

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2013-2-48 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 13-69/938-398
Karar Tarihi : 05.12.2013

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Doç. Dr. Aydın ÇELEN, Hatice YAVUZ, Cemile YÜKSEK

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş.
Esentepe Mah. Salih Tozan Sok. Karamancılar İş Merkezi
No:18 Şişli/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Esentepe Mah. Salih Kozan Sok. Karamancılar İş Merkezi
D Blok No:16 Şişli/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin TT-VPN hizmetine ilişkin uygulamaları yoluyla kiralık devre ve benzeri hizmetler pazarında rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiası.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 04.07.2013 tarih ve 4067 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 23.09.2013 tarih ve 2013-2-48/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 03.10.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 13-56/790-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 29.11.2013 tarih ve 2013-2-48/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)'nin VPN hizmetinin sunumunda müşterilerinden cihaz ve bağlantı ücreti almayarak düşük veya negatif kâr marjlarıyla VPN hizmeti sağladığı, ayrıca VPN hizmetinin sunumunda en uygun teknoloji olduğu iddia edilen Metro Ethernet ürünün toptan seviyede alternatif işletmecilere minimum 5 Mbps'ten erişime açıldığı, ancak TT-VPN hizmetinin sunumunda 1 Mbps'lik Metro Ethernet teknolojisinin kullanıldığı, böylece Türk Telekom'un TT-VPN hizmeti için kullandığı girdiyi aynı koşullarla alternatif işletmecilerin erişimine açmayarak rakiplerinin maliyetlerini yükselttiği iddia edilmektedir.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; anılan teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Başvurudaki İddialar

- (5) Başvuruda;
 - Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (SUPERONLINE)'nin, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) tarafından "veri erişim hizmetleri (kiralık devre ve benzeri iletim ve haberleşme hizmetleri)" alanında yetkilendirilmiş bir işletmeci olduğu,

bu kapsamda perakende seviyede bireysel ve kurumsal abonelere ses, data ve görüntü alanında iletişim hizmetinin sunumunu yaptığı,

- Perakende seviyede kiralık devre ve benzeri hizmetlerin sunumu için ülke sathına yayılmış bir fiziki elektronik haberleşme şebekesine (bakır, fiber, vb.) sahip olunmasının ya da mevcut erişim düzenlemeleri çerçevesinde Türk Telekom'un sunmakta olduğu toptan seviyedeki hizmetlerden yararlanılmasının gerektiği,
- Elektronik haberleşme şebekesinin iletim ve erişim şebekeleri olmak üzere iki farklı altyapıdan oluştuğu, müşteriye doğrudan temas eden yerel ağlar olan erişim şebekesinin kurulum maliyetinin iletim şebekesinin (yerel ağlardan başlayan trafiğin uzak mesafeler arasında iletimini sağlayan altyapı) kurulum maliyetinden daha yüksek olduğu, bu nedenle orta ve kısa vadede alternatif işletmecilerin erişim şebekesini tekrar etmesinin mümkün olmadığı, iletim hizmetlerine yönelik yapılan yatırımların ise yerleşik işletmecinin altyapısı ile rekabet edebilir seviyede olmadığı,
- Kiralık devre ve benzeri iletim hizmetlerinin, erişim ve iletim şebekelerinin birlikte kullanılarak sunulan hizmetler olması nedeniyle Türk Telekom'un ilgili hizmetin sunumunda rakiplerine göre önemli avantajı bulunduğu, Türk Telekom'un BTK tarafından "Toptan ve Perakende Kiralık Devre Hizmetlerine İlişkin Pazar Analizi" kapsamında "toptan ve perakende seviyede ülke genelinde sunulan kiralık devre taşıma ve sonlandırma" pazarlarında Etkin Pazar Gücü (EPG)'ne sahip olduğunun ilan edildiği,
- Türk Telekom'un sunduğu VPN (Virtual Private Network–sanal özel ağ) hizmetinin (TT-VPN) yukarıda bahsedilen pazar analizi kapsamına alınmadığı, dolayısıyla Türk Telekom'un VPN hizmetinin şartlarını serbestçe belirlediği,
- TT-VPN'in çoklu protokol etiket bağlaşması (MPLS) altyapısına dayalı olarak farklı noktalar arasında hızlı ve güvenli bağlantı sağlayan kiralık devre benzeri bir hizmet olduğu,
- VPN hizmetinin talep edilen bant genişliğine ve erişimde kullanılan altyapının (fiber, bakır) niteliğine göre farklı teknolojiler (xDSL, Frame Relay, Metro Ethernet vb.) ile sunulabilmesi mümkün iken TT-VPN hizmetinin sunumunda, yaygın olarak fiber altyapı üzerinden Metro Ethernet teknolojisinin kullanıldığı,
- BTK tarafından yapılan pazar analizinde geleneksel kiralık devreler ile noktadan noktaya erişim sağlamaya olanak veren diğer teknolojilerin (ATM, Frame Relay, ADSL, Metro Ethernet, Fiberlink, G.SHDSL ve Ekotünel) karşılaştırıldığı ve ATM, Frame Relay ve ADSL teknolojilerinin kiralık devre hizmetleri ile ikame olmadığı, buna karşın Metro Ethernet, Fiberlink, G.SHDSL teknolojilerinin belirli seviyeye kadar ikame oldukları sonucuna varıldığı, VPN'in ise ilgili piyasa kapsamına alınmadığı,
- Pazar analizi kapsamında BTK'ya gönderilen görüşte, kapasite, güvenlik, noktadan çok noktaya iletim sağlama, tahsisli olma gibi nitelikleri nedeniyle VPN hizmetinin kiralık devre hizmetleri üzerinde rekabetçi baskı yarattığı, bu nedenle VPN'in de ilgili pazar kapsamına alınması gerektiğinin belirtildiği,
- Türk Telekom'un 2012 yılsonu itibariyle kiralık devre taşıma pazarındaki abonelerin (.....) hizmet verdiği, kiralık devrelerin ise (.....) sunduğu, ilgili hizmetin sunumunda elde ettiği toplam gelirin pazarın toplam gelirinin (.....)

