

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2018-2-18
Karar Sayısı : 18-33/545-269
Karar Tarihi : 19.09.2018

(Önaraştırma)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Gözde MAVİ, Selin DURSUN, Mehmet Mustafa ŞEREF

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Alfa İletişim Hizmetleri Paz. Tic. A.Ş.
Ekinciler Cad. Ertürk Sok. Mehmet Özçelik İş Merkezi
No:5 Kat:1 34810 Kavacık/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

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

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin kamu kurumlarınca data hizmeti alımına yönelik düzenlenen bazı ihalelerde ve kiralık devrelere ilişkin toptan ve perakende kampanyalarında fiyat sıkıştırması yapmak, ihale sonrasında kiralık devre tesisi işlemleri ile ilgili olarak uzun süreler, yüksek ücretler, zorlayıcı uygulamalar veya sözleşme hükümleri ile makul olmayan şartlar ileri sürmek yoluyla sözleşme yapmayı dolaylı olarak reddetmek ve perakende VPN hizmetlerini toptan sunulan hizmetlerden farklı şekilde sunmak suretiyle hakim durumunu kötüye kullandığı iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (Türk Telekom) kamu kurumlarınca data hizmeti alımına yönelik düzenlenen bazı ihalelerde ve kiralık devrelere ilişkin toptan ve perakende kampanyalarında fiyat sıkıştırması yapmak, ihale sonrasında kiralık devre tesisi işlemleri ile ilgili olarak uzun süreler, yüksek ücretler, zorlayıcı uygulamalar veya sözleşme hükümleri ile makul olmayan şartlar ileri sürmek yoluyla sözleşme yapmayı dolaylı olarak reddetmek ve perakende VPN hizmetlerini toptan sunulan hizmetlerden farklı şekilde sunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesi kapsamında hakim durumunu kötüye kullandığı iddia edilmektedir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 07.03.2018 ve 20.03.2018 tarihlerinde giren başvuru üzerine hazırlanan 04.06.2018 tarih ve 2018-2-18/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 12.06.2018 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 18-19/343-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 06.09.2018 tarih ve 2018-2-18/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;
- a) Türk Telekom'un data hizmeti alımına ilişkin bazı ihalelere sunduğu tekliflerin maliyetlerini karşılamadığı,
- b) TTPVN (Türk Telekom *Virtual Private Network*/Sanal Özel Ağ) hizmetinin toptan ve perakende düzeyde farklı özelliklerle sunulmasının rekabete aykırı olduğu,

c) Türk Telekom tarafından bağlantı ücretine ilişkin perakende düzeyde düzenlenen Noktadan Noktaya Metro Ethernet Fırsat ve Bağlantı Ücreti Bizden kampanyalarının rekabete aykırı olduğu,

yönündeki iddiaların 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal oluşturmayacağı,

d) Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin toptan kiralık devre hizmetlerinin sunumunda bağlantı sürelerine ve bağlantı ücretlerine ilişkin uygulamalarının sözleşme yapmanın reddi niteliğinde 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi bağlamında ihlal olarak değerlendirilebileceğine yönelik ciddi bilgi ve belgelere ulaşıldığından adı geçen teşebbüs hakkında Kanun'un 41. maddesi kapsamında soruşturma açılması gerektiği,

e) Geçici tedbir talebinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 9/4. maddesinde yer alan şartları taşımadığından reddedilmesi gerektiği

sonuç ve kanaatine varılmıştır.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Konu

- (5) Alfa İletişim Hizmetleri Paz. Tic. A.Ş. (Alfa) tarafından yapılan başvuruda, dosya konusuna ilişkin Türk Telekom'un rekabete aykırı çeşitli uygulamalarla hakim durumunu kötüye kullandığı yönündeki iddialara üç ana başlık altında aşağıda yer verilmiştir:

i. Türk Telekom'un data hizmeti alımına ilişkin ihalelere sunduğu tekliflerin maliyet altı olduğu yönündeki iddialar;

- Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden 2017-2018 arası dönemde gerçekleşen data hizmeti alım ihalelerine bakıldığında toplam sözleşme tutarı (.....) TL olan 18 adet ihalenin düzenlendiği; bu ihalelerin toplam yaklaşık maliyeti olan (.....) TL sözleşme tutarıyla karşılaştırıldığında kamu kurumlarının önemli bir tasarruf imkanı elde etmiş olduğunun düşünüldüğü,
- 18 ihaleden adet bazında en fazla ihaleyi Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (Superonline) kazanmış olsa da değer bazında Türk Telekom'un yaklaşık %(.....) pay ile açık ara lider olduğu,
- Türk Telekom'un kazandığı ihalelerin tamamında, ihale öncesinde kuruma hizmet veren operatörün yine Türk Telekom olduğu, bu bilgiden hareketle yaklaşık maliyetlerin aslında Türk Telekom'un geçmiş dönem cirosunu yansıttığı, kazandığı beş ihalenin yaklaşık maliyeti (.....) TL iken, sözleşme tutarının Alfa'nın ihaleye girmesi sonucu yaşanan rekabet nedeniyle (.....) TL olarak gerçekleştiği, bunun da aynı kurumlara yönelik ihale öncesi ve sonrası dönemde Türk Telekom'un ciro bazında %(.....) küçülmesi anlamına geldiğini söylemenin mümkün olduğu,
- 2017 yılında Türk Telekom'un kazandığı beş ihaleden üçünde (Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İGDAŞ) ikinci en iyi teklif sahibinin Alfa olduğu, Türk Telekom'un Alfa ile yarıştığı söz konusu ihalelerde verdiği tekliflerin fiyat sıkıştırması niteliğinde hukuka aykırı olduğu, Alfa'nın piyasadan dışlanmasını amaçladığı,
- Türk Telekom'un Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi, SGK, İGDAŞ, Devlet Su İşleri, Orman ve Su İşleri Bakanlığı olmak üzere kazandığı beş ihalenin dördünde; Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi, SGK, İGDAŞ ihalelerinde Alfa'ya, Orman ve Su İşleri Bakanlığı ihalesinde ise Superonline'a karşı olmak üzere fiyat sıkıştırması yaptığı,

ayrıca bu ihalelerin yanı sıra Rekabet Kurulunun (Kurul) 09.11.2017 tarih ve 17-36/579-253 sayılı kararında incelenen Ankara il Emniyet Müdürlüğü'nün "Kurumsal İnternet ve Çok Noktadan Çok Noktaya Data Hatları" ihalesinde de Türk Telekom tarafından verilen fiyat teklifinin yapılan iki farklı hesaplamada da maliyetleri karşılamadığının tespit edildiği,

ii. TTVPN hizmetinin toptan ve perakende düzeyde farklı özelliklerle sunulmasının rekabete aykırı olduğu yönündeki iddialar;

- Türk Telekom'un diğer bir dışlayıcı davranışının TTVPN tarifelerinde yaşandığı,
- Kamu alımlarında genellikle 5 Mbps hızın altında metro Ethernet (ME) hizmeti talep edildiği, Referans Kiralık Devre Teklifi (RKDT) kapsamındaki metro ethernet hizmetlerinin toptan seviyede işletmecilere yönelik olarak sadece 5 Mbps ve üzeri hızlarda sağlanmasına karşılık, aynı hizmetlerin Türk Telekom tarafından perakende seviyede son kullanıcılara yönelik (TTVPN adlı tarife ile) 5 Mbps altındaki bant genişliklerinde sunulabildiği, rakipler için söz konusu dezavantajlı durumun yanı sıra Türk Telekom'un kamu ihalelerinde uyguladığı ek indirim kampanyalarıyla (örn. Kamunet) fiyat sıkıştırması uygulayarak perakende seviyedeki rakiplerini dışladığı, nitekim Muğla Büyükşehir Belediyesi ve Gelir İdaresi Başkanlığı ihalelerine yönelik yapılan örnekleme Türk Telekom tarafından fiyat sıkıştırması yapıldığının görülebileceği,

iii. Türk Telekom tarafından bağlantı ücretine ilişkin toptan ve perakende düzeyde düzenlenen kampanyaların rekabete aykırı olduğu yönündeki iddialar;

- Türk Telekom tarafından kurumsal müşterilere yönelik olarak düzenlenen "Bağlantı Ücreti Bizden" kampanyasının da fiyat sıkıştırması yoluyla hâkim durumun kötüye kullanılması niteliğinde olduğu,
- Söz konusu kampanya ile Türk Telekom'un perakende seviyede kamu kurumları da dahil tüm kurumsal müşterilerden 24, 36 ve 48 ay taahhüt karşılığında noktadan noktaya metro ethernet hizmeti sunumundan bağlantı ücreti talep etmediği, ancak toptan seviyede metro ethernet hizmeti için alternatif işletmecilere 2500 TL indirim uygulasa da bu tutarın üzerindeki tutarlarda bağlantı ücreti talep ettiği,
- İzmir Büyükşehir Belediyesinin 10.11.2017 tarihli MPLS VPN ihalesi kapsamında, 5 Mbit/sn hızda noktadan noktaya metro ethernet kiralık devre başvurusu yapılan "ödemiş Totem Lokasyonu" ile ilgili olarak Türk Telekom tarafından 2.890 metrelik tesis mesafesi için $(2.90 \text{ tim} \times (\dots) \text{ m}) = (\dots)$ 'lik bağlantı ücreti talep edildiği, (\dots) ,
- Perakende seviyede hizmet alımının tercih edilmesi durumunda da bağlantı ücreti yansıtılmaması karşılığında 48 aya varan hizmet alım taahhüdü şartı ile karşı karşıya kalındığı,
- Türk Telekom'a rakip konumdaki bir işletmeci açısından toptan tarifeler yerine bağlantı ücreti olmayan perakende tarifelerin daha avantajlı olması ve toptan yerine perakende tarifelerin tercih edilmesinin, rekabeti kısıtlayıcı fiyat sıkıştırmasının açık bir göstergesi olduğu,
- Keza RKDT'nin Ek-7 5.4.4. maddesine aykırı olarak bağlantı ücretleri hesaplamalarının en uzak mesafe olan santral noktalarının bağlantı noktası esas alınarak yapılması sebebiyle bağlantı ücretlerinin suni biçimde ciddi miktarlarda yükseltildiği,
- Objektif kriterleri bulunmayan bağlantı ücreti ve uzun süreli taahhütler yoluyla kurumsal müşterilere alternatif işletmecilerin hizmet vermesinin engellendiği

ifade edilerek, geçici tedbir kararı alınması ve gereğinin yapılması talep edilmektedir.

Öte yandan başvuruda ileri sürülen Türk Telekom'un ihale sonrası süreçte bilinçli olarak haksız talep edilen yüksek bağlantı ücretleri, dayatılan sözleşmeler yoluyla zorlayıcı ve makul olmayan şartlar ileri sürmek suretiyle sözleşme yapmayı dolaylı olarak reddettiği yönündeki bir diğer iddia bakımından ise, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi bağlamında ihlal olarak değerlendirilebileceğine yönelik ciddi bilgi ve belgelere ulaşıldığından adı geçen teşebbüs hakkında Kanun'un 41. maddesi kapsamında soruşturma açılması gerektiğine işbu kararın görüşüldüğü Kurul toplantısında ayrıca karar verildiğinden, söz konusu iddiaya ilişkin detay bilgiye ve değerlendirmeye yer verilmemiştir.

I.2. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) Görüşü

- (6) Yukarıda özetlenen başvurunun elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olması sebebiyle 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun (5809 sayılı Kanun) 7. maddesinin ikinci fıkrası gereğince 09.03.2018 ve 22.03.2018 tarihlerinde BTK'dan görüş talep edilmiştir. Konuya ilişkin BTK görüşü 08.05.2018 tarihinde Kurum kayıtlarına girmiştir. Söz konusu görüşte özetle;
- 5809 sayılı Kanun kapsamında yürütülen pazar analizleri neticesinde hem ilgili pazarların tanımlandığı hem de ilgili pazarlarda etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmelerin belirlendiği,
 - Bu doğrultuda toptan ve perakende seviyede sunulan kiralık devre hizmetlerine ilişkin gerçekleştirilen pazar analizi neticesinde, 06.04.2017 tarihli ve 2017/DK-SRD/117 sayılı BTK Kurul kararı ile "Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi Nihai Dokümanı"nda toptan ve perakende seviyede ülke genelinde sunulan kiralık devre sonlandırma ve taşıma pazarlarında Türk Telekom'un EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlendiği
 - Başvurularda konu hizmetlere bakıldığında, noktadan noktaya (NN) metro ethernet, noktadan noktaya G.SHDSL (*symmetric high-bit-rate digital subscriber line*) ve metro ethernet internet hizmetinin BTK'nın düzenlemelerine tabi tutulduğu,
 - Bununla birlikte ilgili pazar tanımında yer alması gereken ürünlerin nitelikleri itibarıyla pazar tanımı dışında tutulan VPN, Yedekleme ve internet hattı ile servis durdurma saldırılarının önlenmesi (DDoS) hizmetlerinin tarifelerinin Türk Telekom tarafından serbestçe belirlendiği,
 - Türk Telekom tarafından yapılacak tarife ve kampanya tekliflerinin, yürürlüğe girmesi öncesinde BTK'ya bilgi olarak sunulması kaydıyla söz konusu tarife ve kampanyaların onaylanmasına gerek bulunmadığı, bu kapsamda, bahse konu hizmetlere ilişkin perakende seviyede yapılan çeşitli kampanyalarla, tarifeler üzerinden taahhüt süresine ve çeşitli hizmetlerin birlikte alınması durumuna göre değişen oranlarda indirimlerin yapıldığının bilindiği,
 - Türk Telekom internet sitesi üzerinden ulaşılacak kurumsal ürünler ve bu hizmetlere uygulanan kampanyalar dikkate alınarak anılan hizmetlere ilişkin toplam aylık tutarın hesaplanabileceğinin değerlendirildiği,
 - Başvurularda yer verilen ihaleler kapsamındaki noktadan noktaya metro ethernet, noktadan noktaya G.SHDSL hizmetlerine ilişkin toptan tarifelere BTK internet sayfasında yayımlanan RKDT, toptan seviyede metro ethernet İnternet hizmeti tarifelerine ise Referans Al-Sat Yöntemiyle ATM/FR/ME İnternet Toptan Satış Teklifi (RAFMET) üzerinden erişim sağlanabildiği,
 - 2017 yılında noktadan noktaya metro ethernet ve/veya metro ethernet İnternet hizmetlerine dair aylık ücretlerde/bağlantı ücretlerinde indirim yapılmasına ilişkin "Noktadan Noktaya Metro Ethernet Hız Artırım Kampanyası", "Metro Ethernet

