

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2019-2-032
Karar Sayısı : **20-10/110-66**
Karar Tarihi : 13.02.2020

(Muafiyet)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN

B. RAPORTÖRLER : Murat AYBER, Emircan AKSAKAL, Selçuk YILMAZ,
Büşra ÖZCAN

**C. BİLDİRİMDE
BULUNAN**

: - Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş.
Temsilcileri: Av. Prof. Dr. İ. Yılmaz ASLAN, Av. Orhan ÜNAL
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza No: 38/8
Balmumcu/Beşiktaş/İSTANBUL

- (1) **D. DOSYA KONUSU: Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. ile Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. arasında 15.03.2017 tarihinde akdedilen Toptan Seviyede Fiber Veri Akış Erişimi Hizmeti ve Destek Hizmetleri Çerçeve İşbirliği Sözleşmesi'ne muafiyet tanınması talebi.**
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 26.09.2019 tarih ve 6453 ile intikal eden ve eksiklikleri 02.12.2019 tarih ve 8356 sayı ile tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 06.02.2020 tarih ve 2019-2-032/MM sayılı Muafiyet/Menfi Tespit Raporu Rekabet Kurulunun (Kurul) 13.02.2020 tarihli toplantısında görüşülmüştür.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;
- Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (SUPERONLINE) ile Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. (VODAFONE NET) arasında imzalanan Toptan Seviyede Fiber Veri Akış Erişimi Hizmeti ve Destek Hizmetleri Çerçeve İşbirliği Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesi kapsamında olması nedeniyle Sözleşme'ye menfi tespit belgesi verilemeyeceği,
 - 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşullarının tamamının varlığı nedeniyle bildirim konu Sözleşme'ye beş yıl süreyle bireysel muafiyet tanınabileceği

ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Taraflar

G.1.1. Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. (VODAFONE NET)

- (4) Bildirim konusu anlaşmanın taraflarından VODAFONE NET, uluslararası mobil iletişim şirketlerinden Vodafone Grubu'nun bünyesinde yer almaktadır. 24 Mayıs 2006 yılında Türkiye pazarına giren Vodafone Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.'nin bağlı şirketi konumunda olan VODAFONE NET; Vodafone Holding A.Ş. tarafından, Borusan Telekom ve İletişim Hizmetleri A.Ş. ve Koç.net Haberleşme Teknolojileri ve İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin devralınması akabinde kurulmuş bir tüzel kişiliktir. Teşebbüs; kablolu

yayın hizmeti, uydu haberleşme hizmeti, internet servis sağlayıcılığı hizmeti, sanal mobil şebeke hizmeti, sabit telefon hizmetleri ve altyapı işletmeciliği hizmeti alanlarında faaliyet göstermektedir.

- (5) VODAFONE NET tarafından kurumsal ve toptan müşterilerine veri (internet, VPN, data hattı, global data, datacenter, vb.), ses (onnet ses, offset ses, THK, numara, vb.) ve katma değerli hizmetler (güvenlik, *collaboration*, bulut, bakım-destek hizmetleri, vb.) sağlanmaktadır. Bireysel müşterilere ise internet, VOIP, THK, TV ve katma değerli hizmetler sunulmaktadır.

G.1.2. Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (SUPERONLINE)

- (6) 2004 yılında kurulan ve Turkcell Grubu'nun bünyesinde faaliyet gösteren SUPERONLINE, kablolu ağlar üzerinden internet erişiminin sağlanması hizmetleri (internet servis sağlayıcılığı, sabit telefon hizmeti, altyapı işletmeciliği hizmeti, uydu haberleşme hizmetleri, kablolu yayın hizmeti, sanal mobil şebeke işletmeciliği hizmeti) alanında faaliyet göstermektedir. Teşebbüs, bireysel, kurumsal ve toptan seviyede müşterilerine ses, veri, genişbant internet erişimi toplu ses taşıma, kiralık veri hattı hizmetleri ve katma değerli servisler sunmaktadır.

G.2. Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumunun Görüşü

- (7) Yukarıda özetlenen başvurunun elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olması sebebiyle ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 7. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "*Rekabet Kurulu, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dâhil olmak üzere elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda, öncelikle Kurumun görüşünü ve Kurumun yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alır.*" hükmü uyarınca Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumundan (BTK) görüş talep edilmiştir. Bahsi geçen görüş, 02.12.2019 tarihinde 8356 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

- (8) Görüşte özetle;

- BTK tarafından ilgili mevzuat kapsamında yapılan pazar analizleri neticesinde, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne (EPG) sahip olduğu belirlenen işletmecilere, erişim sağlama, şeffaflık, ayırım gözetmeme ve referans teklif hazırlama yükümlülükleri de dâhil olmak üzere birtakım yükümlülükler getirebildiği,
- Veri akış erişimini içeren toptan genişbant pazarına ilişkin yapılan pazar analizi çalışmaları neticesinde 11.01.2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/29 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararıyla; bakır altyapı üzerinden sunulan hizmetler açısından, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TÜRK TELEKOM) EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlendiği ve erişim dâhil olmak üzere çeşitli yükümlülüklerle tabi kılındığı, ancak ilgili pazar analizi kapsamında fiber altyapı üzerinden toptan seviyede genişbant erişim hizmetleri için henüz EPG tespitinde bulunulmadığı, bu nedenle başvuruya konu Sözleşme'nin taraflarına herhangi bir yükümlülük getirilmediği, bunun sonucu olarak da başvuruya konu Sözleşme ve Ek Protokol'lerin BTK onayına tabi olmadığı,
- Başvuruda 2016/DK-ETD/419 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararına uygun şekilde Port ve Transmisyon (P&T) modeli ile revize edilmesi amacıyla Ek Protokol-1'in imzalandığı belirtilmiş olsa da Sözleşme'nin tarafları için bağlayıcı olmadığı, tarafların EPG olarak belirlenmediği ve herhangi bir yükümlülüğe tabi tutulmadığı, başvuru konusu Sözleşme kapsamında sundukları toptan

hizmetlere ilişkin tarifelerin BTK düzenlemesine tabi olmadığı, bu nedenle Sözleşme ve Ek Protokoller kapsamındaki ücretlendirme modellerinin ve ayrıntılarının teşebbüslerce serbestçe belirlenebileceği,

- Hâlihazırda TÜRK TELEKOM dışında Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.'nin kablo internet altyapısı üzerinden ve başvuru sahibi işletmeciler olan SUPERONLINE ile VODAFONE NET'in ise kendi fiber altyapıları üzerinden toptan seviyede veri akış erişimi (VAE) hizmeti sundukları, SUPERONLINE ve VODAFONE NET'in Sözleşme kapsamında işbirliği ile toptan seviyede fiber VAE hizmeti sunmasının, söz konusu işletmecilerin altyapılarının bulunduğu yerlerde toptan genişbant erişim hizmetlerinde rekabet seviyesini artırabileceği, bunun da ilgili perakende pazarın büyümesine ve rekabet ortamının iyileşmesine katkı sağlayabileceği,
- Ayrıca yeni bir şebeke oluşturma bakımından yatırım maliyetlerinin yüksek olduğu, fiber altyapıların hâlihazırda gelişmekte olduğu, bu tür işbirliklerinin yatırım maliyetlerini azaltabileceği, yatırımların geri dönüş sürelerini kısaltabileceği, yeni yatırımların teşvik edilerek fiber şebeke yaygınlığını artırabileceği,
- Başvuru konusu Sözleşme'nin, tarafların perakende seviyede sunacakları genişbant hizmetlerinin gelişmesi amacıyla toptan seviyede sahip oldukları altyapı üzerinden hizmet alımına yönelik olduğu, perakende pazarda tüketiciler açısından alternatif hizmet alınabilecek işletmecilerin çeşitlenmesini sağlayacağı ve daha rekabetçi fiyatlarla sunulacak yüksek hızlı hizmetlerin, tüketicinin tecrübe edeceği hizmet kalitesine de olumlu yansıtacağı

ifade edilmiştir.