olduğu,

- BTK tarafından VPN'in ilgili pazar kapsamına alınmaması nedeniyle TT-VPN ile ilgili verilere ulaşılamadığı, buna karşın Türk Telekom'un 2012 yılı faaliyet raporu referans alınarak Türk Telekom'un müşterilerini çok hızlı ve yoğun bir şekilde TT-VPN altyapısına geçirdiği, müşterilerin uzun süreli taahhütler (3-5 sene) verdiği, bu nedenle Türk Telekom'un kiralık devre ve benzeri hizmetler pazarında tekel duruma geleceği

belirtilmiştir. Ayrıca başvuruda;

- SUPERONLINE'in sahip olduğu erişim şebekesinin sınırlı olması nedeniyle TT-VPN benzeri bir hizmet sunumu için Türk Telekom'dan erişim altyapısı temininin gerekli ve TT-VPN hizmetinin sunumu için en uygun teknolojinin Metro Ethernet olduğu,
- Türk Telekom ile rekabet edilebilmesi için VPN hizmetinin sunumunda girdi olarak kullanılan Metro Ethernet tarifeleri ile perakende hizmet niteliğindeki TT-VPN tarifeleri arasından uygun bir marjın bulunması gerektiği,
- VPN hizmetinin sunumunda cihaz maliyetleri, MPLS şebekesinin kurulum ve işletim maliyetleri, operasyonel maliyetler oluşmakla birlikte, sunulan değerlendirmede bu maliyetlerin dikkate alınmadığı, Metro Ethernet tarifesine ilişkin devre hazırlama ve aylık kira ücretlerinin göz önünde bulundurulduğu, BTK tarafından onaylanan Türk Telekom Metro Ethernet teknolojisine ilişkin devre hazırlama ücretinin 20,30 TL olduğu¹
- Varlık noktalarında (POP) hizmet sunulan müşteri sayısı ve kapasite ihtiyacına bağlı olarak POP noktalarında yüksek kapasiteli Metro Ethernet temin edilerek, elde edilen kapasitenin müşteriler arasında paylaştırıldığı, böylece ortalama maliyetlerin düşürülebildiği,
- VPN hizmetinin sunumu için gerekli noktaların POP noktasında bulunması durumunda aylık kira ücretinin başvuruda yer verilen şehir içi tarifesi üzerinden, ilgili bölge-şehirden POP noktası bulunmaması durumunda ise şehirlerarası tarife üzerinden ücretlendirildiği,
- SUPERONLINE'in (.....) ilde POP noktası bulunduğu ve Türk Telekom'un her şehirde bulunan varlık noktalarını ikame edebilecek altyapısının bulunmadığı,
- Toptan seviyede alternatif işletmecilere sunulan Metro Ethernet tarifesinin 5 Mbps'ten başladığı, ancak Türk Telekom tarafından perakende seviyede sunulan TT-VPN ürününde girdi olarak 1 Mbps'lik Metro Ethernet teknolojisinin kullanıldığı,
- Böylece, yerleşik işletmeci konumunda olan ve zorunlu unsur niteliğindeki altyapıya sahip bulunan Türk Telekom'un, perakende seviyede sunduğu hizmetler için kullandığı girdileri aynı koşullarla alternatif işletmecilerin erişimine açmayarak rakiplerinin maliyetlerini sanal bir şekilde yükselttiği,
- Türk Telekom tarafından (.....) sunulan fiyat teklifinin bahsedilen fiyatlama davranışına örnek olabileceği; buna göre, (.....) 5 Mbps'ten düşük kapasiteler için KDV ve ÖTV dahil aylık toplam (.....) teklif verildiği, 24 ay kullanım taahhüdü karşılığında (.....)TL bağlantı ücreti ve uç cihazlarının Türk Telekom

¹ Devre hazırlama ücreti, devre bağlantısının her iki ucu için ayrı ayrı alınmaktadır, dolayısıyla her bir devre için %18 KDV ve %15 ÖİV hariç olmak üzere 40,60 TL maliyet oluşmaktadır.

tarafından ücretsiz karşılandığı, ayrıca genel yönetim gideri, pazarlama gideri ve diğer operasyonel maliyetlerin de müşteriye yansıtılmadığının düşünüldüğü,

- Söz konusu fiyat teklifinin referans alınarak, SUPERONLINE'ın katlanması gereken maliyet ile Türk Telekom'un fiyat teklifinin kıyaslanabileceği,
- Bu çerçevede, ilgili teklifin SUPERONLINE tarafından sunulduğu varsayımı altında, hizmetin sunumu için (.....) ile (.....) dolar seviyesinde cihaz yatırımı yapılması, lokasyon için Türk Telekom'a fiber altyapı kurulum bedeli ödenmesi gerektiği, ayrıca devrenin kurulumu için hizmet bedeli tahsil edileceği,
- Hizmet sunumunda oluşabilecek diğer maliyet kaleminin MPLS şebekesinin kurulum ve işletim maliyeti olduğu, ilgili maliyet tutarının net olarak öngörülemediği,
- Dosyada yer verilen, SUPERONLINE tarafından ilgili teşebbüse sunulabilecek fiyat teklifine ilişkin hesaplama çerçevesinde; VPN hizmetinin sunumunda veri gönderimi ve veri alımı olmak üzere her bir uç için toptan seviyede aylık Metro Ethernet bedelinin Türk Telekom'a ödenmesi gerektiği, varsayımsal örnekte tek uç için Türk Telekom'un Metro Ethernet tarifesinden yararlanılması halinde oluşacak maliyet büyüklüğünün hesaplandığı, bu bakımdan fiber bağlantı ücreti, cihazların maliyeti ve MPLS şebekesi işletim maliyeti katılmadan oluşan KDV hariç maliyet büyüklüğünün ((.....)), Türk Telekom'un KDV ve ÖİV dahil teklifinin çok üzerinde olduğu,