İnternet Bağlantı Ücreti Bizden Kampanyası”, “Metro Ethernet İnternet Yeni Satış ve Mevcut Müşteri Kampanyaları” ve “Noktadan Noktaya Metro Ethernet, TTunel ve Kısmi TTunel Bağlantı Ücreti Bizden Kampanyası” isimli kampanyaların BTK tarafından onaylandığı, muhtemel fiyat sıkıştırması testinde söz konusu hizmetlere ilişkin olarak toptan düzeydeki maliyetlere yönelik hesaplamada ihalelerin yapıldığı dönemde toptan düzeyde uygulanan kampanyaların da göz önünde bulundurulması gerektiğinin değerlendirildiği,

- VPN hizmetinin ise BTK tarafından düzenlenmediği ve RKDT kapsamında sunulan bir hizmet olmadığı, bu nedenle RKDT'de kiralık devreler ve kısmi kiralık devreler için yer verilen maddelerin VPN hizmetinin sunumuna ilişkin hüküm, koşul ve ücretler için geçerli olmadığı,
- RKDT kapsamında sunulan hizmetlere ilişkin bağlantı ücretinin ne şekilde uygulanacağına RKDT'nin Ek-7 5. maddesinde yer verildiği, söz konusu madde uyarınca Türk Telekom şebekesi ile hizmetin talep edildiği ilgili işletmeci/işletmeci abonesinin tesisi arasında mevcut bir bağlantının bulunmasına rağmen RKDT Ek-7 5.2.1., 5.2.2. ve 5.2.3. maddeleri dışında kalan bağlantı talepleri, mevcutta bağlantının olmadığı şeklinde değerlendirilerek söz konusu bağlantı talepleri hakkında RKDT Ek-7 5.1. maddesine göre işlem yapıldığı, bu nedenle Alfa'nın kazandığı ihalelerdeki bağlantıları RKDT Ek-7 5. maddesine göre hangi kapsamda değerlendirildiğinin Türk Telekom'un Alfa'ya yansıttığı bağlantı ücretinin hesaplanmasındaki temel unsur olduğu, bu itibarla, devrenin sonlanacağı lokasyon ile Türk Telekom sistemleri arasında mevcutta bağlantı olup olmadığı, bağlantı varsa RKDT'nin Ek-7 5 maddesine göre hangi kapsamda olduğu, ilave yatırım gerektirip gerektirmediği vb. bilgilerin Alfa'nın ödemesi gereken bağlantı ücretinin hesaplanması bakımından gerekli bilgiler olup bahse konu bilgilerin BTK'da bulunmaması nedeniyle Alfa'nın Türk Telekom'un kendisine haksız ve yüksek bağlantı ücreti yansıttığı şeklindeki iddiasına yönelik olarak BTK tarafından bir değerlendirmenin yapılmadığı,
- Devre tesis taleplerinin tamamlanması gereken sürelerle ilişkin değerlendirme için devrenin sonlanacağı lokasyon ile Türk Telekom sistemleri arasında mevcutta bağlantı olup olmadığı, bağlantı varsa RKDT'nin Ek-7 5 maddesine göre hangi kapsamda olduğu, ilave yatırım gerektirip gerektirmediği, özel bir uygulamanın talep edilip edilmediği bilgilerinin gerekli olduğu, RKDT Ek-5 2.1.8 maddesi uyarınca devrenin tesis edilebilmesi için ilave yatırım gerekmesi veya özel bir uygulama talep edilmesi halinde RKDT'te yer verilen tesis sürelerinden ziyade taraflar arasında imzalanan protokoldeki tesis sürelerinin dikkate alınması gerektiği, taraflar arasında imzalanan protokoller BTK tarafından düzenlenmediğinden Türk Telekom tarafından protokolde yer alan devre tesis sürelerine uygun bir işlemin yapıp yapılmadığı hususunda bir değerlendirme yapılmadığı,
- Bağlantı ücretine esas mesafe, tesis adresi ile bağlantının sağlanabildiği güzergâh üzerinde olan ve transmasyon imkânları bulunan en yakın Türk Telekom sistemi (hizmetin verilmesine olanak sağlayan ve bağlantının sonlanacağı teçhizat veya network cihazı) arasındaki mesafe olduğu hususunun RKDT Ek-7 5.4.4 maddesinde düzenlendiği, talep edilen hizmetin toptan veya perakende düzeyde sunulmasından bağımsız olarak, bağlantı ücretine esas mesafenin ne şekilde hesaplandığı (Türk Telekom node/switch/santral mesafesi ve neden söz konusu mesafenin esas alındığı) hususunda Rekabet Kurumu tarafından Türk Telekom'dan açıklama talep edilebileceğinin değerlendirildiği,
- Bununla birlikte, her yeni bağlantı talebinde, bağlantı ücretine esas mesafe olarak en yakın Türk Telekom node/switch cihazı alınamayacağı gibi en yakın Türk

Telekom santralının de alınamayacağı, her bir yeni bağlantı bazında söz konusu mesafenin değişiklik arz edebileceğinin değerlendirildiği, hizmetin talep edildiği lokasyona en yakın Türk Telekom node/switch'inin talep edilen hizmetin sunumu için elverişli olmaması (kapasitesinin dolu olması vb.) nedeniyle devrenin en yakın Türk Telekom santraline bağlantısının yapılmasının gerekebileceği,

- Ayrıca, Alfa'nın kazandığı ihalelerde, bazı noktalarda müşterinin mevcutta Türk Telekom'dan hizmet aldığı belirtilmiş olup söz konusu müşteri için işletmeci/hizmet değişikliği başvurusu yapılması yerine yeni devre tesis edilmesinin talep edilmesi nedeniyle, mevcutta müşteri lokasyonu ile en yakın Türk Telekom node/switch/santral teçhizatı/tesisi arasında talep edilen hizmetin sunulabileceği transmasyon imkânının olmayabileceği ve bu nedenle Alfa'nın başvurusu değerlendirilirken lokal erişim kablo montajı/cihaz kurulumu gibi işlemlerin yapılması gerekebileceği hususunun göz önünde bulundurulması gerektiği, bu kapsamda devre tesis işlemi taleplerine ilişkin devre bazında hangi işlemlerin (lokal erişim kablo montajı, teçhizat kurulumu vb.) yapıldığına yönelik Türk Telekom'dan açıklama talep edilebileceğinin düşünüldüğü,
- Noktadan noktaya metro ethernet hizmeti için RKDT'te yer verilen hükümlerle aynı kapsamdaki hükümlerin metro ethernet İnternet hizmeti için RAFMET'te bulunmakta olup bu çerçevede noktadan noktaya metro ethernet hizmeti için yapılan değerlendirmelerin metro ethernet İnternet hizmeti için de geçer olduğu,
- Alfa'nın ikinci başvurusunda bahsi geçen, Türk Telekom'un perakende seviyedeki noktadan noktaya metro ethernet hizmetlerinde net getiri uygulaması kapsamındaki şartların sağlanması halinde bağlantı ücreti alınmadan talebin karşılanması yönündeki uygulamasının ilk olarak 07.06.2005 tarihli ve 2005/364 sayılı BTK Kurul kararı ile onaylanarak yürürlüğe girdiği ve sonrasında 16.12.2009 tarihli ve 2009/DK-07/652 sayılı BTK Kurul kararı ile söz konusu uygulamada güncelleme yapıldığı, 12.11.2009 tarihli ve 27404 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tarife Yönetmeliğinin "Bildirim usulü" başlıklı 8. maddesinin birinci fıkrasında *"İlgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeciler tarafından uygulanacak tarifeler ve uygulanan tarifelerde yapılacak her türlü değişiklik, bu Yönetmeliğin 6'ncı ve 7'nci maddesi çerçevesinde Kurum tarafından aksi belirtilmediği takdirde bildirim usulüne tabidir."* hükmünün yer aldığı,
- 07.01.2010 tarihli ve 2010/DK-10/18 sayılı BTK Kurul kararı ile onaylanarak yürürlüğe giren *"Perakende Kiralık Devreler Piyasası"* hakkındaki pazar analizi ve sonrasındaki kiralık devreler pazar analizlerinde Türk Telekom'un Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci olarak belirlendiği ve perakende kiralık devrelere ilişkin Türk Telekom'a *"Tarife kontrolüne tabi olma"* yükümlülüğü getirildiği,
- Perakende kiralık devrelere ilişkin Türk Telekom'a ilgili pazar analizi ile getirilen yükümlükler ve Tarife Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri uyarınca 2010 yılından bu yana Türk Telekom'un perakende kiralık devre hizmetlerine ilişkin tarifelerinin bildirim usulüne tabi olduğu, bildirim usulünün uygulanmaya başlaması sonrasında Türk Telekom tarafından perakende seviyede uygulanan net getiri uygulamasında değişiklik yapılmasına yönelik bir bildirimde bulunulmadığı,
- Ek olarak, perakende düzeydeki noktadan noktaya metro ethernet hizmetine ilişkin aylık ücretlerde taahhüt karşılığında indirim yapılmasına yönelik Noktadan Noktaya Metro Ethernet Fırsat Kampanyası'nın Türk Telekom'un 27.12.2017 tarihli ve 240828 sayılı yazısı ile BTK'ya bildirildiği, Türk Telekom tarafından perakende kiralık devre hizmetlerinde uygulanan net getiri uygulamasının yer verilen Kurul Kararları ile onaylandığı dikkate alındığında, Türk Telekom'un söz konusu uygulamasının anılan Kurul kararlarına uygun olduğunun değerlendirildiği,

- Veri iletim hizmeti ve internet erişim hizmeti pazarlarında ve bilhassa kurumsal ihalelerde alternatif işletmecilerin teknik ve ekonomik tekrarlanabilirlik kıstasları çerçevesinde mevcut pazar koşulları dâhilinde rekabetçi teklifler sunabilmelerinin tartışmasız öneminin bulunduğu, bu kapsamda, söz konusu başvuruların görüşte yer alan BTK mevzuatı ile açıklamaları çerçevesinde değerlendirilebileceğinin düşünüldüğü

ifade edilmektedir.

I.3. Hakkında İnceleme Yapılan: Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)

- (7) 1995 yılında kurulan ve 2015 yılı itibarıyla Türk Telekom, Avea ve TTNET A.Ş.'nin (TTNET) tüzel kişiliklerini muhafaza ederek entegre bir yapıya geçen Türk Telekom, Türkiye'de sabit telefon, mobil telefon, veri ve internet hizmetleri ile katma değerli hizmetler sunmaktadır. Ocak 2016 itibarıyla ise söz konusu ürün ve hizmetlerin tamamı Türk Telekom tek marka çatısı altında bir araya getirilerek sunulmaya başlanmıştır.
- (8) Türk Telekom, PSTN¹ ve toptan genişbant hizmetlerini sunmakla birlikte; TTNET'in, mobil operatör Avea'nın, yakınsama teknolojileri şirketi Argela Yazılım ve Bilişim Teknolojileri A.Ş.'nin, bilgi teknolojileri çözüm sağlayıcısı Innova Bilişim Çözümleri A.Ş.'nin, çevrimiçi eğitim yazılımları şirketi Sebit Eğitim ve Bilgi Teknolojileri A.Ş.'nin, çağrı merkezi şirketi AssisTT Rehberlik ve Müşteri Hizmetleri A.Ş.'nin ve toptan veri ve kapasite servis sağlayıcısı Türk Telekom International ve iştiraklerinin %100'üne sahiptir.

I.4. İlgili Pazar

I.4.1. İlgili Ürün Pazarı

- (9) Başvuru konusu incelendiğinde iddiaların esas itibarıyla kiralık devreler ile ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Elektronik haberleşme hizmeti vermek üzere BTK tarafından yetkilendirilmiş işletmeciler, ses, görüntü, veri gibi elektronik haberleşme hizmetlerini son kullanıcılara çeşitli elektronik haberleşme şebekeleri vasıtasıyla sunmaktadır. İşletmecilerin son kullanıcılarla bağlantı kurmak için kullandıkları söz konusu sabit ve mobil şebekeler bakır şebeke, fiber optik şebeke, kablo TV şebekesi, mobil haberleşme şebekesi, uydu şebekesi, genişbant telsiz erişim şebekesi, kiralık devreler ve Wi-Fi olarak sıralanmaktadır. Anılan şebekelerden dosya konusunu oluşturan kiralık devreler, kullanıcıların özel kullanımına tahsisli, iki uç nokta arasında sabit, simetrik ve kesintisiz kapasite sağlayan veri iletim bağlantılarıdır. Kiralık devreler aracılığıyla geniş bir bant aralığında farklı hızlarda kapasite sağlanabilmekte olup bant genişlikleri kullanıcılara tahsis edilmektedir. Kiralık devreler bakır kablo, fiber optik kablo, radyo link veya uydu şebekeleri üzerinden sunulabilmektedir. Kiralık devre hizmetleri, diğer işletmeciler tarafından kendi altyapılarının kurulumu ve elektronik haberleşme hizmetlerinin üçüncü kişilere sunumu (toptan kiralık hatlar) için talep edilebildiği gibi (bireysel ya da kurumsal) son kullanıcılar tarafından kendi ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla da talep edilebilmektedir (perakende kiralık hatlar).
- (10) BTK tarafından yayımlanan "Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi"nde belirtildiği üzere; VPN, geleneksel ve diğer² kiralık devreler, işletmeciler tarafından genellikle kurumsal müşterilere perakende düzeyde sunulan data, ses ve görüntü gibi verinin özellikle coğrafi olarak uzak olan noktalar arasında iletimi hizmetine karşılık gelmektedir. Bu hizmetlerin sunumu için gerekli fiziksel altyapıya sahip olmayan işletmeciler, bu hizmeti yerleşik işletmecilerden toptan seviyede temin edebilmektedir.

