

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2014-2-45 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 14-46/831-373
Karar Tarihi : 26.11.2014

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR,
Fevzi ÖZKAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

B. RAPORTÖRLER: Erdem AYGÜN, Cemile YÜKSEK

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Jan İletişim Teknolojileri San. ve Tic. Ltd. Şti.
Söğütlüçeşme Cad. Çamlıoğlu Apt. No: 79/11 Kadıköy/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

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

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Jan İletişim Teknolojileri San. ve Tic. Ltd. Şti.'ye ücretli olarak kullandığı rehber veri tabanını, kendi internet sitesi üzerinden tüm internet kullanıcıları ile ücretsiz paylaşarak mağduriyete sebep olduğu iddiası.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 11.07.2014 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 09.09.2014 tarih ve 2014-2-45/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 17.09.2014 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 14-34/675-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 19.11.2014 tarih ve 2014-2-45/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;
- Jan İletişim Teknolojileri San ve Tic. Ltd. Şti.'nin (JAN İLETİŞİM) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'ndan (BTK) aldığı yetki belgesi ile rehberlik hizmetleri alanından faaliyet gösterdiği, bu bağlamda Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. (AVEA), Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (TURKCELL), Vodafone İletişim Hizmetleri A.Ş. (VODAFONE) ve Türk Telekomünikasyon A.Ş. (TÜRK TELEKOM) ile rehber veri tabanlarını kullanmak üzere anlaşmalar yaptığı,
 - JAN İLETİŞİM'in TÜRK TELEKOM'la yaptığı anlaşma gereği, veri tabanının kullanılması karşılığında TÜRK TELEKOM'a çeşitli ücretler ödediği,
 - JAN İLETİŞİM'in anlaştığı teşebbüslerin veri tabanlarını ücreti mukabilinde kendi müşterileri ile paylaştığı,
 - Buna karşılık TÜRK TELEKOM'un kendine ait internet sitesinde rehber veri tabanına erişimin koşulsuz ve ücretsiz olduğu,
 - JAN İLETİŞİM'in TÜRK TELEKOM'a söz konusu internet sitesinde rehber veri tabanını ücretsiz paylaşmaması için başvuruda bulunduğu, ancak bu başvuruların reddedildiği, TÜRK TELEKOM'un anılan davranışının hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilebileceği

iddia edilmektedir.

- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. BTK Görüşü

- (5) Başvuru konusuna ilişkin olarak 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 7. maddesi ikinci fıkrası uyarınca 14.07.2014 tarih ve 7798 sayılı yazı ile BTK'dan görüş talep edilmiştir. BTK tarafından gönderilen cevabi yazı Kurum kayıtlarına 21.08.2014 tarihinde 4769 sayı ile intikal etmiştir. Görüşte;

- Telefon işletmecilerinin numara veri tabanlarına erişerek elde edilen bilgilerin gerekirse işlenerek kullanıcılara ulaştırılması olarak tanımlanabilecek olan rehberlik hizmetinin, ülkemizde ticari olarak faaliyette olan rehberlik hizmeti işletmecileri tarafından, Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği'ne dayanılarak hazırlanan, 07.05.2009 tarihli ve 2009/DK-08/230 sayılı BTK Kurulu kararı ile onaylanan ve 28.05.2009 tarihli ve 27241 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Elektronik Haberleşme Hizmet, Şebeke ve Altyapılarının Tanım, Kapsam ve Süreleri" düzenlemesinin "Rehberlik Hizmeti" başlıklı 2.5. bölümü çerçevesinde sunulduğu,
- Rehberlik hizmeti işletmecilerinin anılan düzenlemenin ilgili maddesi kapsamında abonelerine sabit, mobil ve diğer telefon numarası tahsis eden tüm işletmecilerin rehber veri tabanlarına ücreti mukabilinde, çevrim içi ya da çevrim dışı erişerek abone bilgilerini derleme ve telefon işletmecileri ile ara bağlantı yapma hakkına sahip olduğu,
- Öte yandan, 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu'nun "Evrensel Hizmetin Kapsamı" başlıklı 5. maddesinin (c) bendinde "*basılı ya da elektronik ortamda sunulacak telefon rehberlik hizmetleri*"nin de sayıldığı,
- Ayrıca, TÜRK TELEKOM ile BTK arasında imzalanmış olan Telekomünikasyon Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşmesi'nin "Evrensel Hizmet" başlıklı 10. maddesinin (c) bendinde;