ifade edilerek, gereğinin yapılması talep edilmektedir. Bu çerçevede konuyla ilgili olarak, Türk Telekom, SUPERONLINE, Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş.(Vodafone Net İletişim), İşnet Elektronik Bilgi Üretim ve Dağıtım Tic. ve İletişim Hizm. A.Ş. (İŞNET) ve MTCTR Memorex Telekomünikasyon San. ve Tic. Ltd. Şti. (MEMOREX)'den bilgi talep edilmiştir.

I.2. BTK Görüşü

- (6) Başvuru konusuna ilişkin olarak, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (EHK)'nin 7. maddesinin, 2. fıkrası uyarınca BTK'dan talep edilen görüş 27.08.2013 tarih ve 6151 sayılı yazı ile Rekabet Kurumu kayıtlarına intikal etmiştir. Görüşte;
- Toptan ve Perakende Kiralık Devre Pazarı Analizi'ne ilişkin olarak alınan 12.04.2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/189 sayılı BTK kararı ile onaylanan "Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi Nihai Dokümanı"nda "VPN hizmetlerinin isteğe bağlı anahtarlama ve yönlendirme özelliğinin olması ve genellikle noktadan çok noktaya, çok noktadan çok noktaya bağlantı/arz içermesi nedeniyle ilgili pazar kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği düşünülmektedir." ifadesine yer verildiği,
 - Bu kapsamda VPN hizmetinin bahsi geçen BTK kararı ile onaylanan toptan ve perakende kiralık devrelere ilişkin ilgili pazar tanımına dahil olmadığı ve anılan pazar analizi neticesinde Türk Telekom'a getirilen yükümlülüklerin de VPN hizmeti sunumunu kapsamadığı,
 - Diğer taraftan, 01.03.2010 tarihli ve 2010/DK-07/130 BTK kararı ile TT-VPN (VPN) hizmetinin, 07.01.2010 tarihli ve 2010/DK-10/182 sayılı BTK kararı ile Türk Telekom'un EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlendiği; perakende kiralık devrelere ilişkin ilgili pazarın ve 07.01.2010 tarihli ve 2010/DK-10/193 sayılı karar ile Türk Telekom'un EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlendiği, toptan kiralık devrelere ilişkin ilgili pazarın kapsamında yer almadığı ve adı geçen işletmeciye

anılan pazar analizleri neticesinde getirilen yükümlülüklerin TT-VPN hizmetini kapsamadığı göz önünde bulundurularak, TT-VPN hizmetine ilişkin olarak Türk Telekom tarafından yapılacak tarife ve kampanya tekliflerinin, söz konusu tarife ve kampanyaların yürürlüğe girmesi öncesinde BTK'ya bilgi olarak sunulması kaydıyla onaylanmasına gerek olmadığına karar verildiği,

- Müteakiben, Türk Telekom tarafından BTK'ya 04.01.2012 tarihinde, TT-VPN hizmetinin toptan düzeyde sunulmaması ve perakende indirim koşullarının revize edilmesine yönelik yapılan başvuruya ilişkin olarak Türk Telekom'a, 01.03.2010 tarihli ve 2010/DK-07/130 sayılı kararda belirtilen hususlar hatırlatılarak TT-VPN hizmetinin sunumunda 05.11.2008 tarih ve 5809 sayılı EHK'nın 'ilkeler' başlıklı 4. maddesinin ayırım gözetmemeye ilişkin 4. fıkrası başta olmak üzere ilgili mevzuat hükümlerinin göz önünde bulundurulması hususlarının iletildiği,
- Bu çerçevede Türk Telekom tarafından sunulan VPN hizmetine ilişkin tarife ve kampanyaların BTK onayına tabi olmadığı,
- VPN hizmetinin sunumunda farklı erişim teknolojilerinin (G.SHDSL, ATM, Frame Relay, Metro Ethernet vb.) kullanılabilirdiği, söz konusu hizmetin Metro Ethernet erişim teknolojisi üzerinden sunum zorunluluğunun bulunmadığı,
- Diğer taraftan, Türk Telekom'un EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlendiği pazarlar kapsamında yer almayan VPN hizmetine yönelik olarak Türk Telekom'a getirilmiş bir erişim sağlama yükümlülüğü bulunmadığından söz konusu hizmetin Türk Telekom tarafından ticari olarak sunulduğu,
- SUPERONLINE tarafından yapılan başvurudaki açıklamalarda, VPN hizmetinin kiralık devre benzeri bir hizmet olduğunun ifade edildiği, perakende seviyede TT-VPN hizmeti benzeri bir hizmeti sunabilmeleri için en uygun teknoloji olarak öne sürdükleri Metro Ethernet hizmetinin toptan tarifesinin Türk Telekom tarafından uygun bir marj bırakılarak sunulması gerektiğinin belirtildiği,
- Bu çerçevede yapılacak değerlendirmede, öncelikle kiralık devre hizmeti ile VPN hizmetinin birbirinden ayrılması gerektiği,
- Her ne kadar iki hizmet de veri transferi için kullanılıyor olsa da 12.04.2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/189 sayılı BTK kararı ile onaylanan "Toptan ve Perakende Kiralık Devreler Pazar Analizi Nihai Dokümanı"nda yapılan tespit ve değerlendirmeler sonrasında VPN hizmetinin noktadan çok noktaya bağlantı içermesi nedeni ile kiralık devre olarak değerlendirilmemesi gerektiğinin ifade edildiği,
- Ayrıca, diğer ülke uygulamalarına bakıldığında da VPN hizmetini düzenleyen bir ülkenin bulunmadığı,
- Diğer taraftan, VPN hizmetinin Metro Ethernet teknolojisi üzerinden sunum zorunluluğunun bulunmadığı; ilgili hizmetin ATM, FR, G.SHDSL, Fiberlink vb. erişim teknolojileri üzerinden de sunulabilirdiği,
- Alternatif teknolojiler üzerinden daha düşük hızlarda (128 Kbit/sn'den başlayan) kiralık devre hizmetinin hâlihazırda Türk Telekom tarafından sunulduğu, başka bir deyişle, son kullanıcı tarafında oluşan trafiklerin küçük kapasiteli devrelerle trafik toplama noktalarına getirilerek, toplama noktaları arasında yüksek kapasiteli devrelerle trafiğin taşınmasının mümkün olduğu,
- Ayrıca, alternatif işletmecilerin Veri Akış Erişimi (VAE) yöntemi ile Türk Telekom'dan 256 Kbit/sn'den başlayan hızlarda veri hizmeti alabilmelerinin mümkün olduğu, benzer şekilde, alternatif işletmecilerin söz konusu düşük hızlı veri iletimini fiber şebeke üzerinden 256 Kbit/sn'den başlayan hızlarda Türk Telekom tarafından sunulan Fiberlink hizmeti ile de alma imkânlarının bulunduğu,
- Bu kapsamda farklı teknolojilerle farklı noktalardan iletilen trafiğin 5 Mbps altı