G.3. İlgili Pazar

G.3.1. İlgili Ürün Pazarı

- (9) Sözleşme kapsamında, VODAFONE NET ve SUPERONLINE, genişbant internet hizmetlerinin perakende seviyede sunumu için, altyapılarının uygun olduğu ölçüde birbirlerine toptan seviyede fiber VAE hizmeti ve birbirlerinin abonelerine destek hizmetleri sunacaktır. Buradan hareketle, ilgili ürün pazarı bakımından genişbant internet erişim hizmetleri esas alınarak bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.
- (10) Genişbant erişim için kullanılan teknolojiler sabit ve mobil olarak ikiye ayrılmaktadır. Sabit genişbant; bakır kablo ağı üzerinden sunulan hizmetler, kablo TV şebekesi üzerinden sunulan hizmetler ile fiber erişim hizmetlerini kapsamaktayken; mobil genişbant, 3G veya daha üstündeki mobil standartları kullanan internet erişimi olarak tanımlanmaktadır. Başvuru konusu işlem, toptan düzeyde sunulan sabit genişbant hizmetlerine ilişkindir. Kurulun genişbant internet piyasasında sabit ve mobil ikamesini incelediği kararlarından bu yana piyasa koşullarında bir değişim gözlenmediğinden, dosya kapsamında da mobil ve sabit ikame ilişkisi incelenmeksizin sabit genişbant internet erişim pazarı dikkate alınmıştır.
- (11) Genişbant hizmetlerine erişim için kullanılan altyapılar; bakır kablo ağı üzerinden sunulan hizmetler, kablo TV şebekesi üzerinden sunulan hizmetler, eve/binaya kadar fiber, genişbant telsiz erişim, Wi-Fi, uydu, asenkron/eşzamansız transfer modu (ATM), frame relay/çerçeve röle (FR), metro ethernet (ME) ve simetrik yüksek hızlı sayısal abone hattı (G.SHDSL) olarak sıralanmaktadır. Toptan genişbant internet hizmetleri pazarında internet servis sağlayıcıları (İSS) kendi altyapılarını kurabildikleri gibi

altyapısı hâlihazırda mevcut teşebbüslerden toptan seviyede internet erişim hizmeti alabilmektedir. İSS'ler, DSL hizmetlerini toptan seviyede genişbant internet pazarında "yeniden satış" (Al-Sat), VAE ve yerel ağa ayrıştırılmış erişim" (YAPA) yöntemleriyle TÜRK TELEKOM bakır kablo altyapısına erişmek suretiyle sunmaktadırlar. İSS'ler aldıkları bu hizmeti perakende seviyede nihai tüketiciye sunmaktadır.

- (12) Fiber ve DSL'e ilişkin olarak perakende seviyede talep ikamesine bakıldığında; fiber yüksek hız ve düşük ücretler ile yaygınlaşması durumunda, xDSL erişime ikame olabilecektir. Fiber şebekelerin, fiyatlarının yanı sıra hız ve kapasite yönü ile gelecekte bakır şebekelerin yerini alması beklenmektedir. Fiber, son yıllarda kullanıcılar tarafından rağbet görmekte ve teşebbüsler de ilgili pazarda bu alana yatırım yapmaktadır. Kurulun daha önce verdiği kararlara bakıldığında; fiber, DSL ve kablo altyapıları üzerinden sağlanan hizmetlerin birbirine ikame olduğu belirtilmektedir. Mevcut durumda da kayda değer bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Ancak perakende hizmet sunan işletmecilerin, toptan pazarda temin edecekleri fiber genişbant erişim ürünleriyle xDSL hizmetlerinin yerine kullanılabilir yaygınlıkta hizmet sunmalarının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Kaldı ki ADSL hizmetinin tüm ülke çapında sunulması mümkünken fiber internet hizmeti sınırlı bir alanda sunulmaktadır.
- (13) BTK tarafından gerçekleştirilen veri akış erişimini içeren toptan genişbant pazarına ilişkin yapılan pazar analizi çalışmaları neticesinde 11.01.2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/29 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararı ile -bakır altyapı üzerinden sunulan hizmetler açısından- TÜRK TELEKOM EPGye sahip işletmeci olarak belirlenmiştir. Kurul aynı zamanda TÜRK TELEKOM'u erişim dâhil olmak üzere çeşitli yükümlülüklerle mükellef hale getirmiştir. Ayrıca 03.10.2011 tarihli ve 2011/DK-10/511 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu kararı gereğince TÜRK TELEKOM tarafından, kendi taahhüdü çerçevesinde, fiber altyapı üzerinden İSS'lere toptan olarak eşit şartlarda ve ayırım gözetmeksizin Al-Sat ve VAE hizmeti sunulmaktadır. Ancak ilgili pazar analizi kapsamında, fiber altyapı üzerinden toptan seviyede genişbant erişim hizmetleri için henüz EPG tespiti bulunmamakta olup herhangi bir işletmeciye yükümlülük getirilmemiştir. Diğer taraftan, söz konusu BTK kararıyla, fibere erişim hizmetlerinin beş yıl boyunca veya fiber internet abonelerinin sabit genişbant internet aboneleri içerisindeki payı %25'e ulaşana dek pazar analizine dâhil edilmemesine karar verilmiştir.
- (14) Toptan seviyedeki fiber genişbant internet hizmetinin, nihai tüketiciye ulaştırılması bakımından nasıl bir yöntem izlendiği hususu da pazar analizi bakımından önem arz etmektedir. Perakende genişbant internet hizmetlerini kullanıcılara ulaştırmak isteyen işletmeciler, veri gibi elektronik haberleşme ürünlerini sabit ve mobil şebekeler vasıtasıyla sunmaktadır. Bu hizmeti sağlarken santral ve kullanıcı arasında fiziksel bağlantı kurmanın çeşitli yolları bulunmaktadır. İşletmeci, idareden alacağı geçiş hakkı kullanım onayına istinaden kazı yaparak altyapı unsurları kurmak isteyebilir. Ancak yüksek yatırım gerektirmesi ve idarelerin ilgili hususu katı şekilde düzenlemesi bu yolu etkisiz kılmaktadır. Diğer taraftan işletmeciler, başka bir işletmeciye ait unsurları kiralama yolunu seçebilir. Ancak bu durumda ise altyapı rekabetinin oldukça kısıtlı olması, işletmeciler için seçenekleri sınırlı hale getirmektedir. TÜRK TELEKOM dışındaki altyapı unsurları alternatif bir arz kaynağı yaratmamaktadır.
- (15) Taraflar perakende seviyede sundukları genişbant internet hizmetlerinin gelişmesini amaçlayarak bunu gerçekleştirmek için toptan seviyede sahip oldukları altyapıda işbirliğine 08.08.2018 tarih ve 18-27/438-208 sayılı karar ile tanınan bireysel muafiyetin

süresini uzatmak istemektedir. Süreçte pazarda kayda değer bir değişiklik olmadığından işbu dosya kapsamında, başvuru konusu Sözleşme'ye bireysel muafiyet tanınan 08.08.2018 tarih ve 18-27/438-208 sayılı Kurul kararındaki pazar tanımının benimsenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, ilgili pazarın "toptan sabit genişbant internet hizmetleri" pazarı olarak belirlenebilecektir. Ayrıca, 08.08.2018 tarih ve 18-27/438-208 sayılı Kurul kararına paralel şekilde, bir diğer ürün pazarının "toptan sabit fiber genişbant internet erişim hizmetleri" olduğu anlaşılmaktadır. Son olarak, perakende seviyede ortaya çıkabilecek etkilerin değerlendirilmesi de dosya bakımından önem arz ettiğinden "perakende sabit genişbant internet erişim hizmetleri" pazarı da ilgili ürün pazarı olarak dikkate alınmalıdır.

