

## **REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı : 2002-2-2 (Önaraştırma)**

**Karar Sayısı : 02-27/291-119**

**Karar Tarihi : 7.5.2002**

### **A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU

**Üyeler** : Dr. Kemal EROL, İsmet CANTÜRK, Nejdet KARACEHENNEM, A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY, Kubilay ATASAYAR, Murat GENCER, Rıfki ÜNAL

**B- RAPORTÖRLER:** Özge İÇÖZ, Ali DEMİRÖZ, Ferhat TOPKAYA, Hakan Suat ÖLMEZ, Şahin ARDIYOK

**C- ŞİKAYET EDEN:** - Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turkcell)  
Turkcell Plaza Meşrutiyet Cad. No: 153  
Tepebaşı/İstanbul  
Temsilcileri: Av. Orhan GEMİCİOĞLU ve  
Av. Ümit AKIN  
Akaretler Sıraevleri S.Seba Cad. No: 67  
Beşiktaş/İstanbul  
- Telsim Telekomünikasyon A.Ş. (Telsim)  
Mehmet Akif Mah. İnönü Cad. Star Sok. No: 2  
İkitelli/İstanbul

### **D- HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN**

- Türk Telekomünikasyon A.Ş. (TTAŞ)  
Turgut Özal Bulvarı 06103 Aydınlikevler/Ankara
- Aycell Haberleşme ve Pazarlama Hizmetleri A.Ş. (AYCELL)  
Turgut Özal Bulvarı 06103 Aydınlikevler/Ankara

**E- DOSYA KONUSU:** TTAŞ'ın; kiralık hatlarında fahiş fiyat uygulamak, alıcıları arasında AYCELL lehine ayrımcılık yapmak, tarifelerinde uyguladığı indirimleri belirli koşullara bağlamak suretiyle 4054 sayılı Kanunu ihlal ettiği iddiaları.

**F- İDDİALARIN ÖZETİ:** Kurum kayıtlarına 26.12.2001 tarih ve 5514 sayı ile giren Telsim'in şikayet dilekçesinde özetle;

- TTAŞ'ın kiralık devrelere uyguladığı fiyatın fahiş olduğu ifade edilerek bu nitelikteki fiyatlandırmanın biran önce durdurulması,
- bu hizmetin ilgili Kanun ve yönetmeliklerin öngördüğü hizmetin etkin olarak sağlanması maliyetine dayandırılması,
- söz konusu maliyetler belirlenene kadar geçici olarak Lisans Sözleşmesi başlangıcındaki ücret seviyesi ile uygulamalarının esas alınması,

- Kanun ve yönetmeliklere uygun olarak şikayetçi teşebbüse, sadece lisans konusu hizmetlerin verilmesi amacıyla kendi baz istasyonları, baz istasyon kontrol istasyonları, anahtarları ve diğer teçhizatı arasında bağlantılar kurabileceği gibi kendi şebekesi ve iç bağlantı noktalarını başkaca sabit ve mobil telekomünikasyon şebekelerine bağlama hakkı, talep edilmiştir.

Daha sonra Kurum kayıtlarına 28.12.2001 tarih ve 5554 sayı ile giren, yine Telsim'e ait dilekçede, yukarıda yer verilen konulara ek olarak *"fahiş fiyatlandırmanın biran önce durdurulması talebinin 4054 sayılı Kanunun 9. maddesi hükmü çerçevesinde değerlendirilerek, konuya ilişkin olarak geçici tedbir alınması"* talebinde bulunulmuştur.

Aynı konuya ilişkin olarak Kurum kayıtlarına 31.1.2002 tarih ve 564 sayı ile Turkcell tarafından intikal ettirilen şikayet dilekçesinde ise özetle;

- TTAŞ'ın özel devre ücretlerine dilediği zaman ve oranlarda zamlar yaptığı,

- bu devrelerin kullanımını kendisince düzenlenen tek taraflı sözleşmelerin imzalanması, anılan sözleşmelerle hizmetin toplu kullanıcısı durumunda olan Turkcell'e indirim uygulamasını da belirli sayıda devrenin kiralanması ve 3, 5 ve 7 yıl süreli sözleşmelerin imzalanması koşuluna bağlamak suretiyle hakim durumunu kötüye kullandığı,

- bu durumun ise 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (a) bendine uygunluk gösterdiği,

- TTAŞ'ın AYCELL'e özel uygulamaları ile 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (b) ve (d) bentlerinde belirtildiği biçimiyle hakim durumunu kötüye kullandığı

iddialarına yer verilerek, TTAŞ hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılması, 9. maddesi uyarınca geçici tedbir alınması ve TTAŞ'ın bu ihlaller nedeniyle 16. maddesi uyarınca para cezası ile cezalandırılması talep edilmiştir.