hızlarda dağıtımını sağlayacak şekilde toplanması ve sonlandırılması şeklinde, alternatif işletmeciler tarafından çok noktadan çok noktaya veya noktadan çok noktaya VPN hizmetinin sunulmasının mümkün olduğu

ifade edilmektedir.

I.3. İlgili Pazar

I.3.1. İlgili Ürün Pazarı

- (7) Bu değerlendirme kapsamında, başvuru konusu VPN hizmeti ile kiralık devre ve benzeri hizmetlerin nitelikleri tanımlanarak, ilgili ürünlerin aynı pazarda olup olmadığı incelenmiştir.
- (8) Veri erişim hizmeti niteliğinde olan VPN ile geleneksel kiralık devre ve diğer kiralık devreler (ATM, Frame Relay, Metro Ethernet, ADSL vb. teknolojiler kullanılarak oluşturulan kiralık devreler) coğrafi olarak uzak olan noktalar arasında data ve sesin transmisionunu sağlayan şebekelerdir.
- (9) Kiralık devre ve benzeri şebekelerde noktadan noktaya bağlantı hizmeti verilmekte iken VPN hizmetinde çok noktadan çok noktaya erişim sağlanabilmektedir. Bu nedenle, kiralık devre ve benzeri şebekelerde tanımlanan hat kullanıcıya tahsisli olmaktadır. VPN hizmetinde ise her kullanıcı için bir VPN bulutu oluşturulmakta ve bu buluta kullanıcıya ait uç bağlantılar tanımlanmaktadır. VPN hizmetinde son kullanıcının talebine göre verilerin iletilebileceği farklı varış noktaları seçilebileceği için isteğe bağlı anahtarlama ve yönlendirme yapılabilmektedir.
- (10) Kiralık devre ve benzeri hizmetlerde bağlantı yapılacak her bir uç için aynı erişim teknolojisinin kullanılması gerekmektedir. VPN hizmetinde ise, bağlantı yapılacak noktalar farklı erişim türleriyle (ADSL, Metro Ethernet, ATM, Frame Relay vb.) tanımlanabilmektedir. VPN hizmetinde kullanıcı uçları, farklı erişim türleriyle tesis edilen bağlantılar aracılığıyla IP/MPLS omurgası üzerinde kullanıcı için oluşturan VPN bulutuna ulaştırılır. Böylece, yerleşik işletmeciden kiralık devre, ADSL, ATM, Metro Ethernet gibi bağlantı ürünleriyle veya VAE yöntemiyle erişim hizmeti alan işletmeciler, müşterilerini bu bağlantılarla kendilerine ait MPLS şebekesine taşıyarak VPN hizmeti verebilmektedir. İlgili erişim teknolojileri, kullanılan altyapıya ve kapasite ihtiyacına göre farklılaşmaktadır.
- (11) Kiralık devre ve benzeri hizmetler, diğer işletmeciler tarafından kendi altyapılarının kurulumu ve elektronik haberleşme hizmetlerinin üçüncü kişilere sunumu (toptan) için talep edilebildiği gibi, müşteri tarafından da kendi gereksinimlerinin karşılanması amacıyla (perakende) talep edilebilmektedir. Bu kapsamda, ilgili hizmetler müşterilerin kullanım amaçlarına göre toptan ve perakende olarak ayrıştırılmaktadır.
- (12) Türk Telekom, TT-VPN hizmetinin sunumuna 2009 yılında başladığını, VPN hizmetinin toptan ve perakende düzeyde piyasa sunulduğunu, ancak yürürlükte kaldığı üç yıl boyunca toptan seviyede alıcısının olmaması nedeniyle BTK'ya yapılan başvuru sonucunda BTK tarafından, ilgili hizmetin toptan seviyede sunumunun kaldırıldığını belirtmiştir. Bu kapsamda, VPN hizmetinin toptan pazarda sunumu yapılmamaktadır.
- (13) Perakende seviyede kiralık devre ve benzeri hizmetlerin sunumu için ülke sathına yayılmış fiziki elektronik haberleşme şebekesine sahip olunması ya da mevcut erişim düzenlemeleri çerçevesinde Türk Telekom'un sunmuş olduğu toptan seviyedeki hizmetlerden yararlanılması gerekmektedir.