(..... TİCARİ SIR)

hükmüne yer verildiği,

- Evrensel Hizmet Kanunu'nda "*Evrensel hizmetten, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde yaşayan herkes, bölge ve yaşadığı yer ayrımı gözetilmeksizin yararlanır*" ve "*Evrensel hizmet, fert başına gayrisafi yurtiçi hâsıla tutarı da göz önünde bulundurulur ve karşılanabilir ve makul fiyat seviyesinde sunulur*" ilkelerinin yer aldığı,
- Bu ilkeler kapsamında TÜRK TELEKOM'un teknolojik gelişmelere bağlı olarak elektronik ortamda abonelerine rehberlik hizmeti sunmakla yükümlü olduğu ve başvuru konusu rehberlik hizmeti sunumunun da bu kapsamda mütalaa edildiği,
- Halihazırda BTK'nın rehberlik hizmetlerine ilişkin herhangi bir pazar analizi kapsamında etkin piyasa gücüne sahip bir işletmeci belirlemediği, bu anlamda getirilen öncül bir düzenleme veya yükümlülüğün mevcut olmadığı, rehberlik hizmetlerine ilişkin herhangi bir genel düzenleyici işlemin bulunmadığı ve bu alanda faaliyet gösteren işletmecilerin şebeke işletmecilerinden aldıkları erişim

hizmetlerinin ilgili olduğu ölçüde BTK'ca onaylı referans teklifler ve tarifelere tabi bulunduğu

belirtilmiştir.

I.2. Rehberlik (Bilinmeyen Numaralar) Hizmetine İlişkin Genel Bilgiler

- (6) Rehberlik hizmetinin esasları BTK tarafından Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği'ne dayanılarak hazırlanan 28.05.2009 tarihli ve 27241 sayılı "Elektronik Haberleşme Hizmet, Şebeke ve Altyapılarının Tanım, Kapsam ve Süreleri" adlı düzenlemede hüküm altına alınmıştır.
- (7) Rehberlik hizmeti, ücret karşılığında telefon işletmecilerinin numara veri tabanlarına erişerek elde edilen bilgilerin tüketicilere ulaştırılması olarak tanımlanmaktadır. Rehber veri tabanında kaydı oluşturulacak olan numaralar, abonelerin izni doğrultusunda belirlenmektedir. Ayrıca, abonenin onayı alınmak koşuluyla adres, e-posta, faks, cinsiyet, meslek gibi bilgiler de hizmet kapsamında sunulabilmektedir.
- (8) Anılan düzenlemeye göre, rehberlik hizmetini sunmak amacıyla yetkilendirilmiş olan işletmelere hizmet sunumunda kullanılmak üzere 118xy yapısında azami üç kısa numara tahsis edilmektedir.
- (9) Bilinmeyen numaralar hizmeti sunan işletmeler, mobil/sabit telefon işletmecilerinin veri tabanına "online" veya "offline" olarak erişebilmektedir. "Offline" sistemde rehber veri tabanına ait tüm bilgiler her hafta düzenli olarak işletmeciye sağlanmakta olup, rehber veri tabanına erişim için telefon işletmecisine tek seferlik ön ödeme olarak adlandırılan sabit bir bedel ödenmekte, ayrıca veri tabanının güncellenmesi karşılığında her ay güncelleme maliyeti ve yıllık bakım maliyeti oluşmaktadır. "Online" sistemde ise rehber veri tabanında bulunan bilgiler anlık olarak tek tek sorgulanmaktadır. "Online" sistemde sabit bir ödeme söz konusu olmayıp, her sorgulama için birim fiyat belirlenmektedir. Veri tabanı güncelleme maliyeti "online" sistemde de geçerlidir.
- (10) BTK'nın elektronik haberleşme sektörüne yönelik hazırladığı 2014 yılı ikinci çeyrek pazar verileri raporuna göre, numara ile sorgulama hizmeti 2011 yılının üçüncü çeyreğinde başlamış olup, aktif olarak sekiz işletmeci anılan hizmeti sunmaktadır. İlgili raporda 2014 yılının ikinci çeyreği itibarıyla işletmecilerin çağrı sayısına göre pazar paylarına bakıldığında, BN Telekom'un ilk sırada, Jan İletişim'in ise 4. sırada yer aldığı anlaşılmıştır.

I.3. İlgili Pazar

I.3.1. İlgili Ürün Pazarı

- (11) Başvuruya konu iddialar telefon numarası sorgulamalarının yapıldığı rehberlik hizmetlerine ilişkindir. BTK tarafından yayımlanan Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği'nin tanımlar kısmında; *"Abonelerine numara tahsis eden işletmecilerin rehberde yer almayı kabul eden abonelerine ilişkin Kurum tarafından belirlenen bilgilerinin basılı, elektronik veya teknolojik açıdan mümkün olan diğer yöntemlerle yayımlaması ile telefon dahil tüm yöntemlerle sunulan sorgulama hizmeti"* olarak ifade edilen "rehberlik hizmeti" dosya kapsamında ilgili ürün pazarı olarak belirlenmiştir.