¹ Public Switched Telephone Network: Genel aktarmalı telefon şebekesi

² Noktadan noktaya ATM, frame relay, metro ethernet, ADSL vb. teknolojiler kullanılarak oluşturulan kiralık devreler.

- (11) Toptan seviyede sunulan geleneksel kiralık devre hizmetinde, yerleşik işletmeci tarafından, alternatif işletmeciden perakende seviyede veri iletim hizmeti almak isteyen her bir müşterinin özel kullanımı için bir devre (port veya hat) tahsis edilmekte; tahsis edilen hattın müşterinin talep ettiği noktalar arasında fiziksel olarak bağlanması ile bu noktalar arasında veri iletimi gerçekleştirilmektedir. Buna göre; tahsis edilen hat üzerinde abonenin trafiği, yerleşik işletmeci tarafından bakır kablo ile erişim şebekesi üzerinden santrale bağlanmakta, oradan bakır veya fiber optik kablo ile taşıma şebekesi üzerinden karşı ucun bağlı olduğu santrale taşınmaktadır.
- (12) Diğer kiralık devre hizmetleri noktadan noktaya ATM, Frame Relay, metro ethernet, G.DHDSL, Fiberlink, ADSL vb. teknolojiler kullanılarak oluşturulan kiralık devreler ve VPN hizmetinden oluşmaktadır.
- (13) Anılan teknolojilerden metro ethernet, başta internet servis sağlayıcılar olmak üzere kurumsal kullanıcılar ve işletmecilerin sabit genişbant hizmetlerine erişebilmek için kullandıkları teknolojik altyapılardan olup fiber optik kablo üzerinden mesafeden bağımsız olarak 10 Gbps'e kadar ulaşan hızlarda veri aktarımına olanak sağlayan, uçtan uca güvenli, simetrik iletim yapısına sahip bir teknolojidir. Metro ethernet teknolojisi internet erişimi yanında noktadan noktaya veya çok noktadan çok noktaya veri iletimi için de kullanılabilen ve kullanıcı teçhizatının metro ethernet şebekesi arayüzüne irtibatlandırılması yoluyla hizmet verilmektedir. Noktadan noktaya metro ethernet kullanıcının örneğin farklı coğrafi konumlarda bulunan ofisleri arasında veri akışını sağlarken, kullanıcının internete erişimini sağlamamaktadır. Dolayısıyla noktadan noktaya ya da çok noktadan çok noktaya metro ethernet hizmeti bir internet erişimi hizmeti değildir. Bu nedenle, noktadan noktaya metro ethernet sadece "metro ethernet" olarak adlandırılırken, kullanıcıya genişbant internet erişimi sağlayan metro ethernet teknolojisi "metro ethernet internet" olarak tanımlanmaktadır.
- (14) Kiralık devreler ve erişim teknolojileri BTK tarafından "Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi Nihai Dokümanı"nda incelenmiş ve Türk Telekom, geleneksel kiralık devre, kısmi kiralık devre, omurga kiralık devre, noktadan noktaya metro ethernet ve tünel, kısmi metro ethernet devresi, omurga metro ethernet devresi, noktadan noktaya G.SHDSL ve ekotünel, fiberlink hizmetlerini içerecek şekilde toptan ve perakende seviyede ülke genelinde sunulan kiralık devre sonlandırma ve taşıma pazarlarında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmiştir.
- (15) Dosya konusu ile ilgili bir diğer hizmet VPN hizmetidir. Veri erişim hizmeti niteliğinde olan VPN (Virtual private Network- Sanal Özel Ağ) ile herhangi bir sabit genişbant erişim teknolojisi (ör: xDSL, fiber, metro ethernet, ADSL, FR, G.SHDSL gibi) kullanılarak coğrafi olarak uzak olan noktalar arasında data ve sesin transmisyonunu sağlayan şebekelerdir. VPN, kullanıcının IP şebekesi dâhil kamuya açık şebekeler üzerinden özel şebekesine güvenli olarak bağlanmasına olanak sağlamaktadır. VPN'de kullanıcı trafiği, diğer kullanıcı trafiklerinin de taşındığı ortak fiziksel devreler ile sanal bir bağlantı üzerinden iletilmektedir. Bununla birlikte, VPN kapsamında yönlendirme ve şifreleme yapılarak kullanıcı trafiği internet trafiğinden ayrıştırılmakta ve güvenli bir şekilde taşınmaktadır. Böylece kullanıcıya özel kapalı bir sanal ağ oluşturulmakta ve internet ortamına çıkış sağlanmamaktadır. Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi sonucunda VPN hizmeti, isteğe bağlı anahtarlama ve yönlendirme özelliğinin olması ve genellikle noktadan çok noktaya, çok noktadan çok noktaya bağlantıları içermesi nedeniyle ilgili pazar kapsamında değerlendirilmemiştir. Dolayısıyla VPN hizmetlerinin sunumunda Türk Telekom'a getirilen herhangi bir yükümlülük bulunmamaktadır.

- (16) Yukarıda ifade edilen hususlar çerçevesinde dosya konusunun ihalelere ilişkin olan kısmında Kurul'un yerleşik kararları da dikkate alınarak her bir ihale bakımından ihale şartnamesinde talep edilen hizmetler özelinde ilgili pazar tanımı yapılabileceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte ihaleler temelde kiralık devre hizmetlerine ilişkin olduğundan ilgili ürün pazarı "kiralık devre hizmetleri pazarı" (toptan ve perakende) olarak tanımlanmıştır.
- (17) Son olarak başvurunun VPN hizmetlerinin sunumuna ilişkin iddiaları kapsamında, VPN hizmetinin niteliğinin kiralık devrelerden farklılaşması, perakende seviyede sunulan bir hizmet olması ve toptan sunumunun olmaması gibi sebeplerle bir diğer ilgili ürün pazarı "VPN hizmetleri pazarı" olarak tanımlanmıştır. İlâveten VPN hizmetinin sunulabilmesi için toptan seviyede kiralık devreler hizmetlerinin alınıyor olması, başvuru konusunun metro ethernet erişim teknolojisine ilişkin olması ve başvuru konusu uygulamaların etkisinin ortaya konulabilmesi bakımından "metro ethernet teknolojisi ile sunulan VPN hizmetleri pazarı"nın da ele alınabileceği değerlendirilmektedir.

I.4.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (18) Başvuru konusu hizmetler bakımından ülke çapında rekabet şartlarının homojen olması nedeniyle ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

I.5. Değerlendirme

- (19) Dosya konusu başvurunun, Türk Telekom'un, data alımına ilişkin bazı ihalelerde maliyet altında teklif sunmak, metro ethernet hizmetine ilişkin toptan tarifelerden farklı olarak VPN hizmetlerini perakende seviyede 5 mbps altında sunmak ve kiralık devrelere ilişkin toptan ve perakende düzeyde düzenlenen kampanyaları ile toptan maliyetlerin altında perakende ücret belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiasına dayandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla aşağıda öncelikle Türk Telekom'un hâkim durumda bulunup bulunmadığına ilişkin tespitlere yer verilmiş ve ardından Türk Telekom'un uygulamaları her bir başvuru konusu iddia çerçevesinde değerlendirilmiştir.

I.5.1. Hâkim Durum Değerlendirmesi

- (20) 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde hâkim durum, "*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*" olarak ifade edilmiştir. Tanımdan anlaşılacağı üzere, incelenen teşebbüsün hâkim durumda kabul edilebilmesi için asıl olarak rekabetçi baskılardan ne ölçüde bağımsız davranabildiği önem taşımaktadır. Bu doğrultuda hakim durum değerlendirmesinde, teşebbüsün ve rakiplerinin ilgili pazardaki konumu (hakim durumdaki teşebbüsün ve rakiplerin pazar payı, pazar paylarının yıllar içerisindeki seyri, rakiplerin sayısı vb.), pazara giriş ve pazarda büyüme engelleri (yasal düzenlemeler, fikri ve sınai mülkiyet hakları, üstün teknoloji ve etkinlik, dikey bütünleşme, ana hammaddelere erişim, reklam, marka bilinirliği, ürün farklılaştırması, portföy gücü, finansal ve ekonomik güç vb.), alıcıların pazarlık gücü (teşebbüsün müşterilerinin büyüklüğü, alternatif temin kaynakları, kendi arzını yaratma imkanı vb.) unsurları dikkate alınmaktadır.
- (21) Alternatif internet servis sağlayıcıların perakende seviyede kiralık devre ve VPN hizmetlerini sunabilmesi için ülke geneline yayılmış fiziki elektronik haberleşme altyapısına sahip olması veya böyle bir altyapıya erişebiliyor olması gerekmektedir. Alternatif işletmeciler toptan seviyede Türk Telekom'dan eriştikleri kiralık devre ve VPN hizmetlerini perakende seviyede kurumsal kullanıcılara sunmaktadır. Kiralık devre hizmetleri erişim teknolojilerinden bazıları fiber optik altyapı üzerinden sunulduğundan

ilk olarak fiber optik altyapı sahipliği pazar gücünü belirlemede önem taşımaktadır. Bu doğrultuda aşağıdaki tabloda alternatif işletmecilerin ve Türk Telekom'un sahip oldukları fiber altyapı uzunluklarına ve buna göre pazar paylarına yer verilmektedir:

Tablo 1: Türk Telekom ve Alternatif İşletmecilerin Fiber Altyapı Uzunlukları ve Pazar Payları

| | Türk Telekom | | Alternatif İşletmeciler | |
|--------|----------------------------|----------------|----------------------------|----------------|
| | Toplam Fiber Uzunluğu (km) | Pazar Payı (%) | Toplam Fiber Uzunluğu (km) | Pazar Payı (%) |
| 2014-4 | 192.671 | 78,69 | 52.176 | 21,31 |
| 2015-4 | 211.528 | 78,89 | 56.592 | 21,11 |
| 2016-4 | 228.407 | 78,50 | 62.567 | 21,50 |
| 2017-4 | 256.474 | 79,00 | 68.193 | 21,00 |

Kaynak: BTK'nın 2017 yılı 4. Çeyreğine İlişkin Pazar Verileri Raporu

- (22) Yukarıdaki tablodan, fiber altyapı uzunluğu bakımından Türk Telekom'un pazar payının 2014-2017 yılları arasında %79 düzeyinde olduğu görülmektedir. 2015 yılının birinci çeyreği itibarıyla Türk Telekom'un fiber altyapısının eriştiği hane sayısı 3,11 milyon iken en geniş fiber optik altyapıya sahip olduğu bilinen alternatif işletmeci Superonline'ın eriştiği hane sayısı 2,25 milyondur³. İlaveten ülke genelindeki bakır altyapının tamamı Türk Telekom'a ait bulunmaktadır. Bakır altyapının fibere dönüşüm süreci dikkate alındığında, Türk Telekom'un sahip olduğu bakır altyapının büyüklüğü de fiziksel altyapı pazarındaki bu konumunu güçlendirebilecek önemli bir avantaj sağlamaktadır.
- (23) Ayrıca, genel olarak erişim şebekelerine yapılacak yatırımların yüksek ve batık maliyet niteliğinde olduğu ve bu şebekelerde genellikle yüksek seviyeli ölçek ve kapsam ekonomilerinin var olduğu dikkate alındığında, Türk Telekom'un toptan seviyedeki gücünün kısa vadede değişmesi mümkün görünmemektedir. Yeni bir şebeke oluştururken katlanılması gereken yatırım maliyetlerinin yanı sıra Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından verilecek olan "geçiş hakkı kullanım onayı"ni müteakip altyapının tesis edileceği taşınmazların tasarruf sahiplerinden (Geçiş Hakkı Sağlayıcılarına-GHS) de izin alınması gerekmektedir. Bunun yanında, geçiş hakkına konu güzergâhtaki taşınmazlar, aynı zamanda mera, kültür ve tabiat alanı (SİT) vb. olarak koruma altına alınmış bir taşınmaz olduğunda bu konuda ilgili kurumlardan da ayrıca izin alınması gerekmektedir. Bu bilgiler doğrultusunda, yasal ve idari engeller, batık maliyetler, ölçek ve kapsam ekonomileri ile şebeke etkileri gibi pazar özelliklerinin kiralık devre hizmetleri pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin büyümesinin ya da pazara yeni teşebbüslerin girmesinin önünde engel yarattığını söylemek mümkündür.
- (24) Hâkim durum değerlendirmesinde dikkate alınan bir diğer husus ise alıcıların gücüdür. Superonline, Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (Vodafone), Turknet İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turknet) başta olmak üzere alternatif işletmecilerin kendi altyapılarını geliştirmeye çalıştıkları bilinmektedir. Bununla birlikte alternatif işletmeciler halen büyük ölçüde Türk Telekom'un altyapısını kullanmaktadır. Kurul, Türk Telekom'un kendisine yapılan tesis paylaşımı başvurularını geciktirmek, zorlaştırmak ve/veya engellemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediğinin tespiti amacıyla yürütülen soruşturma sonucunda aldığı 09.06.2016 tarihli ve 16-20/326-146 sayılı kararında da alternatif işletmecilerin, elektronik haberleşme hizmetlerinin sunumunda Türk Telekom'un altyapısına bağımlılıklarının devam ettiği değerlendirilmesinde bulunmuştur. 2016-2018 yılları itibarıyla kiralık devre ve VPN hizmeti sunan alternatif işletmecilerin pazar payı verilerine yer verilen aşağıdaki Tablo 2'de Türk Telekom dışındaki işletmecilerin pazar paylarının düşük olduğu görülmektedir. Söz konusu düşük pazar payları, toptan seviyede hizmet sunan alternatif bir sağlayıcının bulunmaması ve

³ Bkz. Kurul'un 09.02.2017 tarih ve 17-06/52-19 sayılı kararı.

alternatif işletmecilerin kısa vadede kendi altyapılarını oluşturmalarının önünde bir takım engellerin bulunması alternatif işletmecilerin alıcı gücünün oldukça düşük seviyede olduğunu göstermektedir.