- (14) Türk Telekom'un fiyatlandırma davranışının, rekabet hukuku literatüründe fiyat sıkıştırması olarak adlandırılan ihlal kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Fiyat sıkıştırması yoluyla hâkim durumun kötüye kullanıldığından bahsedebilmek için gerekli olan şartlardan biri, dikey bütünleşik firmanın alt pazarda rekabet edebilmek için gerekli olan girdi bakımından üst pazarda hâkim durumda olmasıdır. Bu çerçevede, dosya bakımından toptan pazara ilişkin ilgili ürün pazarının belirlenmesi yeterli görülmüş, perakende pazarda ilgili ürün pazarı tespit edilmemiştir.
- (15) Kiralık devre ve benzeri hizmetler hem toptan hem de perakende nitelikte ürünler iken geleneksel kiralık devre ve ATM, Metro Ethernet, Frame Relay, ADSL gibi bağlantı ürünleriyle oluşturulan VPN hizmeti ise perakende nitelikte bir üründür. Bu kapsamda, toptan seviyede ilgili ürün pazarının belirlenmesinde önemli olan husus geleneksel kiralık devre ve diğer kiralık devrelerin aynı pazarda olup olmadığını belirlemektir. Ayrıca, kullanılan altyapıya göre ilgili teknolojilerin farklılaştırılması gerekliliği de incelenmelidir. VPN hizmetinin sunumunda en uygun teknoloji olduğu iddia edilen Metro Ethernet ürünün toptan seviyede alternatif işletmecilere minimum 5 Mbps'ten erişime açıldığı, ancak TT-VPN hizmetinin sunumunda 1 Mbps'lik Metro Ethernet teknolojisinin kullanıldığı, böylece Türk Telekom'un TT-VPN hizmeti için kullandığı girdiyi aynı koşullarla alternatif işletmecilerin erişimine açmayarak rakiplerinin maliyetlerini yükselttiği yönündeki şikayet konusu iddia dikkate alındığında, değerlendirme açısından önemli olan husus, Metro Ethernet teknolojisine alternatif olabilecek düşük hız kapasitesine sahip teknolojilerin tespitidir. Düşük hız seviyelerinde ise, bakır ve fiber altyapı birbirine ikame olabilecektir. Bu çerçevede, kullanılan altyapıya göre pazar tanımlanmasına gerek olmadığı anlaşılmıştır.
- (16) BTK tarafından toptan kiralık devrelere ilişkin pazar analizlerinde; Metro Ethernet, Fiberlink, G.SHDSL teknolojilerinin geleneksel kiralık hatlarla benzer işlevsel özellikler göstermeleri nedeniyle, bahsedilen teknolojiler ile geleneksel kiralık devreler aynı pazar kapsamına alınmıştır. ATM ve Frame Relay teknolojileri, rakip teknolojilerin üstünlüğü ve ilgili ürünlere olan talebin azalan bir seyir göstermesi; ADSL hizmeti ise, iki nokta arasında karşılıklı olarak eşit veri hızına imkan verecek şekilde simetrik olmaması nedeniyle aynı pazarda değerlendirilmemiştir.
- (17) Dosya mevcudu bilgilerden; G.SHDSL ve fiberlink hizmetlerinin fiyatlarının, geleneksel kiralık devre fiyatlarına göre daha makul seviyelerde olduğu; 2 Mbit ve altı hızlarda ise G.SHDSL ile fiberlink hizmetlerinin geleneksel kiralık devrelerle rekabet edebilir nitelikte bulunduğu anlaşılmıştır.
- (18) Toptan seviyede Metro Ethernet tarifesi ise 5 Mbit'ten başlamakta, daha düşük hızlarda toptan seviyede satışı bulunmamaktadır. Ayrıca toptan kiralık devreler ile Metro Ethernet şehir içi/şehirlerarası tarifelerin karşılaştırılmasına ilişkin dosya mevcudu bilgilerden, Metro Ethernet tarifesinin 10 Mbit ve yukarı hızlarda geleneksel kiralık devre fiyatlarından daha uygun olduğu görülmüştür.
- (19) Yapılan değerlendirmeler kapsamında ilgili ürün pazarı, "toptan seviyede sunulan kiralık devre (Metro Ethernet, fiberlink, G.SHDSL teknolojilerinin de dahil olduğu) pazarı" olarak tanımlanmıştır.

I.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (20) Türk Telekom, alternatif işletmecilerin altyapısının olmadığı veya yetersiz olduğu noktalarda VPN hizmetinin sunumunda girdi olarak nitelendirilebilecek kiralık devre ve diğer bağlantı ürünlerinin toptan sağlayıcısı konumundadır. Alternatif işletmecilerin

altyapı kurulum çalışmaları devam ediyor olmasına rağmen mevcut altyapısı Türk Telekom'un altyapısı ile rekabet edebilir seviyede değildir. Ayrıca, VPN hizmetinin verilebildiği yerlerde, rakip teşebbüslerin Türk Telekom'un altyapısına erişimleri zorunlu olmaktadır. Bu çerçevede VPN hizmetinin sunumunda coğrafi anlamda pazar farklılaştırması gerektirecek faktörlerin bulunmaması nedeniyle ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

I.4. Değerlendirme

- (21) İddia konusu eylemler, fiyat sıkıştırması ve mal vermeyi reddetme kapsamında ayrı ayrı değerlendirilmiştir.
- (22) BTK'nın 12.04.2013 tarih ve 2013/DK-SRD/189 sayılı kararı ile Türk Telekom "toptan ve perakende seviyede ülke genelinde sunulan kiralık devre taşıma" ve "toptan ve perakende seviyede ülke genelinde sunulan kiralık devre sonlandırma" pazarlarında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş, toptan ve perakende düzeyde kiralık devre tarifeleri BTK'nın kontrol ve onayına tabi tutulmuştur. İlgili BTK kararı dikkate alınarak, Türk Telekom'a ilişkin hâkim durum değerlendirmesi yapılmamış ve tanımlanan ilgili ürün pazarında Türk Telekom'un hâkim durumda olduğu kabul edilmiştir.