I.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (12) İlgili hizmet bakımından Türkiye sınırları içinde rekabetin farklılaşmasına neden olacak bir unsur bulunmadığından, ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak tespit edilmiştir.

I.4. Değerlendirme

- (13) Dosya konusu başvuru incelendiğinde, JAN İLETİŞİM'in ücret karşılığı TÜRK TELEKOM'un rehber veri tabanına erişerek ilgili bilgileri tüketicilere pazarladığı, buna karşılık TÜRK TELEKOM'un ilgili veri tabanını internet sitesi üzerinden tüm tüketicilere ücretsiz olarak sunduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede yapılan değerlendirmede TÜRK TELEKOM'un iddia edilen uygulamaları, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesi uyarınca hâkim durumun kötüye kullanılması kapsamında incelenmiştir.
- (14) Yapılan inceleme çerçevesinde ayrıntıları aşağıda yer aldığı üzere, dosya konusu uygulamaların hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilemeyeceği kanaati olduğundan, TÜRK TELEKOM hakkında ilgili pazar bakımından herhangi bir hakim durum tespiti yapılmasına gerek duyulmamıştır. Ayrıca, BTK'nın görüşünde de yer verildiği üzere, rehberlik hizmetlerine ilişkin herhangi bir pazar analizi kapsamında etkin piyasa gücüne sahip bir işletmeci belirlenmediği bilinmektedir. Bu çerçevede, dosya özelinde TÜRK TELEKOM'un hakim durumda olduğu varsayımı altında değerlendirme yapılmasının sonucu değiştirmeyeceği anlaşılmıştır.
- (15) Dosya kapsamında, TÜRK TELEKOM'un rehberlik hizmetine ilişkin uygulamaları, amaç ve pazardaki rekabete etkisi bakımından incelenmiştir. Bu çerçevede, TÜRK TELEKOM'un rehberlik hizmetini "online" platformda ve ücretsiz sunmaya başladığı zaman ve bu alanda tabi olduğu hukuki düzenlemeler araştırılmıştır. TÜRK TELEKOM tarafından sunulan bilgilere göre, 28.02.2001 tarihinde Ulaştırma Bakanlığı ve TÜRK TELEKOM arasında imzalanan Görev Sözleşmesi ile TÜRK TELEKOM asgari hizmetleri sunmakla yükümlü kılınmış ve anılan sözleşmede rehberlik hizmetleri asgari hizmet olarak belirlenmiştir. Görev Sözleşmesi'nde tanımlanan yükümlülük gereğince 28.02.2001 tarihinden itibaren "online" ve ücretsiz olarak rehberlik hizmetinin sunumuna başlanmıştır.
- (16) 16.06.2005 tarih ve 5369 sayılı Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte rehberlik hizmeti evrensel hizmet olarak belirlenmiş ve TÜRK TELEKOM, BTK ile imzaladığı Telekomünikasyon Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşmesi kapsamında evrensel hizmeti sağlamakla yükümlü kılınmıştır.
- (17) TÜRK TELEKOM'dan yapılan açıklamaya göre, 2007 yılının Mayıs ayında, TÜRK TELEKOM'un sunmuş olduğu ücretsiz rehberlik hizmeti internet sitesine yoğun ataklar yapılması nedeniyle verilemez duruma gelmiş ve durdurulmuştur. Hizmetin durması akabinde ise BTK tarafından TÜRK TELEKOM'dan açıklama istenmiş ve elektronik ortamda rehberlik hizmeti sunmamanın evrensel hizmet yükümlülüğünün yerine getirilmemesi olarak algılanacağı TÜRK TELEKOM'a iletilmiştir. Bu nedenle, TÜRK TELEKOM 2008 yılı Mart ayı itibarıyla anılan hizmeti tekrar elektronik ortamda ve ücretsiz vermeye başlamıştır. Dolayısıyla, başvuru sahibi JAN İLETİŞİM'in henüz faaliyet göstermediği ve rehberlik hizmetlerine ilişkin düzenlemelerin BTK tarafından yapılmadığı dönemde dahi ücretsiz olarak sunulan elektronik ortamda rehberlik hizmetinin, herhangi bir teşebbüsün faaliyetini zorlaştırmak ya da herhangi bir teşebbüsü piyasa dışına çıkarmak gibi bir amacı olmadığı anlaşılmıştır.
- (18) İkinci olarak, yaklaşık 14 yıldır ücretsiz olarak sunulan bir hizmetin tüketicilere sağladığı faydalar düşünüldüğünde, bu hizmetin sonradan ücretlendirilmeye başlamasının müşteri memnuniyeti açısından olumsuzluklara yol açması muhtemeldir. Bu olumsuzluklarla karşılaşmak istemeyen bir teşebbüsün ücretsiz hizmet sunumu politikasını müşteri memnuniyetini koruma amacıyla sürdürmesi de makul karşılanmaktadır. Nitekim, TÜRK TELEKOM, JAN İLETİŞİM'den gelen "online

rehberlik hizmetini ücretli yapın” talebini müşteri memnuniyetini gerekçe göstererek kabul edememiştir.