Turkcell'in Kurum kayıtlarına 31.1.2002 tarih ve 563 sayı ile intikal eden dilekçesinde ise;

- TTAŞ'ın ilgili pazarda hakim durumda olduğu,

- hakim durumunu, aynı pazarda faaliyette bulunan işletmeciler arasında ayırım yaparak 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (b) bendinde belirtilen şekliyle kötüye kullandığı,

- TTAŞ'ın telekomünikasyon altyapı piyasasında sahip olduğu "finansal, teknolojik ve ticari avantajları", GSM mobil telekomünikasyon piyasasındaki rekabet koşullarını bozmak amacıyla kullandığından, hakim durumunu 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (d) bendi ile 6. maddesinin (d) bendinde belirtildiği biçimiyle kötüye kullandığı,

iddialarına yer verilerek, 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddesini ihlal eden TTAŞ ve aynı Kanun'un 4. maddesini TTAŞ ile birlikte ihlal eden AYCELL hakkında 41. madde uyarınca soruşturma açılmasını, 9. madde uyarınca geçici tedbir alınmasını ve TTAŞ'ın bu ihlaller nedeniyle 16. madde uyarınca para cezası ile cezalandırılması talep edilmiştir.

**G- DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 26.12.2001 tarih ve 5514 sayı, 28.12.2001 tarih ve 5554 sayı, 31.1.2002 tarih ve 564 sayı ve 31.1.2002 tarih ve 563 sayı ile giren başvurular üzerine, 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 4502 sayılı Kanun ile değişik 7. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Telekomünikasyon Kurumu'nun görüşü talep edilmiş ve görüş 8.2.2002 tarih ve 1322 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

Rekabet Kurulu'nun 12.3.2002 tarih ve 02-14/146-M sayılı toplantısında, konuya ilişkin olarak hazırlanan 26.2.2002 tarih ve 2002-2-2/İ.İ.-02-Ö.İ. sayılı İlk İnceleme Raporu görüşülmüş ve 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla Kanunun 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 24.4.2002 tarih 2002-2-2/Ö.A.-02-Ö.İ sayılı Önaraştırma Raporu 2.5.2002 tarih ve REK.0.06.00.00/39 sayılı Başkanlık önergesi ile 02-27 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili önaraştırma raporunda,

- Turkcell'in *"TTAŞ'ın tarifelerdeki indirim uygulamasını belirli sayıda devrenin kiralanması ve 3, 5 ve 7 yıl süreli sözleşmelerin imzalanması koşuluna bağladığı ve böylece hakim durumunu kötüye kullandığı"* yönündeki iddialarının Rekabet Kurulu'nun 28.3.2001 tarih ve 01-13/123-M sayılı kararı ile TTAŞ hakkında 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca açtığı soruşturma kapsamında değerlendirilmesinin uygun olacağı,

- Turkcell'in *"TTAŞ ve AYCELL'in uyumlu davranış ve anlaşmalar yoluyla sektörde oluşan serbest rekabeti haksız surette ihlal ettiği"* yönündeki iddialarının AYCELL'in, Kanun'un 3. maddesinde yer alan teşebbüs tanımına göre TTAŞ'den bağımsız bir teşebbüs olarak nitelendirilememesi nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği,

- Telsim'in *"TTAŞ'ın kiralık evrelere uyguladığı fiyatın fahiş olduğu"* yönündeki iddiaları ile Turkcell'in 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca *"TTAŞ'ın, alıcı konumundaki GSM operatörleri arasında AYCELL lehine ayrımcılık yaptığı, TTAŞ'ın yasal tekelin geçerli olduğu piyasalarda elde ettiği finansal, teknolojik ve ticari avantajları, rekabete açık GSM hizmetleri piyasasında AYCELL'i desteklemek için kullandığı ve bu pazardaki rekabet koşullarını bozduğu"* yönündeki iddialarının yerinde olmadığı,

dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlal edildiğine yönelik olarak TTAŞ hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı görüşü ifade edilmiştir.

## **I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. Sektöre İlişkin Genel Bilgiler**

Telekomünikasyon hizmetleri günümüzde “temel hizmetler” ve “katma değerli hizmetler” olarak iki kategoride sınıflandırılmaktadır. Temel hizmetler, bir telekomünikasyon devresi üzerinden sadece taşıma kapasitesi sağlayan ve tüketicinin sağladığı bilgi ile karşılıklı etkileşim yönünden kolaylıkla anlaşılabilir durumda olan hizmetler olarak tanımlanmaktadır. Telefon, telgraf gibi hizmetler bu kapsamdadır. Ses ve veri iletimi için gereken altyapı unsurlarından birini oluşturan kiralık hatlar da temel telekomünikasyon hizmetleri arasındadır.

Katma değerli hizmetler ise temel hizmeti biçim, içerik, protokol veya diğer yönleriyle bir işleme tabi tutan, bilgisayar uygulamaları ile birleştiren veya aboneye ilave, farklı veya yeniden şekillendirilmiş bilgi sunan ya da abone ile stoklanmış bilgi kaynağı arasında karşılıklı ilişkiyi sağlayan bilgi yoğun hizmetlerdir. Günümüzde yoğun olarak kullanılan mobil telefon, çağrı cihazı, elektronik posta ve veri iletimi gibi hizmetler, katma değerli hizmetler olarak değerlendirilmektedir. Katma değerli hizmetler temel hizmetlerle aynı ya da farklı telekomünikasyon şebekesi üzerinden sunulabilir. GSM mobil telekomünikasyon hizmetleri de katma değerli hizmet olarak tanımlanmaktadır. Bu hizmetin belirgin özelliği, kullanıcılarını herhangi bir şebekeye kablo ile bağlı olmaksızın çeşitli telekomünikasyon hizmetlerinden yararlandırmasıdır.