G.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (16) Sözleşme konusu ürünlere ilişkin faaliyetlerin bölgesel farklılık göstermediğinden hareketle, ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

G.4. Değerlendirme

G.4.1. Başvuru Konusu Sözleşme

- (17) Bildirime konu Sözleşme ile;

- Sözleşme'de öngörülen ücretlerin ödenmesi karşılığında, taraflardan her birinin diğer tarafa Sözleşme'de belirtilen kapsamda ve altyapılarının uygun olduğu yerlerde "Toptan Seviyede Fiber VAE Hizmeti"ni sunması,
- Toptan seviyede sunulacak fiber VAE hizmetinin taraflardan her birinin hak sahibi olduğu şebeke üzerinden, taraflarca kendi abonelerine sağlanması,
- Taraflardan her birinin diğer taraf abonesine destek hizmetleri sağlaması

kararlaştırılmakta ve bu hususlara ilişkin usul ve esaslar belirlenmektedir.

- (18) Ayrıca Sözleşme kapsamındaki fiber VAE hizmetinin ücretlendirme modelinde 01.11.2018 tarihli BTK kararıyla port ve transmasyon modeline geçiş yapılması nedeniyle taraflar arasında Ek Protokol-1 imzalanmıştır.
- (19) Kurul kararı ile tanınmış olan üç yıllık bireysel muafiyetin süresinin sona erecek olması nedeniyle de taraflar arasında süreye ilişkin maddelerin tadil edilmesine ilişkin taraflar arasında Ek Protokol-2 imzalanmıştır.
- (20) Bildirim konusu işlemin taraflarından her biri, hem toptan sabit genişbant hizmetlerinde hem de perakende sabit genişbant hizmetlerinde birbirinin rakibi konumundadır. Her iki tarafın kendisine ait fiber altyapısı bulunmakta ve her iki taraf da nihai tüketicilere sabit genişbant hizmetlerini sunmaktadır. Dolayısıyla bildirim konusu işlemin, hem yatay hem de dikey etkileri bulunmaktadır.
- (21) Diğer taraftan, teşebbüslerin ana faaliyet alanının elektronik haberleşme hizmetlerinin perakende sunumu olduğu görülmektedir. Sözleşme, perakende pazardaki faaliyetleri bakımından zorunlu unsur niteliğindeki altyapının paylaşımına yöneliktir. Dolayısıyla, rakip teşebbüsler arasında yatay etkileri de olan Sözleşme aynı zamanda pazarda toptan ve perakende pazarlarda dikey yönlü etkiler de doğurabilecektir; bu nedenle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi bakımından yapılacak değerlendirmede yatay ve dikey etkilerin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira ilgili pazar kısmında belirtildiği üzere İSS'ler kendi altyapıları üzerinden veya başka bir sağlayıcının altyapısına erişim sağlamak yoluyla nihai tüketicilere hizmet sunmaktadır. Tarafların yaptığı toptan hizmetlere yönelik Sözleşme'nin perakende hizmetler bakımından rekabet karşıtı bir

etkisi olup olmayacağı hususunun değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bildirim konusu Sözleşme'nin, tarafların altyapı işletmeciliği alanındaki faaliyetleri bakımından koordinasyon doğurup doğurmayacağı da incelenmesi gereken bir diğer husustur. Bu kapsamda, aşağıda bildirim konusu işlem yatay ve dikey etkileri yönden değerlendirilecektir.

G.4.2. 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesi Bakımından Değerlendirme

- (22) VODAFONE NET ile SUPERONLINE arasında imzalanan Sözleşme, genişbant internet hizmetlerinin sunumunda yatay ve dikey etkileri olan bir işbirliği anlaşması niteliğindedir. Bu anlaşma ile taraflar kendilerinin altyapısının bulunmadığı bölgelerde abonelerine, karşı tarafın altyapısı üzerinden hizmet verebilecektir. Söz konusu işbirliği çerçevesinde, teşebbüsler rakibinin toptan pazardaki stratejik bilgilerine sahip olacak, bu bilgileri gerek toptan gerek perakende seviyede kendi rekabetçi davranışlarını belirlerken göz önünde bulundurabilecektir. Her iki teşebbüsün de hem toptan hem de perakende sabit genişbant hizmetleri pazarında faaliyet göstermeleri nedeniyle böyle bir işbirliği rekabetin kısıtlanmasına yol açabilecektir.
- (23) Sözleşmenin birbiri ile rekabet halinde olan tarafların aralarında sürekli bir işbirliğini ve bilgi alışverişini gerektirdiği görülmektedir. Bu anlamda ilgili anlaşmanın rakip teşebbüsler arasındaki rekabeti engelleyici ve kısıtlayıcı nitelikte bir koordinasyona yol açması olasıdır ve bu olumsuz etkilerinin gerek altyapı işletmeciliği alanında, gerekse internet hizmetinin nihai tüketiciye sunulması bakımından ortaya çıkması mümkündür. Dolayısıyla, bildirim konusu anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğu değerlendirilmektedir.

G.4.3. Grup Muafiyetine İlişkin Değerlendirme

- (24) 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'nde (2002/2 sayılı Tebliğ), sağlayıcının anlaşma konusu malların hem üreticisi hem dağıtıcısı, alıcının ise malların sadece dağıtıcısı olduğu anlaşmalar Tebliğ kapsamında görülmektedir. Fiber altyapı paylaşımına ilişkin Sözleşme bakımından taraflar, hem birbirinin rakibi hem de birbirilerinin alıcısı konumundadır. Bu nedenle Sözleşme 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında değildir.

G.4.4. Bireysel Muafiyet Değerlendirmesi

- (25) 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde bir anlaşmanın Kanun'un 4. maddesinde muaf tutulması için bir arada bulunması gereken şartlar aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:
- Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yen gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmelerin sağlanması (etkinlik kazanımları),
 - Tüketicinin bundan yarar sağlaması,
 - İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,
 - Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması.
- (26) Bu doğrultuda, aşağıda bildirim konusu işlemin anılan şartlar çerçevesinde değerlendirmesi yapılacaktır.

G.4.4.1. Malların Üretimi veya Dağıtımı ile Hizmetlerin Sunulmasında Yeni Gelişme ve İyileşmelerin ya da Ekonomik veya Teknik Gelişmenin Sağlanması

- (27) Bildirim konusu Sözleşme ile sabit genişbant internet hizmetlerinin sunumu için altyapı

ve destek hizmetlerinin verilmesinde taraflar arasında işbirliği yapılması amaçlanmaktadır. İSS'lerin perakende seviyede internet erişim hizmeti sunabilmesi için kendi altyapılarına sahip olması veya böyle bir altyapıya erişebiliyor olması gerekmektedir. Aşağıda açıklanacağı üzere, yeni bir şebeke oluştururken katlanılması gereken yatırım maliyetleri yüksektir ve batık maliyet niteliğindedir. Ayrıca bu şebekelerde yüksek seviyeli ölçek ve kapsam ekonomileri, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının ilgili mevzuatı uyarınca alınması gereken izinler bulunmaktadır. Hal böyleyken VODAFONE NET ve SUPERONLINE arasındaki Sözleşme, tarafları teşebbüslerin münferiden yaptıkları yatırım ile güçlükle ulaşabilecekleri şebeke yaygınlığına ulaştırabilecektir. Bu durum, aynı bölgeye birden fazla altyapı kurulması için katlanılacak maliyeti, bir diğer deyişle çifte yatırımdan kaynaklanabilecek yatırım maliyetini azaltarak maliyet tasarrufu da sağlayabilecektir.

