

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2004-2-79 (İlk İnceleme)
Karar Sayısı : 04-66/956-232
Karar Tarihi : 19.10.2004

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan : Mustafa PARLAK
Üyeler : Tuncay SONGÖR, A. Ersan GÖKMEN,
R. Müfit SONBAY, Murat GENCER,
Rıfki ÜNAL, Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI,
M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN.

B- RAPORTÖRLER : Hakan BİLİR, Ekrem KALKAN

20

C- ŞİKAYET EDEN : - Tüm İnternet Derneği
Dikilitaş Eren Sok. 6/5 Beşiktaş/İstanbul
- Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği
G.M.K. Bulvarı Şehit Daniş Tunagil Sok.
No:2/34 06570 Maltepe/Ankara

D- HAKKINDA İLK İNCELEME YAPILAN : Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Turgut Özal Bulvarı, Aydınlikevler/Ankara

30

E- DOSYA KONUSU : **Türk Telekomünikasyon A.Ş. tarifelerinin ve arabağlantı ücretlerinin uzak mesafe telefon hizmeti işletmecilerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiası**

40

F- İDDİALARIN ÖZETİ: Tüm İnternet Derneği (TİD) ve Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği'nin (TELKODER) başvurularında özetle; Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)'nin milletlerarası ve şehirlerarası konuşmalar için son kullanıcı tarifelerine yüksek indirimler yapmasına rağmen, Telekomünikasyon Kurumu'ndan aynı hizmeti yapmak üzere Uzak Mesafe Telefon Hizmeti lisansı almış olan işletmecilere arabağlantı sözleşmesi imzalamak için önerdiği alan içi KDV hariç 53.833 TL/dk ve alan dışı KDV hariç 75.366 TL/dk ücretlerde aynı indirimleri uygulamadığı, bu durumun ise işletmecilik yapmak isteyen firmaları yok edici olduğu ifade edilerek, konunun incelenmesi talep edilmiştir.

G- DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 21.7.2004 tarih, 4018 ve 4019 sayılar ile giren başvurular üzerine, yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 8.10.2004 tarih, 2004-2-79/İ.İ-04-HB sayılı İlk İnceleme Raporu 13.10.2004 tarih,

REK.0.06.00.00/160 sayılı Başkanlık önergesi ile 04-66 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

- 50 **H- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, Rekabet Kurumu'na yapılan başvuru esnasında belirsiz olan referans arabağlantı tarifesinin Telekomünikasyon Kurumu tarafından Rekabet Kurumu'nun ilk inceleme sürecinde açıklanmış olması ve işletmecilerin arabağlantı ücretinin tespiti konusunda uzlaştırma prosedürü başlatılması talebiyle Telekomünikasyon Kurumu'na başvuru yapmış olmaları nedeniyle bu aşamada Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında önaraştırma ya da doğrudan soruşturma açılmasına gerek olmadığı, bununla birlikte Türk Telekom tarifelerinin her halukarda yıkıcı olup olmadığına incelenebileceği, ancak sorunun temel olarak Türk Telekom tarifelerinin düşüklüğünden değil, arabağlantı ücretinin
- 60 yüksekliğinden kaynaklanması nedeniyle esas olanın arabağlantı ücretlerinin maliyetlerle açıklanabilecek makul seviyelere çekilmesi gerektiği yönündeki Rekabet Kurulu görüşünün –Rapor muhteviyatı ile birlikte- Telekomünikasyon Kurumu'na iletilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir.

I- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Konu ile ilgili mevzuat

UMTH hizmetinin verilebilmesi Türk Telekom ile işletmeciler arasında arabağlantı anlaşmalarının yapılmasına bağlıdır¹. Arabağlantıya ilişkin düzenlemeler aşağıda yer verilen 406 sayılı Kanun'un 10. maddesinde yer almaktadır.

- 70 *“Bütün işletmecilerin ve kişisel telekomünikasyon tesislerini kullananların ara bağlantı talepleri, ilgili mevzuatta belirlenen haller saklı kalmak üzere, ara bağlantı sağlama yükümlülüğü olan işletmeciler tarafından karşılanır. Ara bağlantı sağlama yükümlülüğü olan işletmeciler, bu maddeye dayanarak çıkarılacak yönetmelik çerçevesinde Kurum tarafından belirlenir. Ancak, Türk Telekom her halde ara bağlantı sağlama görev ve yükümlülüğüne tabidir. Kurum tarafından ara bağlantı sağlama yükümlülüğü getirilen işletmeciler ve Türk Telekom “ara bağlantı yükümlüsü” olarak anılır.*

