848 sayı ile TURKCELL'den bilgi talep edilmiştir. Talep edilen bilgiler sırasıyla 21.02.2018 tarih ve 1540 sayı, 27.02.2018 tarih ve 1704 sayı, 16.02.2018 tarih ve 1413 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. İlaveten; 20.02.2018 tarih ve 2345 sayı ile TURKCELL'den, 20.02.2018 tarih ve 2346 sayı ile TT MOBİL'den talep edilen bilgiler, sırasıyla 26.02.2018 tarih ve 1669 sayı, 26.02.2018 tarih ve 1670 sayı ile Kuruma sunulmuştur.
- (12) Mevcut soruşturmanın üç ay uzatılmasının kabulüne ilişkin 17-42/661-M sayılı Kurul kararı uyarınca 03.04.2018 tarihinde sona eren soruşturmanın, 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde üç ay daha uzatılmasına 08.03.2018 tarih ve 18-07/107-M sayılı Kurul kararı ile hükmedilmiştir.
- (13) Bunun yanı sıra soruşturma süreci devam ederken POSTA GÜVERCİNİ tarafından yapılan ve yukarıda özetine yer verilen 09.03.2018 tarih ve 2011 sayılı başvuru, 05.04.2018 tarih ve 18-10/186-M sayılı Kurul kararı ile mevcut soruşturmaya dahil edilmiştir.
- (14) İşbu dosya dahilinde POSTA GÜVERCİNİ ile 14.03.2018 tarihinde toplantı gerçekleştirilmiş, söz konusu toplantıya istinaden gönderilen bilgiler 23.03.2018 tarih; 2417 sayı ve 23.03.2018 tarih; 2418 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Ayrıca

14.03.2018 tarih ve 3368 sayı ile TT MOBİL, 14.03.2018 tarih ve 3369 sayı ile TURKCELL, 14.03.2018 tarih ve 3370 sayı ile VODAFONE'dan tekrar bilgi talep edilmiş, talep edilen bilgiler sırasıyla 30.03.2018 tarih ve 2656 sayı, 27.03.2018 tarih ve 2509 sayı, 06.04.2018 tarih ve 2886 sayı ile Kuruma iletilmiştir.

- (15) Sabit telefon hizmetleri alanında faaliyet gösteren 3K Telekom Tic. Ltd. Şti., Alfa İletişim ve Ödeme Hizmetleri Pazarlama Ticaret A.Ş., Compatel Telekomünikasyon Hiz. Ltd. Şti., Elitel İletişim Hizmetleri A.Ş., E Marka İletişim ve Bilgi Teknolojileri A.Ş., İşnet Elektronik Bilgi Üretim, Dağıtım Tic. ve İletişim Hiz. A.Ş., Mobilşim İletişim A.Ş., Mutlucell İletişim Hizmetleri A.Ş., Netgsm İletişim ve Bilgi Teknolojileri A.Ş., ÖzteK Haberleşme Ticaret Sanayi Ltd. Şti., T Fon Telekomünikasyon Hizmetleri Tic. Ltd. Şti., Verimor Telekomünikasyon A.Ş. ve POSTA GÜVERCİNİ'nden 24.05.2018 tarihinde ve TEKNOKLAS'tan 28.05.2018 tarihinde bilgi talebinde bulunulmuş, talep edilen bilgiler sırasıyla 04.06.2018 tarih ve 4346 sayı, 31.05.2018 tarih ve 4286 sayı, 01.06.2018 tarih ve 4323 sayı, 04.06.2018 tarih ve 4335 sayı, 28.05.2018 tarih ve 4190 sayı, 01.06.2018 tarih ve 4326 sayı, 31.05.2018 tarih ve 4270 sayı, 01.06.2018 tarih ve 4302 sayı, 31.05.2018 tarih ve 4291 sayı, 04.06.2018 tarih ve 4344 sayı, 18.06.2018 tarih ve 4617 sayı, 30.05.2018 tarih ve 4235 sayı, 28.05.2018 tarih ve 4194 sayı, 18.06.2018 tarih ve 4602 sayı, 20.06.2018 tarih ve 4676 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (16) Soruşturma sürecinde ayrıca 29.05.2018 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 30.05.2018 tarihinde Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği, Garanti Bankası A.Ş. ve Deniz Bank A.Ş., 31.05.2018 tarihinde ise Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bunun yanı sıra; 30.05.2018 tarih ve 6977 sayı ile VODAFONE, 30.05.2018 tarih ve 6978 sayı ile TURKCELL, 30.05.2018 tarih ve 6979 sayı ile TT MOBİL'den talep edilen bilgiler, sırasıyla 13.06.2018 tarih ve 4563 sayı, 08.06.2018 tarih ve 4488 sayı, 05.06.2018 tarih ve 4403 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. İlaveten TT MOBİL ve TURKCELL'den şifahi talep edilen bilgiler sırasıyla 01.06.2018 tarih ve 4324 sayı, 01.06.2018 tarih ve 4325 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (17) Yürütülen soruşturmaya istinaden hazırlanan 03.07.2018 tarihli ve 2016-2-45/SR sayılı Soruşturma Raporu ve ekleri Kurul üyelerine ve dosya tarafı teşebbüslere 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince tebliğ edilmiş ve teşebbüslerin ikinci yazılı savunmaları ilgili yazıyla birlikte talep edilmiştir. Teşebbüslerin ikinci yazılı savunmaları süresi içinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. TT MOBİL ikinci yazılı savunması çerçevesinde ayrıca sözlü savunma taleplerini geri çektiklerini ifade etmiştir. VODAFONE, TURKCELL ve TT MOBİL tarafından Kuruma gönderilmiş bir üçüncü yazılı savunma ise bulunmamaktadır.
- (18) 4054 sayılı Kanun'un 46. maddesi uyarınca sözlü savunma toplantısı yapılması hususu 25.10.2018 tarihli Kurul gündeminde ele alınmış ve 18-40/642-M sayı ile sözlü savunma toplantısı yapılmasına gerek olmadığına karar verilmiştir.
- (19) Kurul; yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor, Ek Görüş, toplanan deliller, yazılı savunmalar ve incelenen dosya muhteviyatına göre 08.11.2018 tarih ve 18-42/670-329 sayı ile işbu nihai kararı tesis etmiştir.
- (20) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** Mevcut dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler ışığında,
- TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL'in sırasıyla "TURKCELL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı", "VODAFONE şebekesinde SMS sonlandırma

hizmeti pazarı” ve “TT MOBİL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı”nda hakim durumda bulunduğu,

- Adı geçen teşebbüslerin “perakende seviyede toplu SMS hizmeti pazarı”ndaki fiyatlandırma davranışları ile 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesini ihlal etmedikleri,
- Dolayısıyla bahse konu teşebbüsler hakkında herhangi bir idari yaptırım uygulanmasına yer olmadığı

belirtilmektedir.

I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

I.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Teşebbüsler

I.1.1. Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (TURKCELL)

- (21) 05.10.1993 tarihinde kurulan ve 27.04.1998 tarihinde T.C. Ulaştırma Bakanlığı ile 25 yıllık GSM lisans anlaşması imzalayan TURKCELL’in faaliyet konuları “GSM-Pan Avrupa Mobil Telefon Sistemi” ihalesinde öngörülen iş ve hizmetler ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’na aykırı olmamak üzere her türlü telefon, telekomünikasyon ve benzeri hizmetler ve IMT-2000/UMTS hizmet ve altyapılarına ilişkin yetkilendirme kapsamındaki faaliyetler olarak belirlenmiştir. Halka açık bir şirket olan TURKCELL; iştirakleri aracılığıyla Ukrayna, KKTC, Belarus, Azerbaycan, Gürcistan, Kazakistan, Moldova ve Almanya’da da faaliyette bulunmaktadır³.

I.1.2. Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (VODAFONE)⁴

- (22) VODAFONE, 24 Mayıs 2006 tarihinde Telsim’in Vodafone Grubu’na dahil olması sonucunda kablosuz teknolojilerin kullanımı ile ortaya çıkabilecek hizmetlerin sunumu amacıyla kurulmuş olup, kurumsal ve bireysel kullanıcılara yönelik ses ve veri hizmetleri sunmaktadır. VODAFONE, BTK düzenlemeleri çerçevesinde; sabit telefon, internet servis sağlayıcılığı, altyapı işletmeciliği, uydu haberleşme ve sanal mobil şebeke hizmetlerini sunabilecek şekilde yetkilendirilmiştir. VODAFONE’un tüm hisseleri Vodafone Holding A.Ş.’ye aittir. Vodafone Holding, %99,96 hissesine sahip olan Vodafone International Holdings B.V.’nin kontrolü altında bulunmaktadır.

I.1.3. TT Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş. (TT MOBİL)⁵

- (23) TT&TİM İletişim Hizmetleri A.Ş., TÜRK TELEKOM’un GSM Operatörü Aycell’in, %51 İş Bankası Grubu ve %49 TİM ortaklığı ile kurulmuş olan İş-TİM ile birleşmesi sonucu, 19 Şubat 2004 tarihinde kurulmuştur. Birleşmeden sonra Aria ve Aycell markalarının TT&TİM çatısı altında devam ettiği kısa bir süreç yaşanmıştır. 23 Haziran 2004 tarihi itibarıyla "Avea" markası, bu iki markayı temsilen piyasaya sunulmuştur. 15 Ekim 2004 tarihi itibarıyla "TT&TİM İletişim Hizmetleri A.Ş." ticari unvanı "Avea İletişim Hizmetleri A.Ş." olarak değişmiştir. TÜRK TELEKOM’un %55 oranındaki hissesinin özelleştirme süreci Kasım 2005 itibarıyla tamamlanmış, özelleştirme sonunda, Ojer Telekomünikasyon A.Ş. (OTAŞ) TÜRK TELEKOM’un %55 hissesine sahip olmuştur. 14.08.2018 tarih ve 18-28/470-228 sayılı Kurul kararı ile OTAŞ’ın TÜRK TELEKOM’daki %55 oranındaki paylarının, işlem özelinde kurulacak bir şirket aracılığıyla devralınmasına izin verilmiştir.

³ 01.10.2014 tarihli ve 14-37/702-310 sayılı Kurul kararı

⁴ 05.10.2011 tarihli ve 11-51/1291-456 sayılı Kurul kararı

⁵ www.avea.com.tr, Erişim tarihi: 31.05.2017

- (24) TÜRK TELEKOM ise Avea'nın %100 hissesine sahiptir. Avea tarafından gönderilen yazıda, söz konusu soruşturmaya taraf olan Avea'nın ticaret unvanının TT Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş. olarak değiştirildiği ifade edilmiştir.

I.2. Şikayet Başvurusunda Bulunan Teşebbüsler: TEKNOKLAS ve POSTA GÜVERCİNİ

- (25) BTK'dan SMŞH ve STH işletmecisi lisanslarına sahip olan TEKNOKLAS, bu piyasalarda faaliyet göstermektedir. Mobil teknoloji hizmetleri sunan FİGENSOFT'un grup şirketi olan POSTA GÜVERCİNİ ise 2011 yılında BTK tarafından STH lisansı verilen ve 2015 yılından bu yana lisans kapsamında toplu SMS hizmetleri alanında faaliyet yürüten bir teşebbüstür.

I.3. Sektöre İlişkin Bilgi

- (26) Kısa mesaj hizmeti (*short message service* - SMS) yazılı mesajlaşma imkanı sağlayan; bireysel haberleşmenin yanı sıra bilgi servisi, eğlence, mobil pazarlama ve tanıtım amaçlı kullanılabilen bir telekomünikasyon hizmetidir. Bu hizmetin kişisel iletişim amaçlı bireysel mesajlar (P2P⁶ mesajlar) ile kurum ve şirketlerin hedefledikleri kişilere içeriklerini topluca ulaştırmalarına imkan tanıyan toplu mesajlar (A2P⁷ ya da M2P⁸) olmak üzere ikiye ayrılması mümkündür. Bireysel SMS hizmeti yetkilendirilmiş GSM operatörleri (TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL) ile SMŞH işletmecileri tarafından sunulabilmektedir. Toplu SMS hizmeti ise GSM operatörleri ve SMŞH işletmecilerinin yanı sıra STH işletmecileri tarafından da sunulabilmektedir. Toplu SMS hizmetlerine ilişkin olarak BTK tarafından herhangi bir tarife kontrolü yükümlülüğü getirilmemiştir. Diğer bir deyişle toplu SMS ücretleri işletmecilerce serbestçe belirlenebilmektedir.
- (27) Herhangi bir şebekeye bağlı kullanıcının başka bir şebekeye bağlı kullanıcı ile iletişim kurabilmesi için iki şebeke arasında bağlantının bulunması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle işletmeciler abonelerine SMS hizmeti sunarken SMS gönderdikleri kullanıcının hizmet aldığı şebekeye erişim sağlamak zorundadır. Dolayısıyla perakende seviyede SMS hizmetinin sunulabilmesi için GSM hizmet sağlayıcılarından toptan seviyede "SMS sonlandırma hizmeti" alınması zorunludur.
- (28) Bir işletmecinin abonesine ait SMS'i kendi şebekesinde sonlandıran işletmeci bu hizmet karşılığında sonlandırma ücreti almaktadır. Bu ücret "arayan öder" ilkesi uyarınca iletiyi başlatan operatör tarafından sonlandıran operatöre ödenir. Bu maliyet genellikle perakende tarifelere yansıtılarak aboneden tahsil edilir. Zira SMS sonlandırma ücreti SMS hizmeti sunumunda katlanılan en önemli değişken maliyeti teşkil etmektedir⁹.
- (29) Burada dikkat çekilmesi gereken bir diğer nokta ise SMS sonlandırma hizmetinin ancak iletinin yönlendiği şebekeyi işleten operatörden alınabilecek bir hizmet olmasıdır. İletinin karşı tarafa ulaşabilmesi için, karşı tarafın işletmecisinin şebekesinde sonlandırılması şarttır. Çağrıyı başlatan taraf çağrıyı daha ucuz bir ücretle sonlandıracak bir başka işletmeci seçememekte ve aranan tarafın istediği çağrı sonlandırma ücretini ödemek zorunda kalmaktadır.

⁶ *Person to person* (kişiden kişiye)

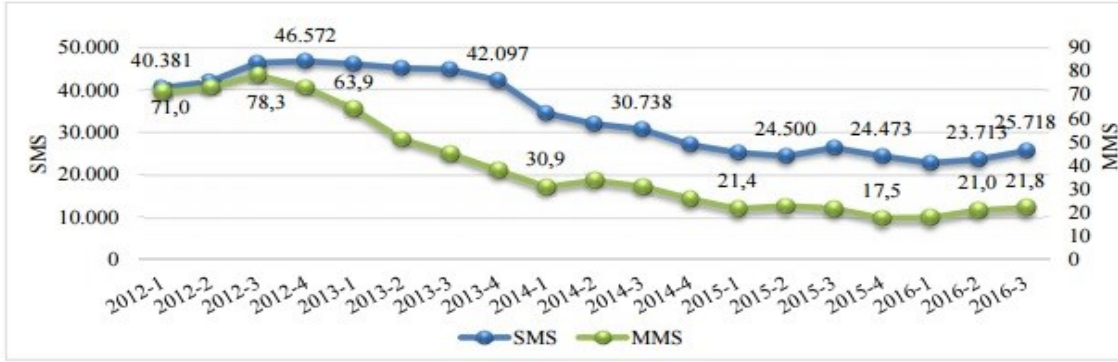
⁷ *Application to person* (uygulamadan kişiye)

⁸ *Machine to person* (makineden kişiye)

⁹ BTK görüş yazısında, alternatif işletmecilerin toplu SMS ihale tekliflerini temel aldıkları asıl maliyet kaleminin sonlandırma ücreti olduğunu belirtmiştir.

