

REKABET KURULU KARARI

Dosya No : D2/1/E.Ö.-99/1

Karar No : 99-57/614-391

Karar Tarihi : 14.12.1999

Toplantıya Katılan

Başkan : Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU.

Üyeler : Dr. Kemal EROL (İkinci Başkan), Sadık KUTLU, Nejdet KARACEHENNEM, Mustafa PARLAK, A.Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY, Kubilay ATASAYAR, Murat GENCER.

Toplantıya Katılmayan Üyeler:

Mehmet Zeki UZUN (raporlu), İsmet CANTÜRK (mazeretli).

Taraflar

- **Başvuruda Bulunan:** Rekabeti Koruma ve Geliştirme Derneği (REKODER)
Karanfil Sk., No:50, Kızılay/ANKARA

- **Muhatap:** - Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.

Turkcell Plaza, Meşrutiyet Cad., No:153, 80050 Tepebaşı/İSTANBUL

- Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.

Mehmet Akif Mahallesi, İnönü Cad., Star Sk., İkitelli 34540 İSTANBUL.

Dosya Konusu: Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. (Telsim) ile Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turkcell)'nin uyumlu eylem içinde buldukları ve hakim durumlarını kötüye kullandıkları iddiası.

Dosya Evreleri: Kurum kayıtlarına 28.07.1999 tarih, 2415 sayı ile giren Rekabeti Koruma ve Geliştirme Derneği (REKODER) Yönetim Kurulu Üyeleri Sıtkı BULAT ve İbrahim GÜL imzalı başvuruda, Türkiye'de Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve Telsim Mobil Telekomünikasyon A.Ş.'nden başka mobil telefon operatörü bulunmadığından bahisle, anılan teşebbüslerin telefon görüşmelerini yurtiçi, indirimli ve şebeke içi olmak üzere üç farklı şekilde ücretlendirdikleri; telefon görüşme ücretlerini eş zamanlı olarak artırdıkları; şebeke dışı aramalara zorluk çıkardıkları; abonelerine indirimli fiyatla sattıkları cep telefonlarının diğer firmanın sim kartına uygun olmadığı, böylece söz konusu teşebbüslerin tüketiciyi kendilerine bağladıkları ve hakim durumlarını kötüye kullandıkları iddia edilmektedir.

Söz konusu başvuru üzerine, hazırlanan 06.10.1999 tarih, D2/1/E.Ö.-99/1 sayılı İlk İnceleme Raporu, 28.10.1999 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 99-49/540-341 sayılı Kurul kararı ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında

Kanun'un 40/1'inci ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 55/1'inci maddeleri uyarınca söz konusu piyasada önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca Raportörler Ebru ÖZTÜRK, Şahin ARDIYOK ve Arif Ogün SARI tarafından yapılan inceleme sonucu düzenlenen 06.12.1999 tarih, D2/2/E.Ö.-99/4 sayılı Önaraştırma Raporu, 99-57 sayılı Kurul toplantı gündeminin 3'üncü sırasında ele alınmıştır.

Raportörler Görüşü: Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ile Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. arasında 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4 üncü maddesi anlamında herhangi bir anlaşma tespit edilemediği ve anılan teşebbüslerin uyumlu eylem içinde bulduklarına dair herhangi bir bulguya rastlanmadığı, dolayısıyla anılan teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı.

İlgili Pazar

a) *Ürün Pazarı:* Dosyada yer alan bilgi ve belgelerden, ikinci nesil mobil sistemler kategorisindeki GSM operatörlüğünün, ilgili ürün pazarını oluşturduğu anlaşılmaktadır. GSM operatörlüğü pazarının önemli özellikleri lisans anlaşmaları ile piyasaya girişlere olanak tanınması, yüksek teknoloji kullanımı, yatırım maliyetlerinin büyüklüğü ve mobil iletişimi mümkün kılmasıdır.

Birinci nesil mobil sistemler kategorisinde yer alan NMT-450 sistemi (araç telefonları) de mobil iletişimi sağlamakla birlikte; GSM sistemi, taşınabilir cihazlarla kullanılıyor olması, dijital teknoloji ile çalışması ve daha üstün hizmet sunması nedenleriyle bu sistemle ikame edilememektedir.

b) *İlgili coğrafi pazar:* GSM operasyonlarına ilişkin lisansların Türkiye Cumhuriyeti ile sınırlı olmasından ötürü ilgili coğrafi pazar, Türkiye Cumhuriyeti sınırları olarak kabul edilmiştir.

DEĞERLENDİRME

İlgili pazarda hizmetin imtiyaz sözleşmesi aracılığıyla ve kamunun gözetim ve denetim yetkisi altında görülmesinden dolayı tam bir fiyat rekabeti yaşanmamaktadır. Operatörlerle Türk Telekom arasında imzalanan lisans sözleşmesinin "Tarife" başlıklı 12. maddesinde, *"Bakanlık GSM hizmeti için azami fiyatı işletmecinin de görüşünü almak suretiyle, yurtdışında benzer hizmetler için uygulanan tarifeleri de dikkate alarak ilgisine göre Türk lirası ve ABD doları olarak belirler ve onaylar.*

Azami fiyat altı ayı geçmeyen uygun aralıklarla belirlenir.