#### **I.1.1. Kiralık Hatlar**

Temel telekomünikasyon hizmetlerinden biri olan kiralık hat veya devre hizmetleri, verilerin bir noktadan başka bir noktaya taşınmasında kullanılan telekomünikasyon ortamları üzerinden sunulan hizmetlerdir. Kiralık hatları diğer telekomünikasyon ortamlarından ayıran özelliği, telekomünikasyon ortamında kullanıcıya münhasır bir kapasitenin tahsis edilmesi ve bu kapasitenin sürekli olarak açık tutulmasıdır.

Kullanılan iletişim teknolojisine bağlı olarak kullanıcıya bakır kablo gibi bir iletişim ortamı tamamen tahsis edilebileceği gibi, birden fazla kullanıcının tek bir iletişim ortamından (örneğin, fiber optik kablolardan) ortak yararlanması öngörülebilir. Her iki durumda da kullanıcıya bir kapasite taahhüdü verilebilmektedir.

Kiralık hatları arz edenlerin büyük bir çoğunluğunu, geçmiş dönemlerde ve halen bazı ülkelerde tüm telekomünikasyon hizmetlerini yasal tekel hakları ile sağlayan ana telefon operatörleri (yerleşik operatörler) oluşturmaktadır. Telekomünikasyon piyasalarına girişteki yasal engelleri kaldırarak rekabete açan ülkelere, kiralık hat arzının yerleşik operatör dışındaki yeni operatörler tarafından da sunulduğu görülmektedir.

Kiralık hat talebinin büyük bir kısmını, hatları kendi hizmetlerinin sağlanmasında girdi olarak kullanan diğer telekomünikasyon operatörleri oluşturmaktadır. Bunlar arasında, son dönemde yaygınlaşan internet sayesinde sayı ve iş hacimleri gittikçe artan internet servis sağlayıcıları, cep telefonu operatörleri, kiralık hatları toplu olarak satın alıp perakende

pazarda satışa sunan yeniden satıcılar, uluslararası ve uzak mesafe telefon operatörleri önemli yer tutmaktadır. Kiralık devre gereksinimi kendi yatırımını olanaklı kılacak düzeye ulaşan operatörlerin bir üst pazarda faaliyete başladıkları da görülmektedir. Kiralık devrelere olan talebin diğer kaynağı ise bu hizmeti bizzat kendi kullanımı için satın alan kurumsal kullanıcılardır.

Yukarıda verilen bilgilerden de anlaşılacağı üzere, kiralık hatlar hem telekomünikasyon endüstrisi hem de diğer iş kolları açısından önemli bir girdiyi oluşturmaktadır. Bu sebeple, bu hizmet ile ilgili piyasalarda doğabilecek piyasa aksaklıkları diğer piyasaları doğrudan etkileyebilmektedir.

Tüm dünya ülkelerinde teknolojik gelişmeler ve piyasaların serbestleştirilmesiyle bağlantılı olarak, telekomünikasyon sektörünün gelişmesinde en önemli altyapı unsurlarından biri kabul edilen kiralık hat fiyatlarında genel olarak bir düşme eğilimi görülmektedir.

### **1.1.2. Türkiye'de GSM İşletmeciliği**

Her iki şikayetçinin de GSM operatörü olması ve şikayete konu iddiaların GSM hizmetleri pazarını ilgilendirmesi sebebiyle Türkiye'de GSM İşletmeciliği hakkında bilgi verilmesi yerinde olacaktır.

Türkiye'de mobil iletişim ilk olarak TTAŞ ile Nokia arasında yapılan "gelirden geri ödemeli" bir anlaşma uyarınca 1986 yılında başlatılan ve "araç telefonu" olarak bilinen NMT (Nordic Mobile Telecommunications) standardına dayalı olarak başlamıştır. Analog olan ve abone sayısı her geçen yıl düşen bu sistemin işletmesi halen TTAŞ tarafından yapılmaktadır.

406 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 4000 sayılı Kanun'un "*Bakanlık, mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi, akıllı şebeke, kablo TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basım ve benzer katma değerli hizmetler konularında sermaye şirketlerine tekel oluşturmayacak koşulları da dikkate almak suretiyle işletme lisans ve ruhsatı verebilir*" şeklindeki maddesi çerçevesinde TTAŞ ile, açılan ihaleyi kazanan iki ayrı konsorsiyum arasında imzalanan GSM Pan Avrupa Mobil Telefon Sistemi Sözleşmesi uyarınca 1994 yılında mobil telekomünikasyon hizmeti verilmeye başlanmıştır. Ancak o dönemde katma değerli telekomünikasyon hizmetlerinin lisans ile işletilmesine ilişkin hukuki altyapı hazır olmadığından, sistemin gelir paylaşımı esasına göre işletilmesine karar verilmiştir.

TTAŞ ile Telekom Finland (Sonera), Ericsson Telekomünikasyon A.Ş., Penta A.Ş., Çukurova Grubu ve Kavala Grubu'nun oluşturduğu Turkcell Konsorsiyumu arasındaki sözleşme 1.7.1993'te; Detecon, Alcatel, Siemens, Teletaş ve Simko'nun oluşturduğu Telsim Konsorsiyumu ile de 2.7.1993'te imzalanmıştır. Hükümleri hemen hemen aynı olan ve "gelir paylaşımı" esasına göre düzenlenen sözleşmelerde "yasal düzenlemelerle daha sonra lisansa dönüştürmek üzere" ibaresi yer almıştır. Sözleşmelerin süresi 15 yıl olarak belirlenmiştir.