- (30) Toplu SMS hizmeti GSM operatörleri haricinde STH işletmecileri tarafından da verilebilmektedir. 2010 yılından itibaren BTK'dan STH lisansı almış olan pek çok işletme bulunmaktadır ve bu işletmelerin bir kısmı toplu SMS hizmeti de sunmaktadır. STH işletmecileri bakımından da yukarıda ifade edilen SMS sonlandırma hizmetinin alınması zorunludur. Zira STH işletmecilerinin toplu SMS ilettiği kitle Türkiye'de bulunan GSM operatörlerinden birinden hizmet almakta ve dolayısıyla SMS'in ulaştırılması için ilgili GSM şebekesine erişim gerekmektedir.
- (31) Bu çerçevede toplu SMS hizmetinin sunulabilmesi için gerekli olan toptan seviyedeki SMS sonlandırma hizmeti BTK tarafından düzenlenmektedir. SMS sonlandırma hizmetini de içeren Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi 07.12.2012 tarih ve 2012/DK-10/613 sayılı BTK Kurul kararı ile onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Mobil çağrı sonlandırma pazarına ilişkin olarak yapılan analiz ve değerlendirmeler neticesinde, ilgili elektronik haberleşme mevzuatı çerçevesinde; EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenen TT MOBİL, TURKCELL ve VODAFONE'a ses/görüntülü arama hizmetlerinin yanı sıra SMS/MMS'in toptan seviyede sonlandırılmasına ilişkin olarak arabağlantı sağlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık, referans arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama, tarife kontrolüne (maliyet esaslı) tabi olma, hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ve nihai olarak ortak yerleşim yükümlülüklerinin getirilmesine karar verilmiştir. Bu paralelde TURKCELL ve VODAFONE şebekelerinde sonlanan bir SMS için sonlandırma ücreti 0,43 krş, TT MOBİL şebekesinde sonlanan bir SMS için sonlandırma ücreti ise 0,47 krş olarak belirlenmiştir.
- (32) BTK'nın 19.04.2017 tarih ve 2017/DK-SRD/131 sayılı Kurul kararı ile onaylanan Nisan 2017 tarihli Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi Nihai Dokümanı ile SMS/MMS sonlandırma hizmetinin pazar analizi nihai dokümanının onay tarihinden sonra geçerli olacak bir yıllık geçiş sürecinin sonunda, aksi yönde bir karar alınmaması halinde, deregüle edilmesine; söz konusu geçiş süresince, pazar analizi neticesinde belirlenen EPG'ye sahip işletmecilere (TT MOBİL, TURKCELL ve VODAFONE ile bildirim veya kullanım hakkı doğrultusunda yetkilendirilerek uydu haberleşme hizmeti sunan GMPCS işletmecileri ve kendi abonelerine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmetini sunabilen SMŞH işletmecileri) getirilen yükümlülüklerin SMS/MMS sonlandırma hizmeti için de geçerli olmasına karar verilmiştir. Bununla birlikte, BTK'nın SMS/MMS sonlandırma hizmetinin deregülasyonuna ilişkin kararı süreç içinde gözden geçirilmiş ve 12/04/2018 tarihli ve 2018/DK-SRD/111 sayılı karar ile; SMS/MMS sonlandırma hizmetinin 19/04/2017 tarihli ve 2017/DK-SRD/131 sayılı Kurul kararı ile onaylanarak yürürlüğe giren Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi bünyesinde BTK tarafından belirlenen yükümlülükler ekseninde düzenlenmesine devam edilmesine gerektiğine karar verilmiştir.
- (33) BTK'nın Mart 2017 tarihinde yayımladığı 2016 yılı son çeyreğine ilişkin Türkiye Haberleşme Sektörü Üç Aylık Pazar Verileri Raporu'na (BTK Pazar Verileri Raporu) göre 2016 yılında üç GSM operatörü üzerinden gönderilen SMS adedi yaklaşık 96 milyardır.

Grafik 1: 2012-2016 Yılları Arasında SMS ve MMS Adetleri (Milyon)



Kaynak: BTK Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi Nihai Dokümanı, s. 15.

- (34) Yukarıdaki grafikten SMS hizmeti pazarının kullanılan SMS adedi bakımından 2012 yılından bu yana daraldığı, son iki yılda ise yatay bir seyir izlediği görülmektedir¹⁰. Toplu SMS hizmetleri ise adet bazında büyümektedir. Aşağıdaki tablodan görüleceği gibi 2015 yılından bu yana GSM operatörlerince¹¹ toplu SMS hizmeti ekseninde kullanılan SMS miktarı önemli oranda artmıştır. Bu itibarla; bireysel SMS pazarının giderek daraldığını, ancak halen SMS hizmetinin ağırlıklı bireysel mesajlaşma amacı ile kullanıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Tablo 1: GSM İşletmecilerinin Adet Bazında Toplu SMS Pazar Payları (%)

Teşebbüsler	2015		2016		2017	
	Adet	Pay	Adet	Pay	Adet	Pay
TURKCELL	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SUPERONLINE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE NET	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TT MOBİL	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
STH	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	16.939.645.422	100,00	22.436.201.398	100,00	28.394.366.584	10,000

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (34) Diğer taraftan işletmecilerin SMS hizmetinden elde ettiği gelirin tüm gelirlerine oranı giderek düşmektedir. Bu oran 2015 yılında %7,9; 2016 yılında %7,1 ve 2017 yılında %5,3 olarak gerçekleşmiştir¹². 2015, 2016 ve 2017 yıllarında TURKCELL'in toplu SMS hizmetinden elde ettiği gelirin tüm gelirine oranı sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....); VODAFONE'un toplu SMS hizmetinden elde ettiği gelirin tüm gelirine oranı sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....) TT MOBİL'in toplu SMS hizmetinden elde ettiği gelirin tüm gelirine oranı sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....) olarak gerçekleşmiştir. 2017 yılında Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (SUPERONLINE) ve Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin(VODAFONE NET) toplu SMS hizmetinden elde ettiği gelirin tüm gelirine oranı ise sırasıyla %(.....) ve %(.....) olarak gerçekleşmiştir.
- (35) GSM işletmecilerinin 2015, 2016 ve 2017 yıllarında toplu SMS hizmetinden elde ettiği gelirler aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo 2: GSM İşletmecilerinin Toplu SMS Hizmetlerinden Elde Ettiği Gelire Göre Pazar Payları

Teşebbüsler	2015	2016	2017
-------------	------	------	------

¹⁰ SMS sayısındaki bu azalış, internet tabanlı (*over the top-OTT*) mesajlaşma hizmetlerinin yaygınlaşmasına bağlanmaktadır.

¹¹ TURKCELL ile aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan SUPERONLINE "STH lisansı" ile toplu SMS hizmeti sunmaya 2017 yılında başlamıştır. VODAFONE ile aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan VODAFONE Net de "STH lisansı" ile toplu SMS hizmeti vermektedir.

¹² BTK Pazar Verileri Raporu, 2017 4. Çeyrek, s. 79.

	Gelir (Milyon TL)	Pazar Payı (%)	Gelir (Milyon TL)	Pazar Payı (%)	Gelir (Milyon TL)	Pazar Payı (%)
TURKCELL	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
SUPERONLINE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE NET	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TT MOBİL	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
STH	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	197,50	100,00	213,70	100,00	276,266	100,00
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar						

- (36) Tablodan TURKCELL'in pazarda lider konumda olduğu ancak özellikle VODAFONE'un pazar payını artırmasıyla pazardaki yoğunlaşma oranının az da olsa düştüğü anlaşılmaktadır.
- (37) Toplu SMS pazarının seyrine ilişkin dile getirilmesi gereken bir diğer husus ise, STH işletmecilerinin de 2010 yılından bu yana bu alanda faaliyet göstermekte olduğudur. Soruşturma döneminde çok sayıda STH işletmecisinden toplu SMS adedi ve elde ettiği gelire ilişkin bilgi talep edilmiş olup yukarıda yer alan tablolarda yer verilen toplam STH işletmecileri verileri hesaplanmıştır. STH işletmecilerinin bu pazardaki payı TURKCELL tarafından %(.....), VODAFONE tarafından ise %(.....) civarında tahmin edilmektedir. BTK ise 2015 yılında STH işletmecilerinin bu pazardaki payının gelir açısından %(.....), gönderim adedi açısından %(.....); 2016 yılının üçüncü çeyreği sonu itibarıyla gelir açısından %(.....), gönderim adedi açısından %(.....) olduğunu belirtmiştir. Pazarda çok sayıda ve küçük ölçekli STH işletmecisi olduğu ve bunların tamamından bilgi toplamanın mümkün olmadığı değerlendirildiğinde STH işletmecilerine ilişkin raporda yer alan pazar payı tahminlerinin gerçek pazar payından daha düşük olduğu öngörülmektedir. Bununla birlikte söz konusu pazar payı tahminlerindeki sapmanın genel değerlendirmeyi etkilemeyecek nitelikte olduğu belirtilmelidir.
- (38) Pazara ilişkin değinilmesi gereken bir diğer husus ise GSM operatörlerinin bazı toplu SMS gönderimlerinde çözüm ortağı ile birlikte çalıştıklarıdır. Bu çözüm ortakları da çoğunlukla STH işletmecileridir. Çözüm ortağı ile çalışılması halinde GSM operatörü tarafından çözüm ortağına da bir bedel ödenmesi nedeniyle birim SMS maliyeti daha yüksek olmaktadır.

I.4. İlgili Pazar

I.4.1. İlgili Ürün Pazarı

- (39) Tüketicinin gözünde fiyatı, kullanım amaçları ve nitelikleri bakımından aynı sayılan mal veya hizmetler aynı ilgili ürün pazarında yer almaktadır. İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un "1.3. Pazar Tanımlanmasının Temel İlkeleri" başlıklı bölümünde de ilgili ürün pazarının belirlenmesinde öncelikle talep ikamesinin, talep ikamesiyle eşdeğer etkisi olduğu durumlarda talep ikamesi yanında arz ikamesinin göz önünde tutulacağı belirtilmektedir.
- (40) Dosya konusu şikayet, kurumsal müşteriler tarafından alınan toplu SMS hizmetine ilişkindir. Bu hizmetin bireysel SMS ile ikame edilip edilemeyeceği, ilgili ürün pazarının belirlenmesinde cevaplanması gereken ilk sorudur. "Pazar Hakkında Genel Bilgi" başlığı altında da aktarıldığı üzere, bireysel ve toplu mesajlaşma farklı amaçlara hizmet etmektedir. Bireysel SMS, kişilerin haberleşmesine imkan tanırken toplu SMS, mobil pazarlama, tanıtım gibi amaçlarla kullanılmaktadır. Bu bağlamda toplu SMS hizmeti

daha çok kurumsal müşterilerce talep edilmekte, mesaj iletiminin yanı sıra raporlama, teknik destek gibi hizmetler sunulması da gündeme gelmektedir.

- (41) İşletmecilerin hem bireysel hem de toplu SMS hizmeti tarifeleri bulunmaktadır. Ancak iki ürüne yönelik talepteki farklılık burada kendi göstermektedir. Toplu SMS tarifeleri 5000 ila 200 milyon SMS içeren paketlerden oluşurken bireysel SMS tarifeleri binlerle ifade edilebilecek çok daha küçük paketlerden oluşmaktadır. Ayrıca toplu SMS hizmeti alımında ihale ve teklif (pazarlık) yöntemleri sıklıkla uygulanmaktadır.
- (42) Bireysel ve toplu SMS hizmetleri GSM operatörleri ve SMŞH işletmecilerince sunulmakta iken, STH işletmecileri sadece toplu SMS hizmeti sunabilmektedir. Bu itibarla, iki ürün arasında arz ikamesinin de her zaman mümkün olmadığı söylenebilecektir.
- (43) Toplu SMS hizmetine ilişkin benzer iddialar daha önce de Kurul gündemine gelmiştir. Kurulun 09.05.2012 tarih, 12-25/728-208 sayılı; 28.03.2013 tarih, 13-17/238-116 sayılı ve 09.05.2013 tarih, 13-27/372-173 sayılı kararlarında ilgili ürün pazarı “toplularak perakende SMS satış hizmeti pazarı” şeklinde tanımlanmıştır. Bu paralelde, işbu dosyaya konu toplu SMS hizmeti bakımından ilgili ürün pazarı “perakende seviyede toplu SMS hizmeti pazarı” olarak tayin edilmiştir.
- (44) Şikayetle ilgili pazarlardan bir diğeri de SMS sonlandırma pazarıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi SMS sonlandırma hizmeti teknik olarak herhangi başka bir hizmet ile ikame edilememektedir. Ayrıca SMS’in yöneldiği numara hangi şebekede yer alıyorsa sonlandırma hizmetinin de o şebekenin işletmecisinden alınması gerekmektedir. BTK’nın Nisan 2017 tarihinde yayımladığı Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarı başlıklı pazar analizi çalışması sonucunda

“... mobil çağrı sonlandırma pazarı, ses/görüntülü arama ve SMS/MMS hizmetlerinin 2G, 3G ve 4.5G şebekelerde sonlandırılmasını içeren pazar olup, mobil çağrı sonlandırma pazarında gerek talep yönlü gerekse arz yönlü ikame imkanının bulunmadığı; dolayısıyla, her bir mobil işletmecinin kendi mobil şebekesinde tek tedarikçi olduğu”

tespitinde bulunulmuştur¹³. Zira bir şebeke işletmecisinin çağrı sonlandırma ücretini artırması veya bu hizmeti vermemesi halinde çağrısını o şebekede sonlandırmak durumunda olan işletmecinin bu hizmeti başka bir operatörden alması teknik açıdan mümkün değildir.

- (45) Benzer bir iddianın incelendiği 09.05.2012 tarih ve 12-25/728-208 sayılı Kurul kararında toptan seviyedeki pazar “TURKCELL şebekesinde sonlanan SMS pazarı” olarak tanımlanmıştır. Toplu SMS hizmetine ilişkin olmamakla birlikte sabit ses hizmetlerine ilişkin fiyat sıkıştırması iddiasının ele alındığı 25.06.2014 tarihli ve 14-22/456-201 sayılı Kurul kararında ise

“(...) işletmeci çağrıyla aranan numarayı tahsis etmiş olan işletmecinin şebekesinden başka bir şebekede sonlandırırorsa çağrı kurulamamaktadır. Söz konusu zorunluluk mevcut teknoloji ile işletmecilerin çağrı sonlandırma hizmeti alımında ikame imkanını ortadan kaldırmaktadır.”

değerlendirmesine yer verilerek; “çağrı sonlandırma pazarı”, toptan seviyede tanımlanan pazarlar arasında sayılmıştır. Bu itibarla, mevcut soruşturma özelinde toptan seviyedeki bir hizmet olan çağrı sonlandırma hizmeti bakımından her bir

¹³ Adı geçen karar, s. 23.