.....Tarifeler azami fiyat sınırı içinde kalınmak suretiyle işletmeci tarafından serbestçe belirlenir.

İşletmeci tarife değişikliklerini yeni tarifenin yürürlüğe girmesinden en az otuz gün önce Bakanlığa bildirecek ve Bakanlık bu bilgileri gizli tutacaktır. Tarifeler verilen hizmet paketine göre ayırım gözetilmeksizin uygulanacak ve yönetmeliğe uygun olarak abonelere ve halka duyurulacaktır.

Bakanlık Türk Telekom'un şebekelerinden işletmecinin şebekesine doğru yapılacak aramalarda uygulanacak ücretlerin işletmecinin uyguladığı birim temel ücretin altında olmamasını sağlayacaktır. Birim temel ücret , işletmecinin Türk Telekom'a bildirdiği ve Türk Telekom şebekeleri çıkışlı trafiğe uygulanacak asgari ücrettir." ifadesi yer almaktadır. Bu madde ile operatörlere, Ulaştırma Bakanlığı tarafından tespit edilen azami fiyatın altında rekabet olanağı tanınmaktadır.

Firmalar uygulamada birim temel ücreti çok düşük olarak belirleyememektedir. Çünkü düşük belirledikleri takdirde, PSTN (Public Switched Telephone Network - normal kablolu telefon -) yerine GSM kullanımını teşvik etmek için kendi şebekeleri çıkışlı görüşmeler için uygulayacakları tarifeleri de düşük belirlemek zorunda kalacaklar ve gelir kaybına uğrayacaklardır. Bu da uygulamada fiili bir alt sınır yaratmaktadır. Operatörlerin tabii oldukları kanuni üst ve fiili alt fiyat limitleri nedeniyle, fiyat rekabetinin gerçekleşebileceği alan sınırlıdır. Öte yandan, Türk Telekom'un, çoğu kırsal kesimde olan ve yaklaşık 1.300.000 aboneyi etkileyen X-bar santrallerindeki teknik kısıtlama nedeniyle Türk Telekom ve GSM operatörlerinin uyum sağlanabilecek şekilde ve tercihan eş zamanlı olarak fiyat ayarlaması yapmaları gerekmektedir. PSTN'den GSM'e doğru aramalarda trafik değerlerinin ayrıca ölçülememesi bu zorunluluğu doğurmaktadır.

Dosyada yer alan bilgi ve belgeler ile konuya ilişkin önaraştırma raporundan; operatörlerin şebeke içi görüşmelerde sadece kendi altyapılarını kullanmaları, şebeke dışı görüşmelerde ise diğer operatör veya Türk Telekom'un altyapısından da yararlanmaları, dolayısıyla ortaya çıkan maliyet farkı nedeniyle şebeke içine ve dışına farklı fiyat uygulanmasının doğal kabul edilmesi gerektiği sonucunu ortaya koymaktadır.

GSM operatörleri, cep telefonu satıcılarına verdikleri destekler karşılığında, kampanya kapsamında satılan telefonların "sim-lock"lu* olarak satılmasını talep etmektedirler. Operatörler, "sim-lock" yoluyla aboneyi kendi şebekelerine bağlayarak yaptıkları desteğin karşılığını almayı amaçlamaktadırlar. Kampanya kapsamındaki telefonlar, uygulanan sübvansiyon miktarı kadar ucuzlamaktadır (Genellikle hat ve kart için ücret ödenmemektedir). Telefonunun her iki şebekenin sim kartıyla da çalışmasını isteyen bir tüketici, kampanya yoluyla verilen destek kadar ek bir maliyete katlanmak durumundadır. Bu durum dünyanın diğer ülkelerinde de görülen yaygın bir uygulamadır. Hatta bazı ülkelerde "sim-lock"lu olmak kaydıyla telefonlar ücretsiz dahi sunulabilmektedir. Dolayısıyla, "sim-lock" uygulamasının kampanyalı satışlar kapsamında yaygın bir uygulama olduğu görülmektedir.

Taraflar, imzaladıkları ara bağlantı sözleşmesiyle işletmekte oldukları şebekeden diğer tarafın şebekesine doğru yapılacak aramaların başarılı olması için kendi şebekelerinde gerekli şebeke düzenlemesini yapma ve ara bağlantı noktasındaki tüm ekipmanı çalışır hale getirerek bakımını yapma yükümlülüğü altına girmiştir. Zaman zaman şebeke dışı aramaların başarısızlıkla sonuçlanması büyük ölçüde Türk Telekom'un transmisyon hatlarının mevcut abone sayısına göre

*Sim-lock işlemi ile, telefonların içindeki "logic kartlar" da yapılan değişiklik ile cihazın sadece o operatörün sim kartları ile çalışması sağlanmaktadır.

yetersiz kalmasından kaynaklanmaktadır. Şebeke dışı aramalara zorluk çıkaran şebeke gelir kaybına uğrayacağından, operatörler tarafından bilinçli bir engellenmenin söz konusu olamayacağı anlaşılmaktadır.