- (25) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde Türk Telekom'un yüksek pazar payına sahip olduğu, piyasada büyüme ve piyasaya giriş engellerinin bulunduğu ve alıcıların gücünün düşük olduğu toptan kiralık devre hizmetleri pazarında Türk Telekom'un hâkim durumda olduğu değerlendirilmektedir.
- (26) Perakende kiralık devre ve VPN hizmetleri bakımından yapılan hâkim durum değerlendirmesinde ilk olarak Türk Telekom'un ve en yakın rakiplerinin ilgili pazarlardaki abone sayısı ile elde ettikleri gelir ve pazar payları önem taşımaktadır. Yukarıda ilgili pazara ilişkin kısmında belirtildiği üzere kiralık devre hizmetleri diğer işletmeciler tarafından kendi altyapılarının kurulumu için kullanılmaktadır. Kamu ihaleleri ve özel teşebbüslerin alımlarında talep edilen kiralık devrelerin çoğunlukla VPN hizmetine ilişkin olduğu görülmektedir. Bu itibarla teşebbüsün perakende kiralık devre hizmetlerindeki konumunun anlaşılabilmesi için aşağıda Türk Telekom ve rakiplerinin VPN hizmetlerinde elde ettiği abone sayısı ve gelir bazında pazar payına yer verilmiştir:

Tablo 2: VPN Hizmeti Pazarında Abone Sayısı ve Gelirler Bakımından Pazar Payları (%)

| Teşebbüsler | 2016 | | 2017 | | 2018 İlk 6 Ay | |
|---------------------------|--------------|----------|--------------|----------|---------------|----------|
| | Abone Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Gelir |
| Alfa | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom ⁴ | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | ~100,000 | ~100,000 | ~100,000 | ~100,000 | ~100,000 | ~100,000 |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler Çerçevesinde Yapılan Hesaplamalar

- (27) Tabloların incelenmesinden, Türk Telekom'un VPN hizmeti pazarında 2016 yılında % (.....) civarında olan pazar payını 2017 yılında % (.....)'e çıkardığı ve 2018 yılında da bu payı koruduğu görülmektedir. Benzer şekilde gelir bakımından pazar payında da ciddi değişikliklerin olmadığı ve % (.....) arasında değiştiği görülmektedir. VPN hizmetleri pazarında Superonline'ın pazar payı abone sayısı bakımından % (.....); gelir bakımından ise % (.....) arasında değişmiştir. Vodafone'un payları abone sayısı bakımından % (.....); gelir bakımından % (.....) arasında değişerek artmıştır. Bu doğrultuda teşebbüsün payının 2016-2018 yılları arasında en yakın rakibinin en az (.....) katı olduğu anlaşılmaktadır.
- (28) Dosya konusu kiralık devre hizmetleri ile VPN hizmetleri perakende seviyede genellikle kurumsal abonelere sunulmaktadır. Bu hizmetlerden elde edilen gelirler de çoğunlukla kamu ihalelerinden ya da özel teşebbüslerin alımlarından kaynaklanmaktadır. Söz konusu hizmetlerin ilgili olduğu kurumsal kullanıcılar daha yüksek hız ve kapasitede internet hizmeti talep etmektedir. Bu bağlamda, kurumsal kullanıcıların bireysel kullanıcılara kıyasla daha yüksek bir alıcı gücüne sahip olduğu düşünülse de, pazarda oldukça fazla sayıda bireysel ve kurumsal alıcının bulunması, alıcıların Türk Telekom üzerinde yeterli düzeyde rekabetçi baskı oluşturmadığını göstermektedir.
- (29) Perakende seviyede piyasaya giriş engellerinin bulunup bulunmadığı incelendiğinde ise, perakende seviyede kiralık devre ve VPN hizmeti sunulması için ilk olarak BTK'nın yetkilendirmesinin gerektiği bilinmektedir. Bunun yanı sıra, mevcut dosya kapsamında incelenen teşebbüslerin dikey bütünleşik yapıya, güçlü ve ortak bir dağıtım ağına ve

⁴ (.....).

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

- (30) Yukarıdaki bilgiler doğrultusunda, perakende kiralık devre hizmetleri ve VPN hizmetleri pazarında, Türk Telekom'un yüksek ve rakipleriyle orantısız pazar payı ve piyasaya giriş engellerinin bulunması sebebiyle hâkim durumda olduğu sonucuna varılmıştır.

I.5.2. Türk Telekom'un Data Hizmeti Alımına İlişkin İhalelere Sunduğu Tekliflerin Maliyetlerini Karşılama Yönündeki İddiaların Değerlendirilmesi

- (31) Dosya kapsamında Türk Telekom'un data alımına ilişkin bazı ihalelerde maliyet altı teklif vererek başvuru sahibinin faaliyetlerini zorlaştırdığı ileri sürülmektedir. Bu doğrultuda başvuru konusunun Türk Telekom'un belirli ihalelerde fiyat sıkıştırması uygulamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiasına dayandığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bu bölümde öncelikle fiyat sıkıştırmasına ilişkin teorik bilgilere yer verilmiş, akabinde Türk Telekom'un iddia konusu eylemlerinin fiyat sıkıştırması çerçevesinde değerlendirmesi yapılmıştır. İlaveten Kurul'un 09.11.2017 tarih ve 17-36/579-253 sayılı kararında başvuru konusuna benzer şekilde Ankara Emniyet Müdürlüğü'nün açtığı bir data ihalesinde Türk Telekom'un toptan satış tarifesinin altında teklif sunduğu iddiasının ele alındığı görülmektedir. Konuyla ilgili olması bakımından anılan karara da aşağıda yer verilmiştir.

I.5.2.1. Rekabet Hukukunda Fiyat Sıkıştırması

- (32) Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Kötüye Kullanma Niteliğindeki Davranışlarının Değerlendirilmesine İlişkin Kılavuz'un (Kılavuz) 61. paragrafında fiyat sıkıştırması aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

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

- (33) Kılavuz'un 62. paragrafında ise fiyat sıkıştırmasının unsurları olarak;
- a) teşebbüsün bir üretim zincirinde birbiriyle bağlantılı üst ve alt pazarlarda faaliyet göstermesi,
 - b) üst pazardaki ürünün alt pazarda faaliyet gösterebilmek için vazgeçilmez olması,
 - c) teşebbüsün üst pazarda hâkim durumda bulunması,
 - d) üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazardaki hâkim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kar elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması
- sayılmıştır.

- (34) Yukarıda sayılan hususların yanı sıra fiyat sıkıştırmasının unsurlarının bulunduğu durumlarda bir ihlalin var olup olmadığının tespiti için yapılacak incelemenin esasını, hâkim durumdaki teşebbüs davranışının fiili veya muhtemel rekabet karşıtı piyasa

kapamaya yol açıp açmadığının incelenmesi oluşturmaktadır. Rekabet karşıtı piyasa kapama, hâkim durumdaki teşebbüsün davranışları sonucunda tüketicilerin zararına olacak şekilde mevcut ya da potansiyel rakiplerin arz kaynaklarına veya pazarlara ulaşımının zorlaştırılması ya da engellenmesidir. Tüketici zararı; fiyat artışı, ürün kalitesindeki ve yenilik düzeyindeki düşüşler, mal ve hizmet çeşitliliğinde azalışlar şeklinde gerçekleşebilir⁵. Kılavuz'un 26. paragrafında rekabet karşıtı piyasa kapamanın oluşup oluşmadığının değerlendirilmesinde dikkate alınacak hususlar aşağıdaki başlıklarda açıklanmaktadır:

- a) Hâkim durumdaki teşebbüsün konumu
- b) İlgili pazardaki koşullar
- c) Hâkim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu
- d) Müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu
- e) İncelenen davranışın kapsamı ve süresi
- f) Fiili piyasa kapamayla ilgili olası deliller
- g) Dışlayıcı stratejiye dair doğrudan veya dolaylı deliller

- (35) Kılavuz'da fiyat sıkıştırması davranışına ilişkin olarak dikey bütünleşik teşebbüs tarafından sunulacak haklı gerekçelerin alınacak kararda değerlendirileceği belirtilmektedir. Haklı gerekçenin fiyat sıkıştırmasının tespitinin ardından incelemeye konu teşebbüs tarafından ileri sürülmesi halinde dikkate alınacağı açıktır. Teşebbüs nesnel gereklilik veya etkinlik çerçevesinde haklı gerekçeler öne sürebilmektedir. Kılavuz'un 63. paragrafında *"özellikle pazar koşullarının iddia konusu stratejiye sebep olduğu, üst pazar arzı ve alt pazar talebinde yaşanan değişimlerden dolayı marjın daraldığı ve/veya düşük fiyatla sunulan ürünün piyasaya yeni sunulduğu gibi hususlar"* öne sürülebilecek haklı gerekçeye örnek olarak sayılmıştır.
- (36) Kurul'un bugüne kadar aldığı kararların, Kılavuz'da fiyat sıkıştırmasına ilişkin belirtilen ve yukarıda yer verilen hususlarla paralel oluşu görülmektedir. Türk Telekom ve TTNET'ten oluşan ekonomik bütünlüğün, toptan genişbant internet erişim hizmetleri pazarındaki hâkim durumunu, perakende genişbant internet hizmetleri pazarında fiyat sıkıştırması yoluyla kötüye kullandığı iddiası üzerine alınan 19.11.2008 tarih ve 08-65/1055-411 sayılı Kurul kararında fiyat sıkıştırması incelemesinde öncelikle söz konusu teşebbüsün, rakiplerin ve ilgili pazarın yapısına ilişkin belirli ekonomik ve hukuki koşulların eş zamanlı varlığının tespit edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu koşullardan bir ya da birkaçının sağlanamadığı durumlarda fiyat sıkıştırmasının rekabete zarar veren bir davranış olarak nitelendirilmesinin güçleştiği ifade edilmiştir. Keza 19.12.2013 tarihli, 13-71/992-423 sayılı kararda da fiyat sıkıştırmasına yönelik detaylı analiz yapılmıştır.

I.5.2.2. Rekabet Kurulunun 09.11.2017 Tarih ve 17-36/579-253 Sayılı Kararı

- Türk Telekom'un Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nün "Kurumsal İnternet ve Çok Noktadan Çok Noktaya Data Hatları" ihalesine toptan satış tarifesinin altında teklif vererek rekabeti kısıtladığı iddiasının değerlendirildiği 09.11.2017 tarih ve 17-36/579-253 sayılı kararda Kurul;
- Türk Telekom'un yüksek pazar payına sahip olduğu, piyasada büyüme ve piyasaya giriş engellerinin yüksek olduğu ve alıcıların gücünün düşük olduğu toptan metro ethernet ve metro ethernet internet erişim hizmetleri pazarlarında Türk Telekom'un hâkim durumda olduğu,

⁵ Kılavuz, 25. Para.

- Ayrıca perakende metro ethernet internet ve metro ethernet üzerinden sunulan VPN hizmetleri pazarında Türk Telekom'un yüksek ve rakipleriyle orantısız pazar payı, TTNET'in kurumsal müşterilere yönelik perakende sabit genişbant internet hizmetinde hâkim durumda olmasının avantajı ve piyasaya giriş engellerinin bulunması sebebiyle Türk Telekom'un perakende metro ethernet internet ve metro ethernet VPN hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu,
 - Türk Telekom'un dosya konusu ihaleye sunduğu teklifin maliyetlerini karşılayamadığı bununla birlikte bahse konu ihalenin ihale bedelinin piyasa bakımından önemli ihaleler arasında görece düşük olduğu ve ilgili pazarlarda elde edilen gelir içerisinde ihmal edilebilir bir payının bulunduğu, ayrıca ilgili pazarda Türk Telekom'un payının düşmesine karşılık rakiplerinin payının yükseldiğinin de görüldüğü, bu itibarla dosya konusu ihalenin rekabet karşıtı pazar kapamaya yol açmayacağı
- değerlendirmesinde bulunmuştur.