- (28) Tarafların ilgili pazardaki rakiplerine bakıldığında gerek toptan gerek perakende seviyede TÜRK TELEKOM'un Türkiye'yi kapsayan geniş şebekesiyle ciddi pazar gücüne sahip olduğu görülmektedir. BTK'nın 2019 yılı üçüncü çeyrek pazar verileri raporuna göre TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu fiber altyapı uzunluğu 294.677 km iken, alternatif işletmecilerin fiber altyapı uzunluğu toplam 76.627 km'dir. Bakır altyapısının ise tamamı TÜRK TELEKOM'a aittir. Hâlihazırda alternatif işletmeciler TÜRK TELEKOM'un altyapısına erişmek suretiyle hizmet sunabilmekte veya kendi altyapılarıyla kısıtlı bir bölgede faaliyet gösterebilmektedir. Alternatif işletmeciler arasında en fazla fiber altyapıya sahip olan SUPERONLINE'in altyapısını VODAFONE NET ile paylaşması, TÜRK TELEKOM karşısında rakiplerinin gücünü arttırarak piyasadaki markalar arası rekabeti güçlendirebilecek ve potansiyel abonelerin işletmeci tercihlerini çeşitlendirebilecektir.
- (29) Ayrıca, dosya konusu işbirliği ile daha yüksek kapasite kullanım oranına erişme imkânı sağlanabilecektir. Şöyle ki, Bildirim Formunda SUPERONLINE'in altyapısının eriştiği hane sayısının (.....) milyon olduğu ve bunun yaklaşık %(.....) aktif olarak kullanılmadığı belirtilmiştir. SUPERONLINE'in altyapısını VODAFONE NET ile paylaşması sonucunda kullanılmayan %(.....) kapasite değerlendirilebilecektir. Keza, 2018 yılı sonu itibarıyla VODAFONE NET'in sahip olduğu (.....) fiberle erişilen hanenin %(.....) yakını aktif olarak aboneler tarafından kullanılmamaktadır. Bu doğrultuda, ülke genelinde yüksek hızlı fiber internet kullanım penetrasyonunun artabileceği ifade edilmektedir. Nitekim Sözleşme kapsamında 2018 yılı sonu itibarıyla VODAFONE NET, SUPERONLINE altyapısı üzerinden (.....) abone kazanmış; SUPERONLINE ise VODAFONE NET altyapısı üzerinden (.....) abone kazanmıştır.
- (30) Taraflarca dile getirilen bir diğer maliyet tasarrufu, Sözleşme ile belirlenen toptan tarifenin TÜRK TELEKOM'dan toptan seviyede alınan fiber VAE hizmetinin bedelinden daha düşük olmasıdır. Bildirim Formunda yer verilen örnekte, Ek Protokol-1 kapsamındaki port transmasyon ücretlerinin TÜRK TELEKOM tarafından sunulan toptan tarifelerden daha düşük olduğu belirtilmiştir. TÜRK TELEKOM'dan fiber port alındığı durumda 24Mbps 50 GB paket için maliyetin (.....) TL seviyesinde olması beklenirken, Ek Protokol-1 kapsamında SUPERONLINE tarafından uygulanan ücretlerle VODAFONE NET'in maliyetinin (.....) TL seviyesinde kalabileceği ifade edilmiştir.
- (31) Bildirim Formunda belirtilen tasarruf miktarının trafik teslim noktaları bakımından yapılacak yatırımların maliyetlerinde elde edilecek tasarrufa ilişkin olduğu belirtilmektedir. TÜRK TELEKOM'dan alınan hizmet kapsamında işletmeciler trafiği, BTK tarafından belirlenen Referans IP Seviyesinde VAE teklifi kapsamında 33 farklı noktadan teslim alınmaktadır. Sözleşme konusu işbirliği ile kaç noktada trafiğin teslim

alınacağı Sözleşme taraflarının ortak kararı ile belirleneceğinden, referans ara bağlantı yönteminde belirtilen 33 noktadan daha az noktada ara bağlantı tesis edilmesi mümkün olacak ve birim ara bağlantı noktası başına yapılan yatırımın daha verimli kullanılması sağlanabilecektir.

- (32) Bu noktada üzerinde durulması gereken bir diğer husus, yatırım teşvik prim modelidir. Buna göre taraflar birbirlerine, kazandırdıkları abone sayısı ve satışa hazır hale getirilen hane sayısına göre belirtilen oranlarda prim vereceklerdir. Bu primlerin tarafların altyapı yatırımı yapma güdüsünü arttırma yönünde etkisi olabilecektir.
- (33) Sözleşme'nin diğer bir konusu destek hizmetlerinin sağlanmasıdır. İlgili hükümlerde siparişlerin aktivasyona dönüş oranı, arıza çağrısı çözüm süresi, müşteri memnuniyeti gibi hizmet seviyesi ölçüm kriterlerine yer verilmektedir. Bu kriterler Sözleşme'de belirtilen şekilde ağırlıklandırılarak puanlandırılmakta ve belli bir puanın altında kalınması halinde cezai şart ödeneceği öngörülmektedir. Bu doğrultuda Sözleşme'de belirlenen kriterler ile hizmetlerin Türkiye genelinde belli bir kalite standardıyla tüketicilere sunumuna katkı sağlayabileceği görülmektedir.
- (34) Yukarıda ifade edilen hususlar çerçevesinde başvuru konusu Sözleşme'nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (a) bendindeki koşulu sağladığı değerlendirilmektedir.

G.4.4.2. Tüketicinin Bundan Yarar Sağlaması

- (35) Tüketici faydası koşulunun değerlendirilmesinde ilk olarak Sözleşme konusu fiber altyapı üzerinde durmakta fayda bulunmaktadır. Bilindiği üzere, fiber erişim teknolojisi, abonelere yüksek bant genişliklerinde erişim imkânı sağlayan bir teknolojidir. Fiber altyapı üzerinden sunulan hizmetlerde bakır tabanlı DSL teknolojilerinde mümkün olmayan 1 Gbps ve üstü hızlara erişebilmek mümkündür. Fiberde hız 40 Gbps'e kadar çıkabilmekteyken DSL'de en fazla 100 Mbps hıza çıkılabilmektedir. Bu doğrultuda, fiber internet hizmetlerinin yaygınlaşması ile tüketicilerin yüksek hızlı genişbant hizmetlerini alması sağlanmaktadır. Fiber altyapısının bir diğer özelliği ise, hizmet kalitesinin mesafe bazlı olarak çevresel etkilerden olumsuz etkilenmemesidir. DSL hizmeti bakır altyapı üzerinden verildiğinden mesafe, hava koşulları, sıcaklık vb gibi çevresel etkenlerden ve elektromanyetik faktörlerden etkilenmektedir. Bu doğrultuda fiber erişim teknolojisinde uzun mesafelerde bile tüketicilere DSL'e göre daha kaliteli internet hizmeti sağlanmaktadır.
- (36) 2014-2018 yılları arasını kapsayan 10. Kalkınma Planı'nda fiber altyapıya ilişkin olarak *"İletişim teknolojileri altyapısı, uygun kalite ve fiyatlarla hizmet sunumuna imkân verecek şekilde geliştirilecek; başta fiber altyapı olmak üzere, yüksek hızlı internet erişim imkânı sunan sabit ve mobil yeni nesil erişim şebekelerinin yaygınlaştırılması sağlanacaktır."* ifadelerine yer verilmiştir. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının 2017-2020 yıllarını kapsayan Ulusal Genişbant Stratejisi ve Eylem Planı'nda da ülke genelinde genişbant altyapısının geliştirilmesi, fiber erişimin yaygınlaştırılması, genişbant bağlantı hızı ve kapasitesinin arttırılması vb. temel ilke olarak belirlenmiştir. Bildirim konusu işlem kapsamında taraflar, kendi fiber altyapısının olmadığı yerlerde diğer tarafın altyapısını kullanacağından fiber altyapı üzerinden sunulan genişbant internet hizmetlerinin yaygınlaşacağı değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, tüketicilerin daha hızlı ve kaliteli internet hizmeti alması sağlanabilecek ve bildirim konusu Sözleşme ile tüketici refahı arttırılabilecektir.
- (37) Bildirim konusu Sözleşme sonucunda SUPERONLINE'in altyapısının bulunduğu yerlerde VODAFONE NET, VODAFONE NET'in altyapısının bulunduğu yerlerde SUPERONLINE abonelerine perakende genişbant hizmeti verebilecektir. Böylece ilgili

yerlerdeki abonelerin farklı sağlayıcılardan internet hizmeti alma olanağı doğacak, tüketicilerin farklı sağlayıcıların farklı markaları arasındaki seçim özgürlükleri olumlu etkilenecektir.