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinde, "*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 hukuka aykırı ve yasaktır.*" hükmü yer almaktadır. Dosya mevcudu bilgiler ile konuya ilişkin önaraştırma raporundan, şikayete konu Turkcell ve Telsim'in uyumlu eylem içinde olduklarına dair karine teşkil edecek herhangi bir bilinçli paralel davranış gözlenmediği anlaşılmaktadır. Aksine firmaların pazar davranışları, oligopol piyasalarındaki klasik pazar davranışlarına uymaktadır. Bir piyasanın oligopol olarak adlandırılabilmesi için o piyasadaki firmaların birbirlerinin hareketlerini dikkate almak zorunda olmaları gerekir. Bu da ancak, firma sayısının sınırlı oluşu veya her firmanın piyasa payının toplam içinde önemli bir yer tutması ile mümkündür.

Yukarıdaki bilgiler doğrultusunda, Turkcell ve Telsim'in 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında ihlal sayılabilecek herhangi bir davranışta bulunmadıkları kanaatine varılmıştır.

SONUÇ

a) Önaraştırma Raporu'nda yer verilen bilgiler ve yukarıda özetlenen değerlendirmeler ışığında;

- Operatörlerin fiyat tarifelerini belirleme konusunda yasal üst ve fiili alt limitler nedeniyle hareket alanlarının sınırlı olduğu, bu sınırlılık içinde dahi tarifeler arasında paralellik gözlenmediği,
- Şebeke dışı aramalarda Türk Telekom'un veya diğer operatörün tesislerinden yararlanılması ve bunun ek bir maliyeti olması nedeniyle, operatörlerin şebeke içine ve şebeke dışına farklı fiyat uygulamalarının ticari bir mantığı olduğu ve sözkonusu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturmadığı,
- "Sim-lock" uygulamasının kampanyalı satışlar kapsamında yaygın bir uygulama olduğu ve bu uygulamanın hakim durumun kötüye kullanılması kapsamında değerlendirilemeyeceği,
- Şebekeler arası aramaların zaman zaman başarısızlıkla sonuçlanmasının, Türk Telekom'un transmisyon hatlarının kapasitesinin abone sayısına göre yetersiz kalmasından kaynaklandığı ve operatörler tarafından bilinçli bir engellenmenin sözkonusu olmadığı,
- Turkcell ve Telsim arasında Kanun'un 4. maddesi anlamında herhangi bir anlaşma tespit edilemediği ve anılan teşebbüslerin uyumlu eylem içinde bulduklarına dair herhangi bir bulguya rastlanmadığı,

bu nedenle, Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ve Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. haklarında soruşturma açılmasına gerek olmadığına;

b) Ayrıca;

1- Öneriştirme ile ilgili olarak Kurum yetkili raportörlerinin yerinde inceleme yapmalarına izin verilmemesi nedeniyle Rekabet Kurulu'nun 16.11.1999 tarih, 99-52 / 569-358 sayılı kararının 2. bendinin (a) fıkrasında 4054 sayılı Kanun'un 16/b. maddesi uyarınca 800.000.000.-TL maktu para cezası, (b) fıkrasında 4054 sayılı Kanun'un 17/d. maddesi uyarınca tebliğ tarihinden başlamak üzere her gün için 160.000.000.- TL süreli para cezası ile cezalandırılmasına karar verilmiş olan Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. hakkında yapılan öneriştirme sonucunda soruşturma açılmasına gerek olmadığına karar verilmiş olmakla;

- Anılan şirket ile ilgili olarak yerinde inceleme yapılmasını gerektirir durum sona erdiğinden bu yönden cezalandırılmaya dair 16.11.1999 tarihli kararın tebliğ edildiği 22.11.1999 tarihinden itibaren işleyen süreli para cezasının, işbu kararın alındığı 14.12.1999 tarihi itibarıyla sona erdirilmesine;
- 22.11.1999 tarihinden 14.12.1999 tarihine kadar geçen 22 (yirmiiki) gün için günlük 160.000.000.-TL'den hesaplanan 3.520.000.000.-TL süreli para cezası ile yukarıda belirtilen 800.000.000.-TL maktu para cezası toplamı 4.320.000.000.- (Dörtmilyarüçyüzmimilyon) TL'nin Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.'nden tahsil edilmesine;

2- İşbu karar ile hakkında soruşturma açılmasına gerek görülmeyen Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. ile ilgili olarak 28.10.1999 tarih, 99-49 / 539-340 sayılı Rekabet Kurulu kararı doğrultusunda yürütölen öneriştirmanın devam etmesi nedeniyle, anılan teşebbüs aleyhine Rekabet Kurulu'nun 16.11.1999 tarih ve 99-52 / 569-358 sayılı kararı ile verilmiş bulunan süreli para cezasının bu aşamada devamına,

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.