I.5.2.3. Türk Telekom'un Uygulamalarının Fiyat Sıkıştırması Teorisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

- (37) Yukarıda ifade edildiği üzere, fiyat sıkıştırmasının söz konusu olabilmesi için öncelikle dört koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir. İlk olarak teşebbüsün bir üretim zincirinde birbiriyle bağlantılı üst ve alt pazarlarda faaliyet göstermesi gerekmektedir. Dikey bütünleşik yapıda olan Türk Telekom kiralık devre ve VPN hizmetlerine ilişkin birbiriyle bağlantılı olarak/olan hem üst hem de alt pazarda hizmet sunmaktadır. Alternatif işletmecilerin dosya konusu ihalelere katılabilmek için toptan seviyede hizmeti Türk Telekom'dan aldığı, diğer taraftan söz konusu ihalelere Türk Telekom tarafından teklif verildiği görülmektedir. Bu itibarla teşebbüsün hem alt hem de üst pazarda faaliyet gösterdiği ve birinci koşulun karşılandığı anlaşılmaktadır.
- (38) Fiyat sıkıştırması analizinde incelenmesi gereken ikinci koşul, üst pazardaki ürünün alt pazarda faaliyet gösterebilmek için vazgeçilmez olmasıdır. Vazgeçilmezlik koşulu değerlendirilirken, üst pazar ürününün alt pazarda etkin bir şekilde rekabet edebilmek için nesnel olarak gerekli olması aranmaktadır. Bu durum, söz konusu ürün açısından rakiplerin alt pazarda başvurabilecekleri mevcut ya da potansiyel bir ikamesinin bulunmaması halinde söz konusu olmaktadır. İlgili unsurun mevcut veya potansiyel ikamesinin olup olmadığı değerlendirilirken, hâkim durumda bulunan teşebbüsün rakiplerinin öngörülebilir bir gelecekte söz konusu unsuru etkin bir şekilde tekrar oluşturup oluşturamayacakları göz önünde bulundurulmaktadır.
- (39) Bahse konu unsurun var olup olmadığının tespitinde, perakende pazarda faaliyet gösteren ve kendine ait altyapısı bulunmayan alternatif işletmecilerin Türk Telekom tarafından sağlanan altyapı haricinde bir altyapı üzerinden hizmet verebilmelerinin mümkün olup olmadığı incelenmelidir. İhale konusu kiralık devre ve VPN hizmetleri fiber ve bakır altyapılardan sunulmaktadır. Bakır altyapısının tamamına, fiber optik altyapısının %79'una Türk Telekom sahip bulunmaktadır. Her ne kadar Superonline, Turknet gibi alternatif işletmeciler kendi fiber optik altyapıları üzerinden perakende hizmetleri sunabiliyor olsalar da, bu altyapıların alternatif işletmecilere kullandırılması yükümlülüğü bulunmamaktadır. Nitekim BTK kararı gereği Türk Telekom ve diğer işletmecilerin fiber altyapılarını toptan düzeyde erişime açma yükümlülüğü bulunmamaktadır⁶. Ayrıca, Türk Telekom'dan sonra en geniş fiber altyapıya sahip Superonline'in kısıtlı miktarda fiber altyapısı üzerinden toptan seviyede hizmet

⁶ BTK'nın 03.10.2011 tarih ve 2011/DK-10/511 sayılı "Fibere Erişim" konulu kararı ile beş yıl boyunca veya fiber internet abonelerinin sabit genişbant internet aboneleri içerisindeki payı %25'e ulaşana dek fibere erişim hizmetlerinin pazar analizine dâhil edilmemesine karar verilmiştir. (.....).

sunduğu bilindiğinden Superonline dışındaki alternatif işletmeciler için yine tek alternatif olarak Türk Telekom öne çıkmaktadır. Dolayısıyla fiyat sıkılaşmasına ilişkin ikinci unsurun sağlandığı değerlendirilmektedir.

- (40) Üçüncü koşul olan teşebbüsün üst pazarda hâkim durumda bulunmasına bakıldığında, yukarıda hâkim durum değerlendirmesinin yapıldığı kısımda belirtildiği üzere Türk Telekom'un dosya kapsamındaki üst pazarlarda hâkim durumda bulunduğundan, üçüncü koşulun da sağlandığı anlaşılmaktadır.
- (41) Fiyat sıkılaşmasının varlığını gösteren unsurlardan sonuncusu olan, "üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kar elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması" kriterine ilişkin olarak ise, Türk Telekom'un dosya konusu ihalelere verdiği teklifler ile bu teklife esas teşkil eden maliyetlerinin incelenmesi ve maliyet altında fiyatlandırma yapıp yapmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Başvuru dilekçesinde beş ihale kapsamında maliyet altı teklif sunulduğu iddia edilmektedir. Bu doğrultuda her bir ihale özelinde Türk Telekom'un ihalelere sunduğu teklif tutarları ile maliyetleri incelenmiştir.

i) İGDAŞ İhalesi

- (42) İddia konusu İGDAŞ tarafından 2017/17687 kayıt numaralı ihale, İGDAŞ Genel Müdürlüğü (Alibeyköy, Eyüp - İstanbul) ile hizmet binaları, şebekeler, veznelere, RMS istasyonları ve diğer şubeler arasında, çok noktadan çok noktaya veri iletim devrelerinin tesis edilmesi, gerekli kurulum ve konfigürasyonların yapılarak hatasız bir şekilde kurulması, dokümantasyon ve raporlama işlerinin yapılması, arıza durumunda bakım-onarım, cihaz değişim ve destek hizmetlerini içeren işletim hizmetini kapsamaktadır. Yüklenici ihale sonucu imzalanacak sözleşme süresince geçerli olmak üzere sözleşme imzalandıktan sonra sözleşme ekinde talep edilen hızlar ve 128 Kbps ile 1 Gbps hız kademeleri için fiber ve bakır üzerinden MPLS VPN birim fiyat listelerinin teklifiyle birlikte idareye sunulacağı ifade edilmektedir. İhaleyi 22.06.2017 tarihinde (.....) Türk Telekom kazanmıştır.
- (43) Dosyada yer alan ve Türk Telekom tarafından birim teklif cetvelinde bulunan her bir kaleme ilişkin idareye sunulan teklif ve maliyet tutarları incelendiğinde, teşebbüsün ihaleye sunduğu teklif tutarının maliyetlerinden yaklaşık %(.....) daha fazla olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türk Telekom'un dosya konusu ihaleye sunduğu teklifin maliyetlerini karşıladığı anlaşılmaktadır.

ii) Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) İdaresi İhalesi

- (44) GİB tarafından 2017/547742 kayıt numaralı ihale, 2018-2019-2020 yılları data, internet ve DDoS hizmeti alımı kapsamındadır. İdarece hazırlanan teknik şartnamede belirtilen idarenin talep ettiği birimlerde 36 ay süreyle data hattı hizmetleri, internet erişimleri ve DDoS hizmetlerinin sağlanması ile arıza durumunda bakım-onarım hizmetlerini kapsamaktadır. Yüklenicinin 128 kbps ile 10 gbps hızları arasındaki tüm hız kademeleri için (bakır ve fiber MPLS, VPN, NN ME, İnternet, DDoS) birim fiyat listelerini teklifiyle birlikte idareye sunulacağı ifade edilmektedir. İhaleyi 07.12.2017 tarihinde (.....) Türk Telekom kazanmıştır.
- (45) Dosyada yer alan ve Türk Telekom tarafından birim teklif cetvelinde bulunan her bir kaleme ilişkin idareye sunulan teklif ve maliyet tutarları incelendiğinde, teşebbüsün ihaleye sunulan teklif tutarının maliyetlerinden yaklaşık %(.....) daha az olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türk Telekom'un dosya konusu ihaleye sunduğu teklifin maliyetlerini karşılamadığı anlaşılmaktadır.

iii) Devlet Su İşleri (DSİ) İhalesi

- (46) DSİ tarafından 2017/304757 ihale kayıt numaralı ihale, DSİ Genel Müdürlüğü merkez ve taşra birimlerinin veri iletişimini sağlamak amacıyla MPLS VPN devreleri, DDoS hizmetinin şartnamede belirtildiği şekliyle temini, tesisi, bakımı, destek hizmetleri ve dokümantasyon işlerinin yapılmasını kapsamaktadır. Yüklenici iş planı çerçevesinde idare merkez binasında var olan M/E ağ anahtarı ile kendi omurgası arasında fiber optik kablo ile en az 10 Gbps hızı destekleyecek şekilde bağlantı oluşturacağı ayrıca yüklenicinin alt yapısının Metro Ethernet, G.SHDSL, ve ADSL'i desteklemesi gerektiği MPLS VPN hizmetini sözleşme ek listesinde sunulan yerlerin tamamında fiber optik kablo üzerinden metro ethernet olarak vermekle yükümlü olacağı belirtilmiştir. İhaleyi 20.07.2017 tarihinde (.....) Türk Telekom kazanmıştır.
- (47) Dosyada yer alan ve Türk Telekom tarafından birim teklif cetvelinde bulunan her bir kaleme ilişkin idareye sunulan teklif ve maliyet tutarları incelendiğinde, teşebbüsün ihaleye sunulan teklif tutarının maliyetlerinden yaklaşık %(.....) daha fazla olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türk Telekom'un dosya konusu ihaleye sunduğu teklifin maliyetlerini karşıladığı anlaşılmaktadır.

iv) Orman ve Su İşleri Bakanlığı (OB) İhalesi

- (48) OB tarafından 2018/8499 ihale kayıt numaralı ihale OB merkez ve taşra birimler arasında veri iletişimini sağlamak amacıyla MPLS VPN devreleri, DDoS hizmetinin şartnamede belirtildiği şekliyle temini, tesisi, bakımı, destek hizmetleri ve dokümantasyon işlerinin yapılmasını kapsamaktadır. Yüklenicinin MPLS VPN altyapısı metro ethernet, G.SHDSL ve ADSL'i desteklemesi gerektiği, idare merkez binasında var olan M/E ağ anahtarı ile kendi omurgası arasında fiber optik kablo ile en az 10 Gbps hızı destekleyecek şekilde bağlantı oluşturacağı, merkez internet çıkışı ve merkez MPLS bağlantısı fiber üzerinden hizmet vermesi koşuluyla tüm devreler için en az alternatif çözüm olan G-SHDSL ((Mümkün olmayan lokasyonlarda diğer DSL teknolojileri) veya Bonding (birden fazla devrenin birleştirilmesi) ile sözleşme tarihinden itibaren en geç 30 takvim günü içerisinde fiber altyapı çekilene kadar geçici olarak hatların hizmet vermesi sağlanacağı geçici hatlarda sözleşmedeki EK-1 tablosunda 2mbps ye kadar olan lokasyonlar için G.SHDSL (Mümkün olmayan lokasyonlarda diğer DSL teknolojileri) veya Bonding; EK-1 tablosunda 2mbps üzerindeki lokasyonlar için Bonding kullanılacağı belirtilmiştir. İhaleyi 14.02.2018 tarihinde (.....) Türk Telekom kazanmıştır.
- (49) Dosyada yer alan ve Türk Telekom tarafından birim teklif cetvelinde bulunan her bir kaleme ilişkin idareye sunulan teklif ve maliyet tutarları incelendiğinde, teşebbüsün ihaleye sunulan teklif tutarının maliyetlerinden yaklaşık %(.....) daha az olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türk Telekom'un dosya konusu ihaleye sunduğu teklifin maliyetlerini karşılamadığı anlaşılmaktadır.

v) SGK İhalesi

- (50) SGK tarafından 2017/456603 ihale kayıt numaralı ihalede Bilgi İşlem Merkezleri (BİM) ile şartnamedeki verilen uç noktaların fiber veri bağlantısını sağlamak için kapalı devre, internet ortamından bağımsız, güvenliğinin sağlandığı hatların tesisi, belirtilen BİM'e internet hizmetinin sağlanması, 2018, 2019 ve 2020 yılları için toplam üç yıl boyunca işletilmesi ve iletişim hizmetinin sürekliliğinin sağlanması konularını kapsamaktadır. Kurulacak olan iletişim sisteminin bir MPLS ağı olacağı ve bu MPLS ağına dâhil olacak uç noktalar için bağlantı şeklinin fiber optik kablo ile sağlanacağı, MPLS hizmetinin kurum tarafından istenildiğinde BİM'ler için 3Mbps – 10Gbps hızları arasında, diğer uç noktalar için 3Mbps – 1Gbps hızları arasında değişen aralıklarla sunacağı belirtilmiştir. İhale üzerinde kalan firmanın teklif geçerlilik süresini uzatmaması ve en avantajlı ikinci teklif sahibinin ihalede teklif etmiş olduğu bedelin, kamu yararı da dikkate alınarak ihale

yetkilisince uygun görülmemesi nedeniyle 09.07.2018 tarihinde iptaline karar verilmiştir.

- (51) Dosyada yer alan ve Türk Telekom tarafından birim teklif cetvelinde bulunan her bir kaleme ilişkin idareye sunulan teklif ve maliyet tutarları incelendiğinde, teşebbüsün ihaleye sunulan teklif tutarının maliyetlerden yaklaşık %(...) daha az olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türk Telekom'un dosya konusu ihaleye sunduğu teklifin maliyetlerini karşılamadığı anlaşılmaktadır.
- (52) Önaraştırma kapsamında elde edilebilen bilgiler çerçevesinde, teşebbüsün DSİ ve İGDAŞ ihaleleri dışındaki ihalelere sunduğu tekliflerin maliyetlerini karşılayamadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla fiyat sıkıştırmasının tespitine yönelik unsurlardan sonuncusu olan *“üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marjın üst pazardaki hâkim durumda bulunan teşebbüs kadar etkin bir rakibin alt pazarda kar elde edemeyecek ve kalıcı şekilde faaliyet gösteremeyecek kadar düşük olması”* koşulunun sağlandığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte fiyat sıkıştırmasının unsurlarının bulunduğu durumda bir ihlalin var olup olmadığının tespiti için yapılacak incelemenin esasını teşebbüs davranışının rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığı oluşturmaktadır. Bu doğrultuda aşağıda Türk Telekom'un maliyet altı teklif sunduğu tespit edilen üç ihalenin rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığı değerlendirilmiştir.