- 80 *... Ara bağlantı sağlanmasına ilişkin teknik olarak imkân dahilinde olan ve ekonomik olarak orantısız maliyetler ihtiva etmeyen talepler, makul ve haklı sebepler saklı kalmak üzere kabul edilir.*

*...
Şebekeler arasında ara bağlantı sağlanmasına yönelik olarak işletmeciler arasında yapılacak anlaşmalar, bu Kanuna ve ilgili diğer mevzuata uygun olarak taraflar arasında imzalanır ve gerekli teknik hükümleri, koşulları ve ücretleri de ihtiva eder. Bu tür tüm anlaşmalar ile bunların ekleri ve değişikliklerinin bir tasdikli sureti Kurum'a sunulur.*

- 90 *... Ara bağlantı anlaşması ilk talepten itibaren azami üç ay içerisinde sonuçlandırılmadığı takdirde, Kurum, ara bağlantı talep eden tarafın başvurusu halinde, kamu menfaati gözetilerek belirleyeceği esaslar çerçevesinde taraflar*

¹ Bu durumun istisnası ISDN PRI hatlarının üzerinden yapılan görüşmelerdir.

arasında uzlaştırma prosedürü işletir ve kamu menfaati açısından makul ve gerekli gördüğü diğer tedbirleri alabilir.

Kurum'un bu prosedürü başlatmasından itibaren Kurum tarafından bir dört hafta daha uzatılabilecek olan altı haftalık bir süre içinde tarafların bir anlaşmaya varamamaları halinde, Kurum bu ara bağlantı anlaşması için uygun gördüğü hüküm, koşul ve ücretleri belirlemeye yetkilidir. Bu hüküm, koşul ve ücretler, taraflar aksini kararlaştırmadıkça veya kararlaştırılıncaya kadar geçerli olur.

100

...

Kurum; ilgili işletmecilerin, uygun olduğu ölçüde kendi standart hüküm ve şartları içine dahil edebilecekleri, standart ara bağlantı referans ücret tarifeleri yayınlar ve gerektiğinde bunları değiştirir. Kurum; bu maddenin uygulanma esaslarını ve standart referans tarifeleri, ara bağlantı ve roaming anlaşmalarının tabi olduğu ayrıntıları gösteren yönetmelikler çıkarır ve standart referans tarifeleri, şebeke ara bağlantıları ve roaming ile ilgili anlaşmaların telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesinde ve altyapının işletiminde serbest rekabeti engelleyici sonuçlara yol açmayacak tedbirleri alır, gerektiğinde 7.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Rekabet Kurumuna başvurabilir.”

110 Arabağlantıya ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin yapıldığı ikincil mevzuat Telekomünikasyon Kurumu tarafından hazırlanarak 23.5.2003 tarih ve 25116 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği”dir.

Yönetmelik kapsamında getirilen yükümlülükler;

- Potansiyel olarak tüm işletmecilere ve
- Etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmecilere

getirilen yükümlülükler olarak ikiye ayrılmaktadır.

Potansiyel olarak tüm işletmecilere getirilen yükümlülükler; tesis paylaşımı, numara taşınabilirliği, taşıyıcı seçimi ve sözleşmelerin aleniyetidir.

120 Etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere² getirilen yükümlülükler ise; ayırım gözetmeme, ortak yerleşim, referans erişim ve arabağlantı teklifi hazırlama, hesap ayırımı, raporlama ve tarifelerin maliyet bazlı olması ile ilgilidir.

Yönetmeliğin “Erişim ve Arabağlantı Tarifeleri” başlıklı 16. maddesinde;

“İşletmeciler tarifelerini bu Yönetmelikte yer alan ilkeleri göz önüne alarak serbestçe belirlerler. Etkin piyasa gücüne sahip işletmeciler ve Türk Telekom erişim ve arabağlantı tarifelerini maliyet esaslı olarak belirlemekle yükümlüdürler. Kurum tarafından arabağlantı sağlama yükümlülüğü getirilen diğer işletmeciler de arabağlantı tarifelerini maliyet esaslı belirlerler. Kurum, söz konusu işletmecilerden erişim ve arabağlantı tarifelerinin maliyet esaslı belirlendiğinin ispatlanmasını talep edebilir.

² Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmecilerin Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ’e göre, EPG, ilgili telekomünikasyon pazarında; bir veya birden fazla teşebbüsün diğer işletmeci ve kullanıcılara sunduğu hizmetlerin alım ya da satım fiyatını, arz ya da talep miktarını, piyasa şartlarını, telekomünikasyon hizmetlerini vermek için kullanılan ana telekomünikasyon şebekesi unsurlarını ve kullanıcılara erişimi kontrol etme gibi ekonomik parametreleri etkileyebilme gücünü ifade etmektedir.