1.8.1996 tarih ve 4161 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle söz konusu gelir ortaklığı sözleşmelerinin, lisans sözleşmelerine dönüştürülmesine yönelik çalışmalar hız kazanmış ve lisans anlaşmaları 27.4.1998'de imzalanmıştır.

Mobil operatörlerin, TTAŞ'ın mevcut altyapısını kullanmaksızın mobil telekomünikasyon hizmeti vermeleri imkan dahilinde değildir. Bu nedenle iki operatör de daha sonra TTAŞ ile aralarındaki trafiği düzenlemek amacıyla vazgeçilmez bir biçimde kullanmak zorunda oldukları TTAŞ altyapısını hangi mali ve teknik koşullarla kullanabileceklerini belirlemişler, GSM telefonlarla PSTN telefonlar arasında yapılan görüşmelerden elde edilecek abone tahsilat gelirlerinin TTAŞ ve GSM operatörleri arasında nasıl paylaşılacağı gibi konuları düzenleyen arabağlantı sözleşmeleri imzalamışlardır.

Daha sonra, sektörde rekabeti artırmak üzere, biri TTAŞ tarafından işletilmek üzere GSM 1800 bandında üç adet sayısal hücresel mobil telefon sistemi tesis edilmesi planlanmış olmakla birlikte, ihale sonucu iki lisans verilebilmiştir.

13.3.2000 tarihinde İş Bankası-Telekom Italia Mobile (İş-Tim) Konsorsiyumu tarafından kazanılan ilk GSM 1800 ihalesi sonucunda İş-Tim ve Ulaştırma Bakanlığı arasında parafe edilen imtiyaz sözleşmesi taslağına dair Danıştay görüşü alındıktan sonra taraflar arasında sözleşme imzalanmıştır.

Ulaştırma Bakanlığı ile arasında görev sözleşmesi imzalanmış olan TTAŞ ise Aralık 2001 tarihi itibarıyla Aycell adı altında GSM 1800 bandında mobil telekomünikasyon hizmeti vermeye başlamıştır.

### **1.1.3. TTAŞ'ın Konumu ve Kiralık Devrelerle İlgili Mevzuat**

Şikayetçilere sunulan kiralık hat hizmetlerine TTAŞ tarafından "Özel Data Devreleri" adı da verilmektedir. GSM şebekesinde baz istasyonları ile baz istasyonu merkezleri ve mobil şebeke santralleri ve diğer şebeke santralleri arasındaki bağlantılar bu devreler üzerinden sağlanmaktadır. Bir başka deyişle, GSM abone trafiği operatörlerin baz istasyonları tarafından tahsis edilen frekans kaynağı aracılığıyla elektronik dalgalar marifetiyle toplanmakta daha sonra çağrının ulaşacağı diğer kullanıcıya kiralık hatlar üzerinden ulaştırılmaktadır.

Dosyanın konusu olan "kiralık devreler" in mevzuat uyarınca sağlanmasına ilişkin usul ve esaslara aşağıda yer verilmiştir.

Şebekeler Arası İrtibat ve İşbirliği Sözleşmesi'nin 3.1.1. maddesinde *"Türk Telekom ücreti karşılığında, İşletmeciyi Türk Telekom'un tesisleri yer ve diğer altyapı imkanlarından yararlandıracak ve GSM santralleri, baz istasyonları, baz istasyonu kontrol istasyonları ve İşletmeci Şebekesinin diğer bütün ekipmanları arasındaki bütün bağlantılar ile İşletmeci Şebekesi ile Türk Telekom arasındaki transmisyon ortamını sağlayacaktır"* ifadesi yer almaktadır.

Yine Şebekeler Arası İrtibat ve İşbirliği Sözleşmesi'nin 3.1.4. maddesinde *"Türk Telekom tarafından İşletmeciye kiralanan*

*devreler işbu sözleşmenin EK.D Çizelge 2'sine göre ücretlendirilecektir” hükmü yer almakta ve aynı sözleşmenin ekinde yer alan "ücretler" bölümünde ise “Türk Telekom tarife değişikliklerine gitmeden önce İşletmecinin istişari görüşünü alacaktır. Yukarıda belirtilen bütün ücretlerde Türk Telekom tarafından Yönetmelik uyarınca yapılacak değişiklik veya yeni düzenlemeler, bu sözleşmenin eki olacak ve belirtilen yeni ücretler geçerli olacaktır” denilmektedir.*

Anılan Yönetmelik, Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliği adı altında 23.12.1995 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak bu Yönetmelik 4502 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesini müteakip Ulaştırma Bakanlığı tarafından yayımlanan Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmış ve 4673 sayılı Kanun ile de telekomünikasyon alanında düzenleme yapma görevlerinin tamamı, dolayısıyla Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliği'nin yürütülmesi görev ve yetkisi Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmiştir.

## **I.2. İlgili Pazar**

**I.2.1. Ürün Pazarı:** Şikayete konu ihlal iddiaları, TTAŞ'ın GSM altyapısı sağlanması konusunda uygulamalarına ilişkindir. Dolayısıyla, ilgili ürün pazarı TTAŞ'ın 2003 yılı sonuna kadar öncelikli tekel hakkını haiz olduğu *"GSM operatörlerine sunulan altyapı pazarı"* olarak belirlenmiştir.