1.5.2.4. Rekabet Karşıtı Piyasa Kapamanın Varlığı

- (53) Fiyat sıkıştırmasına ilişkin teorik bilgilerin verildiği kısımda belirtildiği üzere hâkim durumdaki teşebbüsün dışlayıcı davranışları hakkındaki incelemenin esasını dışlayıcı davranışın fiili veya muhtemel rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açıp açmadığı oluşturmaktadır. Kılavuz'un 26. maddesinde rekabet karşıtı pazar kapamanın varlığı incelenirken dikkate alınacak hususlar sayılmaktadır. Bu hususlardan hâkim durumdaki teşebbüsün konumu, ilgili pazardaki koşullar, hâkim durumdaki teşebbüsün rakiplerinin konumu ile müşterilerin ya da sağlayıcıların konumu yukarıda ilgili bölümlerde incelenmiş olup anılan unsurların pazar kapama ihtimalini yükselttiği değerlendirilmektedir. Bu bölümde ise incelenen davranışın kapsamı ve süresi ile fiili piyasa kapamayla ilgili olası delillerin bulunup bulunmadığı değerlendirilmiştir.
- (54) Kılavuz'da genel olarak ilgili pazarda davranıştan etkilenen satışların toplam satışlar içindeki payı ne kadar yüksek olursa, davranışın süresi ne kadar uzun olursa ve bu davranış ne kadar düzenli uygulanırsa piyasanın kapanması ihtimalinin o kadar yüksek olacağı ifade edilmektedir. Bu doğrultuda dosya konusu ihalelerin değer bakımından büyüklüğü, Türk Telekom'un ilgili pazarda elde ettiği ciro ve ilgili pazarda elde edilen toplam gelir içerisindeki payı, Türk Telekom'un benzer ihalelerdeki fiyatlama davranışları ve dosya konusu ihalelerin teşebbüslerin katıldığı benzer ihalelerle karşılaştırılması pazar kapamanın varlığını belirlemede yol gösterici olacaktır.
- (55) Kurul'un yukarıda özetine yer verilen 09.11.2017 tarih ve 17-36/579-253 sayılı Türk Telekom'un Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nün (Emniyet) “Kurumsal İnternet ve Çok Noktadan Çok Noktaya Data Hatları” ihalesine toptan satış tarifesinin altında teklif vererek rekabeti kısıtladığı iddiasının değerlendirildiği kararında dosya konusu ihalelerle aynı pazarda yer alan ihale için teşebbüsün maliyet altı teklif sunduğu tespiti yapılmıştır. Türk Telekom'un data ihalelerinde maliyet altı teklif sunma eğiliminde olup olmadığının ve bu eğilim sonucunda ilgili pazarların rakiplere kapanıp kapanmadığının ortaya konulabilmesi için anılan ihalenin de dosya konusu ihalelerle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla kararın bundan sonraki kısmında yapılacak hesaplamalara söz konusu ihale de dahil edilmiştir.

- (56) İlk olarak ilgili pazarlardaki ihalelerin durumunu görmek bakımından Türk Telekom ve rakiplerinin teklif verdiği dosya konusuna benzer en yüksek bedelli 15 ihale ve dosya konusu ihalenin bu ihaleler içindeki konumu incelenmiştir.
- (57) Yapılan incelemede; teşebbüslerin katıldığı en yüksek 15 ihalenin 14'üne Türk Telekom'un teklif verdiği, ihalelerin diğer katılımcılarının ise çoğunlukla Superonline, Vodafone ve Alfa olduğu görülmektedir. Bunun dışında Core Telekom A.Ş. ve İş Net Elektronik Bilgi Üretim Dağıtım Ticaret ve İletişim Hizmetleri A.Ş. de ihalelere teklif vermiştir. 2017 yılındaki ihalelerden (.....) Superonline, (.....) Türk Telekom, (.....) tanesini de Alfa ve Vodafone kazanmıştır. Dosya konusu maliyet altı teklif verilen 2017 tarihli GİB, SGK ve Emniyet ihalelerinin bedelleri bakımından, teşebbüslerin katıldığı benzer ihaleler arasında sırasıyla 2., 4. ve 9. sırada yer aldıkları ve diğer ihaleler arasındaki paylarının sırasıyla %(.....) %(.....) ve %(.....) olduğu görülmektedir. En yüksek değerli 15 ihale içerisinde GİB, SGK ve Emniyet ihalelerinin paylarının düşük olduğu anlaşılmaktadır.
- (58) Ayrıca Türk Telekom 2017 yılında (.....) data ihalesine katılmış olup ihalelerin toplam değeri (.....) TL'dir. GİB, SGK ve Emniyet ihalelerinin Türk Telekom'un katıldığı (.....) ihale içindeki payları ise sırasıyla %(.....), %(.....) ve %(.....)'dir.
- (59) Diğer taraftan Türk Telekom'un 2018 yılında katıldığı sekiz ihale incelendiğinde, OB ihalesinin değer bakımından %(.....) payla 5. sırada yer aldığı görülmektedir. Bu bilgi ışığında 2018 yılında Türk Telekom tarafından teklif sunulan ihaleler içinde OB ihalesinin düşük bir paya sahip olduğu söylenebilecektir.
- (60) Pazar kapama etkisi bakımından önem arz eden bir diğer husus ise dosya konusu ihalelerin kiralık devre ve VPN hizmeti pazarlarındaki büyüklüğü ve teşebbüslerin ilgili pazardan elde ettikleri cironun içerisindeki payıdır. Dosya konusu maliyet altı teklif sunulan ihalelerin Türk Telekom'un cirosu ve ilgili pazarda elde edilen toplam gelir içerisindeki payının yüksekliği pazar kapama ihtimalini kuvvetlendirecektir. Bu itibarla aşağıda teşebbüslerin 2016-2018 yılları arasında kiralık devre ve VPN hizmetinden elde ettikleri gelirlere ilişkin tablolara yer verilmiştir:

Tablo 3: Teşebbüslerin VPN Hizmetinden Elde Ettikleri Gelir (TL)

| | 2016 | 2017 | 2018 İlk 6 Ay |
|--------------|---------|---------|---------------|
| Teşebbüsler | Gelir | Gelir | Gelir |
| Türk Telekom | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | (.....) | (.....) | (.....) |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

Tablo 4: Teşebbüslerin Kiralık Devre Hizmetinden Elde Ettikleri Gelir (TL)

| | 2016 | 2017 | 2018 İlk 6 Ay |
|--------------|---------|---------|---------------|
| Teşebbüsler | Gelir | Gelir | Gelir |
| Türk Telekom | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | (.....) | (.....) | (.....) |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

- (61) Tablolardan anlaşılacağı üzere, kiralık devre hizmetlerinden elde edilen gelir 2016-2018 ilk altı ay döneminde sırasıyla (.....) TL, (.....) TL ve (.....) TL iken VPN hizmetlerinden elde edilen gelir (.....) TL, (.....) TL, (.....) TL'dir.

- (62) Türk Telekom tarafından maliyet altı teklif sunulan dosya konusu GİB, SGK, OB ve Emniyet ihalelerinin VPN hizmeti alımına ilişkin olması göz önünde bulundurularak söz konusu ihalelerin önce kiralık devre hizmetleri içindeki payına sonra ise daha dar olacak şekilde VPN hizmetleri içindeki payına bakılmıştır.
- (63) Türk Telekom'un GİB'den elde ettiği gelir (.....) TL'dir. GİB ihalesi 2017 yılında yapılmış olmakla birlikte son üç yılda kiralık devre ve VPN hizmetinden elde edilen gelirlerin içerisindeki payına bakıldığında; kiralık devre hizmetleri içindeki payı 2016'da %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....) iken VPN hizmetleri içindeki payı 2016 yılında %(.....), 2017 %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....)'tür. Ayrıca GİB ihale bedeli Türk Telekom'un kiralık devre hizmetlerinden elde ettiği cirosunun 2016'da %(.....)'ini, 2017'de %(.....)'sini ve 2018 ilk yarısında %(.....)'unu, VPN hizmetlerinden elde ettiği cirosunun ise 2016'da %(.....)'sını, 2017'de %(.....)'ini, 2018'de ise %(.....)'ünü oluşturmaktadır. Bu doğrultuda GİB ihale bedelinin kiralık devre ve VPN hizmetleri pazarlarında elde edilen gelir içerisinde ihmal edilebilir bir payının olduğu söylenebilecektir. Aynı durumun Türk Telekom'un cirosu için de geçerli olduğu görülmektedir.
- (64) SGK ihalesi her ne kadar üzerinde kalan firmanın teklif geçerlilik süresini uzatmaması ve en avantajlı ikinci teklif sahibinin teklif etmiş olduğu bedelin, kamu yararı da dikkate alınarak ihale yetkilisince uygun görülmemesi gerekçesiyle idarece iptal edilmiş olsa da etki analizi kapsamında Türk Telekom'un sunduğu maliyet altı teklifin incelenmesi gerekmektedir. Türk Telekom'un SGK ihalesinden elde ettiği gelir (.....) TL'dir. SGK ihalesi 2017 yılı içinde yapılmış olmakla birlikte son üç yılda kiralık devre ve VPN hizmetinden elde edilen gelirlerin içerisindeki payına bakıldığında; kiralık devre hizmetleri içindeki payı 2016'da %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....) iken VPN hizmetleri içindeki payı 2016'da %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....)'tir. Ayrıca SGK ihale bedeli Türk Telekom'un kiralık devre hizmetlerinden elde ettiği cirosunun 2016'da %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....)'üne, VPN hizmetlerinden elde ettiği cirosunun ise 2016 yılında %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....)'üne tekabül etmektedir. Bu doğrultuda SGK ihale bedelinin kiralık devre ve VPN hizmetleri pazarlarında elde edilen gelir içerisinde ihmal edilebilir bir payının olduğu söylenebilecektir. Aynı durumun Türk Telekom'un cirosu için de geçerli olduğu görülmektedir.
- (65) Dosya konusu maliyet altı kalan ihalelerden OB ihalesinden Türk Telekom'un elde ettiği gelir (.....) TL'dir. OB ihalesi 2018 yılı içinde yapılmış olmakla birlikte son üç yılda kiralık devre ve VPN hizmetinden elde edilen gelirlerin içerisindeki payına bakıldığında; kiralık devre hizmetleri içindeki payı 2016'da %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....) iken VPN hizmetleri içindeki payı 2016 yılında %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....)'tür. Keza OB ihale bedeli Türk Telekom'un kiralık devre hizmetlerinden elde ettiği cirosunun 2016'da %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018 ilk yarısında %(.....)'üne, VPN hizmetlerinden elde ettiği cirosunun ise 2016 yılında %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....)'una tekabül etmektedir. Bu doğrultuda OB ihale bedelinin kiralık devre hizmetleri ve VPN hizmetleri pazarlarında elde edilen gelir içerisinde ihmal edilebilir bir payının olduğu söylenebilecektir. Aynı durumun Türk Telekom'un cirosu için de geçerli olduğu görülmektedir.
- (66) Türk Telekom'un Emniyet ihalesine sunduğu teklifin tutarı (.....) TL'dir. İlgili ihale 2017 yılı içinde yapılmış olmakla birlikte son üç yılda kiralık devre hizmetleri içindeki payı 2016'da %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....) iken VPN hizmetleri içindeki payı 2016'da %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018'in ilk yarısında %(.....)'dir. İhale bedeli Türk Telekom'un kiralık devre hizmetlerinden elde ettiği cirosunun 2016'da

%(.....), 2017'de %(.....) ve 2018 ilk yarısında %(.....)'sına, VPN hizmetlerinden elde ettiği cirosunun ise 2016'da %(.....), 2017'de %(.....) ve 2018 ilk yarısında %(.....)'ine tekabül etmektedir. Bu doğrultuda ilgili ihaleye sunulan teklif bedelinin kiralık devre ve VPN hizmetleri pazarlarından elde edilen gelir içerisinde ihmal edilebilir bir payının olduğu söylenebilecektir. Aynı durumun Türk Telekom'un cirosu için de geçerli olduğu görülmektedir.

- (67) İhale bazında yapılan değerlendirmelerden sonra ihalelerin ilgili oldukları dönem içerisinde sınıflandırılarak değerlerinin toplamının kiralık devre ve VPN hizmetleri pazarlarındaki payına bakılmalıdır:
- 2017 tarihli GİB, SGK ve Emniyet ihalelerinin toplam değeri (.....) TL'dir. İlgili ihalelerin toplam değerinin 2017 yılındaki kiralık devre hizmetleri içindeki payı %(.....) iken VPN hizmeti içindeki payı %(.....) olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte toplam ihale değeri 2017'de Türk Telekom'un kiralık devre hizmetlerinden elde ettiği cirosunun %(.....)'sına VPN hizmetlerinden elde ettiği cirosunun ise %(.....)'üne tekabül etmektedir.
 - 2018 yılına ilişkin dosya konusu tek bir ihale olduğundan yukarıda yer verilen OB'ye ilişkin hesaplamalara tekrardan kaçınılması adına bu kısımda yer verilmemiştir.
- (68) Türk Telekom'un söz konusu ihaleler kapsamında sunduğu maliyet altı tekliflerin kapsamı bakımından pazar kapama ihtimalinin incelenmesinden; ihalelerden elde edilen gelirlerin ilgili pazarlarda elde edilen toplam gelir ve Türk Telekom'un ilgili hizmetlere ilişkin cirosu içerisinde düşük bir paya sahip olması sebebiyle pazar kapama ihtimalinin düşük olduğu değerlendirilmektedir.
- (69) Rekabet karşıtı pazar kapamanın varlığı bakımından Kılavuz'da sayılan unsurlardan bir diğerini fiili piyasa kapamayla ilgili olası deliller oluşturmaktadır. Dışlayıcı davranışın belirli bir süre boyunca sürdürülmesi durumunda hâkim durumdaki teşebbüsün ve rakiplerinin pazardaki performansı, rekabet karşıtı piyasa kapamanın varlığına dair doğrudan delil sağlayabilmektedir. İddia edilen kötüye kullanma davranışıyla bağdaştırılabilecek nedenlerden dolayı hâkim durumdaki teşebbüsün pazar payı artmış olabilir ya da pazar payındaki azalma yavaşlamış olabilir. Bu doğrultuda Türk Telekom'un ve rakiplerinin VPN hizmetleri pazar paylarının yıllar içerisindeki seyri yol gösterici olacaktır. Aşağıda Türk Telekom ve en yakın rakiplerinin abone sayısı ve gelir bazında VPN hizmetleri pazarlarındaki paylarına ilişkin tablolara yer verilmiştir:

Tablo 5: VPN Hizmeti Pazarında Abone Sayıları ve Gelirleri Bakımından Pazar Payları (%)

| Teşebbüsler | 2016 | | 2017 | | 2018 İlk 6 Ay | |
|---------------------------|--------------|----------|--------------|----------|---------------|----------|
| | Abone Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Gelir | Abone Sayısı | Gelir |
| Alfa | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Superonline | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Türk Telekom ⁷ | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Vodafone | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | ~100,000 | ~100,000 | ~100,000 | ~100,000 | ~100,000 | ~100,000 |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler Çerçevesinde Yapılan Hesaplamalar

⁷ (.....).