şebekede çağrı sonlandırma hizmetinin ayrı bir ilgili ürün pazarı teşkil ettiği, ilgili ürün pazarının "TURKCELL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı", "VODAFONE şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı" ve "TT MOBİL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı" olarak tanımlanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

- (46) Sonuç itibarıyla, yukarıda yer verilen bilgi ve açıklamalar ile konuya yönelik Kurul içtihadı ışığında, dosya açısından ilgili ürün pazarları; "perakende seviyede toplu SMS hizmeti pazarı" ve toptan seviyede "TURKCELL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı", "VODAFONE şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı" ve "TT MOBİL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı" olarak tespit edilmiştir.

I.4.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (47) Başvuru konusu hizmetler bakımından ülke çapında rekabet şartlarının homojen olması nedeniyle, 12-25/728-208 ve 13-27/372-173 sayılı Kurul kararlarına da paralel şekilde, ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

I.5. BTK Görüşü

- (48) Mezkûr görüşte BTK mevzuatı ve toplu SMS pazarı hakkında bilgiler verilmiş ve şikayete özel olarak ise;
- Herhangi bir elektronik haberleşme şebekesine bağlı olan bir kullanıcının diğer elektronik haberleşme şebekelerine bağlı kullanıcılar ile iletişim kurabilmesi için söz konusu iki şebekenin birbirleriyle arabağlantısının bulunması gerektiği, bu bağlamda mobil çağrı sonlandırma hizmeti, farklı şebekelere bağlı kullanıcılar arasında iletişim sağlanması amacı ile işletmecilerin birbirlerinden aldıkları hizmetleri ifade ettiğinden "toptan hizmetler" kategorisinde yer aldığı, özellikle kendisine ait bir şebekesi olmayan alternatif işletmeciler açısından toplu SMS hizmetinin verilmesi için ödenmesi gereken SMS sonlandırma ücretinin toptan seviyede katlanması gereken zorunlu bir girdi niteliğinde olduğu,
 - Mobil haberleşme pazarında mobil şebeke işletmecilerinin tarifelerini ilgili mevzuat ve BTK düzenlemelerine aykırı olmayacak şekilde serbestçe belirleyebildiği, toplu SMS sunumuna ilişkin olarak BTK tarafından yapılan pazar analizi ve/veya getirilen yükümlülükler bağlamında perakende düzeyde herhangi bir düzenleme bulunmadığı,
 - Toptan seviyede ise 2012 yılında onaylanan Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi ile TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL'in arama hizmetlerinin yanı sıra SMS ve MMS'in sonlandırılmasında etkin piyasa gücü (EPG) ilan edildiği, mezkûr teşebbüslere arabağlantı sağlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık, referans arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama, tarife kontrolüne tabi olma, hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ile ortak yerleşim yükümlülüklerinin getirildiği,
 - Yine toptan seviyede 2013 yılında onaylanan Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazar Analizi ile TURKCELL'in sesli ve görüntülü arama, SMS/MMS ve internet erişimi hizmetleri gibi son kullanıcılar tarafından talep edilen hizmetlerin dahil olduğu mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğunun tespit edildiği; bu çerçevede TURKCELL'e erişim ve arabağlantı sağlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık, referans erişim teklifleri hazırlama ve yayımlama, tarife kontrolüne tabi olma, hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ile ortak yerleşim yükümlülüklerinin getirildiği,

- Referans arabağlantı tekliflerinde yer alacak SMS sonlandırma ücretlerinin TURKCELL ve VODAFONE için 0,43 krş/adet, TT MOBİL için 0,47 krş/adet olarak belirlendiği,
- TEKNOKLAS tarafından aynı içerikli başvurunun BTK'ya da yapıldığı, başvuru üzerine BTK tarafından Ocak 2015 – Eylül 2016 tarihleri arasındaki kamu toplu SMS ihalelerinin incelendiği, gerçekleşen SMS adedi, katlanılan toptan maliyetler, elde edilen perakende gelirler ve birim ücretlerinin hesaplanması sonucunda Ocak 2015 – Eylül 2016 tarihi itibarıyla ihale dönemi tamamlanmış ya da tamamlanmamış olmakla birlikte büyük bir kısmı gerçekleşmiş toplamda 39 kamu toplu SMS ihalesinin 9'unda SMS sonlandırma ücretlerinin altında gerçekleşen perakende birim toplu SMS ücretlerinin bulunduğu görüldüğü,
- 22.02.2017 tarihli ve 2017/İK-SRD/58 sayılı BTK kararı gereği mobil şebeke işletmecilerince teklif edilecek perakende toplu SMS ihale ücretlerinde, her bir SMS için uyguladıkları toptan ücret olan SMS sonlandırma ücret seviyesinin dikkate alınması gerektiği hususunun ilgili işletmecilere iletildiği

hususları belirtilmiştir.

(49) Bahse konu görüşte ayrıca;

“(...) mobil şebeke işletmecilerinin tespit edilen ihaleler kapsamında gerçekleşen perakende birim SMS ücretlerinin, toptan seviyede söz konusu işletmeciler tarafından uygulanan SMS sonlandırma ücretlerinden düşük olduğu, söz konusu ihalelerin süreklilik arz etmeyip önceden belirlenmiş bir tarih aralığında başlayıp sona ermekle birlikte benzer ihalelerin tekrar edebildiği, perakende seviyede toplu SMS pazarında alternatif işletmecilerin mobil şebeke işletmecileri ile birlikte hizmet sunduğu ve anılan işletmecilerle şikayet konusu ihaleler özelinde de rekabet ettiği; toptan seviyede ise, alternatif işletmecilerin perakende seviyede mobil şebeke işletmecileri ile rekabet edebilmeleri için, yine aynı işletmecilerden SMS sonlandırma hizmeti almak zorunda olduğu göz önünde bulundurulduğunda; mobil şebeke işletmecilerince teklif edilecek perakende seviyedeki toplu SMS ihalelerinde, her bir SMS için anılan işletmecilerce uygulanan toptan ücret olan SMS sonlandırma ücret seviyesinin dikkate alınması gerektiği; bu şekilde mobil şebeke işletmecilerince perakende seviyedeki tarifelerinin toptan sonlandırma ücretinin altında olmayacak şekilde belirlenmesinin hem pazarda etkin rekabetin sağlanmasına, hem de alternatif işletmecilerce de tüketici memnuniyetini sağlayabilecek çeşitli fiyat tekliflerinin sunulmasına katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.”

ifadeleri yer almıştır.

I.6. Değerlendirme

I.6.1. Hakim Durum Değerlendirmesi

(50) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre; bir teşebbüsün madde hükmünde yasaklanan davranışlarda bulunması, ancak söz konusu teşebbüsün hakim durumda olmasıyla mümkündür. Aynı Kanun'un 3. maddesinde hakim durum şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla teşebbüsün, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü”.

- (51) Tanımdan da anlaşılacağı üzere; hakim durum değerlendirmesi yapılırken esasen, incelenen teşebbüsün rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiği araştırılmaktadır. Hakim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'un (Kılavuz) 10. paragrafında hakim durum değerlendirmesinde göz önünde bulundurulacak temel unsurlar; incelenen teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu, pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri ve alıcıların pazarlık gücü olarak sınıflandırılmaktadır.
- (52) Fiyat sıkıştırması tespiti için aranan şartlardan biri de teşebbüsün üst pazarda hakim durumda bulunmasıdır. Mevcut dosya bakımından SMS sonlandırma hizmeti pazarı üst pazar konumundadır. "İlgili Ürün Pazarı" başlıklı bölümde de açıklandığı üzere, SMS sonlandırma hizmeti sadece iletinin yönlendiği şebekeyi işleten operatörden alınabilecek bir hizmet olduğundan, sektörel mevzuat uyarınca her bir işletmecinin kendi şebekesinde mobil çağrı sonlandırma piyasasında tekel konumunda olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla, sektörel düzenleme açısından her bir mobil şebeke işletmecisi için ayrı birer sonlandırma piyasası tanımlanmakta ve her bir mobil şebeke işletmecisi kendi şebekesindeki mobil çağrı sonlandırma piyasasında %100 pazar payına sahip olmaktadır.
- (53) 13-27/372-173 sayılı kararında Kurul, TT MOBİL'in mobil çağrı sonlandırma pazarında hakim durumda bulunduğunu dikkate alarak yıkıcı fiyatlama analizi gerçekleştirmiştir. 14-22/456-201 sayılı kararda da TÜRK TELEKOM'un kendi şebekesinde sonlanan çağrılar bakımından hakim durumda olduğu tespit edilmiştir.
- (54) Bu itibarla, TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL'in sırasıyla "TURKCELL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı", "VODAFONE şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı" ve "TT MOBİL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı"nda hakim durumda olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
- (55) Alt pazar konumundaki "perakende toplu SMS hizmeti pazarı"nda ise hakim durum tespit edilip edilmemesi, incelenen davranışın 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi merkezinde ele alınması veya fiyat sıkıştırması analizine tabi tutulması açısından fark yaratmamaktadır. Bu nedenle adı geçen pazarda hakim durum analizi yapılmamıştır.

I.6.2. Rekabet Hukukunda Fiyat Sıkıştırması

- (56) Telekomünikasyon sektöründe yerleşik operatörlerin pazarı rekabetçi yeni girişlere kapama potansiyeli taşıyan stratejileri, fiyat sıkıştırmasını rekabet hukuku bağlamında önemli bir konu haline getirmiştir. Bu itibarla, fiyat sıkıştırmasının teorik altyapısının oluşturulması ve doğru maliyet testlerinin uygulanması, perakende pazardaki rekabetin kısıtlanıp kısıtlanmadığının tespiti bakımından önceliklidir.
- (57) Bununla birlikte, fiyat sıkıştırmasına ilişkin Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa Birliği (AB) rekabet hukuku uygulamalarının birbirinden farklılaştığı görülmektedir. ABD uygulamasında fiyat sıkıştırması ayrı bir ihlal türü olarak ele alınmamaktadır. *Linkline* kararında¹⁴ ifade edildiği gibi; üst pazarda uygulanan fiyatın çok yüksek olması durumu, anlaşma yapmayı dolaylı reddetme ekseninde, alt pazarda uygulanan fiyatın çok düşük olması hali ise yıkıcı fiyat bağlamında değerlendirilmektedir. Diğer yandan, AB uygulamasında fiyat sıkıştırması ayrı bir ihlal türü olarak ele alınmaktadır¹⁵. AB yaklaşımı üst pazardaki fiyatın yüksek olup olmaması ve alt pazardaki fiyatın maliyet

¹⁴ Pacific Bell Tel. Co. v LinkLine Communications, Inc., 555 U.S. 438 (2009), 1119.

¹⁵ Case C-280/08 P, Deutsche Telekom AG v. Commission 2010 E.C.R. I-09555; Case C-52/09, Konkurrensverket v. TeliaSonera Sverige AB 2011 E.C.R. I-00527; Case C-295/12 P, Telefónica & Telefónica de España v. Commission 2014

altı olup olmaması ile ilgilenmemekte, üst pazardaki fiyat ile alt pazardaki fiyat arasındaki marjın alt pazarda faaliyet göstermek için yetersiz olmasına odaklanmaktadır.

- (58) Kurulun mevcut yaklaşımının ise AB uygulamasına paralel olduğunu söylemek mümkündür. Zira Kılavuz'un 61. paragrafında fiyat sıkıştırması;

"(...) dikey ilişkili pazarlarda faaliyet gösteren ve üst pazarda hakim durumda bulunan bir teşebbüsün üst pazar ürünü fiyatı ile alt pazar ürünü fiyatı arasındaki marjı, alt pazarda eşit derecede etkin bir rakibin dahi karlı bir şekilde kalıcı olarak ticari faaliyette bulunmasına imkan vermeyecek nitelikte belirlemesidir. Üst pazarda hakim durumda bulunan teşebbüs, üst pazar ürününün fiyatını yükselterek, alt pazar ürününün fiyatını düşürerek veya her ikisini aynı anda uygulayarak marj sıkıştırmasına yol açabilmektedir. Böylece, hakim durumdaki teşebbüs üst pazardaki ürün üzerinde sahip olduğu pazar gücünü alt pazara aktarabilmekte ve bu şekilde rekabetin kısıtlanması sonucunu doğurabilmektedir."

şeklinde ayrı bir ihlal türü olarak tanımlanmıştır.

- (59) Kılavuz'un 62. paragrafında ise fiyat sıkıştırmasının unsurları olarak; (1) teşebbüsün bir üretim zincirinde birbiriyle bağlantılı üst ve alt pazarlarda faaliyet göstermesi, (2) üst pazardaki ürünün alt pazarda faaliyet gösterebilmek için vazgeçilmez olması, (3) teşebbüsün üst pazarda hakim durumda bulunması ve (4) üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazardaki hakim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kar elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması sayılmıştır.
- (60) Fiyat sıkıştırmasının unsurlarının bulunduğu durumlarda bir ihlalin var olup olmadığının tespiti için yapılacak analizin esasını, incelemeye konu davranışın fiili veya muhtemel rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığının değerlendirilmesi teşkil etmektedir. Rekabet karşıtı piyasa kapama, hakim durumdaki teşebbüsün davranışları sonucunda tüketicilerin zararına olacak şekilde mevcut ya da potansiyel rakiplerin arz kaynaklarına veya pazarlara ulaşımının zorlaştırılması ya da engellenmesidir. Piyasa kapatılmasının etkileri; tüketici zararı, fiyat artışı, ürün kalitesindeki ve yenilik düzeyindeki düşüşler, mal ve hizmet çeşitliliğinde azalışlar şeklinde gerçekleşebilmektedir.
- (61) Kılavuz'un 26. paragrafında rekabet karşıtı piyasa kapamanın oluşup oluşmadığının değerlendirilmesinde dikkate alınacak hususlar; *hakim durumdaki teşebbüsün konumu, ilgili pazardaki koşullar, hakim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu, müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu, incelenen davranışın kapsamı ve süresi, fiili piyasa kapamayla ilgili olası deliller, dışlayıcı stratejiye dair doğrudan veya dolaylı deliller* olarak sıralanmıştır.
- (62) Kurulun bugüne kadar aldığı kararların, Kılavuz'da fiyat sıkıştırmasına ilişkin belirtilen ve yukarıda yer verilen hususlarla paralel olduğu görülmektedir. TÜRK TELEKOM ve TTNET'ten oluşan ekonomik bütünlüğün, toptan genişbant internet erişim hizmetleri pazarındaki hakim durumunu perakende genişbant internet hizmetleri pazarında fiyat sıkıştırması yoluyla kötüye kullandığı iddiası üzerine alınan 08-65/1055-411 sayılı Kurul kararında; fiyat sıkıştırması incelemesinde öncelikle anılan teşebbüsün, rakiplerin ve ilgili pazarın yapısına ilişkin belirli ekonomik ve hukuki koşulların eş zamanlı varlığının tespit edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca mezkûr koşullardan bir

ya da birkaçının sağlanamadığı durumlarda fiyat sıkıştırmasının rekabete zarar veren bir davranış olarak nitelendirilmesinin güçleştiği ifade edilmiştir.