**I.2.2. Coğrafi Pazar:** Telekomünikasyon hizmeti sunan ve sunacak olan işletmelere verilecek yetki belgelerinin veya yetki belgesi sahibi ile yapılacak sözleşmelerin kapsamının tüm Türkiye sınırları olacağı düşünüldüğünde, ilgili coğrafi pazar *"Türkiye Cumhuriyeti sınırları"* olarak kabul edilmiştir.

## **I.3. Şikayet Konusu Olaylara İlişkin İnceleme ve Tespitler**

### **I.3.1. 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesine Aykırılık İddiaları**

Turkcell'in şikayet dilekçesinde, TTAŞ ve AYCELL'in uyumlu davranış ve anlaşmalar yoluyla sektörde oluşan serbest rekabeti haksız surette ihlal ettiği, dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yasaklanan *"Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri"* kapsamında *"Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi"* amacını taşıdığı iddia edilmektedir.

Bir anlaşma veya uyumlu eylemin 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilebilmesi için en az iki tarafın bulunması ve bu tarafların teşebbüs olması gerekmektedir. Teşebbüsün tanımı Kanun'un 3. maddesinde *"Piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan"*

*bir bütün teşkil eden birimler” şeklinde yapılmıştır. Şikayetçi tarafından varlığı iddia edilen anlaşma veya uyumlu eylemin taraflarının TTAŞ ve AYCELL olduğu belirtilmektedir. TTAŞ, hisselerinin tamamı Hazineye ait özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket olup, 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüstür. AYCELL ise hisselerinin tamamı TTAŞ’a ait bir bağlı ortaklıktır.*

Bu anlamda TTAŞ ve AYCELL kontrolü aynı hissedarlara ait iki şirkettir. Bu nedenle AYCELL, TTAŞ’tan ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmasına rağmen, söz konusu iki şirket 4054 sayılı Kanun açısından tek bir teşebbüs niteliğini haiz olduğundan, TTAŞ ile AYCELL arasında herhangi bir anlaşma veya uyumlu eylemden bahsedilemeyecektir. Sonuç olarak konuya ilişkin iddianın 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi kapsamında incelenmesi mümkün değildir.

### **1.3.2. 4054 Sayılı Kanun'un 6. Maddesine Aykırılık İddiaları**

#### **1.3.2.1. Aşırı Fiyat İddiası**

Dosya konusu iddiaların bir kısmı TTAŞ’ın kiralık devre fiyatlarının artış oranı, zamanı ve bu fiyatların yüksek olması ile ilgilidir. Telsim’in şikayetinde, Avrupa’da ve dünyada kiralık devrelerin fiyatları düşerken TTAŞ tarafından kiralık devrelere ABD Doları bazında %100’ü geçen oranlarda zam yapıldığı ve dünyada uygulanan indirim sistemleri sonucunda oluşan fiyatlardan daha yüksek bir fiyata kiralık devrelerin sağlandığı belirtilerek, bu fiyatlandırmanın bir an önce durdurulması ve hizmetin etkin olarak sağlanması maliyetine dayandırılması gerektiği ifade edilmiştir. Turkcell’in şikayet dilekçesinde de TTAŞ’ın kiralık devre fiyatlarına dilediği zaman ve oranlarda zam yaptığı iddia edilmektedir.

Konuya ilişkin olarak TTAŞ yetkilileri, özel devre tarifesinde Ekim 1999 tarihinden sonra 18 ay herhangi bir artış yapılmadığını ifade etmişlerdir.

Kiralık devre hizmetleri, telekomünikasyon hizmetlerinin sağlanmasında gerekli bir altyapı hizmetidir. Kiralık devre fiyatları devrelerin kapasite ve mesafelerine göre belirlenmektedir. Kiralık devreler kapasitelerine göre 64 Kbps-155 Mbps; mesafelere göre ise aynı santral, çok alanlı santral, il içi ve iller arası ya da 2, 50, ve 200 km olmak üzere sınıflandırılmaktadır.

Telekomünikasyon Kurumu tarafından, 28.8.2001 tarihinde yayımlanan Tarife Yönetmeliği uyarınca Tavan Fiyat Tebliği yayımlanana kadar TTAŞ tarifelerinin onaylanmasında her hizmet ayrı bir sepet olarak değerlendirilmiş ve TÜFE-X formülüyle tarife tavanları belirlenmiştir. Buna göre; Ekim 1999 - Ekim 2001 döneminde TÜFE oranı toplam %141 olarak gerçekleşmiş, verimlilik faktörü (9,6 puan) düşüldükten sonra fiyatlar %131 oranında ve bazı kademelerde de bu oranın altında gerçekleşmiştir.

Tavan Fiyat Tebliği 11.1.2002’de yayınlanmıştır. Bu Tebliğ’in yayınlanmasıyla her hizmetin ayrı bir sepet olarak değerlendirilmesi ve TÜFE-X formülüne göre artışların belirlenmesi uygulaması sona ermiştir. Tebliğ’de hizmetler A ve B sepeti olmak üzere ikiye ayrılmakta ve kiralık



devreler B sepeti içerisinde yer almaktadır. Tebliğ'in 4. maddesinde tavan fiyat uygulamasının B sepeti için 1.1.2002 tarihinden başlayıp 31.12.2002 tarihinde sona erecek şekilde bir yıllık dönemi kapsayacağı ve bu hizmetin tarifelerinin 1.1.2003 tarihinden itibaren maliyet esasına göre onaylanabileceği belirtilmektedir. Aynı maddede hizmetlerin ücretlerinin "hizmetin etkin olarak sağlanması maliyeti yöntemi"ne göre belirlenebilmesi için TTAŞ'ın gerekli hazırlıkları tamamlaması öngörülmüştür. Telekomünikasyon Kurumu görüşünde mevcut durumda sağlıklı maliyet hesaplarının bulunmaması nedeniyle bu yöntemin uygulanmadığı ve maliyetlerin ayrıştırılıp hizmete ilişkin sağlıklı maliyetlerin bulunması için TTAŞ'a tanınan bir yıllık sürenin makul karşılanması gerektiği belirtilmektedir.