I.4.1. Başvurunun Fiyat Sıkıştırması Kapsamında Değerlendirilmesi

- (23) Fiyat sıkıştırması, dikey ilişkili pazarlarda faaliyet gösteren ve üst pazarda hâkim durumda bulunan bir teşebbüsün üst pazar ürünü fiyatı ile alt pazar ürünü fiyatı arasındaki marjı, alt pazarda eşit derecede etkin bir rakibin dahi kârlı bir şekilde kalıcı olarak ticari faaliyette bulunmasına imkan vermeyecek nitelikte belirlemesidir. Üst pazarda hâkim durumda bulunan teşebbüs, üst pazar ürününün fiyatını yükselterek, alt pazar ürününün fiyatını düşürerek veya her ikisini aynı anda uygulayarak marj sıkıştırmasına yol açabilmektedir. Böylece, hâkim durumdaki teşebbüs üst pazardaki ürün üzerinde sahip olduğu pazar gücünü alt pazara aktarabilmekte ve bu şekilde rekabetin kısıtlanması sonucunu doğurabilmektedir.
- (24) Bu çerçevede fiyat sıkıştırması iddiasının değerlendirilebilmesi bakımından, Türk Telekom'un TT-VPN perakende teklif fiyatları ile toptan seviyede erişim için talep ettiği ücret arasındaki marj tespit edilmeye çalışılmıştır. Ancak, bu tür bir değerlendirmeye geçmeden önce, VPN hizmetinin sunumunda girdi olarak kullanılacak tek teknolojinin Metro Ethernet olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Bu konuya ilişkin olarak şikâyetçi teşebbüs, TT-VPN hizmetinin sunumu için en uygun girdi teknolojisinin Metro Ethernet olduğunu iddia etmektedir. BTK ise görüşünde, VPN hizmetinin sunumunda farklı erişim teknolojilerinin (G.SHDSL, ATM, Frame Relay, Metro Ethernet vb.) kullanılabilirdiğini, söz konusu hizmetin Metro Ethernet erişim teknolojisi üzerinden sunum zorunluluğunun bulunmadığını ifade etmektedir. Ayrıca, BTK tarafından yapılan "Toptan ve Perakende Kiralık Devre Hizmetlerine İlişkin Pazar Analizi"nde de, geleneksel kiralık devreler ile noktadan noktaya erişim sağlamaya olanak veren diğer teknolojilerin (ATM, Frame Relay, ADSL, Metro Ethernet, Fiberlink, G.SHDSL ve Ekotünel) karşılaştırıldığı ve ATM, Frame Relay ile ADSL teknolojilerinin kiralık devre hizmetleri ile ikame olmadığı, buna karşın Metro Ethernet, Fiberlink, G.SHDSL teknolojilerinin belirli seviyeye kadar ikame oldukları sonucuna varılmıştır.
- (25) Dosya mevcudunda yer alan Türk Telekom'un farklı hız kırımları için devre sayılarına bakıldığında, toplam devre sayılarının yaklaşık %(.....) 2 Mbps ve daha düşük hız kapasitesine sahip olduğu anlaşılmıştır. Ancak 2 Mbps erişim hızının, Xdsl,

Frame Relay, ATM, Fiberlink ve G.SHDSL teknolojileri ile sağlanabileceği de görülmektedir. Dolayısıyla, 2 Mbps ve daha düşük hızlar için, BTK'nın pazar analizindeki sonucuna da paralel biçimde, Fiberlink ve G.SHDSL teknolojilerinin Metro Ethernet teknolojisine VPN hizmetinin sunumu bakımından alternatif olduğu kanaatine varılmıştır. 3 Mbps ve 4 Mbps hızları için ise teknolojik olarak örneğin, 2+1 veya 2+2 şeklinde iki fiberlink kullanmak mümkündür. 5 Mbps ve üzeri hızlarda ise Metro Ethernet teknolojisini şikayetçi teşebbüs rahatlıkla kullanabilmektedir.

- (26) 5 Mbps ve düşük hızlarda VPN hizmeti sunabilmek için Metro Ethernet yerine Fiberlink ve G.SHDSL yöntemlerinin teknolojik olarak kullanılabilir olması yeterli değildir. Şikayetçi teşebbüsün bu alternatif teknolojiler yoluyla Metro Ethernet teknolojisini kullanan Türk Telekom ile rekabet edebiliyor olması da gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, alternatif yöntemlerin yalnızca teknolojik açıdan değil, ekonomik açıdan da Metro Ethernet teknolojisine dayanan Türk Telekom fiyat teklifleri ile rekabet edebiliyor olması önem taşımaktadır. Buna yönelik olarak, Türk Telekom, şikayete konu olan (.....) ait TT-VPN teklifinin, müşteri faydası değişmemek koşuluyla, pozitif kâr elde edebilecek şekilde şikayetçi teşebbüs tarafından nasıl tekrarlanabileceğini 5 farklı senaryoda göstermeye çalışmıştır. Türk Telekom bu senaryolardan birincisinin, kendi MPLS bulutu olan bir işletmeci için en uygun senaryo olduğunu ve mevcut piyasa koşullarında, Türk Telekom'un yaptığı satışlar haricinde en çok kullanılan yöntem olduğunu ifade etmektedir. Bu topoloji ile müşteri ihtiyacı olan devrelerin, Türk Telekom'dan alınan IP VAE çözümü ile işletmeci IP/MPLS bulutu üzerinden birbiriyle haberleşmesi sağlanmaktadır. Bu yapıda işletmeci, devreleri kendi IP/MPLS bulutuna çektikten sonra, sorumluluğu Türk Telekom'dan devralmaktadır. Ayrıca, şikayetçi teşebbüsün müşteriden 36 aylık bir kullanım taahhüdü aldığı da varsayılmaktadır. Aşağıda, bahsedilen topolojiye ilişkin finansal modellemeye yer verilmiştir.