130

Kurum, tarifelerin maliyet esaslı belirlenmediğine karar vermesi halinde tarifeleri maliyet esasına göre belirler. Kurum, tarifeleri maliyet esasına göre belirleyinceye kadar diğer ülke uygulamalarını uygun olduğu ölçüde dikkate alarak tarifelere üst sınır koyabilir. Kurumun belirlediği tarifeler bağlayıcıdır...”

ifadeleri bulunmaktadır. “Sözleşme Serbestisi” başlıklı 20. maddesinde ise;

“...İşletmeciler, arabağlantı da dahil olmak üzere erişimin hüküm ve koşullarını ilgili mevzuata, görev ve imtiyaz sözleşmelerine, telekomünikasyon ruhsatı, genel izin ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak kaydıyla kendi aralarında müzakere ederek serbestçe belirlerler...”

ifadeleri yer almaktadır.

140

Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin “Uzlaşmazlıkların Çözümü” başlıklı bölümünde aşağıdaki hükümlere yer verilmektedir.

“ Uzlaşmazlıkların Çözümü

Madde 21 - İlgili işletmecilerin, arabağlantı da dahil olmak üzere erişim talebinden itibaren azami üç ay içerisinde anlaşma sağlayamamaları halinde, taraflardan herhangi biri Kurumdan uzlaştırma prosedürü işletmesini talep edebilir.

150

... Kurum tarafından uzlaştırma prosedürünün başlatılmasından itibaren, tarafların aralarında anlaşmaya varmaları için altı hafta süreleri vardır. Kurum, gerekli gördüğü hallerde, bu süreyi dört hafta uzatabilir.

Uzlaştırma prosedürünün başlatılmasını müteakip bu maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen süreler zarfında taraflar arasında anlaşma sağlanamaması halinde Kurum, anlaşma için uygun gördüğü ve işletmeciler için bağlayıcı olan hüküm, koşul ve ücretleri belirlemeye yetkilidir.

160

... Kurum, uzlaştırma prosedürü işletirken, geçici ücretin belirlenmesi dahil, kamu yararının gerektirdiği her türlü tedbiri alır. İşletmeciler, geçici ücret dahil, Kurum tarafından alınacak tedbirlere uymakla yükümlüdürler. Kurum, geçici ücreti belirlerken, daha önce uygulanmakta olan ücretleri veya bu Yönetmeliğin 16 ve 17 nci maddelerini dikkate alır.

İşletmeciler, Kurum tarafından nihai ücretin belirlenmesinden sonra, geriye dönük olarak bu ücret üzerinden mahsuplaşır. Kurumun belirlediği hüküm, koşul ve ücretler, tarafların aralarında bu Yönetmeliğe ve diğer ilgili mevzuata uygun olarak aksini kararlaştırmaları halinde yürürlükten kalkar.”

I.2. Değerlendirme

170

Arabağlantı ücretleri uzun mesafe telefon işletmeciliği (UMTH) faaliyetinde bulunacak teşebbüslerin en önemli maliyet kalemlerinden birisini oluşturmaktadır. Şikayet dilekçesinde Türk Telekom'un nihai kullanıcılar için yaptığı indirimi, hizmetin üretilmesi için kullanılan altyapı hizmetlerine yansıtmadığı dolayısıyla arabağlantı hizmeti için yüksek ücretler talep edildiği dile getirilmektedir.

Türk Telekom'un rakip işletmecilerin kullandığı altyapıyı kullanarak nihai kullanıcılara hizmet sunması ve talep ettiği arabağlantı ücretlerinin aynı zamanda rakibi olan işletmecilerin en önemli maliyet unsuru olması, tarifeler ile arabağlantı ücretlerinin birlikte değerlendirilmesini gerekli kılmıştır. Bu anlamda Raportörlerce

04-66/956-232

180 hazırlanan İlk İnceleme Raporu'nda konu fiyat sıkıştırması³ kavramı başlığı altında detaylı bir biçimde incelenmiş ve konuyla ilgili çözümler yapılmıştır.

Bu anlamda İlk İnceleme Raporu'nda Türk Telekom tarifeleri ile UMTH işletmecilerinin karşılaçıkları *tahmini* maliyetlerin (dakika başına olmak üzere çağrı başlatma, çağrı sonlandırma, kiralık devre vb. maliyetleri) karşılaştırılması yapılmıştır. Bu hesaplamaların amacı, Türk Telekom tarifeleri ile UMTH işletmecilerinin maliyetlerinin karşılaştırılmasını yapmak ve buradan hareketle rekabet hukuku anlamında bir ihlalin bulunup bulunmadığının tespit edilmesine çalışılmasıdır.