Telekomünikasyon Kurumu görüşünde, OECD ülkeleriyle TTAŞ tarifeleri karşılaştırılmış, bununla ilgili bazı sonuçlara ulaşılmıştır. TTAŞ'ın bu hizmetlerin Türkiye'deki tek sağlayıcısı olması nedeniyle, aşırı fiyat iddialarının değerlendirilmesinde ele alınabilecek kriter diğer ülkelerde bu hizmetlere ilişkin fiyat düzeyleri olmaktadır. Bu nedenle Telekomünikasyon Kurumu tarafından yapılan karşılaştırmadan bazı örneklerin incelenmesi TTAŞ'ın fiyat düzeyleri hakkında bilgi verecektir.

Öncelikle Telekomünikasyon Kurumu hesaplamalarına göre TÜFE-X formülüne göre belirlenen tarifelerin Ekim 1999 fiyatlarıyla karşılaştırıldığında nominal ABD Doları bazında %27-30 oranında bir azalma olduğu anlaşılmaktadır.

Karşılaştırmalar en çok kullanılan ve en çok gelir elde edilen 64 Kbps ve 2 Mbps hızındaki devreler için yapılmıştır. 64 Kbps hızındaki devrelerin toplam devreler içerisindeki payı %60,7 ve 2 Mbps hızındaki devrelerin payı %24,1'dir.

Telekomünikasyon Kurumu görüşünde yer alan 64 Kbps ve 2 Mbps devreler için ülke karşılaştırmalarına göre, Türkiye'deki kiralık devre fiyatlarının bu ülke ortalamalarının altında kaldığı görülmektedir. Telekomünikasyon Kurumu satın alma gücü paritesine göre de bir karşılaştırma yapmış ancak rekabetin gelişmişlik düzeyi ile fiyatların ilişkili olduğu dolayısıyla Türkiye'nin Yunanistan, Portekiz, İtalya ve İspanya gibi ülkelerle karşılaştırmanın daha uygun olduğundan bahisle bu ülke fiyatlarıyla Türkiye fiyatlarını karşılaştırmış ve yine benzer sonuçlara ulaşılmıştır.

OECD ülkelerinin 2002 yılına ait 2 Mbps hızlı kiralık devrelerin ücretleri incelendiğinde ise, kiralık devrelerin Türkiye nominal fiyatlarının OECD ortalamasının altında kaldığı görülmüştür. Satın alma gücü paritesine göre yapılan hesaplamalarda bazı fiyatlar (özellikle uzun mesafe devreler) ortalamanın üzerinde çıkmaktadır. Ancak özellikle kısa mesafelerde fiyatlar ortalamanın altında kalmaktadır. Genel olarak bakıldığında OECD ortalamalarına göre Türkiye'deki kiralık devre fiyatlarının OECD ülkelerinden daha pahalı olmadığı aksine özellikle kısa mesafelerde ortalamanın altında kaldığı görülmektedir.

Ayrıca TTAŞ'ın mesafelere göre yaptığı sınıflandırma ile karşılaştırılan ülkelerin sınıflandırmaları farklılık arz etmektedir. Mesafelere göre TTAŞ aynı santral, çok alanlı santral, il içi santral, iller arası santral ayırımına gitmekte; diğer ülkelerde ise 2, 50 ve 200 km gibi mesafeye dayalı sınıflandırma yapılmaktadır. Bu konuda raportörlerce, OECD nezdinde çalışmalara katılan TÜBİTAK uzmanlarıyla yapılan şifahi görüşmelerde, mesafelere göre yapılan sınıflandırma farklılığı nedeniyle Türkiye'deki fiyatların olması gerekenden %30 oranında daha fazla hesaplandığı da belirtilmiştir.

Bu noktada, uygulanan fiyatların aşırı olup olmadığının belirlenmesi için yapılan ülkelerarası karşılaştırmadan Türkiye'de uygulanan fiyatların uluslararası fiyat düzeyi ortalamasından yüksek olmadığı görülmektedir. Kiralık devre fiyatlarının değerlendirilmesinde en önemli nokta maliyetlerin belirlenebilmesidir. Ancak TTAŞ'ın maliyetlerini ayrıştırması ve sadece kiralık devrelerin maliyetlerinin bulunması ise mümkün görünmemektedir. Bu konuda 2003 yılı başında maliyet esasına göre tarifelerin onaylanmaya başlanmasıyla daha sağlıklı bir değerlendirme yapmak mümkün olabilecektir.