- (38) Sözleşme'nin tüketiciye yarar sağlayabilecek bir diğer yönü destek hizmetlerine ilişkindir. Perakende genişbant hizmetlerinin sunumu bakımından tüketici refahının artırılmasında önemli bir etken destek hizmetlerinin etkin şekilde sunulmasıdır. Hizmet sağlayan tarafın, hizmet alan tarafın aboneleri nezdinde yapacağı kurulum faaliyetleri Ek 5'te; abonelerin elektronik haberleşme hizmetlerini alırken karşılaşılabileceği altyapıdan ve cihazdan kaynaklanan sorunlarda hizmet sağlayan tarafın sunacağı hizmetler Ek 4 ve 5'te düzenlenmiştir. Ek 4'ün 1. maddesine göre hizmet sağlayan taraf, hizmet alan tarafın abonelerine sunacağı hizmetin kalitesinin aynı ticari ve teknik koşullarda, diğer işletmecilere toptan seviyede sunduğu fiber VAE hizmeti kalitesinden daha düşük seviyede olmayacağını taahhüt etmektedir. İlgili kısmın devamında, hizmet alan tarafın Sözleşme konusu hizmetlerden kaynaklanan tüm arızaları hizmet sağlayana bildireceği, hizmet sağlayan tarafın hizmeti etkileyen önemli bir arıza tespit etmesi durumunda bildirimde gerek duymaksızın müdahale edeceği düzenlenmektedir. Ek 5'in ikinci maddesine göre hizmet sağlayan, hizmet alanın abonelerine destek hizmetlerini yerine getirmek üzere saha operasyon birimlerinde bir araçtan ve iki personelden oluşan ekip konumlandırılacaktır. 4.3. maddede ise, hizmet alan için oluşturulacak ekiplerde hizmet sağlayanın kendi ekipleri ile aynı standarda sahip araç modeli, personel yetkinliği, kıyafet ve ekipman kullanımı taahhüt edilmektedir. Anılan hükümlerin hizmet sağlayanın hizmet alanın abonelerine vereceği destek hizmetlerinde kendi abonelerinde gösterdiği özeni göstermesine yönelik olması bakımından tüketicinin yararına olduğu değerlendirilmektedir.
- (39) İlave olarak, Ek 4 ve Ek 5'te belirtilen ekibin sunduğu hizmetlerde, Ek 6'da belirtilen hizmet seviyesi ölçüm kriterlerinin esas alınacağı belirtilmektedir. Ek 6'da kurulum ve arıza giderme hizmetleri bakımından belirli kriterlere göre oluşturulan puanlama sistemi ve cezai şart öngörülmektedir. Bu sistemin tüketicilere sunulan hizmetin hızını ve kalitesini yükseltebileceği değerlendirilmektedir.
- (40) Tüketicilere fayda sağlayabilecek bir diğer husus, bildirim konusu Sözleşme sonucunda elde edilecek maliyet tasarruflarının tüketiciye aktarılmasıdır. Bir önceki başlık altında açıklandığı üzere, Sözleşme'de öngörülen işbirliği sonucunda port transmisyona maliyetlerinde, ara bağlantı yatırım maliyetlerinde tasarruf edilmesi ve Sözleşme'den kaynaklanan sair maliyet kazanımları gerçekleşebilecektir. Bu maliyet etkinliklerinin perakende seviyede sunulan hizmetlere etki etmesi, bir diğer deyişle tüketiciye sunulan tarifelerin fiyatlarının düşmesi ihtimal dâhilindedir. Bildirim Formunda da, maliyetlerde meydana gelecek düşüşün tüketiciye yansıtılacak şekilde fiyatları düşürebileceğinin öngörüldüğü ifade edilmektedir.
- (41) Yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde başvuru konusu anlaşmanın 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (b) bendindeki koşulu sağladığı değerlendirilmektedir.

G.4.4.3. İlgili Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması

- (42) Bireysel muafiyet değerlendirmesinin üçüncü şartını ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması oluşturmaktadır. Değerlendirmede esas olan, ilgili pazardaki rekabetçi sürecin devam etmesidir. Rakipler arasında yapılan bir anlaşmanın pazardaki rekabete olan olumsuz etkileri özellikle; anlaşmanın pazarın yapısında ortaya çıkardığı sonuçlara ve anlaşma taraflarının pazar güçlerine göre belirlenmektedir. Bildirim konusu Sözleşme'nin toptan sabit (fiber) genişbant erişim pazarında altyapı rekabeti üzerinde etki doğurabileceği görülmektedir. Altyapıya erişim

teşebbüslerin nihai tüketiciye sundukları hizmetler bakımından zorunlu girdi niteliğinde bulunduğundan, teşebbüslerin altyapı paylaşımı sırasında elde ettikleri bilgilerin perakende seviyedeki etkileri de önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, bu şartın karşılanıp karşılanmadığının analizinde, tarafların ve rakiplerin pazardaki durumu, pazarın yapısı, giriş engelleri, anlaşmanın pazardaki rekabetin üzerindeki etkisi ve anlaşma konusu olan ürünün özellikleri gibi hususlar dikkate alınmaktadır.

G.4.4.3.1. Tarafların ve Rakiplerin Pazardaki Konumu

- (43) İlgili piyasalardaki rekabetin değerlendirilmesi bakımından ilk olarak toptan sabit genişbant hizmetleri ele alınmalıdır. Ülkemizdeki sabit genişbant abonelerinin teknoloji bazında dağılımına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 1: Sabit Genişbant Abonelerinin Teknoloji Bazında Dağılımı (%)

Teknoloji	2017 Üçüncü Çeyrek	2018 Üçüncü Çeyrek	2019 Üçüncü Çeyrek
DSL	72,9	71,7	69,0
Fiber	19,2	20,3	22,0
Kablo	7,0	06,8	07,3
Diğer	0,9	01,2	01,7

Kaynak: BTK 2019 yılı üçüncü çeyrek pazar verileri raporu.

- (44) Tablodan izlenebileceği üzere, 2017-2019 yılları arasında düşmekle birlikte hala abonelerin yaygın olarak internet hizmetini aldıkları teknoloji bakır kablo üzerinden verilen DSL teknolojisidir. Fiber internetin toplam içerisindeki oranı düşük olmakla birlikte gelişmeye devam etmektedir. Bununla birlikte, altyapı sahipliğine bakıldığında ülke genelindeki bakır kablo altyapısının tamamı TÜRK TELEKOM'a ait olup İSS'ler TÜRK TELEKOM'un altyapısına erişmek suretiyle DSL teknolojisini abonelerine ulaştırmaktadır. Benzer bir durumu fiber altyapı için de söylemek mümkündür. Aşağıda 2017-2019 yılları arasında alternatif işletmecilerin ve TÜRK TELEKOM'un sahip oldukları fiber altyapı uzunluklarına ve buna göre pazar paylarına yer verilmektedir:

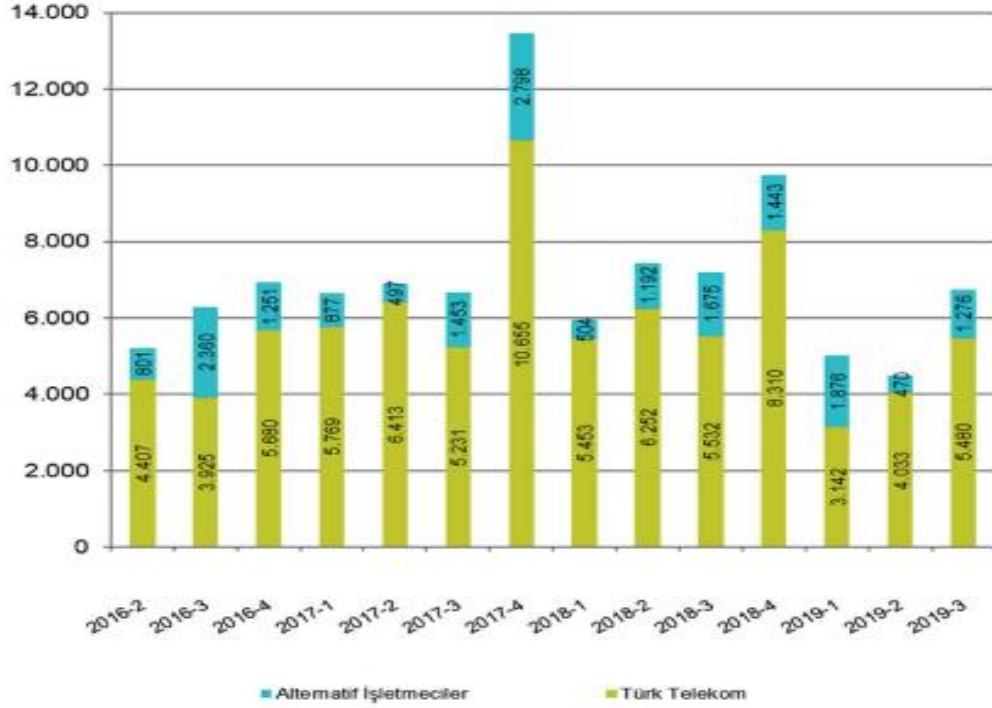
Tablo 2: TÜRK TELEKOM ve Alternatif İşletmecilerin Fiber Altyapı Uzunlukları ve Pazar Payları

	TÜRK TELEKOM		Alternatif İşletmeciler	
	Toplam Uzunluk (km)	Pazar Payı (%)	Toplam Uzunluk (km)	Pazar Payı (%)
2017 Üçüncü Çeyrek	245.820	78,9	65.394	21,1
2018 Üçüncü Çeyrek	273.712	79,2	71.563	20,8
2019 Üçüncü Çeyrek	294.677	79,3	76.627	20,7

Kaynak: BTK 2019 yılı üçüncü çeyrek pazar verileri raporu.

- (45) Yukarıdaki tablodan fiber altyapı uzunluğu bakımından TÜRK TELEKOM'un pazar payının 2017-2019 yılları arasında %79 düzeyinde olduğu görülmektedir. TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu fiber altyapı uzunluğu bakımından pazar payının 2017 yılından 2018 yılına geçişte yükselmesine karşın alternatif işletmecilerin payının düştüğü görülmektedir. Ayrıca, fibere dönüşüm (bakır altyapının fibere dönüştürülmesi) süreci ve Türkiye genelindeki bakır şebekenin TÜRK TELEKOM'a ait olduğu gerçeği dikkate alındığında, TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu bakır altyapının büyüklüğü de fiziksel altyapı pazarındaki bu konumunu güçlendirebilecek önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu değerlendirmeleri destekler şekilde aşağıda alternatif işletmecilerin ve TÜRK TELEKOM'un fiber uzunluklarının bir önceki döneme göre artışına yer verilmektedir.

Grafik 1: İşletmecilerin Fiber Uzunluklarının Bir Önceki Döneme Göre Artışı, (km)



Kaynak: BTK 2019 yılı üçüncü çeyrek pazar verileri raporu.

- (46) Grafikten görüldüğü üzere, gerek toptan sabit genişbant hizmetlerinde gerek toptan fiber sabit genişbant hizmetlerinde etkin bir rekabetin olmadığı, yerleşik operatör TÜRK TELEKOM'un altyapı alanındaki yüksek pazar gücünü koruduğu söylenebilecektir.
- (47) Bildirim konusu Sözleşme'nin tarafları SUPERONLINE ve VODAFONE NET'in fiber altyapı uzunluklarına ve pazar paylarına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 3: SUPERONLINE ile VODAFONE NET'in Altyapı Uzunlukları (km) ve Pazar Payları (%)

Teşebbüsler	2016		2017		2018	
	Uzunluk	Pazar Payı	Uzunluk	Pazar Payı	Uzunluk	Pazar Payı
SUPERONLINE	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
VODAFONE NET	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
TÜRK TELEKOM	228.407	78,8	256.474	79,3	282.022	79,4
Diğer	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Teşebbüslerden elde edilen bilgiler.

- (48) Tablodan izlenebileceği üzere altyapı uzunluğu bazında TÜRK TELEKOM'un 2018 yılındaki %79,4'lük pazar payına karşılık SUPERONLINE'in %(.....), VODAFONE NET'in %(.....) pazar payı bulunmaktadır. SUPERONLINE'in ve VODAFONE NET'in pazar payında 2016-2018 yılları arasında düşüş meydana gelmiştir. Tarafların pazar payları toplamı, 2016 yılında %(.....), 2017 yılında %(.....) ve 2018 yılında %(.....) olarak gerçekleşmiştir. Yukarıda yapılan değerlendirmeleri destekler şekilde, tabloda yer verilen yıllarda TÜRK TELEKOM pazar payını arttırarak pazar gücünü korurken, SUPERONLINE ve VODAFONE NET'in toplam pazar payları azalmıştır. Bu doğrultuda, tarafların gerek tek başlarına gerek birlikte sahip oldukları pazar payının tek başına önemli bir pazar gücüne işaret etmediği söylenebilecektir. Bu bilgilere ek olarak, Bildirim Formunda VODAFONE NET'in sahip olduğu fiber altyapının 2/3'ünün kiralık devre olduğu belirtilmiştir.

- (49) Tarafların pazardaki konumunu ortaya koyabilecek bir diğer gösterge de teşebbüslerin altyapılarının eriştiği hane sayısıdır (*home-pass*). Tarafların altyapıları üzerinden potansiyel olarak kazanabilecekleri abone sayısını göstermesi bakımından altyapısının eriştiği hane sayısına aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 4: Taraflar ile TÜRK TELEKOM'un Eriştiği Hane Sayısı

	2016	2017	2018
Superonline	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone	(.....)	(.....)	(.....)
Türk Telekom	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: Bildirim Formu

- (50) Tarafların altyapılarının eriştiği hane sayısına bakıldığında, TÜRK TELEKOM'un (.....) hane ile yine Sözleşme taraflarının oldukça yukarısında olduğu görülmektedir. VODAFONE NET'in altyapısının eriştiği hane sayısı rakiplerinin yanında oldukça düşük kalmaktadır. Pazar payı rakamlarına benzer şekilde, erişilen hane sayısı rakamlarında da TÜRK TELEKOM'un (.....) hane sayısı ile Sözleşme taraflarının toplamı olan (.....) hane sayısından yukarıda olduğu görülmektedir. Sözleşme sonrasında SUPERONLINE altyapısının VODAFONE NET ile paylaşılması sonucunda SUPERONLINE'in sahip olduğu altyapı kapasitesinin de daha verimli kullanılabileceği değerlendirilmektedir.
- (51) Bildirim konusu işlemin dikey etkilerinin anlaşılması bakımından tarafların faaliyet gösterdiği perakende sabit genişbant hizmetleri pazarındaki konumlarının incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Aşağıda, tarafların ve rakiplerinin 2015-2017 yılı abone sayısı ve gelir bazında pazar paylarına yer verilmektedir:

Tablo 5: ISS'lerin Abone Sayısı ve Gelir Bazında Pazar Payları

ISS	2017 Üçüncü Çeyrek	2018 Üçüncü Çeyrek	2019 Üçüncü Çeyrek
	Abone Sayısı (%)	Abone Sayısı(%)	Abone Sayısı(%)
TTNet	67,0	67,08	66,22
Superonline	20,0	18,09	16,29
Vodafone Net	5,8	6,26	7,19
Doğan TV Digital	3,0	3,34	3,79
Turknet	1,5	1,76	2,31
Millenicom	1,5	1,65	1,68
Diğer	1,4	1,83	2,52
Toplam	100	100	100

Kaynak: BTK 2017, 2018 ve 2019 yılı üçüncü çeyrek pazar verileri raporu.