Tablo 1: Şikayetçi Tarafından Sunulması Muhtemel Alternatif Teklif ²

(.....)			TT TEKLİF				ISS TEKLİF		
Lokasyon	Şehir	Hız (Mbps)	Tarife	Port	Toplam Bedel	Vergiler Dahil	Tarife (a)	Port	Toplam Bedel
(.....)	(.....)	3	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)		(.....)
(.....)	(.....)	1	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)		(.....)
(.....)	(.....)	2	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)		(.....)
(.....)	(.....)	2	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)		(.....)
(.....)	(.....)	2	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)		(.....)
TOPLAM					(.....)	(.....)			(.....)

- (27) Şikayetçi tarafından sunulması muhtemel teklife ilişkin toptan G.SHDSL tarifeleri aşağıda yer almaktadır.

² (a) Alternatif sağlayıcının (.....) lokasyonu için 3 Mbps için tarife teklifini hesaplarken, Tablo 2'den 2 Mbps ve 1 Mbps'lik hıza sahip G.SHDSL VAE tarifeleri toplanmıştır ((.....)). Diğer lokasyonlar için ise doğrudan Tablo 2'den ilgili hızın tarifesi kullanılmıştır. (b) (.....) TL'lik toplam tarife bedeli, Tablo 4'deki kârlılık analizine OPEX olarak aktarılmıştır.

Tablo 2: G.SHDSL tarifeleri (TL)

Hızı (Kbps)	Aylık Ücret (AI-Sat)	Aylık Ücret (VAE)
256	(.....)	(.....)
512	(.....)	(.....)
1024	(.....)	(.....)
2048	(.....)	(.....)

- (28) Şikayetçi tarafından sunulması muhtemel teklif kapsamında oluşabilecek teçhizat maliyetlerine aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 3: Senaryoda Kullanılan Teçhizat Maliyetleri³

Tür	Cihaz	Adet	USD Bedel (\$)	TL Bedel
Switch	Huawei S2709	5	(.....)	(.....)
Router	SRX210B	1	(.....)	(.....)
Router	CISCO1941/K9	4	(.....)	(.....)
TOPLAM				(.....)

Tablo 4: Kârlılık Analizi⁴

	1 .ay	2-6.aylar	Toplam (1-36 aylar) (c)
Gelir (a)	(.....)	(.....)	(.....)
OPEX	(.....)	(.....)	(.....)
Devre Haz. OPEX (b)	(.....)	(.....)	(.....)
EBITDA	(.....)	(.....)	(.....)
CAPEX	(.....)	(.....)	(.....)
Kâr	(.....)	(.....)	(.....)

- (29) Tablo 4'ten de görüleceği üzere, şikayetçi teşebbüs, (.....) ait lokasyonlara VPN hizmetini G.SHDSL VAE teknolojisi ile sunması halinde, 36 aylık bir alım taahhüdü neticesinde (.....)TL'lik kâr elde edebilecektir. Bu da yaklaşık %(.....)'lik kâr marjına tekabül etmektedir.
- (30) Türk Telekom, işletmeciler tarafından en çok kullanılan yöntem olduğunu iddia ettiği yukarıdaki senaryo için yapmış olduğu hesaplamaları, G.SHDSL teknolojisi yerine fiber kablolar üzerinden Fiberlink ve Metro Ethernet (sadece (.....) lokasyonu için) teknolojisi kullanılması senaryoları için de tekrarlamıştır. Diğer alternatif senaryolarda da kâr marjının pozitif olmaya devam ettiği, (.....) lokasyonu için 5 Mbps hıza sahip Metro Ethernet ve diğer lokasyonlar için Fiberlink kullanılması halinde dahi kâr marjının %(.....) düzeyinde gerçekleştiği görülmüştür.
- (31) Türk Telekom, alternatif işletmecinin maliyetlerinin hesaplanması sırasında, cihaz seçimlerinin mevcut Türk Telekom onaylı cihazlar listesinden, aynı kalite ve teknik

³ (a) (.....) lokasyonu için iki adet devre kiralandığı için (.....) TL'lik switch iki defa hesaba katılıyor: (.....)TL. Bu tutar, Tablo 4'deki kârlılık analizine CAPEX (Sermaye Maliyeti) olarak aktarılmıştır.

⁴ (a) Gelir olarak, Türk Telekom'un şikayete konu fiyat teklifi dikkate alınmıştır: (.....)TL (KDV+ÖİV Dahil)= (.....)TL (KDV+ÖİV Hariç)

(b) Devre Hazırlama OPEX (Operasyonel Maliyet)'ini hesaplamak için (.....)TL ve (.....)TL'lik (KDV+ÖİV Hariç) devre hazırlama ve bağlantı ücretlerinin toplamı, (.....) lokasyonunda iki devre bulunduğundan 6 ile çarpılmış ve (.....)TL tutarına ulaşılmıştır.