I.6.3. Fiyat Sıkıştırması Analizi

- (63) Yukarıda ortaya konulduğu üzere; TURKCELL, VODAFONE ve TT MOBİL, hem üst (SMS sonlandırma hizmeti pazarı) hem de alt (perakende toplu SMS hizmeti pazarı) pazarda faaliyet göstermekte ve adı geçen teşebbüsler üst pazarda hakim durumda bulunmaktadır. Bu bölümde öncelikle SMS sonlandırma hizmetinin perakende seviyedeki hizmetin sunumu için vazgeçilmez olup olmadığı tahlil edilecektir. SMS sonlandırma hizmeti pazarında hakim durumda olduğu tespit edilen her üç GSM operatörü özelinde değerlendirilmelere yer verilecektir.
- (64) Vazgeçilmezlik koşulu değerlendirilirken, üst pazar ürününün alt pazarda etkin bir şekilde rekabet edebilmek için nesnel olarak gerekli olması aranmaktadır. Bu durum, üst pazardaki girdinin alt pazarda başvurulabilecek mevcut ya da potansiyel bir ikamesinin (alternatifinin) bulunmaması halinde söz konusu olmaktadır. Bu koşulun gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit edebilmek için alternatif işletmecilerin SMS sonlandırma hizmetini kendilerinin sağlayabilmesi veya başka bir alternatif kaynaktan temin edebilmelerinin mümkün olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.
- (65) SMS gönderimi hem STH işletmecileri hem de mobil operatörler tarafından sunulan bir hizmettir. Diğer taraftan gönderilen SMS'ler mutlak suretle mobil şebekelerde sonlanmaktadır. Bir STH işletmecisinin SMS sonlandırma hizmeti olmaksızın toplu SMS hizmeti sunması mümkün olmadığı gibi, bir mobil şebeke işletmecisinden aldığı sonlandırma hizmetini diğer işletmecilerin vereceği sonlandırma hizmeti ile ikame etmesi de mümkün değildir. Sadece bir mobil şebekede SMS sonlandırabilen STH işletmecisi müşterilerine sadece bir şebekeye yönelik SMS kullanılabilecektir. Genel bilgilendirme, reklam, tanıtım, pazarlama gibi amaçlarla kullanılan toplu SMS hizmetinin tüm operatörlerin abonelerini kapsamaması ürünü işlevsiz kılacaktır. Nitekim BTK da görüş yazısında sonlandırma hizmetinin perakende seviyede faaliyet gösterebilmek için zorunlu olduğunu vurgulamaktadır. Bu doğrultuda vazgeçilmezlik koşulunun sağlandığı görülmektedir.
- (66) Fiyat sıkıştırması analizinde ele alınması gereken son unsur ise alt ve üst pazarlardaki fiyatlar arası marjdır. Karlılık analizinde hakim durumdaki teşebbüslerle eşit etkinlikteki bir STH işletmecisinin maliyetinin ihale ve teklifler yoluyla belirlenen fiyat karşısındaki durumu tahlil edilmektedir. Mobil ve sabit şebeke işletmecilerinin toplu SMS hizmeti vermek için katlandıkları maliyetler aşağıda sıralanmaktadır:
- Vergiler: Mobil işletmeciler SMS hizmeti gelirleri üzerinden %18 oranında katma değer vergisi (KDV) ve %25 oranında özel iletişim vergisi (ÖİV) ödemektedir. STH işletmecileri ise %18 oranında KDV ve %15 oranında ÖİV'ye tabidir.
 - Katkı Payları: Mobil işletmeciler SMS hizmeti gelirleri üzerinden %15 hazine payı, %0,35 oranında BTK masraflarına katkı payı (KMKP) ödemektedir. STH işletmecileri hazine payı ödemezken SMS gelirleri üzerinden %1 oranında evrensel hizmet fonu katkı payı ve %0,35 oranında KMKP ödemektedir.
 - SMS Sonlandırma Maliyeti: TURKCELL ve VODAFONE şebekesinde sonlanan SMS'ler için 0,43 kuruş/adet, TT MOBİL şebekesinde sonlanan SMS'ler için 0,47 kuruş/adet olarak belirlenmiştir. Toplu SMS'ler hat sahibinin yurtdışında bulunması halinde yurtdışında da sonlanabilmekte bu durumda

işletmeciler ile yurtdışındaki operatörler arasındaki anlaşmalar uyarınca belirlenen uluslararası dolaşım (*roaming*) ücreti ödenmektedir. Ancak yurtdışında sonlanan SMS sayısı TURKCELL dışındaki operatörler açısından tüm SMS'lerin %1'inin altındadır. STH işletmecilerinin genel olarak roaming anlaşmaları akdetmediği de göz önünde bulundurularak yurtdışında sonlanan SMS'ler hesaba dahil edilmemiştir.

- (67) Toplu SMS'lerin, sonlandığı şebekeye göre dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo 3: Toplu SMS'lerin Sonlandığı Şebekeye Göre Dağılımı (%)

Teşebbüs	2015	2016	2017
TURKCELL	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE	(.....)	(.....)	(.....)
TT MOBİL	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	~100,00	~100,00	100,00
Kaynak: Teşebbüslerden gelen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar			

- (68) Bir STH işletmecisinin katlandığı ortalama SMS sonlandırma maliyeti, yukarıdaki tabloda yer verilen oranlar ile ilgili şebekedeki sonlandırma ücretlerinin ağırlıklı ortalamasının alınması ile bulunmuştur. Ortalama SMS sonlandırma maliyeti 2015 yılı için 0,4403 kuruş; 2016 yılı için 0,4407 kuruş ve 2017 yılı için 0,4396 kuruş olarak tespit edilmiştir.
- (69) Mobil operatörler müşteri hizmetleri ve teknik destek gibi hizmetleri sunan iş ortakları ile çalışabilmektedir. Bir ihale/sözleşme bünyesinde sağlanacak toplu SMS hizmetinde iş ortağı da bulunuyorsa iş ortaklarına sözleşme tutarından vergiler ve sonlandırma ücreti düşüldükten sonra kalan miktarın belirli oranında prim verilmektedir. STH işletmecileri genellikle iş ortağı ile çalışmamakta bu tip hizmetleri de kendileri sağlamaktadır. Maliyetlerin hesaplanmasında, GSM operatörlerinden elde edilen veriler dikkate alınarak, iş ortağı ile çalışıldığı tespit edilen sözleşme ve ihalelerde iş ortağına SMS başına ödenen primin 0,6 kuruş olduğu varsayımı yapılmıştır.
- (70) Mobil operatörler ile STH işletmecilerinin yukarıda açıklanan maliyet kalemlerini karşılaştırmalı olarak özetleyen tablo aşağıda sunulmaktadır:

Tablo 4: Mobil Operatörler ile STH İşletmecilerinin Maliyet Kalemlerinin Karşılaştırması¹⁶

Maliyet Türü	Mobil İşletmeciler	Sabit Şebeke İşletmecileri
<i>Vergiler</i>		
KDV	%18,00	%18,00
ÖİV	%25,00	%15,00
<i>Katkı Payları</i>		
Hazine Payı ¹⁷	%15,00	-
BTK Masraflarına Katkı (KMKP)	%0,35	%0,35
Evrensel Hizmet Fonu Katkı Payı	-	%1,00
Toplam Vergiler	%43,35	%34,35
<i>Prim</i>	VAR	YOK

¹⁶ 2018 yılı başı itibarıyla ÖİV %7,5 oranında sabitlenmiştir.

¹⁷ Vergi farkının ortadan kaldırılması amacıyla GSM operatörlerinin elde ettikleri net gelirin hesaplanmasında %15 Hazine payı dahil edilmemiştir.

SMS Sonlandırma Maliyeti	TURKCELL	VODAFONE	TT MOBİL
	0,43 kr/adet	0,43 kr/adet	0,47 kr/adet

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler

- (71) Görüldüğü üzere bir GSM operatörü ile bir STH işletmecisinin vergi yükümlülükleri birbirinden farklılaşmakta ve GSM operatörleri daha yüksek oranda vergiye tabi olmaktadır. Bu bağlamda fiyat sıkıştırma analizinin ilk adımında GSM operatörleri ile STH işletmecileri arasındaki vergi farkının ortadan kaldırılması amacıyla GSM operatörlerinin elde ettikleri net gelirin hesaplanmasında (Brüt gelir-Vergiler), bu operatörlerin STH işletmecileri ile aynı vergi rejimine tabi olduğu varsayılacaktır. Bir diğer ifadeyle, operatörlerin 2015, 2016 ve 2017 yıllarında GSM operatörlerinin birim toplu SMS brüt gelirlerinden, bir STH işletmecisinin tabi olduğu vergiler düşülerek, net birim toplu SMS gelirleri bulunacak, bu rakam STH işletmecilerinin karşılaştığı ortalama SMS sonlandırma maliyeti ile kıyaslanacaktır.
- (72) Anılan yaklaşımla elde edilen verilere Tablo 5'te yer verilmektedir. Mevcut tabloda, yıllar itibarıyla ilk sütun ortalama SMS sonlandırma ücretini, ikinci sütun operatörler tarafından beyan edilen ortalama maliyeti, üçüncü sütun ise, STH işletmecilerinin tabi olduğu vergi rejimi altında operatörlerin elde ettikleri net gelirleri (brüt gelir-STH işletmecisi vergileri) göstermektedir.

Tablo 5: GSM Operatörlerinin STH Vergi Rejimine Uyarlanmış Gelir-Maliyet (Kuruş) Verileri

Teşebbüsler	2015			2016			2017		
	Ortalama SMS Sonlandırma Ücreti	Operatörler Tarafından Beyan Edilen Maliyet	SMS Başına Ortalama Net Gelir (STH vergi rejiminde)	Ortalama SMS Sonlandırma Ücreti	Operatörler Tarafından Beyan Edilen Maliyet	SMS Başına Ortalama Net Gelir (STH vergi rejiminde)	Ortalama SMS Sonlandırma Ücreti	Operatörler Tarafından Beyan Edilen Maliyet	SMS Başına Ortalama Net Gelir (STH vergi rejiminde)
TURKCELL + SUPERONLINE	0,44	(.....) (.....) (primsiz)	(.....)	0,44	(.....) (.....) (primsiz)	(.....)	0,44	(.....) (.....) (primsiz)	(.....)
VODAFONE + VODAFONE NET		(.....) (.....) (primsiz)	(.....)		(.....) (.....) (primsiz)	(.....)		(.....) (.....) (primsiz)	(.....)
TT MOBİL		(.....) (vergiler ve prim hariç)	(.....)		(.....) (vergiler ve prim hariç)	(.....)		(.....) (vergiler ve prim hariç)	(.....)
Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar									

- (73) Tablo 5'ten de görüleceği üzere; mobil işletmecilerinin bir toplu SMS'ten elde ettiği net gelir, eşit etkinlikteki bir STH işletmecisinin maliyetlerinin de, operatörlerin beyan ettikleri maliyetlerin de üzerinde gerçekleşmiştir. Bir diğer ifadeyle, toplu SMS hizmetleri pazarının tamamı dikkate alındığında GSM operatörlerinin maliyetin üstünde fiyatlandırma gerçekleştirdikleri anlaşılmaktadır.
- (74) Hal böyleyken, ihale/sözleşme bazında GSM operatörlerinin anlamlı oranda maliyetin altında fiyatlandırma yapabildikleri anlaşılmaktadır. Bu itibarla; ikinci adımda piyasa kapama etkisini ölçmek amacıyla her bir operatör için ihale/sözleşme özelinde fiyat-maliyet karşılaştırması gerçekleştirilmiştir. Değerlendirmede her bir ihale/sözleşme özelinde teklif edilen/üzerinde anlaşılan birim SMS fiyatı esas alınmıştır. Zira sözleşme dönemi içinde gerçekleşen SMS fiyatları, ödeme yapılan dönem ile gönderim yapılan dönemin her zaman örtüşmemesi nedeniyle yanıtıcı birim SMS fiyatlarına ulaşılmasına yol açabilmektedir. Örneğin incelenen dönem içinde gönderimi yapılan toplu SMS adedinin tamamı için ödemenin aynı dönemde gerçekleşmediği durumda birim SMS bedeli ihale/sözleşme bedelinden daha düşük görülebilmektedir.
- (75) Diğer yandan şikayetçilerin iddiaları, ihale/sözleşme aşamasında verilen fiyatların marj sıkıştırmasına yol açtığına yöneliktir. Bu doğrultuda, STH işletmecilerinin dışlanması perspektifinden ihale/sözleşmede teklif edilen/üzerinde anlaşılan birim toplu SMS fiyatının daha doğru bir gösterge olduğu kanaatine varılmıştır.

I.6.4. TURKCELL'e İlişkin Değerlendirme

- (76) TURKCELL'in 2015, 2016 ve 2017 yıllarında toplu SMS hizmeti sunduğu tüm kurumsal müşterileri ile yaptığı sözleşmeler uyarınca teklif edilen fiyatlar incelenmiştir. Aşağıdaki tabloda TURKCELL'in 2015, 2016 ve 2017 yıllarında SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat teklif verdiği tespit edilen toplam toplu SMS sayısı, bunun TURKCELL'in ilgili yıllardaki toplu SMS gönderimi içindeki payı ve ayrıca bunun toplam toplu SMS adet bazında pazar büyüklüğüne oranı gösterilmektedir.
- (77) Maliyet-altı ihale/sözleşmelere konu toplu SMS sayıları yıl bazında aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo 6: TURKCELL Tarafından 2015-2017 Döneminde Maliyetinin Altında Sunulan Toplu SMS Sayısı

TURKCELL	2015	2016	2017
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)
Pazar Büyüklüğü ¹⁸	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (78) TURKCELL'in SMS sonlandırma maliyetinin altında birim fiyat uyguladığı toplu SMS sayısının son üç yıl içinde hızlı bir artış gösterdiği görülmektedir. Maliyet altında kalan toplu SMS sayısının (sözleşmede yer alan toplu SMS adedi) TURKCELL'in toplam toplu SMS sayısına (sözleşmede yer alan toplu SMS adedi) oranı 2015'te %(.....) iken 2017'de %(.....)'e yükselmiştir. TURKCELL'in SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyatlandırma yaptığı toplu SMS sayısının toplam pazar büyüklüğüne oranı ise 2015, 2016 ve 2017 yıllarında sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....) olarak gerçekleşmiştir.
- (79) TURKCELL'in 2015-2017 döneminde SMS sonlandırma maliyetinin altında birim fiyat uyguladığı tespit edilen müşteriler ve ilgili sözleşmelere ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda

¹⁸ Toplam pazar büyüklüğü gerçekleşen SMS miktarları baz alınarak hesaplanmıştır.

gösterilmektedir. Tablodan anlaşıldığı üzere, TURKCELL'in SMS sonlandırma maliyetinin altında birim fiyat uyguladığı müşterilerinin büyük çoğunluğunun STH işletmecilerinden teklif almadığı ve dolayısıyla müşteri talebine bağlı olarak STH işletmecilerinin bahse konu toplu SMS sözleşmelerinde yer almasının mümkün olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 7: TURKCELL'in Maliyet Altı Fiyat Teklifi Verdiği İhalelere/Sözleşmelere İlişkin Bilgiler

Müşteri Unvanı	Sözleşme Dönemi	Sözleşmeye Konu SMS Adedi	Sözleşmede Yer Alan Birim Fiyat (Kuruş)	STH İşletmecileri Davet Edildi mi?	Gerekçesi (Varsa)
Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü	Ağus 15- Tem 16	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Yalnızca mobil operatörlere teklif iletildiği, STH'lardan teklif alınmadığı belirtilmiştir.
Türkiye Garanti Bankası A.Ş.	Aralık 15- Mart 17	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Yalnızca mobil operatörlere teklif iletildiği, STH'lardan teklif alınmadığı belirtilmiştir.
Anadolu Üniv. Döner Sermaye İşl. Müdürlüğü	Şubat 15- Ocak 16	(.....)	(.....)	<i>Davet edilmiştir.</i>	
Akbank T.A.Ş.	Nisan 16- Eylül 18	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Toplu SMS ile beraber sadece mobil operatör yetkilendirmesi ile sunulabilecek başka hizmetler de talep edildiğinden STH'lardan teklif alınmayacağı ifade edilmiştir.
Deniz Bank A. Ş.	Nisan 2016- Mart 19	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Toplu SMS ile beraber sadece mobil operatör yetkilendirmesi ile sunulabilecek başka hizmetler de talep edildiğinden STH'lardan teklif alınmayacağı ifade edilmiştir.
Anadolu Üniv. Döner Sermaye İşl. Müdürlüğü	Mart 16- Şubat 17	(.....)	(.....)	<i>Davet edilmiştir.</i>	
Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş. Artvin İl Müd.	Ağus 16- Tem 17	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Teşebbüs STH'lardan teklif almamıştır.
Aksa Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	Ocak 16- Aralık 16	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Teşebbüs STH'lardan teklif almamıştır.
Yapı Ve Kredi Bankası A.Ş.	Kasım 16- Ekim 18	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Yalnızca mobil operatörlere teklif iletildiği, STH'lardan teklif alınmadığı belirtilmiştir.
Türkiye Finans Katılım Bankası A.Ş.	Ocak 17- Aralık 19	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Toplu SMS ile beraber sadece mobil operatör yetkilendirmesi ile sunulabilecek başka hizmetler de talep edildiğinden STH'lardan teklif alınmayacağı ifade edilmiştir.