- (52) Tablodan izlenebileceği üzere, TÜRK TELEKOM ekonomik bütünlüğünün perakende internet servis sağlayıcısı TTNet'in pazar payı azalan bir seyir göstererek 2019 yılı 3.çeyreğinde %66,22 seviyesine düşmüştür. VODAFONE NET'in pazar payı 2017-2019 yılları arasında artmakla birlikte hâlihazırda TÜRK TELEKOM ve SUPERONLINE'in oldukça altındadır. SUPERONLINE'in pazar payı 2019 yılı üçüncü çeyreğinde %16,29 olarak gerçekleşmiştir. TTNet'in payı, SUPERONLINE ve VODAFONE NET'in %23,48 olan toplam payının yaklaşık 2,5 katıdır.
- (53) Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında toptan ve sabit genişbant pazarlarında TÜRK TELEKOM grubunun yıllardır süregelen yüksek pazar gücüne sahip olduğu, bildirim konusu işlem taraflarının pazardaki konumunun önemli bir pazar gücüne işaret etmediği değerlendirilmektedir.

G.4.4.3.2. Pazara Giriş Engelleri

- (54) Bilindiği üzere pazara giriş engelleri yapısal ya da hukuki olabilmektedir. Hukukî ya da düzenleyici giriş engelleri pazardaki oyuncuların pozisyonlarını doğrudan etkileyen hukuksal, idari ya da diğer devlet yaptırımlarını ifade etmektedir. Yapısal giriş engelleri

ise pazarın kendi yapısından kaynaklanan teknik ya da ekonomik engeller olabilmektedir. Genel olarak hukuki ve yapısal giriş engelleri arasında kamu tekelleri, yetkilendirme ve lisanslama gereklilikleri, fikri mülkiyet hakları gibi yasal ve idari engeller, batık maliyetler, ölçek ve kapsam ekonomileri, şebeke etkileri, tüketicilerin başka bir sağlayıcıya geçiş maliyetleri, atıl kapasite, dikey bütünleşik yapı, güçlü bir dağıtım ağı ve geniş bir ürün portföyü, yüksek marka bilinirliği, finansal ve ekonomik güç sayılabilmektedir.

- (55) Bildirim konusu işlem bakımından ilk olarak belirtilmesi gereken husus hukuki engellerin varlığıdır. BTK ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının yasal düzenlemeleri uyarınca, yeni bir altyapı şebekesi kurarak pazara girmek ve/veya mevcut altyapısını genişletmek isteyen teşebbüsün altyapı oluşturulacak güzergâhta tesis paylaşımına elverişli mevcut bir altyapı bulunması durumunda öncelikle tesis paylaşımına başvurusu gerekmekte ancak tesis paylaşımının mümkün olmadığına ispatlanması halinde teşebbüs Bakanlıktan geçiş hakkı onayı alarak altyapısını kurabilmektedir. Bu aşamadan sonra ise, altyapının geçeceği güzergâh üzerindeki taşınmazların tasarruf sahiplerinden (belediyeler vb. kamu idareleri, özel mülk sahipleri); ayrıca mera, kültür ve tabiat alanı (SİT) vb. olarak koruma altına alınmış bir taşınmazın varlığında ilgili/yetkili kurumlardan izin alınması gerekmektedir. Bu açıdan, yeni bir altyapı kurulması aşamasında tesis paylaşımı yükümlülüğü ve geçiş hakkı onayının yanı sıra, altyapının geçeceği taşınmazlar üzerindeki tasarruf sahiplerinden alınması gereken izinler de zorlaştırıcı bir unsurdur.
- (56) Altyapıya yatırım yapmak için gerekli başlangıç maliyetlerinin yüksekliği ve batık maliyetlerin varlığı, pazara girişleri engellemek ve/veya geciktirmek suretiyle yerleşik işletmeci ile alternatif işletmeciler arasında asimetric koşullar oluşturan giriş engelleri meydana getirmektedir. Bu anlamda hem yapısal hem de hukuki giriş engellerinin varlığından söz edilmesi mümkündür. Ekonomik ve teknik açıdan yerel ağın alternatif işletmecilerce tekrarlanması (Türkiye genelinde kendi yerel ağlarının kurmaları) kısa ve orta vadede oldukça güçtür. Bu nedenle alternatif işletmecilerin son kullanıcılara erişerek perakende seviyede hizmet sunmaları bu pazardan sağladıkları ürünler sayesinde mümkün olmaktadır.
- (57) İkinci husus ise ekonomik engellerdir. Elektronik haberleşme sektörü, ölçek ve kapsam ekonomisinin yoğun olarak yaşandığı sektörlerin başında gelmektedir. TÜRK TELEKOM, bu sektördeki dikey bütünleşik yapısı ve ülke genelinde yaygın şebekesi nedeniyle ölçek ve kapsam ekonomisinden önemli ölçüde istifade edebilmektedir. Şöyle ki, TÜRK TELEKOM'un kiralık devreler, telefon ve internet erişimi gibi çeşitli hizmetleri aynı şebeke üzerinden sunuyor olması; personel giderleri, pazarlama ve altyapının ortak kullanımı suretiyle müşterek maliyetlerin ortaya çıkmasını ve bu sayede ortalama maliyetlerin düşmesini sağlamaktadır. Alternatif işletmecilerin de kendi altyapıları bakımından bu avantaja sahip olduğu akla gelmekle birlikte, TÜRK TELEKOM ile alternatif işletmecilerin sahip oldukları altyapıların yaygınlık farkı ve mevcut hukuki engeller dikkate alındığında, alternatif işletmecilerin kısa vadede TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu gücü sınırlandırabilme potansiyeline sahip olmadığı görülmektedir.
- (58) Öte yandan perakende seviyede internet hizmeti sunulması için ilk olarak BTK'nın yetkilendirmesinin gerekliliği de pazara giriş engeli yaratmaktadır. Bunun yanı sıra, mevcut dosya kapsamında incelenen teşebbüslerin dikey bütünleşik yapıya, güçlü ve ortak bir dağıtım ağına ve 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.