190 Ancak, Rekabet Kurumuna yapılan başvuru esnasında belirsiz olan referans arabağlantı tarifesi Telekomünikasyon Kurumu tarafından, Rekabet Kurumu'nun İlk İnceleme sürecinde açıklanmış ve işletmeciler, arabağlantı ücretinin tespiti konusunda uzlaştırma sürecinin başlatılması talebiyle Telekomünikasyon Kurumu'na başvuru yapmışlardır.

Bilindiği gibi Türk Telekom ile işletmeciler arasında arabağlantı ücreti konusunda yaşanacak anlaşmazlık sonucunda taraflardan herhangi birisinin başvurusu

³ Fiyat sıkıştırması kavramının Avrupa Komisyonu düzenlemelerinde [*Notice on the application of the competition rules to access agreements in the telecommunications sector, Framework, relevant markets and principles (98/c 265 /02)*] iki tanımı bulunmaktadır. Buna göre;

- Hakim durumda bulunan firma, kendisinin de kullandığı hizmetler için alt pazarda rakiplerine sunduğu ücretler üzerinden rekabetçi pazarlarda kar sağlayamıyor ise, ya da
- Hakim durumdaki firmanın rakiplerine sunduğu erişim fiyatları ile hakim durumdaki firmanın rekabetçi pazarda kullanıcılara sunduğu fiyatlar arasındaki marjın, etkin bir rakibin rekabetçi pazarda normal kar sağlaması için yeterli olmaması hallerinde

fiyat sıkıştırması kavramından bahsedilebilir.

İlk durumda hakim durumdaki firma rekabetçi pazardaki zararını, alt pazarda rakiplerine sunduğu yüksek fiyatların içine saklamaktadır. Bu durumun tespiti bakımından firmalara hem gelirlerin hem de maliyetlerin ayrıştırılması (hesap ayrımı) yükümlülükleri getirilmektedir. Ancak hesap ayrımı zorunluluğu, fiyat sıkıştırması gibi kötüye kullanıcı eylemleri önlemekten ziyade tespitini kolaylaştırmak bakımından önem kazanmaktadır.

İkinci tanımda yer alan etkin bir firmanın normal kar kavramının ne olması gerektiği yönünde Komisyon düzenlemesinde açıklayıcı ifadeler yer almamaktadır. Bu durumda konu her bir olayın kendine has özellikleri dikkate alınarak incelenmelidir.

İnceleme konusu olayda;

- Türk Telekom'un rakiplerine sunduğu çağrı başlatma ve çağrı sonlandırma hizmetleri (arabağlantı hizmeti) fiyatları toplamının, Türk Telekom'un kullanıcılara sunduğu nihai fiyatların üzerinde olması veya,
- Türk Telekom'un rakiplerine sunduğu çağrı başlatma ve çağrı sonlandırma hizmetleri (arabağlantı hizmeti) fiyatları toplamı ile Türk Telekom'un kullanıcılara sunduğu nihai fiyatlar arasındaki farkın, rekabetçi pazarda etkin bir rakibin normal kar sağlaması için yeterli olmaması

durumları Raportörlerce İlk İnceleme Raporu'nda değerlendirilmiştir.

04-66/956-232

üzerine 406 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca Telekomünikasyon Kurumu nezdinde gerçekleştirilecek uzlaştırma süreci çerçevesinde söz konusu ücret tespit edilecektir. Halihazırda da işletmecilerin başvurusu üzerine başlatılan söz konusu uzlaştırma sürecinin devam ettiği Telekomünikasyon Kurumu tarafından Kurumumuza gönderilen yazıda da dile getirilmiştir.

- 200 Bu anlamda rekabeti engelleyebilecek olası durumların, söz konusu uzlaştırma süreci ile bertaraf edilebileceği düşünüldüğünde, konu hakkında önaraştırma veya soruşturma açılmasına gerek görülmemiştir.

J- SONUÇ

Düzenlenen rapora, toplanan delillere ve incelenen dosya kapsamına göre;

- 210 Rekabet Kurumu'na yapılan başvuru esnasında belirsiz olan referans arabağlantı tarifisinin Telekomünikasyon Kurumu tarafından, Rekabet Kurumu'nun ilk inceleme sürecinde açıklanmış olması ve benzer şekilde işletmecilerin arabağlantı ücretinin tespiti konusunda uzlaştırma prosedürü başlatılması talebiyle Telekomünikasyon Kurumu'na başvuru yapmış olmaları nedenleriyle, işletmeciler bakımından oluşabilecek rekabetçi zararların ortaya çıkmasının önlenebileceğine, bu anlamda şu aşamada Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında önaraştırma yapılmasına ya da doğrudan soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.