18-42/670-329

Tablo 7'nin devamı:

Müşteri Unvanı	Sözleşme Dönemi	Sözleşmeye Konu SMS Adedi	Sözleşmede Yer Alan Birim Fiyat (Kuruş)	STH İşletmecileri Davet Edildi mi?	Gerekçesi (Varsa)
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	Mart 17- Şubat 18	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Toplu SMS ile beraber sadece mobil operatör yetkilendirmesi ile sunulabilecek başka hizmetler de talep edildiğinden STH'lardan teklif alınamayacağı ifade edilmiştir.
Türk Ekonomi Bankası A.Ş.	Şubat 17- Nisan 17	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Teşebbüs tarafından Mayıs 2017 başlangıç tarihli ihaleye çıkılmadan önceki dönemde toplu SMS ve OTP (<i>one time password</i>) hizmeti alımı yapılmıştır. Bu süreçte OTP hizmetlerinin de sağlanabilmesi için teşebbüs tarafından STH'lardan teklif alınmadığı ifade edilmiştir.
Türkiye Garanti Bankası A.Ş.	Nisan 17- Mart 19	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Yalnızca mobil operatörlere teklif iletildiği, STH'lardan teklif alınmadığı belirtilmiştir.
HSBC Bank A.Ş.	Şubat 17- Nisan 18	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Toplu SMS ile beraber sadece mobil operatörlerce sunulabilecek olan OTP hizmeti de talep edildiğinden STH'lardan teklif alınmadığı belirtilmiştir.
Anadolu Üniv. Döner Sermaye İşl. Müdürlüğü	Mart 17- Şubat 18	(.....)	(.....)	<i>Davet edilmiştir.</i>	
Orka Tekstil Sanayi ve Turizm Ticaret A.Ş.	Mart 17- Şubat 18	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sadece mobil operatörler ve operatörlerle aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer alan STH'lara davet gönderildiği belirtilmiştir.
Penti Çorap San. ve Tic. A.Ş	Şubat 17 -Ocak 19	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Toplu SMS ile beraber sadece mobil operatör yetkilendirmesi ile sunulabilecek başka hizmetler de talep edildiğinden STH'lardan teklif alınamayacağı ifade edilmiştir.
Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler					

- (80) İncelenen dönemde STH işletmecilerinden de teklif alan tek kurumun Anadolu Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü (Anadolu Üniversitesi) olduğu anlaşılmaktadır. Anadolu Üniversitesinin Şubat 2015-Ocak 2016, Mart 2016-Şubat 2017 ve Mart 17-Şubat 2018 dönemlerine ilişkin toplu SMS sözleşmelerinde TURKCELL'in SMS sonlandırma bedelinin altında kalan fiyatlamaya yaptığı söylenebilecektir. Anadolu Üniversitesinin ilgili toplu SMS alımlarının ilgili yıllarda TURKCELL'in toplu SMS gönderim adetleri ve pazar büyüklüğü içindeki oranı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere oldukça düşüktür.

Tablo 8: Anadolu Üniversitesi Sözleşmelerindeki Toplu SMS Sayılarının Yıllar Bazında TURKCELL'in Toplu SMS Gönderimi ve Pazar Büyüklüğü İçindeki Oranı

	2015	2016	2017
Anadolu Üniversitesi Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)
Pazar Büyüklüğü ¹⁹	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (81) Mevcut tablo verileri incelendiğinde; ilgili dönemde STH işletmecilerinin de teklif verebildiği, ancak TURKCELL tarafından SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat uygulanan müşterilerin Anadolu Üniversitesinden ibaret olmasının, davranışın kapsamı ve süresinin sınırlı olduğunu gösterdiği anlaşılmaktadır. Fiyat sıkıştırması unsurlarının varlığı ile birlikte bu davranışın rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığının değerlendirilmesi bakımından *“hakim durumdaki teşebbüsün konumu, ilgili pazardaki koşullar, hakim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu, müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu, incelenen davranışın kapsamı ve süresi, fiili piyasa kapamayla ilgili olası deliller, dışlayıcı stratejiye dair doğrudan veya dolaylı deliller”* dikkate alınabilecektir.
- (82) Davranışın kapsamı ve süresi dikkate alındığında, TURKCELL'in davranışının STH işletmecilerini dışlayıcı nitelikte olmadığına işaret etmektedir. Bununla birlikte sistematik olarak STH işletmecilerinin teklif verdiği sözleşme veya ihalelerde SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat teklifi verildiğine ilişkin bir bulgu bulunmamaktadır. STH işletmecilerinden teklif alınmayan ve dolayısıyla STH işletmecilerinin GSM hizmet sağlayıcılarının rakibi konumunda olmadığı sözleşmeler için TURKCELL'in SMS sonlandırma bedelinin altında fiyat teklifi vermesi, TURKCELL'in dışlayıcı bir strateji ile hareket etmediğine işaret etmektedir. Bu tespit anılan sözleşmelere verilen tekliflerin düşük olmasının sebebinin diğer GSM operatörleri ile rekabet etmek amaçlı olduğunu destekler niteliktedir.
- (83) TURKCELL ile aynı ekonomik bütünlükte yer alan SUPERONLINE STH lisansına sahiptir ve 2017 yılından itibaren toplu SMS hizmeti vermektedir. SUPERONLINE'in 2017 yılı içinde SMS sonlandırma maliyeti altında fiyat uyguladığı toplu SMS sayısı aşağıdaki tabloda görülmektedir:

¹⁹ Toplam pazar büyüklüğü gerçekleşen SMS miktarları baz alınarak hesaplanmıştır.

Tablo 9: SUPERONLINE'nın Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı ve Toplu SMS Gönderimi ile Pazar Büyüklüğü İçindeki Oranı

SUPERONLINE	2017
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı	(.....)
Toplam Toplu SMS Sayısı	(.....)
Oran	(.....)
Pazar Büyüklüğü ²⁰	(.....)
Oran	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten edinilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (84) SUPERONLINE tarafından 2017 yılı içinde SMS sonlandırma maliyeti altında fiyat uyguladığı toplu SMS sayısı toplam toplu SMS pazarının % (.....)'sını oluşturmaktadır. Dolayısıyla SUPERONLINE'in faaliyetleri ile birlikte değerlendirilmesi halinde de TURKCELL'in fiyatlandırmasının kapsamı itibarıyla STH işletmecilerini dışlayıcı nitelikte olmadığı neticesine ulaşılmıştır.

I.6.5. VODAFONE'a İlişkin Değerlendirme

- (85) VODAFONE'un 2015, 2016 ve 2017 yıllarında toplu SMS hizmeti verdiği tüm kurumsal müşterileri ile yaptığı sözleşmeler uyarınca VODAFONE tarafından müşterilerine teklif edilen fiyatlar incelenmiştir. Aşağıdaki tabloda VODAFONE'un 2015, 2016 ve 2017 yıllarında SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat uyguladığı tespit edilen toplu SMS sayısı, bunun VODAFONE'un ilgili yıllardaki toplu SMS gönderimi içindeki payı ve ayrıca bunun toplu SMS adeti bazında pazar büyüklüğüne oranı gösterilmektedir:

Tablo 10: VODAFONE Tarafından 2015, 2016 ve 2017 Yıllarında SMS Sonlandırma Maliyetinin Altında Sunulan Toplu SMS Sayısı

VODAFONE	2015	2016	2017
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)
Pazar Büyüklüğü	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (86) Aşağıdaki tabloda ise söz konusu müşteriler, sözleşme konusu toplu SMS adetleri ve teklif edilen birim fiyatların yanında bu sözleşmeler bakımından STH işletmecilerinden teklif alınıp alınmadığı bilgisine yer verilmiştir. Tablodan anlaşıldığı üzere, VODAFONE'un SMS sonlandırma bedeli altında fiyat teklifi yaptığı müşterilerinin STH işletmecilerinden teklif almadığı ve dolayısıyla müşteri talebine bağlı olarak STH işletmecilerinin mezkûr toplu SMS sözleşmelerinde yer almasının mümkün olmadığı tespit edilmiştir.

²⁰ Toplam pazar büyüklüğü gerçekleşen SMS miktarları baz alınarak hesaplanmıştır.

Tablo 11: VODAFONE'un Maliyet Altı Kalan İhalelerine İlişkin Bilgiler

Müşteri Unvanı	Sözleşme Dönemi	Sözleşmeye Konu SMS Adedi	Sözleşmede Yer Alan Birim Fiyat (Kuruş)	STH işletmecileri Davet Edildi mi?	Gerekçesi (Varsa)
Türkiye Büyük Millet Meclisi	01.07.2015	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	İlgili maddeler açıkça "GSM operatörleri"ne referans vermiştir.
T.C. Sağlık Bakanlığı	03.07.2015	(.....)	(.....)	Katılım sağlamamışlardır.	İhalenin Teknik ve İdari Şartname'lerinde belirtilen yeterliliklerin STH işletmecileri tarafından sağlanmasının son derece güç olduğu, "İhale Komisyonu Kararı"ndan da görülebileceği üzere ihaleye STH işletmecilerinin girmediği, STH işletmecilerinin ihale dokümanlarını dahi satın almadığı belirtilmiştir.
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	24.08.2015	(.....)	(.....)	Katılım sağlamamışlardır.	İhale kapsamında hizmetin sunulmasına yönelik idari gerekliliklerin STH'lar tarafından sağlanmadığı belirtilmiştir.
Sağlık Bakanlığı Sağlık Bilgi	09.03.2016	(.....)	(.....)	Katılım sağlamamışlardır.	Söz konusu hizmet 2015 yılında Sağlık Bakanlığı ile kurulmuş olan sözleşmesel ilişki doğrultusunda tedarik edilen 300 milyon Toplu SMS'ten kullanılmayan, 10 milyon adetlik bölümün 2016 yılında kullandırılmasına ilişkindir.
Türkiye Büyük Millet Meclisi İD	01.07.2016	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	2016 yılında TBMM'ye kullandırılan bu Toplu SMS'ler, 2015 yılında kazanılan TBMM ihalesi kapsamında tedarik edilmiştir.
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	03.10.2016	(.....)	(.....)	Katılım sağlamamışlardır.	2016 yılında Türkiye İş Kurumu'na kullandırılan bu Toplu SMS'ler, 2015 yılında kazanılan Türkiye İş Kurumu ihalesi içerisinde tedarik edilmiştir.
Türkiye Büyük Millet Meclisi İD	01.07.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	TBMM tarafından açılan ihaleye ilişkin İdari Şartname, Teknik Şartname ve Şablon Sözleşme'de STH işletmecileri tarafından teklif verilmesini engelleyecek maddeler bulunmaktadır.
Tarım Kredi Koop. Merkez Birliği	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Kuşadası Belediyesi	06.06.2017	(.....)	(.....)	<i>Bilinmiyor</i>	Maliyet altında toplu SMS satışının sebebi, alıcı kuruluşun kamu kurumu niteliğini haiz olması ve bu sebeple tüm Toplu SMS hizmeti sağlayıcıları açısından "prestijli müşteri" teşkil etmesidir.
Tarım Kredi Kooperatifleri ERZ	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Koop.Trabzon Bölge	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Koop.Konya Bölge B	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Kooperatifleri ANK	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.

18-42/670-329

Tablo 11'in devamı:

Müşteri Unvanı	Sözleşme Dönemi	Sözleşmeye Konu SMS Adedi	Sözleşmede Yer Alan Birim Fiyat (Kuruş)	STH işletmecileri Davet Edildi mi?	Gerekçesi (Varsa)
Tarım Kredi Koop.Sivas Bölge B.	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Kooperatifleri Tek	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Muğla Büyükşehir Belediye Başkanlığı	05.01.2017	(.....)	(.....)	<i>Sözleşme Gönderilmemiştir.</i>	Maliyet altında toplu SMS satışının sebebi, alıcı kuruluşun kamu kurumu niteliğini haiz olması ve bu sebeple tüm Toplu SMS hizmeti sağlayıcıları açısından "prestijli müşteri" teşkil etmesidir.
Tarım Kredi Kooperatifleri ANT	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Kooperatifleri KÜT	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Kooperatifleri KAY	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Koop. İzmir Bölge B	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Koop. Balıkesir Böl.	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Kooperatifleri SAM	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Kooperatifleri Böl	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Türkiye Tarım Kredi. Kooperatif	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.
Tarım Kredi Kooperatifleri SAK	11.01.2017	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Sözel olarak edinilen bilgilere göre Genel Müdürlüğün kendi ihale karar yazılarında GSM işletmecilerinin davet edilmesi gerektiği belirtildiğinden STH işletmecileri davet edilmemiştir.