- (70) Tablodan anlaşılacağı üzere, 2016 – 2018 yılları arasında Türk Telekom’un abone sayısı ve gelir bazında pazar payında kayda değer bir değişimin olmadığı, buna karşılık rakiplerinden bazılarının paylarının arttığı görülmektedir.
- (71) Dolayısıyla Türk Telekom’un maliyet altı teklif sunduğu ihalelerin ilgili pazarlardan elde edilen gelirin içerisindeki payının rekabet karşılığı piyasa kapamanın varlığına dair doğrudan delil oluşturamayacağı değerlendirilmektedir.
- (72) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, Türk Telekom’un GİB, SGK, OB ve Emniyet ihalelerine maliyet altında teklif vermekle birlikte bahse konu ihalelere sunulan tekliflerin ilgili pazarlarda elde edilen gelir içerisinde ihmal edilebilir bir payının bulunduğu görülmektedir. Keza ilgili pazarlarda Türk Telekom’un payının düşmesine ve/veya değişmemesine karşılık rakiplerinin payının yükseldiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla dosya konusu ihalelerin rekabet karşılığı pazar kapamaya yol açmayacağı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla Türk Telekom hakkında data alımına ilişkin bazı ihalelerde maliyet altı teklif vererek rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiasına ilişkin 4054 sayılı Kanun kapsamında soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.

I.5.3. Türk Telekom’un Toptan Seviyede 5 Mbps Altında Metro Ethernet Hizmeti Sunmamasına Karşılık Perakende Seviyede 5 Mbps Altında VPN Hizmetini Sunmasının Rekabete Aykırı Olduğu İddiasının Değerlendirilmesi

- (73) Başvuru sahibi tarafından konuya ilişkin olarak RKDT kapsamında metro ethernet hizmetlerinin toptan seviyede 5 mbps ve üzeri hızlarda sağlanmasına karşılık Türk Telekom tarafından kurumsal abonelerine sunulan TTVPN hizmetinin perakende seviyede 5 mbps altında sunulmasının teşebbüsün faaliyetlerini zorlaştırdığı ifade edilmektedir. Başvuruda ayrıca Türk Telekom’un perakende seviyede sunduğu 5 mbps altındaki hizmetin RKDT’de 5 mbps ve üzeri hizmetler için öngörülen ücretlerin daha aşağısında olduğu ve alternatif işletmeciler tarafından 5 mbps altındaki hizmet taleplerine verilen teklifler bakımından maliyetlerinin yükseldiği, Türk Telekom ile rekabet etmelerinin zorlaştığı belirtilmektedir.
- (74) Metro ethernet, başta internet servis sağlayıcılar olmak üzere kurumsal kullanıcılar ve işletmecilerin sabit genişbant hizmetlerine erişebilmek için kullandıkları bir kiralık devre erişim tekniği olup fiber optik kablo üzerinden mesafeden bağımsız olarak 10 Gbps’e kadar ulaşan hızlarda veri aktarımına olanak sağlayan, uçtan uca güvenli, simetrik iletim yapısına sahip bir teknolojidir. Metro ethernet teknolojisi internet erişimi yanında noktadan noktaya veya çok noktadan çok noktaya veri iletimi için de kullanılabilir. Türk Telekom, 06.04.2017 tarihli ve 2017/DKSRD/117 sayılı BTK kararı onaylanan “Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi Nihai Dokümanı”nda metro ethernet hizmetinin de dahil olduğu toptan ve perakende seviyede ülke genelinde sunulan Kiralık Devre Sonlandırma ve Taşıma Pazarlarında EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda metro ethernet hizmetinin toptan sunumu RKDT kapsamında düzenlenmektedir. RKDT EK-7’nin 1.4. maddesinde metro ethernet devresinin kullanım ücretleri 5 mbps ve üzeri hızlar için belirlenmekte olup aşağıda sunulmuştur:

Tablo 6: RKDT’de Düzenlenen Metro Ethernet Aylık Kullanım Ücretleri

| ME Uç Başına Aylık Kullanım Ücretleri (TL) | | |
|--|--------|-------------|
| Hız (Mbit/sn) | İL İÇİ | İLLER ARASI |
| 5 | 504,87 | 875,84 |
| 6 | 545,56 | 945,19 |
| 7 | 583,99 | 1.010,01 |
| 8 | 620,16 | 1.072,57 |

- (75) VPN, kullanıcının IP şebekesi dâhil kamuya açık şebekeler üzerinden özel şebekesine güvenli olarak bağlanmasına olanak sağlayan bir hizmet olarak tanımlanabilmektedir. VPN hizmetinin sunumunda G.SHDSL, ATM, Metro Ethernet, Frame Relay gibi çeşitli erişim teknolojileri kullanılabilir. “Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi Nihai Dokümanı”nda ilgili pazar dışında tutulan VPN hizmetine ilişkin tarifeler Türk Telekom tarafından serbestçe belirlenebilmekte, Türk Telekom tarafından yapılacak tarife ve kampanya tekliflerinin, yürürlüğe girmesinden önce BTK’ya bilgi olarak sunulması yeterli görülmekte ve söz konusu kampanya ve tarifelerin onaylanmasına gerek bulunmamaktadır. Bu doğrultuda VPN hizmeti RKDT kapsamında düzenlenmemekte ve toptan seviyede sunulmamaktadır. Türk Telekom tarafından perakende olarak sunulan VPN hizmeti TTVPN olarak adlandırılmaktadır. Alternatif teşebbüsler VPN hizmetini toptan olarak Türk Telekom’dan alacakları kiralık devre hizmetleri vasıtasıyla abonelerine sunabilmekte veya Türk Telekom’dan TTVPN hizmetini perakende seviyede alabilmektedir. TTVPN aylık kullanım ücretleri aşağıdaki gibi uygulanmaktadır⁸:

Tablo 7: Türk Telekom’un Uyguladığı Aylık TTVPN Kullanım Ücretleri

| Hız (Mbps) | Şehir İçi | Şehirler Arası |
|------------|----------------|----------------|
| | Perakende (TL) | Perakende (TL) |
| 0,128 | 50,37 | 103,76 |
| 0,256 | 78,95 | 167,67 |
| 0,512 | 128,57 | 275,94 |
| 1 | 212,03 | 459,40 |
| 2 | 354,89 | 772,18 |
| 3 | 531,00 | 1.077,06 |
| 4 | 706,00 | 1.336,12 |
| 5 | 875,95 | 1.545,11 |
| 6 | 968,42 | 1.703,76 |
| 7 | 1.055,64 | 1.854,14 |
| 8 | 1.139,10 | 1.998,50 |

- (76) Başvuru konusu incelendiğinde, toptan seviyede metro ethernet hizmetinin 5 mbps altında sunumunun olmamasına karşılık Türk Telekom’un perakende seviyede sunduğu TTVPN hizmetinin 5 mbps altında sunabildiği ifade edilmektedir. Söz konusu iddia ile oldukça benzer bir konu daha önce Kurul tarafından ele alınmış ve konu hakkında 05.12.2013 tarih ve 13-69/938-398 sayılı karar verilmiştir. Anılan kararda özetle; metro ethernet teknolojisine alternatif olabilecek teknolojiler açısından düşük hız seviyelerinde bakır ve fiber altyapının birbirine ikame olabileceği, 5 mbps altı hızlarda VPN hizmeti sunabilmek için metro ethernet yerine fiberlink ve G.SHDSL yöntemlerinin hem teknolojik hem de ekonomik olarak kullanılabilir durumda bulunduğu, hem bakır hem de fiber altyapı üzerinden düşük hız kapasitesine sahip teknolojilere erişimin objektif olarak mümkün olduğu ve pazardaki faaliyetlerin sürdürülmesi açısından metro ethernet teknolojisinin 5 mbps altında sunulmasının zorunlu olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Kararın incelenmesinden, BTK tarafından da VPN hizmetinin metro ethernet erişim teknolojisi üzerinden sunum zorunluluğunun olmadığı ifade edilmiştir. Bu itibarla mevcut dosya kapsamında öncelikle VPN hizmetinin sunumunda kullanılan teknoloji bakımından 2013 yılından bu yana değişiklik olup olmadığı ve metro ethernet teknolojisinin VPN hizmetlerindeki önemi değerlendirilmiştir. İlk olarak Türk Telekom’un ve rakiplerinin VPN hizmetinin metro ethernet dışındaki erişim teknolojileri ile sunup sunmadığı tespit edilmelidir.
- (77) Türk Telekom tarafından gönderilen bilgilerden, perakende seviyede VPN hizmetinin metro ethernet, G.SHDSL, Frame Relay, ATM ve ADSL/VDSL teknolojileri ile

⁸ <https://kurumsal.turktelekom.com.tr/buyuk-kurumlar/hizmetler/ag-hizmetleri/ttvpn.aspx>

sunulduğu görülmektedir. Türk Telekom'un VPN hizmetlerinin sunumunda anılan teknolojilerin oranına aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 8: TTVPN Hizmetinin Sunumunda Devre Bazında Teknolojilerin Oranı (%)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018/1 |
|--------|---------|---------|---------|---------|
| ATM | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| FR | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| GSHDSL | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| ADSL | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| ME | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam | ~100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

- (78) Tablodan izlenebileceği üzere 2015-2018 yılları arasında bakır altyapı üzerinden sunulan hizmetlerin kullanımının azaldığı buna karşılık fiber altyapı üzerinden sunulan hizmetlerin arttığı görülmektedir. Bu doğrultuda 2015 yılında VPN hizmetinin %(.....)'si metro ethernet teknolojisi üzerinden 2018 yılında bu oran (.....) puan artarak %(.....) seviyesine çıkmıştır. Benzer şekilde bakır tabanlı GSHDSL ve ADSL hizmetlerinin de yıllar içerisinde sırasıyla %(.....)'den %(.....)'a ve %(.....)'den %(.....)'e düştüğü görülmektedir. Bu doğrultuda Türk Telekom tarafından VPN hizmetinin sunumunda halen bakır ve fiber altyapıya dayalı alternatif teknolojilerin kullanıldığı, bununla birlikte teşebbüsün fiber optik altyapısının yaygınlaşmasına paralel olarak metro ethernet teknolojisinin payının arttığı görülmektedir.
- (79) Konuya ilişkin rakiplerin durumuna bakıldığında da teşebbüslerin VPN hizmetlerinin sunumunda değişen ağırlıklarda metro ethernet, G.SHDSL, ADSL gibi alternatif erişim teknolojilerini kullandıkları anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda rakiplerin alternatif teknolojileri kullanım oranlarına yer verilmektedir:

Tablo 9: Rakiplerin VPN Hizmetinin Sunumunda Kullandıkları Teknolojilerin Oranı⁹ (%)

| | GSHDSL | | | ADSL | | | ME | | |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2016 | 2017 | 2018/1 | 2016 | 2017 | 2018/1 | 2016 | 2017 | 2018/1 |
| Superonline ¹⁰ | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Turknet ¹¹ | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Alfa ¹² | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

- (80) Tablonun incelenmesinden teşebbüslerin, VPN hizmetlerini büyük oranda bakır altyapı üzerinden sundukları görülmektedir. Superonline ve Turknet'in bakır altyapı üzerinden sundukları hizmet oranı 2016-2018 yılları arasında artarken metro ethernet kullanım oranının azaldığı ya da aynı kaldığı gözlenmektedir. (.....). Bu doğrultuda alternatif işletmeciler için VPN hizmetlerinin metro ethernet dışındaki teknolojiler üzerinden sunumunun önemini koruduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.
- (81) Ele alınması gereken bir diğer husus VPN hizmetinin sunumunda 5 mbps altındaki hızların konumudur. Bu doğrultuda aşağıda Türk Telekom'un, VPN hizmetinin 5 mbps altındaki sunumundan elde ettiği gelirin toplam VPN geliri içerisindeki payı ile Türk Telekom'un VPN hizmetinin sunumunda 5 mbps altındaki devre sayısının toplam VPN devre sayısı içerisindeki payına aşağıda yer verilmiştir:

⁹ (.....).
¹⁰ (.....).
¹¹ (.....).
¹² (.....).

Tablo 10: Türk Telekom'un 5 mbps Altı VPN Hizmetinden Elde Ettiği Gelirin Toplam VPN Hizmetleri Geliri İçerisindeki Payı

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018/1 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|
| 5 mbps Altı Gelir | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam Gelir | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Oranı (%) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

Tablo 11: Türk Telekom'un VPN hizmetinin sunumunda 5 mbps altındaki devre sayısının toplam VPN devre sayısı içerisindeki payı

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018/1 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 5 mbps Altı Devre Sayısı | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Toplam Devre Sayısı | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| Oranı (%) | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

- (82) Tabloların incelenmesinden, Türk Telekom'un 5 mbps altındaki perakende VPN hizmetinden elde ettiği gelirin toplam VPN geliri içerisindeki payının 2015 yılında % (.....) oranında olmasına karşılık 2018 yılında % (.....)'e düştüğü görülmektedir. 5 mbps altı sunumunun teşebbüsün toplam geliri içerisinde görece düşük bir paya da sahip olduğu görülmekle birlikte yukarıda yer verilen perakende tarifeler göz önünde bulundurulduğunda gelirin tek başına değerlendirilmesi yeterli olmayacaktır. VPN hizmetlerinin 5 mbps altında sunumundaki devre sayısının toplam devre sayısı içerisindeki payına bakıldığında 2015 yılında % (.....) gibi yüksek bir oranın olduğu ancak yıllar içerisinde azalarak 2018 yılında (.....) puan düştüğü ve % (.....) gerilediği görülmektedir. Tablolardan ayrıca VPN hizmetine ilişkin 5 mbps altı devre sayısındaki artış hızının toplam devre sayısındaki artış hızının oldukça altında kaldığı da gözlenmektedir. Türk Telekom'un VPN hizmetlerinde sahip olduğu % (.....) civarında pazar payı göz önünde bulundurulduğunda teşebbüsün 5 mbps altındaki devre sayısı ve gelirlerindeki düşüş aynı zamanda piyasada 5 mbps üzerinde VPN hizmetine olan talebin arttığına işaret edebilecektir.
- (83) VPN hizmetinin sunumunda metro ethernet ve alternatif erişim teknolojilerin payları ve 5 mbps altındaki hizmetlere ilişkin yapılan tespitler ışığında alternatif işletmecilerin VPN hizmetine ilişkin faaliyetleri bakımından metro ethernet teknolojisinin zorunlu olmadığı değerlendirilmektedir.
- (84) Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde Kurulun 05.12.2013 tarih ve 13-69/938-398 sayılı kararında ulaşılan sonuçların değişmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Türk Telekom hakkında, toptan seviyede 5 Mbps altında metro ethernet hizmeti sunmamasına karşılık perakende seviyede 5 Mbps altında VPN hizmetini sunduğu iddiası hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.