(c) Toplam gelire ulaşmak için (.....)TL'lik aylık gelir 36 ile çarpılmıştır. Toplam maliyeti bulurken aylık OPEX 36 ile çarpılmıştır. Devre hazırlama ve bağlantı ücretleri ile teçhizat yatırımları ise sözleşme başlangıcında bir kere ödendiğinden sadece bir kez toplam maliyete dahil edilmiştir.

özelliklere sahip ve daha uygun maliyetli olanlar arasından yapıldığını, piyasada bu listede olanlardan çok daha uygun maliyetli, gene aynı hizmet seviyesini sağlayabilecek kalitede cihazlar da mevcut olduğunu, bu cihazlar arasından seçim yapılması halinde, alternatif analizlerdeki marjların daha yüksek olarak gerçekleşeceğini ifade etmektedir.

- (32) Bu çerçevede, Türk Telekom'un eylemlerinin fiyat sıkıştırması olarak değerlendirilemeyeceği kanaatine ulaşılmıştır.

I.4.2. Başvurunun Mal Vermenin Reddi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

- (33) Başvuru konusu diğer iddia, VPN hizmetinin sunumunda en uygun teknoloji olduğu iddia edilen Metro Ethernet ürünün toptan seviyede alternatif işletmecilere minimum 5 Mbps'ten erişime açıldığı, ancak TT-VPN hizmetinin sunumunda 1 Mbps'lik Metro Ethernet teknolojisinin kullanıldığı, tüketici talebinin 5 Mbps'in altındaki hız seviyelerinde yoğunlaştığı, böylece Türk Telekom'un TT-VPN hizmeti için kullandığı girdiyi aynı koşullarla alternatif işletmecilerin erişimine açmayarak rakiplerinin maliyetlerini yükselttiği şeklindedir.
- (34) 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında, herhangi bir mal vermeyi reddetme eyleminin ihlal olarak değerlendirilebilmesi için mal vermeyi reddeden hâkim durumdaki firmanın objektif sağlama yükümlülüğünün bulunması gerekmektedir.
- (35) Dosya kapsamında yapılan değerlendirmede, tanımlanan ilgili ürün pazarında Türk Telekom'un hâkim durumda olduğu dikkate alınarak, reddetmeye konu olan Metro Ethernet ürünün VPN piyasasında rekabet edebilmek için objektif olarak gerekli olup olmadığı tespit edilmiştir.
- (36) İlgili ürün pazarına ilişkin değerlendirmede belirtildiği üzere, VPN hizmetinin sunumunda çeşitli teknolojilerin kullanılması mümkündür. Ancak, ilgili teknolojiler, tüketici talebi, maliyet ve sağladıkları yenilik bakımından birbirine ikame nitelikte değildir. İlgili ürün pazarı tespit edilirken bu unsurlar dikkate alınmış ve geleneksel kiralık devreler, Metro Ethernet, Fiberlink, G.SHDSL hizmetleri aynı pazar kapsamında değerlendirilmiştir.
- (37) İlgili teknolojilerin sunumunda kullanılan altyapı (fiber, bakır kablo) farklılaşmaktadır; örneğin, Metro Ethernet teknolojisinde fiber altyapı, G.SHDSL teknolojisinde ise bakır altyapı kullanılmaktadır. Şikayetçi teşebbüsün yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, bakır kabloya göre fiber altyapının üstünlüğü vurgulanmış ve müşterilerin çoğunlukla fiber kablo üzerinden hizmet almak istedikleri belirtilmiştir. Öte yandan, başvuru konusu dikkate alındığında şikayet düşük hız kapasitesine ilişkindir.
- (38) Bu çerçevede, Metro Ethernet ürünün piyasada faaliyet gösterebilmek için objektif olarak gerekli olup olmadığını gösterebilmek amacıyla fiber altyapı kullanılarak sunulan VPN hizmeti ile bakır altyapı kullanılarak sunulan VPN hizmetinin maliyet büyüklüğü; VPN hizmetinin sunumunda, fiber altyapının kullanıldığı alternatif teknolojilerin kullanılması halinde oluşacak maliyetin büyüklüğü, makul bir kâr elde edilip edilmediği değerlendirilmiştir.
- (39) Fiber altyapı kullanılarak sunulan VPN hizmeti ile bakır altyapı kullanılarak sunulan VPN hizmetinin maliyetlerinin karşılaştırılmasında, erişimde bakır altyapının kullanıldığı G.SHDSL ile erişimde fiber altyapının kullanıldığı Fiberlink teknolojileri dikkate alınmıştır. Dosya mevcudunda yer alan, toptan G.SHDSL ile Fiberlink'in şehir içi ve şehirlerarası tarifelerinin (KDV ve ÖTV hariç) karşılaştırmasına ilişkin tablolardan, ilgili ürünlerin maliyetlerinin önemli ölçüde farklılaşmadığı anlaşılmıştır.

Bu kapsamda, başvuru sahibi teŖebbüsün hem bakır hem de fiber altyapı üzerinden düşük hız kapasitesine sahip teknolojilere erişiminin objektif olarak mümkün olduğu kanaatine varılmıştır.

- (40) Önceki bölümde yer verilen, VPN hizmetinin sunumunda, fiber altyapının bulunduğu alternatif teknolojilerin kullanılması halinde oluşacak maliyetin büyüklüğü ve makul bir kâr elde edilip edilmediğine yönelik değerlendirmeden; VPN hizmetinin sunumunda fiber altyapı üzerinden Fiberlink teknolojisinin kullanılması durumunda alternatif işletmecilerin gelir ve giderleri arasında makul bir marj kaldığı görülmektedir.
- (41) Yapılan değerlendirmeler neticesinde, SUPERONLINE'ın ilgili pazarda faaliyetlerini sürdürebilmesi için Metro Ethernet teknolojisinin adı geçen teŖebbüse 5 Mbps'den düşük hızlarda sunulmasının zorunlu olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

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