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler

- (87) 2017 yılında gerçekleşen Kuşadası Belediyesi ve Muğla Belediyesi toplu SMS alımlarında STH işletmecilerinin davet edilip edilmediği veya katılım sağlayıp sağlamadığı konusunda ise belirsizlik bulunmaktadır. Anılan sözleşmeler için STH işletmecilerinin de fiyat teklifi verdiği ancak SMS sonlandırma maliyetinin altında kalan VODAFONE fiyat teklifi nedeniyle ihaleyi kazanamadıkları varsayılsa dahi bahsi geçen iki ihaleye konu toplam (.....) adet SMS, 2017 yılında 28 milyar adet olan toplam pazar büyüklüğü içinde çok önemsiz kalmaktadır. Dolayısıyla fiyat sıkıştırmasına konu olabilecek sözleşme/ihale kapsamının son derece sınırlı olduğu söylenebilecektir.
- (88) Diğer yandan, VODAFONE ile aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan VODAFONE Net'in de toplu SMS sözleşmeleri ve ihalelerinde teklif ettiği fiyatlar incelenmiştir. Aşağıdaki tabloda VODAFONE NET'in 2015, 2016 ve 2017 yıllarında SMS sonlandırma maliyeti altında fiyat belirlediği toplu SMS adetleri ve bunların VODAFONE NET'in toplu SMS sayısına ve pazar büyüklüğüne oranına yer verilmiştir:

Tablo 12: VODAFONE NET'in Maliyet Altı Toplu SMS Sayısının Toplu SMS Gönderimi ve Pazar Büyüklüğü İçindeki Oranı

VODAFONE NET	2015	2016	2017
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)
Pazar Büyüklüğü	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (89) Tablodan da görülebileceği üzere; SMS sonlandırma maliyeti altında fiyat belirlenen toplu SMS sözleşme ve ihalelerindeki toplu SMS adetleri pazarın 2015, 2016 ve 2017'de sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....)'sını oluşturmaktadır. VODAFONE ile VODAFONE NET verileri birlikte değerlendirildiğinde ise STH'ların da teklif verebildiği ihale/sözleşmeler bakımından SMS sonlandırma maliyetinin altında sunulan toplu SMS sayısının toplam pazar büyüklüğüne oranı 2015, 2016 ve 2017 yıllarında sırasıyla; %(.....), %(.....) ve %(.....) olarak gerçekleştiği görülmektedir. Aşağıdaki tabloda VODAFONE NET'in SMS sonlandırma bedelinin altında fiyat uyguladığı belirlenen sözleşme ve ihaleler gösterilmektedir.

Tablo 13: VODAFONE NET'in Maliyet Altı Kalan İhalelerine İlişkin Bilgiler

Müşteri Unvanı	Sözleşme Başlangıç Tarihi- Taahhüt Süresi	Sözleşmeye Konu SMS Adedi	Sözleşmede Yer Alan Birim Fiyat (Kuruş)	STH İşletmecileri Davet Edildi Mi? ²¹	Gerekçesi (Varsa)
Türkiye Garanti Bankası A.Ş.	21.12.2015 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Garanti Bankası ile mevcut olan Sözleşme ilişkisinin STH işletmecilerinin dahil olabileceği bir niteliği haiz olmadığı, Garanti Bankası'nın esasında Toplu SMS hizmetiyle birlikte STH işletmecileri tarafından sunulamayan ve yalnızca GSM işletmecileri tarafından sunulabilen hizmetleri aynı kanaldan aldığı ve bu sebeple GSM işletmecileri ile çalıştığı anlaşılmaktadır.
Türk Parlamenterler Birliği	7.9.2015 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmiştir.	Türk Parlamenterler Birliği'ne sunulan Toplu SMS hizmetinin STH işletmecileri tarafından sunulamayacağını açıkça ortaya koyan herhangi bir doküman bulunmamaktadır, yüksek prestijli bir müşteri olduğu için TBMM'ye sunulan fiyatlama baz alınmıştır.
İstanbul Memorial Sağlık Yatırımları A.Ş.	19.11.2015 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Derimod Deri Konfeksiyon	9.12.2015 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Ehm Mağazacılık Sanayi ve Ticaret A.Ş.	27.2.2015 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
İstanbul Memorial Sağlık Yatırımları A.Ş.	17.3.2015 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Aya Tekstil San. ve Tic. A.Ş.	18.3.2015 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Yeni Mağazacılık A.Ş.	27.2.2015 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.

²¹ VODAFONE NET'ten yapılan açıklamada yukarıda listelenen ihalelerin büyük çoğunluğuna STH işletmecilerinin davet edilmediği ifade edilmiş olmakla birlikte VODAFONE NET'in de bir STH işletmecisi olduğu dikkate alınarak sözleşme ve ihalelerin tamamına STH işletmecilerinin de girebileceği varsayılmıştır.

18-42/670-329

Tablo 13'ün devamı:

Müşteri Unvanı	Sözleşme Başlangıç Tarihi- Taahhüt Süresi	Sözleşmeye Konu SMS Adedi	Sözleşmede Yer Alan Birim Fiyat (Kuruş)	STH İşletmecileri Davet Edildi Mi? ²²	Gerekçesi (Varsa)
Aya Tekstil San. ve Tic.A.Ş.	5.5.2016 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Akbank T.A.Ş. Genel Müdürlüğü	16.11.2016 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Alınacak hizmetlerin yalnızca GSM işletmecileri tarafından karşılanabilecek nitelikte olmasından dolayı STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Sb Gıda İşletmeleri A.Ş.	5.5.2016 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Ehm Mağazacılık Sanayi ve Ticaret A.Ş.	22.3.2016 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Sb Gıda İşletmeleri A.Ş.	23.11.2016 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
T.C. Ziraat Bankası A.Ş.	12.7.2016 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Şartnamenin 2.1., 3.27. ve 3.28. maddelerinden STH İşletmecilerine kapalı bir satın alma olduğu görülmektedir. <i>Madde 3.27.: Kullanılan hat faturalı ve Türkiye'de hizmet veren GSM operatörlerinden olmalıdır.</i>
Türkiye İş Bankası A.Ş.	9.2.2017 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	İhaleye sadece GSM işletmecileri davet edilmiştir.
Ehm Mağazacılık Sanayi ve Ticaret A.Ş.	31.3.2017 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Philip Morris Sa Philip Morris Sabancı Pazarlama ve Satış A.Ş.	22.5.2017 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	Philip Morris'in gerçekleştirdiği PoC (Proof of Concept) çalışması neticesinde STH işletmecileri süreçten elenmiştir, ihaleyi açan teşebbüs tarafından STH işletmecileri ihale dışında bırakılmıştır.
Aya Tekstil San. ve Tic. A.Ş.	17.8.2017 – 12 ay	(.....)	(.....)	Davet edilmemiştir.	STH işletmecileri ile çalışmayı tercih etmemiştir.
Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler					

²² VODAFONE NET'ten yapılan açıklamada yukarıda listelenen ihalelerin büyük çoğunluğuna STH işletmecilerinin davet edilmediği ifade edilmiş olmakla birlikte VODAFONE NET'in de bir STH işletmecisi olduğu dikkate alınarak sözleşme ve ihalelerin tamamına STH işletmecilerinin de girebildiği varsayılmıştır.

- (90) Fiyat sıkıştırması unsurlarının varlığı ile birlikte bu davranışın rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığının analiz edilmesi gerekmektedir. Kılavuz'un 26. paragrafında rekabet karşıtı piyasa kapamanın oluşup oluşmadığının değerlendirilmesinde dikkate alınacak hususlar, *hakim durumdaki teşebbüsün konumu, ilgili pazardaki koşullar, hakim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu, müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu, incelenen davranışın kapsamı ve süresi, fiili piyasa kapamayla ilgili olası deliller, dışlayıcı stratejiye dair doğrudan veya dolaylı deliller* olarak sıralanmıştır. Bu bağlamda, VODAFONE Net'in faaliyetleri ile birlikte ele alınması halinde de VODAFONE'un fiyatlandırmasının kapsamının sınırlı olduğu ve bu itibarla STH işletmecilerini dışlayıcı nitelikte olmadığı anlaşılmaktadır.
- (91) Bununla birlikte VODAFONE ve VODAFONE NET tarafından sistematik olarak STH işletmecilerinin teklif verdiği sözleşme veya ihalelerde SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat teklifi verildiğine ilişkin bir bulgu bulunmamaktadır. STH işletmecilerinden teklif alınmayan ve dolayısıyla STH işletmecilerinin GSM hizmet sağlayıcılarının rakibi konumunda olmadığı sözleşmeler için VODAFONE'un SMS sonlandırma bedelinin altında fiyat teklifi vermesi, VODAFONE'un STH işletmecilerine yönelik dışlayıcı bir strateji ile hareket etmediğine işaret etmektedir. Bu tespit, mezkûr sözleşmelere verilen tekliflerin düşük olmasının sebebinin diğer GSM operatörleri ile rekabet etmek amaçlı olduğunu desteklemektedir.

I.6.6. TT MOBİL'e İlişkin Değerlendirme

- (92) TT MOBİL'in 2015, 2016 ve 2017 yıllarında toplu SMS hizmeti verdiği tüm kurumsal müşterileri ile yaptığı sözleşmeler uyarınca TT MOBİL tarafından müşterilerine teklif edilen fiyatlar incelenmiştir. Aşağıdaki tabloda TT MOBİL'in 2015, 2016 ve 2017 yıllarında SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat teklifi tespit edilen toplam toplu SMS sayısı, bunun TT MOBİL'in ilgili yıllardaki toplam toplu SMS gönderimi içindeki payı ve ayrıca bunun toplam toplu SMS adet bazında pazar büyüklüğüne oranı gösterilmektedir.

Tablo 14: TT MOBİL tarafından 2015, 2016 ve 2017 Yıllarında Maliyetinin Altında Sunulan Toplu SMS Sayısı

TT MOBİL	2015	2016	2017
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)
Pazar Büyüklüğü	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (93) TT MOBİL tarafından 2015, 2016 ve 2017 yıllarında maliyetinin altında sunulan toplu SMS sayısının TT MOBİL'in aynı yıllarda toplam toplu SMS adedine oranı sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....) olarak gerçekleşmiştir. Toplam pazar büyüklüğüne oranı ise 2015, 2016 ve 2017 yıllarında sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....) olmuştur. Yukarıdaki tabloda toplam sayısına yer verilen, TT MOBİL tarafından SMS sonlandırma bedelinin altında fiyat uygulanan sözleşme ve ihalelerin bir kısmına müşterilerin talepleri doğrultusunda STH işletmecilerinin katılmadığı bilgisi edinilmiştir. Aşağıda tabloda ise söz konusu müşteriler, sözleşme konusu toplu SMS adetleri ve teklif edilen birim fiyatların yanında bu sözleşmeler bakımından STH işletmecilerinden teklif alınıp alınmadığı bilgisine yer verilmiştir:

Tablo 15: TT MOBİL'in Maliyet Altı Kalan İhalelerine İlişkin Bilgiler

Müşteri Unvanı	Sözleşme dönemi	Sözleşmeye konu SMS Adedi	Sözleşmede yer alan birim fiyat (Kuruş)	STH İşletmecileri davet edildi mi?	Gerekçesi (Varsa)
Antalya Büyükşehir Belediyesi	13.03.2015	(.....)	(.....)	Engelleyici bir hüküm bulunmamaktadır.	-
T.C. Sağlık Bakanlığı	01.09.2015	(.....)	(.....)	Engelleyici bir hüküm bulunmamaktadır.	-
Aydın Büyükşehir Belediyesi	01.01.2015	(.....)	(.....)	Şartname gereği giremedikleri belirtilmiştir.	Teknik Şartname'nin 4.2. maddesinde "İdare kurumsal SMS gönderilerine ilişkin faturalar doğrudan Türkiye'de hizmet veren GSM operatörleri tarafından kurumumuz adına fatura edilecektir. Söz konusu operatör, kendi altyapısını kullanacaktır." ifadesine yer verilmiştir.
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O	01.01.2016	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunmamakta, müşterinin STH'lerden da teklif aldığı bilinmektedir.	-
Hemenal Finansman A.Ş.	01.06.2016	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunup bulunmadığı bilinmemekle birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	Resmi İhale süreci söz konusu olmayıp, sözleşme yoluyla OTP hizmeti verilmiştir.
Denizbank A.Ş.	01.04.2016	(.....)	(.....)	Müşterinin teklif sürecinde mobil iletişim hizmetleri işlemecilerinden teklif almayı tercih ettiği bilinmektedir.	-
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	01.01.2016	(.....)	(.....)	Engelleyici bir hüküm bulunmamaktadır.	-
Çiçeksepeti İnternet Hizmetleri A.Ş.	21.12.2016	(.....)	(.....)	Sözleşmeye yansıyan STH'ların katılımına ilişkin herhangi bir engelleyici husus bulunmamakla birlikte, müşterimizden sürece ilişkin başka bir bilgi alınamamıştır.	-
Çaykur Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü	14.10.2016	(.....)	(.....)	Engelleyici bir hüküm bulunmamaktadır.	Teknik Şartname'nin 5.14 ve 5.15'inci maddelerinde Kullanılan hat faturalı ve Türkiye'de hizmet veren operatöre ait olmalıdır." ifadesine ve "Faturalar direkt olarak Türkiye'de hizmet veren operatörler tarafından kesilmeli ve ÇAYKUR adına fatura edilmelidir" ifadesine yer verilmiştir.
Deha Mağazacılık Ev Tekstili Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.	01.01.2016	(.....)	(.....)	Engelleyici husus bir bulunmamakla birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-

18-42/670-329

Tablo 15'in devamı:

Meteoroloji Genel Müdürlüğü	01.08.2016	(.....)	(.....)	Engelleyici husus bir bulunup bulunmadığı bilinmemekle birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-
Orka Tekstil Sanayi Ve Turizm Ticaret A.Ş.	01.03.2016	(.....)	(.....)	Engelleyici husus bir bulunmamakla birlikte, müşterinin yalnızca mevcuttaki çözüm ortağıyla çalışılmasına ilişkin bir şart koştuğu, diğer işletmecilerden de teklif aldığı bilinmektedir.	-
Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	01.10.2016	(.....)	(.....)	<i>Müşteriden söz konusu sürece ilişkin herhangi bir bilgi alınmadığı belirtilmiştir.</i>	-
Evkur Alışveriş Merkezleri Tic. A.Ş.	15.11.2016	(.....)	(.....)	Engelleyici husus bir bulunmamakla birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-
Evkur Finansman A.Ş.	15.11.2016	(.....)	(.....)	Engelleyici husus bir bulunmamakla birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O	1.09.2017	(.....)	(.....)	<i>Engelleyici bir hüküm bulunmamakla birlikte müşterinin STH'lardan da teklif aldığı bilinmektedir.</i>	-
Antalya Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı	13.01.2017	(.....)	(.....)	<i>Şartnamede engelleyici bir hüküm bulunmamaktadır.</i>	-
İzmir Kuzey Bölgesi Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği	1.8.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunup bulunmadığı bilinmemekle birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-

18-42/670-329

Tablo 15'in devamı:

Avrupa Tekstil Kozmetik A.Ş.	02.08.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunmamaktadır.	-
Avrupa Tekstil Kozmetik A.Ş.	01.09.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunmamaktadır.	-
Avrupa Tekstil Kozmetik A.Ş.	01.11.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunmamaktadır.	-
Aydın Büyükşehir Belediyesi	01.01.2017	(.....)	(.....)	Katılım sağlayamamışlardır.	Teknik Şartname'nin 4.2. maddesinde "İdare kurumsal SMS gönderilerine ilişkin faturalar doğrudan Türkiye'de hizmet veren GSM operatörleri tarafından kurumumuz adına fatura edilecektir. Söz konusu operatör, kendi altyapısını kullanacaktır." ifadesine yer verilmiştir.
Çaykur Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü	01.10.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir hüküm bulunmamaktadır.	Teknik Şartname'nin 5.14 ve 5.15'inci maddelerinde; "Kullanılan hat faturalı ve Türkiye'de hizmet veren operatöre ait olmalıdır." ifadesine ve "Faturalar direkt olarak Türkiye'de hizmet veren operatörler tarafından kesilmeli ve ÇAYKUR adına fatura edilmelidir" ifadesine yer verilmiştir.
Hotiç Deri Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.	01.12.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir hüküm bulunmamakla birlikte müşterinin STH'lardan da teklif aldığı bilinmektedir.	-
Coşkun Hazır Giyim A.Ş.	01.01.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunmamakla birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-
Siverek Belediye Başkanlığı	20.03.2017	(.....)	(.....)	Katılım sağlayamamışlardır.	Teknik Şartname'nin 7.2. maddesinde "Hizmeti sağlayan Yüklenici, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumundan Mobil Şebeke (GSM) 1MT-2000/UMTS hizmeti vermek üzere yetkilendirilmiş işletmeciler veya Türk Telekomünikasyon A.Ş. olmalıdır."; idari Şartname'nin 7.1.h bendinde ise "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından verilmiş Mobil Şebeke (GSM) IMT -2000/UMTS Hizmeti vermek üzere Yetki Belgesi teklif dosyasında sunulacaktır." ifadesine yer verilmiştir.