1.5.4. Türk Telekom tarafından kiralık devre hizmetlerine ilişkin toptan ve perakende düzeyde düzenlenen kampanyaların rekabete aykırı olduğu yönündeki iddialara ilişkin değerlendirmeler

- (85) Dosya kapsamında dile getirilen bir diğer şikâyet de Türk Telekom tarafından kurumsal müşterilere yönelik olarak düzenlenen "Bağlantı Ücreti Bizden" kampanyasının fiyat sıkıştırmasına sebep olduğu hususudur. Başvuruda Türk Telekom'un söz konusu kampanya ile perakende seviyede kamu kurumları da dahil tüm kurumsal müşterilerine 24, 36 ve 48 aylık taahhütleri karşılığında noktadan noktaya metro ethernet hizmeti sunumundan doğan bağlantı ücretini almadığı bununla birlikte toptan seviyede metro ethernet hizmeti için alternatif işletmecilere 2.500 TL indirim uygulasa da bu tutarın üzerindeki bağlantı ücretlerini aldığı iddia edilmiştir.

(86) Dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerden, Türk Telekom'un başvuru sahibinin perakende seviyede uyguladığını iddia ettiği Bağlantı Ücret Bizden kampanyası adı altında kiralık devre hizmetlerinde bağlantı ücretine ilişkin perakende seviyede bir kampanyasının olmadığı, bununla birlikte "Net Getiri Uygulaması" adı altında kampanya olarak nitelendirmedikleri bir uygulamalarının olduğu anlaşılmıştır. Fiber üzerinden verilen data hizmetlerinin tamamı için geçerli olan "Net Getiri Uygulaması", bağlantı ücretlerinin 24, 36 ve 48 aylık taahhütler karşılığında alınmamasına yönelik sürekli bir uygulama olup bu kapsamda; müşterinin yeni tesis edilecek fiber uçlarından taahhüt süresince elde edilecek toplam gelirin %(...)’si, uçlar için oluşan toplam bağlantı ücretinden yüksek ise, bağlantı ücretlerinin toplamı müşterilerden alınmamakta ve proje kapsamına giren bütün uçlar aynı süre için taahhüt altına alınmaktadır. Söz konusu uygulamanın metro ethernet kiralık devre hizmeti kapsamında ilk kez tesis edilecek devrelere uygulandığı ve yeni devrelerin tüm devrelere oranının 2015 yılında %(...), 2016 yılında %(...), 2017 yılında %(...) şeklinde görece düşük olduğu öğrenilmiştir. Bu doğrultuda söz konusu uygulamanın dosya konusu özelinde ele alınmasına gerek görülmemiştir.

(87) Türk Telekom'un perakende düzeyde noktadan noktaya metro ethernet hizmetine ilişkin yürüttüğü kampanyalara açıklamalarıyla birlikte aşağıda yer verilmiştir.

i. *Noktadan Noktaya Metro Ethernet Avantaj Kampanyası (NN ME Avantaj)*; Söz konusu kampanya Türk Telekom'un mevcut veya yeni NN ME abonelerine 24 aylık taahhüt süreleri boyunca her ay %(...) oranında indirim sağlamaktadır. Perakende İndirim Sözleşmesi'nden, NN ME Fırsat Kampanyası'nın 12/36 ay taahhüt seçeneklerinden, NN ME Sadakat Kampanyası'ndan, Ücretsiz/İndirimli LEY Kampanyası'ndan ve hizmet alımına ilişkin kanun ya da özel protokollerle belirlenmiş, BTK onayı almış indirimlerden yararlanan aboneler söz konusu kampanyaya katılamamaktadır.

ii. *Noktadan Noktaya Metro Ethernet Fırsat Kampanyası (NN ME Fırsat)*; Söz konusu kampanya Türk Telekom'un mevcut veya yeni NN ME kurumsal abonelerine taahhüt sürelerine ve hızlara göre değişen oranlarda indirim sağlamaktadır. NN ME Sadakat Kampanyası'ndan, Ücretsiz/İndirimli LEY Kampanyası'ndan ve hizmet alımına ilişkin kanun ya da özel protokollerle belirlenmiş, BTK onayı alınmış indirimlerden yararlanan aboneler ilgili kampanyaya katılamamaktadır. Söz konusu kampanyanın özelliklerine ilişkin özet tablo aşağıda yer almaktadır:

Tablo 12: NN ME FIRSAT KAMPANYASI'ndaki İndirim Oranları(%)

| Hız Aralığı / Taahhüt Süresi | 12 Ay | 24 Ay | 36 Ay |
|---|---------|---------|---------|
| 5 Mbps - 450 Mbps | (.....) | (.....) | (.....) |
| 500 Mbps - 10.000 Mbps | (.....) | (.....) | (.....) |
| Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler | | | |

iii. *Noktadan Noktaya Hizmetler için Perakende İndirim Sözleşmesi (PİS)*; İlgili kampanya noktadan noktaya ATM, noktadan noktaya frame relay, noktadan noktaya G.SHDSL, noktadan noktaya ADSL hizmetleri ile noktadan noktaya metro ethernet hizmetinde ATM, frame relay, ADSL, G.SHDSL, metro ethernet teknolojileri vasıtasıyla Türk Telekom IP MPLS şebekesine erişim amaçlı olarak abonenin kullanımına sunulan devrelerin toplamına ve taahhüt edilen abonelik süresine bağlı olarak aylık kullanım ücretlerinde abonelere değişen oranlarda indirim sağlamaktadır. Söz konusu kampanyanın özelliklerine ilişkin özet tablo aşağıda yer almaktadır:

Tablo 13: Perakende Tarifelerdeki İndirim Oranları (%)

| Devre Sayısı / Uç Sayısı | Sözleşme Süresi | | |
|--------------------------|-----------------|---------|---------|
| | 12 ay | 36 ay | 60 ay |
| (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

Tablo 14: PİS/ NN ME Fırsat / NN ME Avantaj Kampanyaları Bileşimi (%)

| Hız Aralığı | Uç Sayısı | 12 Ay | 24 Ay | 36 Ay (36 Ay Pİ) | 36 Ay (60 Ay Pİ) |
|-------------|-----------|--------------------|------------------------------|--------------------|--------------------|
| (.....) | (.....) | PİS + NN ME FIRSAT | NN ME FIRSAT + NN ME AVANTAJ | PİS + NN ME FIRSAT | PİS + NN ME FIRSAT |
| | | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | (.....) | PİS + NN ME FIRSAT | NN ME FIRSAT + NN ME AVANTAJ | PİS + NN ME FIRSAT | PİS + NN ME FIRSAT |
| | | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | (.....) | PİS + NN ME FIRSAT | NN ME FIRSAT + NN ME AVANTAJ | PİS + NN ME FIRSAT | PİS + NN ME FIRSAT |
| | | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| (.....) | (.....) | PİS + NN ME FIRSAT | NN ME FIRSAT + NN ME AVANTAJ | PİS + NN ME FIRSAT | PİS + NN ME FIRSAT |
| | | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | (.....) | PİS + NN ME FIRSAT | NN ME FIRSAT + NN ME AVANTAJ | PİS + NN ME FIRSAT | PİS + NN ME FIRSAT |
| | | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |
| | (.....) | PİS + NN ME FIRSAT | NN ME FIRSAT + NN ME AVANTAJ | PİS + NN ME FIRSAT | PİS + NN ME FIRSAT |
| | | (.....) | (.....) | (.....) | (.....) |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

(88) Yukarıdaki kampanya açıklamalarından görüldüğü üzere, bir abone aynı anda NN Avantaj ile PİS'ten ve NN Avantaj ile 12 ya da 26 ay taahhütlü NN Fırsat'tan yararlanamamaktadır. Aşağıdaki tablo bir abonenin aynı anda katılabileceği kampanyaları ve yararlanabileceği toplam indirim oranlarını göstermektedir. Tablodan anlaşılacağı üzere kampanyaların birlikte uygulanabildiği en riskli senaryo altında en yüksek indirim oranları 5 Mbps - 450 Mbps hız aralığı için %(.....) iken 500 Mbps - 10.000 Mbps hız aralığı için %(.....)'dir.

(89) Diğer taraftan Türk Telekom'dan edinilen bilgiler çerçevesinde NN metro ethernet hizmetine ilişkin RKDT'te yer alan toptan ücretler, perakende ücretler ve kampanyaların birlikte uygulanabildiği en riskli senaryo altında hesaplanan indirim oranları uygulandığında oluşan perakende ücretler ile toptan ücretler karşılaştırıldığında, toptan ücretlerin perakende ücretlerin oldukça altında olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu kampanyaların fiyat sıkıştırmasına yol açmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca aşağıdaki tabloda Türk Telekom'un NN ME Fırsat Kampanyası'ndan 2017 yılı ve 2018 yılının ilk yarısında elde ettiği gelirlerin kiralık devre ve metro ethernet hizmetlerinden elde ettiği gelirleri içerisindeki payına ilişkin veriler yer almaktadır:

Tablo 15: NN ME Fırsat Kampanyası Gelirinin Kiralık Devre ve Metro Ethernet Geliri İçindeki Payı

| | 2017 | 2018 |
|----------------------------|---------|---------|
| Kampanya Geliri (TL) | (.....) | (.....) |
| Kiralık Devre Geliri (TL) | (.....) | (.....) |
| Pay (%) | (.....) | (.....) |
| Metro Ethernet Geliri (TL) | (.....) | (.....) |
| Pay (%) | (.....) | (.....) |

Kaynak: Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler

- (90) Tablodan da görüleceği üzere, Türk Telekom'un NN ME Fırsat kampanyasından elde ettiği gelirin kiralık devre hizmetlerinden elde ettiği gelir içerisindeki payı yıllar itibarıyla sırasıyla %(.....) ve %(.....), metro ethernet hizmetlerinden elde ettiği gelir içerisindeki payı ise sırasıyla %(.....) ve %(.....)'tür. Bu oranların NN ME Fırsat kampanyasının Türk Telekom'un gelirleri üzerindeki etkisinin ihmal edilebilir bir düzeyde kaldığını gösterdiği değerlendirilmektedir.
- (91) Açıklamalar doğrultusunda Türk Telekom hakkında, kiralık devre hizmetlerine ilişkin toptan ve perakende düzeyde düzenlenen kampanyaların rekabete aykırı olduğu iddiası ile ilgili olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

I.6. Geçici Tedbir Talebinin Değerlendirilmesi

- (92) Başvuru dilekçesinde ayrıca rekabet ortamını yeniden tesisine yönelik 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca geçici tedbir alınması talep edilmektedir. Ancak yapılan incelemelerde elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda, başvuru sahibinin;

- a) Türk Telekom'un data hizmeti alımına ilişkin bazı ihalelere sunduğu tekliflerin maliyetlerini karşılamadığı,
- b) TTPVN hizmetinin toptan ve perakende düzeyde farklı özelliklerle sunulmasının rekabete aykırı olduğu,
- c) Türk Telekom tarafından bağlantı ücretine ilişkin perakende düzeyde düzenlenen Noktadan Noktaya Metro Ethernet Fırsat ve Bağlantı Ücreti Bizden kampanyalarının rekabete aykırı olduğu

yönündeki iddialarının 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında ihlal oluşturmayacağı değerlendirildiğinden anılan iddialar hakkında geçici tedbir uygulanmasına yer olmadığı anlaşılmıştır.

- (93) Diğer taraftan başvuru sahibi tarafından ileri sürülen Türk Telekom'un kiralık devre taleplerinde yüksek bağlantı ücretleri talep etmek ve bağlantı taleplerini uzun sürede yerine getirmek yoluyla sözleşme yapmayı dolaylı olarak reddettiği iddiası bakımından ise soruşturma açılması gerektiğine işbu kararın görüşüldüğü Kurul toplantısında ayrıca karar verilmiştir. Bununla birlikte söz konusu iddianın 2017 yılında gerçekleşen ihalelere ilişkin olması ve ihale konusu hizmetlerin hâlihazırda tamamlanmış olması sebebiyle başvuru sahibi bakımından 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrasında öngörülen, ciddi ve telafi olunamayacak zararların oluşması ihtimalinin bulunması durumunun söz konusu olmaması nedeniyle bu iddia kapsamında da geçici tedbir tesisine gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

- (94) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

1. 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca,

- a) Türk Telekom'un data hizmeti alımına ilişkin bazı ihalelere sunduğu tekliflerin maliyetlerini karşılamadığı,
- b) Türk Telekom'un toptan seviyede 5 Mbps altında metro ethernet hizmeti sunmamasına karşılık perakende seviyede 5 Mbps altında VPN hizmetini sunmasının rekabete aykırı olduğu,
- c) Türk Telekom tarafından kiralık devre hizmetlerine ilişkin toptan ve perakende düzeyde düzenlenen bazı kampanyaların rekabete aykırı olduğu

18-33/545-269

yönündeki iddialar bakımından Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında soruşturma açılmamasına,

2. 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrasında öngörülen koşullar gerçekleşmediğinden geçici tedbir talebinin reddine

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