- (19) Yukarıdaki bilgiler ışığında TÜRK TELEKOM’un 2001 yılından itibaren “online” platformda rehberlik hizmetini ücretsiz olarak sunmaya başladığı, bu kapsamda incelenen fiyatlandırma davranışının pazarda faaliyet gösteren bir teşebbüsü dışlamak, pazara girişi engellemek ya da oluşan bir pazarı ele geçirmek niyeti taşımadığı kanaatine varılmıştır.
- (20) TÜRK TELEKOM tarafından sunulan elektronik ortamda rehberlik hizmeti için ücret almamasının piyasada olası etkileri incelendiğinde de herhangi bir rekabetçi endişe ile karşılaşılmadığı görülmektedir. Zira telefon işletmecileri ile rehber veri tabanının kullanımına ilişkin yapılan anlaşmalar çerçevesinde JAN İLETİŞİM, AVEA, VODAFONE ve TÜRK TELEKOM’a ait rehber veri tabanına “offline”; TURKCELL’e ait rehber veri tabanına ise “online” olarak erişilmektedir. Dosya mevcudunda yer alan, telefon işletmecileri bazında JAN İLETİŞİM’in rehber veri tabanında kayıtlı abone sayısına bakıldığında, erişimine açık veri tabanında toplam (.....) abonesinin bulunduğu ve teşebbüsün kullanımına açık olan TÜRK TELEKOM abonelerinin sayısının toplam abonelerin sayısına oranının yaklaşık (.....) olduğu anlaşılmıştır. Başka bir ifadeyle, inceleme konusu TÜRK TELEKOM’un fiyatlandırma davranışı sonucunda JAN İLETİŞİM’in etkilenmesi muhtemel olan satışlarının büyüklüğü toplam iş hacminin (.....). Ayrıca, BTK tarafından yayınlanan son istatistiklere bakıldığında, Türkiye’de sabit telefon abone sayısının yaklaşık 13 milyon ve mobil abone sayısının yaklaşık 70 milyon kişi olduğu görülmektedir. Bu rakamlar baz alındığında ise etkilenen iş hacminin yaklaşık (.....) olduğu anlaşılmaktadır. Bu veriler kapsamında TURK TELEKOM’un uygulamasının, teşebbüsün ticari faaliyeti üzerinde önemli ölçüde olumsuz etkide bulunduğunu söylemek mümkün görülmemektedir.
- (21) TÜRK TELEKOM’un ücret karşılığında JAN İLETİŞİM’in erişimine açtığı rehber veri tabanını ücretsiz olarak tüketicilere sunmasının anılan teşebbüsün pazardaki konumunu nasıl etkilediğini değerlendirmek amacıyla ayrıca teşebbüsün pazar payının seyri de incelenmiştir. Teşebbüs tarafından gönderilen bilgilere göre JAN İLETİŞİM rehberlik hizmetinin sunumuna ilişkin yetki belgesini 19.12.2012 tarihinde almıştır. Teşebbüsün pazar payı 2013/3. çeyreğinde %0,15 iken, 2014/2. çeyreği itibariyle %0,91 olmuş, dolayısıyla pazar payı zaman içerisinde artış göstermiştir.
- (22) Buna ilaveten, TÜRK TELEKOM ve AVEA aynı ekonomik bütünlük içinde yer almakta olup, 15,7 milyon mobil ve 13 milyon sabit telefon abonesi bulunmaktadır. İddia konusu eylemler sadece sabit hatlarda söz konusu olduğuna göre, JAN İLETİŞİM’in faaliyetlerini zorlaştırmak isteyen bir teşebbüsün abonelerinin %55’inin bulunduğu mobil numaralar konusunda herhangi bir eylemde bulunmazken, abonelerinin %45’inin bulunduğu sabit telefonlar bakımından iddia konusu eylemlerde bulunmasının rasyonel olmayacağı kanaatine de ulaşılmıştır.
- (23) Yapılan değerlendirmeler çerçevesinde, TÜRK TELEKOM’un ücret karşılığında JAN İLETİŞİM’in erişimine açtığı rehber veri tabanını ücretsiz olarak nihai tüketicilere sunmasının, ilgili pazarda hakim durumda olsa dahi kötüye kullanma eylemi olarak nitelendirilemeyeceği sonucuna varılmıştır.

J. SONUÇ

- (24) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.