18-42/670-329

Tablo 15'in devamı:

Seyhan Belediyesi	1.12.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunmamakla birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-
Bodrum Belediye Başkanlığı	31.7.2017	(.....)	(.....)	<i>Müşteriden söz konusu sürece ilişkin herhangi bir bilgi alınmadığı belirtilmiştir.</i>	-
Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	1.10.2017	(.....)	(.....)	<i>Müşteriden söz konusu sürece ilişkin herhangi bir bilgi alınmadığı belirtilmiştir.</i>	-
Sağlık ve Sosyal Hizmetleri Çalışanları Sendikası	1.05.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunup bulunmadığı bilinmemekle birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-
Evkur Alışveriş Merkezleri Tic. A.Ş.	1.12.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunmamakla birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-
Evkur Finansman A.Ş.	1.12.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunmamakla birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-
Sitil Çizgi İnşaat Turizm Ve Tekstil A.Ş.	13.12.2017	(.....)	(.....)	Engelleyici bir husus bulunmamakla birlikte teklif sürecinde müşterinin 3 mobil iletişim hizmetleri işlemecisinden teklif aldığı bilinmektedir.	-
Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler					

- (94) STH işletmecilerinin de teklif verebildiği, dolayısıyla TT MOBİL için STH işletmecilerinin de rakip sayılabileceği sözleşmeler ve ihaleler dikkate alındığında SMS sonlandırma bedelinin altında kalan sözleşme ve ihalelerdeki toplam toplu SMS adetleri ve bunların hem TT MOBİL'in ilgili yıllardaki toplam toplu SMS sözleşme ve ihalelerine ve ayrıca toplam pazar büyüklüğüne oranı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 16: STH İşletmecilerinin de Teklif Verebildiği İhale Bazında Maliyet Altı Kalan SMS'ler

TT MOBİL	2015	2016	2017
Maliyet Altı Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Toplu SMS Sayısı	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)
Pazar Büyüklüğü	(.....)	(.....)	(.....)
Oran	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (95) SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyatlandırılan sözleşme ve ihaleler TT MOBİL için toplam pazar büyüklüğünün 2015 yılında % (.....)'sini, 2016 yılında % (.....)'sini ve 2017 yılı için % (.....)'ünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla TT MOBİL'in SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyatlandırma yaptığı sözleşme ve ihalelerin adet bakımından kapsamının sınırlı olduğu ve bu itibarla STH işletmecilerini dışlayıcı vasıf taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (96) Bununla birlikte, TT MOBİL tarafından sistematik olarak STH işletmecilerinin teklif verdiği sözleşme veya ihalelerde SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat teklifi verildiğine ilişkin bir bulgu bulunmamaktadır. STH işletmecilerinden teklif alınmayan ve dolayısıyla STH işletmecilerinin GSM hizmet sağlayıcılarının rakibi konumunda olmadığı sözleşmeler için TT MOBİL'in SMS sonlandırma bedelinin altında fiyat teklifi vermesi, TT MOBİL'in STH işletmecilerine yönelik dışlayıcı bir strateji ile hareket etmediğine işaret etmektedir. Bu tespit, bahse konu sözleşmelere verilen tekliflerin düşük olmasının sebebinin diğer GSM operatörleri ile rekabet etmek amaçlı olduğunu destekler mahiyettedir.

1.7. Genel Değerlendirme

- (97) Yukarıda ifade edildiği üzere, fiyat sıkıştırmasının şartları olan; teşebbüsün bir üretim zincirinde birbiriyle bağlantılı üst ve alt pazarlarda faaliyet göstermesi, üst pazardaki ürünün alt pazarda faaliyet gösterebilmek için vazgeçilmez olması ve teşebbüsün üst pazarda hakim durumda olmasının somut vaka özelinde karşılandığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazardaki hakim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kâr elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olup olmadığının ve bu davranışın rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığının değerlendirilmesinde, maliyet altı toplu SMS satışlarının olup olmadığına ve bunların sayısının tüm pazara oranına bakılması gerekmektedir.
- (98) Tablo 5'ten de görülebileceği üzere; toplu SMS hizmetleri pazarının tamamı dikkate alındığında, ortalama rakamlarla her üç GSM operatörü de maliyetin üzerinde fiyatlama gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte bazı bireysel ihale/sözleşmeler bakımından her üç operatörün de maliyetin altında fiyatlama gerçekleştirdikleri görülmektedir. 2015, 2016 ve 2017 yıllarında maliyetin altında fiyatlanan SMS oranları aşağıdaki tabloda özetlenmektedir:

Tablo 17: 2015, 2016 ve 2017 Yıllarında Operatörlerin Maliyetini Karşılamaayan SMS'lerin Pazardaki Toplam Toplu SMS Sayısına Oranı (%)

Teşebbüsler	2015	2016	2017
TURKCELL	(.....)	(.....)	(.....)
SUPERONLINE	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE NET	(.....)	(.....)	(.....)
TT MOBİL	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (99) Mevcut tablonun incelenmesinden; üç operatörün (SUPERONLINE TURKCELL'in; VODAFONE NET ise VODAFONE'un bünyesinde faaliyet gösteren STH işletmesi statüsündeki şirketlerdir) maliyet altı toplu SMS sayısının toplam pazara oranının 2017 yılında, 2015 yılına göre neredeyse iki kat artışla %(.....) olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Maliyet altı toplu SMS oranı içinde TURKCELL'in büyük bir ağırlığının bulunduğu görülmektedir.
- (100) Öte yandan, yukarıda da ifade edildiği üzere; toplu SMS hizmeti satın alan teşebbüslerin tasarrufları sonucunda maliyet altı fiyatlamaların gerçekleştiği sözleşmelerin önemli bir bölümüne STH işletmecileri teklif sunamamıştır. Bu itibarla, pazarın kapatılma oranının hesaplanmasında anılan sözleşmelere konu toplu SMS sayılarının dikkate alınmaması gerekmektedir. Aşağıdaki tabloda STH işletmecilerinin, alıcının tasarrufu sonucunda teklif sunamadıkları sözleşmeler hariç tutulduğunda, bir diğer ifadeyle STH işletmecilerinin teklif sunabildiği sözleşmeler dikkate alındığında SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyatlanan sözleşmelere konu toplu SMS oranlarına ilişkin veriler sunulmaktadır:

Tablo 18: 2015, 2016 ve 2017 Yıllarında STH İşletmecilerinin de Teklif Verebildiği Operatörlerin Maliyetini Karşılamaayan SMS'lerin Pazardaki Toplam Toplu SMS Sayısına Oranı (%)

Teşebbüsler	2015	2016	2017
TURKCELL	(.....)	(.....)	(.....)
SUPERONLINE	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE NET	(.....)	(.....)	(.....)
TT MOBİL	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüsten elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (101) Tablo 18'de yer alan verilerden, 2017 yılı itibarıyla maliyet altında kalan toplu SMS sayısının toplam pazara oranının %(.....) olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Bir diğer ifadeyle, maliyet altı fiyatlama sonucunda pazarın sadece %(.....)'lük bir kısmı STH işletmecilerine kapatılmaktadır. Gerçekleşen bu oran dikkate alındığında, fiyat sıkıştırması yoluyla rekabetin engellendiği iddiası mesnetsiz kalmaktadır.
- (102) Soruşturma süreci içinde toplu SMS hizmeti alan teşebbüslerin hangi gerekçelerle STH işletmecilerinden teklif almadıklarını, başka bir deyişle STH işletmecilerini tercih etmediklerini öğrenmek amacıyla yüksek miktarda toplu SMS hizmeti satın alan bazı bankalar ile kamu kurum ve kuruluşları ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Gerek bankalar, gerek kamu kurumları tarafından dile getirilen gerekçeler iki temel başlık altında toplanmaktadır: Bunlardan ilki; özellikle bankalar bakımından, maliyet minimizasyonu (ihale/teklif tutarının azaltılması suretiyle maliyet avantajı kazanılması) amacıyla aynı sözleşme doğrultusunda toplu SMS hizmetlerinin yanı sıra OTP, ses, post

data, tablet hatları gibi hizmetlerin de alınmak istenmesi ancak bu hizmetlerin, bir kısmı mevzuat, bir kısmı teknik nedenlerle STH işletmecileri tarafından sunulamamasıdır. Bu noktada SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyatlanan toplu SMS sözleşmelerinin SMS adedi bazında büyük çoğunluğunun bankalarla yapılan sözleşmeler olduğu belirtilmelidir. İkinci temel gerekçe ise, bankalar ve kurumların altyapıyı sağlayan GSM operatörleri ile doğrudan yakın ilişki içinde bulunmayı tercih etmesidir. Hizmetin STH işletmecileri tarafından sunulması halinde ortaya çıkabilecek teknik bir sorun için STH üzerinden dolayı bir biçimde altyapıyı sağlayan GSM operatörü ile ilişki kurulması, ortaya çıkabilecek zaman maliyeti nedeniyle tercih edilmemektedir.

- (103) Öte yandan, STH işletmecilerinin toplu SMS hizmetinden elde ettikleri gelir ve paylarda ciddi bir gerilemenin ortaya çıkmadığı da belirtilmelidir. Aşağıdaki tablodan izlenebileceği üzere; işbu soruşturmanın odaklandığı 2015-2017 döneminde STH işletmecilerinin toplu SMS hizmetleri özelinde miktar bazlı pazar payı sadece (.....) puan azalırken, gelir bazlı pazar payı artış kaydetmiştir.

Tablo 19: STH İşletmecilerinin Toplu SMS Adet ve Gelirleri Açısından Pazar Payları

Teşebbüsler	2015		2016		2017	
	Adet	Pazar Payı (%)	Adet	Pazar Payı (%)	Adet	Pazar Payı (%)
STH	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Pazar	16.939.645.422	100,00	22.436.201.398	100,00	28.394.366.584	100,00
Teşebbüsler	2015		2016		2017	
	Gelir (Milyon TL)	Pazar Payı (%)	Gelir (Milyon TL)	Pazar Payı (%)	Gelir (Milyon TL)	Pazar Payı (%)
STH	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam Pazar	197,5	100	213,7	100	276,266	100

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler çerçevesinde yapılan hesaplamalar

- (104) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında, hakkında soruşturma yürütülen üç GSM operatörünün toplu SMS hizmetleri pazarında fiyat sıkıştırması yoluyla STH işletmecilerini pazar dışına iterek rekabeti engellediği, böylece Kanun'un 6. maddesi hükmünü ihlal ettiği iddiasının reddedilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

I.7. Teşebbüslerce Yapılan Savunmalara İlişkin Değerlendirme

I.7.1. TURKCELL'in Savunmalarına Yönelik Değerlendirme

- (105) TURKCELL'in sunduğu savunmalarda yer alan hususlar ve bunların cevaplandırılmasına aşağıda yer verilmektedir:

- Maliyet altı satış olduğu iddia edilen ihalelerin sadece tek bir Kurum tarafından açılan ihaleler olduğu ve iki adedine STH işletmecilerinin davet edildiği, dolayısıyla STH işletmecilerinin yetkilendirmeleri gereği veya müşteri tercihleriyle nedeniyle dahil olamadığı ihalelerde fiyatlama yoluyla STH işletmecilerinin dışlandığının iddia edilemeyeceği savunması

- (106) Soruşturma sürecinde SMS sonlandırma maliyeti altında fiyat uygulandığı tespit edilen ihalelerden yalnızca Anadolu Üniversitesi ihalesine STH işletmecilerinin de katılabildiği tespit edilmiş olup, mezkûr ihalelerdeki toplam toplu SMS sayısı ve tutarı toplam pazar büyüklüğü içinde çok düşük kalmaktadır.

- **STH işletmecilerinin pazar paylarındaki düşüşün Soruşturma Bildiriminde maliyet altı olduğu iddia edilen satışlarla ilişkilendirilmesinin doğru bir yaklaşım olmadığı, bu yaklaşımın rekabet seviyesinin artması, fiyatlar genel seviyesinin maliyet altı olmayacak şekilde düşmesi, STH işletmecilerinin rekabet seviyesindeki artış sürecinde başarısız olmaları, kamu düzenlemelerinin piyasaya etkileri vb. diğer birçok hususun göz ardı edilmesi anlamına geldiği savunması**

(107) Dosya kapsamında STH işletmecilerinin toplu SMS sayısı ve geliri bakımından pazar payı kaybettiğine ilişkin bir tespit bulunmamaktadır.

- **Yapılan tespitlerin Kılavuz'da yer alan metodoloji ile uyuşmadığı savunması**

(108) İlgili bölümlerde de detaylarıyla açıklandığı üzere Kılavuz'da yer alan metodoloji izlenmek suretiyle analiz yapılmıştır.

- **Fiyat sıkıştırmasının ihlal niteliği taşıyabilmesi için incelemeye konu eylemin tek bir firma tarafından gerçekleştirilmiş olmasının beklendiği, ancak Soruşturma Bildiriminde tüm GSM operatörlerinin satışlarının kümülatif büyüklüğünün dikkate alındığı, bu yönüyle temel amacı tekelleşmeyi önlemeye yönelik olan hakim durumun kötüye kullanılması halleriyle ilgili düzenlemenin rekabet halindeki üç firmanın davranışlarına müdahale amacıyla kullanılmasının rekabet kurallarının amacıyla bağdaşır doğru bir yaklaşım olmadığı savunması**

(109) Şikayet konusu iddialar ekseninde dört farklı ilgili ürün pazarı tanımı yapılmıştır. Bu doğrultuda ilk ilgili ürün pazarı toplu SMS hizmetleri pazarı iken diğer ilgili ürün pazarları, TURKCELL şebekesinde SMS sonlandırma pazarı, VODAFONE şebekesinde SMS sonlandırma pazarı ve TT MOBİL şebekesinde SMS sonlandırma pazarıdır. Her GSM operatörünün kendi şebekesinde SMS sonlandırma pazarında hakim durumda olduğu tespit edilmiş ve her teşebbüsün hakim durumda olduğu pazardaki davranışı ile hakim durumunu kötüye kullanıp kullanmadığı irdelenmiştir. Bu nedenle fiyat sıkıştırmasının ihlal niteliği taşıyabilmesi için ilgili eylemin tek bir firma tarafından gerçekleştirilmiş olması gerektiği ve GSM operatörlerinin kümülatif olarak incelendiği yönündeki iddiaya katılmak mümkün değildir.