Kiralık devre fiyatları ile ilgili benzer sorunlar telekomünikasyon piyasalarını liberalleştiren ülkelerde de yaşanmaktadır. Telekomünikasyon Kurumu Belçika, İngiltere, Portekiz ve İspanya gibi ülkelerden örnekler vererek bu ülkelerde tavan fiyat yönteminin uygulandığını ve maliyet esasına dayalı fiyatlandırma için çalışmaların sürdüğünü belirtmiştir.

### **I.3.2.2. İndirim Uygulamalarının Uzun Süreli Anlaşmalara Bağlanması İddiası**

Turkcell'in şikayet dilekçesinde, kiralık hat hizmetlerinde yasal tekel hakkı nedeniyle hakim durumda olan TTAŞ'ın, tarifelerdeki indirim uygulamasını belirli sayıda devrenin kiralanması ve 3, 5 ve 7 yıl süreli sözleşmelerin imzalanması koşuluna bağladığı ve böylece hakim durumunu kötüye kullandığı iddia edilmektedir.

Kurul'un 28.3.2001 tarih ve 01-13/123-M sayılı kararı ile TTAŞ hakkında 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca doğrudan soruşturma açılmıştır. Soruşturma konularından birisi de "*kiralık devrelerde uygulanan indirim sisteminin 3-7 yıllık sözleşme yapılması şartına bağlanması*"dır. Dolayısıyla Turkcell'in varlığını iddia ettiği ihlal halihazırda soruşturulduğundan söz konusu şikayetin yukarıda tarih ve sayısı verilen soruşturma kapsamında değerlendirilmesinin (usul ekonomisi açısından) uygun olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

### **I.3.2.3. Çapraz Sübvansiyon ve Ayrımcılığa İlişkin İddialar**

Turkcell'in şikayet dilekçesinde, GSM hizmetleri piyasasında faaliyete başlayan AYCELL'in; kuruluş sermayesinin, lisans ücretinin, personel ve faaliyete başlamak için gerekli her türlü altyapısının TTAŞ tarafından sağlandığı ve TTAŞ ile AYCELL arasındaki bu organik ve fonksiyonel birlikteliğin sürekli bir ilişki biçimini aldığı iddia edilmektedir. Ayrıca, AYCELL'in yatırımlarını gerçekleştirmek için ihtiyaç duyduğu

parayı doğrudan ve nakit olarak TTAŞ'tan aldığı, TTAŞ'ın sunduğu hizmetleri ya bedelsiz ya da oldukça düşük bir bedelle temin ettiği ve bu yolla TTAŞ'ın AYCELL'i çapraz sübvansе ettiği belirtilmektedir. Bu kapsamda, TTAŞ'ın AYCELL'e özel devre kiralama konusunda da kolaylık sağladığı dilekçede ifade edilmektedir.

Bu kolaylıklardan kastedilenler ise, TTAŞ'ın, AYCELL'in bütün özel devre taleplerini, hiçbir zorluk çıkarmadan, hiçbir şart ileri sürmeden, anında ve bedelsiz karşılması, AYCELL'in devrelerdeki değişiklik taleplerinde zorluk çıkarılmaması, tahliyelerde Turkcell'e uygulanan hiçbir yaptırımın AYCELL'e uygulanmaması, AYCELL ile kiralık hat ilişkisini düzenleyen herhangi bir sözleşmenin bulunmaması şeklinde sıralanmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi ikinci fıkrasının (b) bendinde *“eşit durumdaki alıcılara aynı ve eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek, doğrudan veya dolaylı ayrımcılık yapılması”*, ve (d) bendinde *“Belirli bir piyasadaki hâkimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticarî avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyahasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemler”* yasaklanmıştır. TTAŞ 406 sayılı Kanun gereğince kiralık devreler dahil telekomünikasyon altyapı hizmetlerinde yasal tekele sahiptir. GSM hizmetleri piyasasında TTAŞ'ın yasal tekeli kapsamındaki hizmetler girdi olarak kullanılmaktadır. Bu girdilerin GSM operatörlerine sağlanmasında TTAŞ'ın, alıcı konumundaki GSM operatörleri arasında AYCELL lehine ayrımcılık yaptığı, TTAŞ'ın yasal tekelin geçerli olduğu piyasalarda elde ettiği finansal, teknolojik ve ticari avantajları, rekabete açık GSM hizmetleri piyasasında AYCELL'i desteklemek için kullanması ve bu pazardaki rekabet koşullarını bozması yönündeki iddialar incelenmiş ve konuya ilişkin tespitlere aşağıda yer verilmiştir.

AYCELL'in GSM hizmetleri sunmak için TTAŞ'tan almak zorunda olduğu hizmetlerden olan kiralık hatların bedellerine yönelik olarak yapılan incelemelerde, ödenen ücretlerin diğer GSM operatörlerinden farklı olmadığı, hat talepleri ve karşılanması hususlarında da diğer operatörlerle benzer koşullarla karşı karşıya olduğu tespit edilmiştir. Raportörlerce AYCELL'de yapılan yerinde incelemede, TTAŞ'tan alınan hizmetlere yönelik faturalar incelenmiş ve TTAŞ'ın bu hizmetlere yönelik olarak resmi internet sitesinde de duyurduğu tarifelerden farklı uygulamalara rastlanmamıştır. Ayrıca TTAŞ'ın İl Telekom Müdürlüklerine hitaben yazmış olduğu yazılarda da taleplerin ücreti mukabili karşılanacağı konusuna dikkat çekilmiştir.