G.4.4.3.3. Anlaşmanın Pazardaki Etkileri

- (59) Bildirim konusu işlemin pazardaki etkilerinin ortaya konulması için öncelikle, ülkemizdeki elektronik haberleşme altyapısının incelenmesi gerekmektedir. 2019 yılı üçüncü çeyreği itibarıyla sabit genişbant abone sayısı 77 milyonu aşmıştır. 2018 yılının aynı dönemine göre fiber internet %17,3 oranında büyüme kaydederken DSL internet %4,4 oranında büyümüştür. Bu doğrultuda, ülkemizdeki sabit genişbant internet aboneleri çoğunluğu halen bakır kablo altyapısı üzerinden sunulan DSL teknolojisiyle internet hizmetini almakla birlikte fiber internet hızla gelişen bir teknolojidir. Ülkemizde Eylül 2019 itibarıyla altyapı işletmeciliği alanında yetkilendirilmiş 146 adet altyapı işletmecisi bulunmaktadır. Bununla birlikte, yukarıda verilen pazar payı verilerine bakıldığında TÜRK TELEKOM'un ülke geneline yaygın ağı karşısında altyapı işletmecilerinin ihmal edilebilir seviyede pazar payına sahip oldukları görülmektedir. Pazardaki yapısal giriş engelleri de göz önünde bulundurulduğunda, TÜRK TELEKOM'un rakiplerinin alt yapılarını geliştirmeleri oldukça güç görünmektedir.
- (60) Yukarıda yapılan açıklamalardan, altyapı işletmeciliği alanında rekabetin yeterince gelişmediği anlaşılmaktadır. Teşebbüslerin kendi altyapısını kurmalarının önündeki yukarıda sayılan engeller göz önünde bulundurulduğunda, İSS'lerin TÜRK TELEKOM'un altyapısı üzerinden nihai tüketicilere hizmet sunmaya devam edeceği ve kısa vadede TÜRK TELEKOM'un şebeke ağına ciddi anlamda rakip olabilecek bir şebeke ağının ortaya çıkmayacağı değerlendirilmektedir. Alternatif işletmecilerin maliyetlerinin büyük kısmını toptan seviyede aldıkları hizmetlerin oluşturduğu göz önüne alındığında, piyasadaki bu rekabet düzeyi, nihai tüketicilere sunulan tarifelerin rekabetçi seviyelere düşmemesine sebebiyet verebilecektir.
- (61) Bildirim Formunda da, piyasadaki aksaklıklar benzer şekilde dile getirilerek bu sorunların çözümü için Sözleşme'de çeşitli mekanizmalar getirildiği ifade edilmektedir. Sözleşme'de, tarafların birbirlerinin altyapısından elde ettikleri abonelerin sayısına göre değişen oranlarda yatırım teşvik primi ödenmesi modeli öngörülmüştür. Teşebbüsler, bu primin altyapının geliştirilmesi için kullanılacağını planlamaktadır.
- (62) Daha önce de vurgulandığı üzere, 2018 yılında bildirim konusu işlem kapsamında VODAFONE NET'in sistemlerine SUPERONLINE'in altyapısı üzerinden (.....) abonenin katıldığı, SUPERONLINE'in ise VODAFONE NET altyapısı üzerinden (.....) abone elde ettiği ifade edilmiştir. Tarafların birbirlerinin altyapısından kazandıkları abonelerin artması, birbirlerine ödeyecekleri yatırım teşvik priminin de artmasına sebebiyet vererek mevcut altyapının gelişmesine katkı sağlayabilecektir.
- (63) Bildirim konusu Sözleşme ile tarafların altyapılarının bulunduğu yerler ile kısıtlı olsa da SUPERONLINE ve VODAFONE NET için TÜRK TELEKOM'un sahip olduğu altyapıya alternatif geliştirilmektedir. Bu çerçevede, TÜRK TELEKOM'un gerek perakende gerek toptan sabit genişbant hizmetleri pazarlarındaki gücü göz önünde bulundurulduğunda Sözleşme tarafları, altyapılarını paylaşarak elde ettikleri maliyet avantajı ile TÜRK TELEKOM karşısındaki rekabetçi güçlerini arttırabileceklerdir. Bu doğrultuda, toptan ve perakende sabit genişbant pazarlarındaki rekabetin artacağını söylemek yanlış olmayacaktır.
- (64) Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında, tarafların ve rakiplerinin pazardaki konumu, pazarın yapısı, Sözleşme'nin rekabetin yeterince gelişmediği altyapı işletmeciliği

alanında alternatif altyapının gelişmesine sağlaması muhtemel katkı gibi unsurlar dikkate alındığında SUPERONLINE ve VODAFONE NET arasındaki Sözleşme'nin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (c) bendindeki koşulu sağladığı değerlendirilmektedir.

G.4.4.4. Rekabetin (a) ve (b) Bentlerindeki Amaçların Elde Edilmesi İçin Zorunlu Olandan Fazla Sınırlanmaması

- (65) 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin son koşulu anlaşmanın anlaşma ile hedeflenen etkinlik kazanımlarına erişmek için zorunlu olandan daha fazla sınırlayıcı olmamasını gerektirmektedir. Bu kapsamda, anlaşmada yer alan rekabet sınırlamalarının gerekliliği ve zorunluluğu değerlendirilmektedir.
- (66) Yukarıda ifade edildiği üzere, SUPERONLINE ve VODAFONE NET arasında imzalanan Sözleşme rakipler arasında karşılıklı olan ve hem yatay hem de dikey etkilerinin bulunduğu bir anlaşma şeklindedir. Bu tip sözleşmelerde ilk olarak rakipler arası pazar paylaşımı ve koordinasyon endişesi ortaya çıkmaktadır.
- (67) Bildirim konusu Sözleşme incelendiğinde taraflara getirilmiş herhangi bir münhasırlık yükümlülüğünün ve rekabet yasağının bulunmadığı görülmektedir. Sözleşme'nin 4.1.7. maddesinde geçen *"Hizmet sağlayan, işbu sözleşme ile, hizmet sunulacak bölgede, hizmet alana münhasır bir hak tanımış olmayıp, hizmet sağlayanın aynı bölgede Kurum tarafından yetkilendirilmiş mevcut başka işletmecilere de hizmet sunma hakkı saklıdır"* ifadeleri tarafların altyapılarını başka teşebbüslerle de paylaşmalarını kısıtlamadığını göstermektedir.
- (68) Sözleşme'ye Ek 3/1.1'de hizmet alanın hizmet sağlayana ait hane bazında bulunan fiber VAE portunun dinamik olarak satışını yapabileceği, söz konusu abonelerin hız, kota değişikliği, kampanya değişikliği, nakil, fatura durdurma, abonelik iptal ve arıza takibini gerçekleştireceği ifade edilmektedir. İlgili maddeden perakende pazardaki hizmetlerin taraflarca münferiden verileceği görülmektedir. Böylece taraflar arasındaki işbirliğinin toptan pazarla sınırlı kalacağı ve perakende pazara sirayet etmeyeceği söylenebilecektir. Benzer bir madde, Ek 8/1.8-l'de yer almaktadır. Anılan maddede, tarafların birbirlerinin abonelerine kampanyalar uygulayabileceği, birbirlerinden abone elde etmek için aktif/pasif her türlü pazarlama faaliyetinde bulunabilecekleri ve Sözleşme'nin hiçbir maddesinin bu maddeye aykırı olacak şekilde yorumlanamayacağı düzenlenmektedir. Bu doğrultuda, taraflar arasındaki Sözleşme'nin amacını aşmadığı ve taraflar arasında rekabete aykırı işbirliği, pazar paylaşma niyetini taşımadığı değerlendirilmektedir.
- (69) Sözleşme'nin rekabeti kısıtlayıcı nitelik taşıyabilecek diğer maddeleri Ek 8/2.2.-2.3-2.4.'tür. Anılan maddelerde, tarafların birbirlerine sunacağı toptan tarifelerin aylık ücretleri ile varsa kampanyalara yönelik uygulanacak ücretler ve yatırım teşviklerine yönelik primlerden doğan toplam faydaların tarafların son üç ay içerisinde son kullanıcılara yönelik kamuya ilan etmiş olduğu aynı ve/veya benzer tarife ve kampanyalardan asgari %30 indirimli olacağı düzenlenmektedir. Düzenleme, tarafların perakende seviyede son kullanıcılara sunacakları fiyatları dolaylı olarak etkileme potansiyeli taşımakta ve toptan pazara ilişkin yapılmış bu işbirliğinin perakende pazara yansıtılarak fiyatların yükselmesi riskini doğurmaktadır. Bununla birlikte Sözleşme'nin Ek 8/2.1. maddesinde Sözleşme'deki hiçbir hükmün tarafların birbirlerinin perakende seviyedeki tarife/kampanyalarına karışma/müdahale etme hakkına sahip olduğu şeklinde yorumlanamayacağı düzenlenmektedir.
- (70) Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında, bildirim konusu Sözleşme'nin 4054 sayılı

Kanun'un 5. maddesinin (d) bendinde sayılan koşulu da sağlayarak bütün koşulları karşıladığı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, Sözleşme'ye 15.03.2025 tarihine kadar bireysel muafiyet tanınabileceği sonucuna varılmıştır.

H. SONUÇ

(71) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

- Superonline İletişim Hizmetleri A.ř. ile Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.ř. arasında imzalanan Toptan Seviyede Fiber Veri Akış Erişimi Hizmeti ve Destek Hizmetleri Çerçeve İşbirliği Sözleşmesi'nin, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna,
- Söz konusu Sözleşme'ye, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan koşulların tamamını karşılaması nedeniyle, 15.03.2025 tarihine kadar bireysel muafiyet tanınmasına

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