- **Mevcut dosya bakımından vazgeçilmezlik koşulunun karşılanmadığı, ancak bu koşulun varlığının kabulü halinde mobil işletmeciler bakımından toplu SMS pazarında rekabet halinde fakat birbirlerine karşı vazgeçilemez varlıklara sahip oldukları kabul edilmesi gereken bir teşebbüsler yumağının ortaya çıktığı, bu durumun ise iktisaden ve rekabet perspektifinden açıklanması mümkün olmayan bir durum olduğu, fiyat sıkıştırması iddiası ile açılacak soruşturmanın tek bir muhatabının olmasının zorunlu olduğunun kabul edilerek, mobil işletmecilerin sahip oldukları altyapıların vazgeçilmezlik koşulunu taşıdığı iddialarının geri alınması gerektiği savunması**

(110) Yukarıda da ifade edildiği gibi her GSM operatörü kendi şebekesi üzerinde tek kontrol sahibi olup; STH işletmecilerinin ve ayrıca diğer GSM operatörlerinin faaliyetlerini aksaksız sürdürebilmeleri, GSM operatörleri ile arabağlantı yapabilmelerine bağlıdır. Bu yönüyle, ilgili bölümde daha ayrıntılı ele alınan vazgeçilmezlik unsurunun somut vaka özelinde karşılandığı değerlendirilmektedir.

- Soruşturma Bildiriminde yer alan yaklaşımın daha önceki Kurul kararlarıyla bağdaşmadığı, Kurulun 13-27/372-173 sayılı kararında TT MOBİL'in de, TURKCELL'in de SMS sonlandırma pazarında hakim durumda bulduklarının, toplu SMS ihalelerinde maliyet altı fiyatlamaya yapmak suretiyle hakim durumlarını kötüye kullandıklarının iddia edildiği ve bu önaraştırmada fiyat sıkıştırması analizi değil yıkıcı fiyatlamaya değerlendirilmesinin yapıldığı, ayrıca söz konusu önaraştırma sürecinde hasat imkanının da araştırıldığı, fiyat sıkıştırması analizinde ise genellikle hasat imkanının var olup olmadığı hususunun değerlendirme dışı tutularak mekanik bir inceleme yapıldığı savunması

- (111) Fiyat sıkıştırması unsurlarının varlığı ile birlikte bu davranışın rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığının incelenmesi gerekmektedir. Kılavuz'un 26. paragrafında rekabet karşıtı piyasa kapamanın oluşup oluşmadığının değerlendirilmesinde dikkate alınacak hususlar; *hakim durumdaki teşebbüsün konumu, ilgili pazardaki koşullar, hakim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu, müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu, incelenen davranışın kapsamı ve süresi, fiili piyasa kapamayla ilgili olası deliller, dışlayıcı stratejiye dair doğrudan veya dolaylı deliller* olarak sıralanmıştır. Bu bağlamda mevcut dosya özelinde her bir operatör için müşterilerine teklif edilen fiyatlar incelenmiş ve maliyet altı fiyatlamaya davranışının kapsamı ve STH işletmecilerini dışlama potansiyeli değerlendirilmiştir.

- Toplu SMS hizmetlerinden elde edilen gelirin düşen bir seyir izlediği ve şirket cirosunun yalnızca %1'ine denk geldiği, tek başına bu verinin dahi bu alanda bir rekabet ihlali gerçekleştirmenin TURKCELL açısından anlamlı olmayacağını gösterdiği savunması

- (112) TURKCELL hakkında soruşturma kapsamında bir ihlal tespitinde bulunulmadığından söz konusu savunmaya ilişkin değerlendirmede bulunmasına gerek görülmemiştir.

1.7.2. VODAFONE Savunmasına İlişkin Değerlendirme

- (113) VODADONE'un sunduğu savunmalarda dile getirilen hususlar ve bunlara ilişkin cevaplar aşağıda aktarılmaktadır:

- Soruşturma Bildiriminin eksiklikler içerip içermediğinin anlaşılamadığı ve Bildirimdeki değerlendirme ve hesaplamaların ne şekilde gerçekleştirildiğinin açıklanmadığı savunması

- (114) 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca tarafa iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgi Soruşturma Bildirimi ile gönderilmiştir. Önaraştırma dönemi şikayet konusu iddialara ilişkin ilk bulguların edinildiği dönem olup, Önaraştırma Raporunda ve dolayısıyla Soruşturma Bildiriminde, Soruşturma Raporunda yer alan ayrıntıda bilgi bulunması beklenemeyecektir. Hangi sözleşmelerin maliyet altında kaldığı tespitleri ve bunlara ilişkin hesaplamaların ayrıntıları Soruşturma Raporunda yer almaktadır.

- Soruşturma konusu olayda rekabetçi kaygıların BTK tarafından giderildiği savunması

- (115) 5809 sayılı Kanun'un 7. maddesinin, "*Rekabet Kurulu, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda öncelikle Kurum'un görüşünü ve Kurum'un yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alır*" şeklindeki ikinci fıkrası uyarınca BTK'dan görüş talep

edilmiştir. BTK'nın konuya ilişkin görüşünde GSM operatörlerine SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyatlama yapmama konusunda uyarı yapıldığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte Rekabet Kurumunun da görev alanına giren bir hususta BTK'nın işlem yapması Rekabet Kurumunun konuya ilişkin inceleme yapma ve yaptırım uygulama yetkisini ortadan kaldırmamaktadır.

- Soruşturmaya muhatap diğer GSM operatörlerinin STH işletmecisi konumundaki iştiraklerinin verilerinin de VODAFONE Net gibi soruşturma bağlamında incelenmesi gerektiği savunması

(116) Soruşturma döneminde TURKCELL SUPERONLINE'ın 2017 yılından itibaren STH işletmecisi olarak toplu SMS hizmeti verdiği, TÜRK TELEKOM'un ise STH işletmecisi olarak toplu SMS hizmeti vermediği bilgisi edinilmiş olup, ilgili veriler de soruşturma döneminde incelenmiş ve Soruşturma Raporunda yer almıştır.

- Toplu SMS hizmetleri pazarının tümü bakımından yapılan değerlendirmeden sonra her bir ihale/sözleşmenin incelenmesinin ilgili ürün pazarı tanımına uygun bir yaklaşım olmadığı, konunun "perakende seviyede toplu SMS hizmeti pazarı" olarak bir bütün şeklinde irdelenmesi gerekirken, pazar tanımının dışına çıkarak ihale/sözleşme özelinde değerlendirmelere gidilmiş olmasının hatalı olduğu savunması

(117) Soruşturma kapsamında ihale özelinde bir pazar tanımı yapılmamış olmakla birlikte, toplu SMS pazarı içinde hangi sözleşme ve ihalelere SMS sonlandırma maliyeti altında fiyat teklifi verildiği incelenmiştir. İlgili ihalelere STH işletmecilerinin girmesinin önünde müşteri/ihale şartnamesi kaynaklı bir engel olup olmadığı da irdelenerek teşebbüslerin toplu SMS hizmetleri pazarında STH işletmecilerini dışlayıcı bir strateji benimseyip benimsemedikleri analiz edilmiştir. Dolayısıyla SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyat uygulanan ihalelerin incelenmesinin ilgili pazar tanımına uygun olmadığı değerlendirilmesine katılmak mümkün değildir.

- VODAFONE'nun davranışlarının fiyat sıkıştırması ihlali teşkil etmediği, fiyat sıkıştırmasının unsurlarının sağlanmadığı, sürenin kısalığının ihlal tespiti için uygun ve yeterli olmadığı, pazar kapama etkisinin oluşmasının mümkün olmadığı ve dışlama niyeti ya da güdüsünü gösteren hiçbir delilin bulunmadığı savunması

(118) Dosya dahilinde VODAFONE hakkında bir ihlal tespitinde bulunulmadığından söz konusu savunmaya cevap verilmesine gerek görülmemiştir.

- Kişisel verilerin korunması ve e-ticari ileti mevzuatının STH işletmecilerinin pazarını daralttığı, alt pazardaki müşteriler bakımından GSM işletmecileri arasında ciddi bir rekabet söz konusu olduğundan STH işletmecilerinin bu pazardan dışlanmış olmasının tek başına VODAFONE'un alt pazardaki payının artması gibi bir sonuç doğurmayacağı, VODAFONE'un esnaf ve küçük ölçekli KOBİ kanalına satış yapan STH işletmecilerini dışlamasının böylelikle küçük ölçekli KOBİ ve esnaf kanalına satış yaparak bu kanaldan elde edeceği gelirler ile üst pazardaki kaybını sübvansetmesinin rasyonel bir strateji olmadığı savunması

(119) Soruşturma kapsamında VODAFONE hakkında bu yönde bir iddia olmadığından bu tespiti ilişkin değerlendirmede bulunulmasına gerek görülmemektedir.

- VODAFONE tarafından uygulanan fiyatların maliyetin üzerinde olduğu ve objektif gerekçelere dayandığı savunması

- (120) Soruşturma kapsamında VODAFONE hakkında bir ihlal tespitinde bulunulmadığından söz konusu savunmaya cevap verilmesine gerek görülmemiştir.

I.7.3. TT MOBİL'in Savunmasına İlişkin Değerlendirmeler

- (121) TT MOBİL'in yazılı savunmaları ekseninde belirttiği hususlar ve bu hususlar hakkındaki değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:

- Soruşturma Bildiriminin 14. sayfasında belirtilen soruşturma açılma gerekçesinin açık olmadığı, şirketin hangi eylem ve davranışıyla 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği, yani iddianın ne olduğu hususunda açık ve net bir bilgiye yer verilmediği, soruşturmanın hangi dönemi kapsadığı, iddia edilen hususların ne zamana ilişkin olduğu ve soruşturma sürecinin zaman aralığına ilişkin de herhangi bir detay verilmediği, sadece toplu mesaj ihalelerinde kısa mesaj sonlandırma ücretlerinin altında teklifler verilerek rakiplerin faaliyetlerinin zorlaştırıldığı ifade edildiği ve esasen hangi müşteriye sunulan hangi tekliflerin ihlale sebebiyet verdiği hususunun açık ve net bir şekilde tespit edilemediği savunması

- (122) 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca tarafa iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgi Soruşturma Bildirimi ile gönderilmiştir. Önaraştırma dönemi şikayet konusu iddialara ilişkin ilk bulguların edinildiği dönem olup, Önaraştırma Raporunda ve dolayısıyla Soruşturma Bildiriminde, Soruşturma Raporunda yer alan ayrıntıda bilgi bulunması beklenemeyecektir. Hangi sözleşmelerin maliyet altında kaldığına ilişkin tespitler ve bunlara ilişkin hesaplamaların ayrıntıları Soruşturma Raporuyla tarafa iletilmiştir.

- BTK tarafından bu hususta bir inceleme yapıldığı ve neticesinde bir çeşit idari yaptırım olan uyarı mekanizmasının işletildiği dikkate alındığında Kurul tarafından aslında söz konusu soruşturmanın hiç açılmaması gerektiği savunması

- (123) 5809 sayılı Kanun'un 7. maddesinin, "*Rekabet Kurulu, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda öncelikle Kurum'un görüşünü ve Kurum'un yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alır.*" şeklindeki ikinci fıkrası uyarınca BTK'dan görüş talep edilmiştir. BTK'nın konuya ilişkin yazılı görüşünde GSM operatörlerine SMS sonlandırma maliyetinin altında fiyatlama yapmama konusunda uyarı yapıldığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte Rekabet Kurumunun da görev alanına giren bir hususta BTK'nın işlem yapması Rekabet Kurumunun konuya ilişkin inceleme yapma ve yaptırım uygulama yetkisini ortadan kaldırmamaktadır.

- Soruşturma Bildiriminin ilgili ürün pazarı başlıklı bölümünde, alt pazar tanımı yapılırken bireysel SMS ve toplu SMS hizmetinin iki ayrı pazar olarak değerlendirildiği, düzenleyici otorite olan BTK tarafından mobil çağrı sonlandırma pazarına ilişkin gerçekleştirilen pazar analizi çalışmalarında SMS hizmetinin bireysel SMS ve toplu SMS olarak ayrıştırılmadığı ve pazarın "perakende seviyede mesajlaşma hizmetleri pazarı" olarak tanımlanması gerektiği savunması

(124) "İlgili Ürün Pazarı" başlığı altında detaylarıyla açıklandığı üzere; bireysel SMS ve toplu SMS hizmetleri; kullanım şekli, amacı, fiyatlandırması gibi unsurlar bakımından farklılaşmaları yönüyle ayrı ürün pazarlarını oluşturmaktadırlar.

- TT MOBİL'in ne toplu SMS hizmetleri pazarında ne de SMS sonlandırma hizmetleri pazarında hakim durumda bulunduğu ve rakiplerinden bağımsız hareket edebilme gücüne sahip olduğu şeklinde bir değerlendirme yapılmasının mümkün olmadığı savunması

(125) Her bir GSM operatörünün, şebekesindeki sonlandırma hizmeti bakımından hakim durumda olduğu hususu "Hakim Durum Değerlendirmesi" başlığı dahilinde ayrıntılarıyla aktarılmıştır. Zira bir GSM operatöründe SMS sonlandırmanın alternatifi bulunmamaktadır.

- TT MOBİL tarafından sunulan tekliflerin fiyat sıkıştırması kapsamında değerlendirilemeyeceği, Kılavuz'un 62. paragrafında, "*...alt pazarda hakim durumun varlığı aranmamakla birlikte, bu husus fiyat sıkıştırması davranışının rekabeti kısıtlayıcı etkilerini artıran bir özellik olarak göz önüne alınmaktadır.*" ifadesine yer verildiği ve bunun TT MOBİL için geçerli olmadığı savunması

(126) Dosya dahilinde TT MOBİL hakkında bir ihlal tespitinde bulunulmadığından söz konusu savunmaya cevap verilmesine gerek görülmemiştir.

- Rekabet hukukunda sunulan hizmetin maliyetin altında kalması halinin tek başına bir ihlal olarak kabul edilmediği, hakim durumda bulunan teşebbüsün fiyat uygulamalarına ilişkin yapılacak değerlendirmelerde etki temelli yaklaşımının benimsenmesi gerektiği savunması

(127) TT MOBİL bakımından işbu dosya bağlamında bir ihlal tespitine gidilmediğinden mevcut savunma cevaplandırılmamıştır.

J. SONUÇ

(128) 03.07.2017 tarih ve 17-20/313-M sayılı Kurul kararı uyarınca yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a ve Ek Görüş'e toplanan delillere, yazılı savunmalara ve incelenen dosya kapsamına göre;

- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş., Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. ve TT Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin sırasıyla "TURKCELL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı", "VODAFONE şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı" ve "TT MOBİL şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti pazarı"nda hâkim durumda bulunduğu OYBİRLİĞİ ile,
- Bununla birlikte, Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş., Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. ve TT Mobil İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal etmediklerine dolayısıyla adı geçen teşebbüslere idari para cezası verilmesine yer olmadığına OYBİRLİĞİ ile

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