GSM operatörlerinin TTAŞ santrallerinden aldıkları hizmetleriyle ilgili olarak, kira bedeli ve kiralama koşullarına yönelik yapılan incelemelerde de, AYCELL için talep edilen kira bedelinin Turkcell ve Telsim için belirlenen kira bedeli baz alınarak tespit edildiği anlaşılmıştır. Konuya ilişkin olarak TTAŞ tarafından çeşitli İl Müdürlüklerine gönderilen yazılarda bulunan aşağıdaki ifadeler, TTAŞ tarafından AYCELL'e bedelsiz yer tahsis edildiğine ilişkin iddialara açıklık getirmektedir:

“ TÜR K TELEKOMÜNİKASYON İSTANBUL YAKASI  
İL MÜDÜRLÜĞÜ  
ALIM-SATIM KOMİSYON BAŞKANLIĞI  
KARAR

...

Anılan binamızda daha önce TURKCELL ve TELSİM firmalarına GSM santral yeri tahsisleri yapılarak Emlak Bankasından alınan ekspertiz raporuna istinaden kira ücreti belirlenmiş ve her yıl Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca belirlenen artış oranları da dikkate alınarak 2001 yılı için 1 m<sup>2</sup>' sinin kira bedeli ortalaması 2.202.500 TL. olarak hesaplanmıştır

...

Buna göre 2001 yılı kira bedeli için 1 m<sup>2</sup>'si için aylık 2.202.500 TL. olduğu 'ilk kiralamadan itibaren her yıl kira bedeli üzerine, personel, aydınlatma, su, altyapı vs. işletme giderleri için kira bedelinin %45'i ilave edilecektir' hükmü gereği 1 m<sup>2</sup>'si için aylık 2.202.500 TLx1,45= 3.193.625 TL. olarak hesaplanmıştır.”

Önaraştırma sırasında raportörlerce, yer kiralalarına ilişkin fatura ve mahsup fişleri incelenmiş ve herhangi bir bedelsiz yer tahsisi uygulaması tespit edilememiştir. Buna ek olarak, AYCELL tarafından Genel Müdürlük olarak kullandığı TTAŞ AR-GE Binasının tamamı için aylık kira bedelinin yanı sıra AYCELL'in bu bina içinde kullandığı alanlar için de kira bedeli belirlenerek bir kira sözleşmesi imzalanmıştır. Benzer şekilde, AYCELL'in reklam broşürlerinin TTAŞ'ın telefon abonelerine gönderilecek faturalarla dağıtılması işleminin de ücreti karşılığında sağlanması Yönetim Kurulu tarafından karara bağlanmıştır.

Ayrıca TTAŞ tarafından AYCELL'e sağlanan her türlü finansmanın, iki taraf arasında yapılan anlaşmalar ve benzeri uygulamalar çerçevesinde AYCELL'e borç olarak kaydedildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen bilgi ve belgeler ışığında; TTAŞ ile AYCELL arasındaki her türlü finansal ilişkinin yeterince şeffaf olduğu ve bedelsiz herhangi bir hizmetin sağlanmadığı, dolayısıyla TTAŞ'ın AYCELL'e sağladığı hizmetlerde 4054 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak nitelendirilebilecek ve GSM hizmetleri pazarındaki rekabet koşullarını olumsuz etkileyecek şekilde diğer GSM operatörlerinin aleyhine söz konusu iddialara ilişkin olarak herhangi bir uygulamasının bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

## J- SONUÇ

Yukarıda verilen bilgiler, yapılan tespit ve değerlendirmeler doğrultusunda,

1. Turkcell'in "TTAŞ'ın tarifelerdeki indirim uygulamasını belirli sayıda devrenin kiralanması ve 3, 5 ve 7 yıl süreli sözleşmelerin imzalanması koşuluna bağladığı ve böylece hakim durumunu kötüye kullandığı" yönündeki iddialarının Kurul'un 28.3.2001 tarih ve 01-13/123-M sayılı

kararı ile TTAŞ hakkında 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca açtığı soruşturma kapsamında değerlendirilmiş olması nedeniyle, Turkcell'in de bu soruşturmanın prosedürüne dahil edilmesi gerektiğine,

2. Turkcell'in *"TTAŞ ve AYCELL'in uyumlu davranış ve anlaşmalar yoluyla sektörde oluşan serbest rekabeti haksız surette ihlal ettiği"* yönündeki iddialarının AYCELL'in, TTAŞ'den bağımsız bir teşebbüs olarak nitelendirilememesi nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceğine,

3. Telsim'in *"TTAŞ'ın kiralık devrelere uyguladığı fiyatın fahiş olduğu"* yönündeki iddiaları ile Turkcell'in 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca *"TTAŞ'ın, alıcı konumundaki GSM operatörleri arasında AYCELL lehine ayrımcılık yaptığı, TTAŞ'ın yasal tekelin geçerli olduğu piyasalarda elde ettiği finansal, teknolojik ve ticari avantajları, rekabete açık GSM hizmetleri piyasasında AYCELL'i desteklemek için kullandığı ve bu pazardaki rekabet koşullarını bozduğu"* yönündeki iddialarının yerinde olmadığına,

dolayısıyla, 4054 Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlal edildiğine yönelik olarak Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve AYCELL Haberleşme ve Pazarlama A.Ş. hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına OY BİRLİĞİ ile karar verilmiştir.