

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2005-2-95 (İlk İnceleme)
Karar Sayısı : 05-78/1052-294
Karar Tarihi : 10.11.2005

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan Üyeler : Mustafa PARLAK,
: Tuncay SONGÖR, Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ,
Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI, Süreyya ÇAKIN,
Mehmet Akif ERSİN.

B- RAPORTÖRLER : Hakan Suat ÖLMEZ, Arif Ogün SARI,
Şerife Demet KAYA

C- ŞİKAYET EDEN : Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.
Vekilleri Av. Yılmaz ASLAN ve Av. Tuğçe YILMAZ
20 Maya Akad Center 100/10
34394 Esentepe/İSTANBUL

D-HAKKINDA İLK İNCELEME YAPILAN : Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.
Turkcell Plaza Meşrutiyet Cad. No:153
34430 Tepebaşı/İSTANBUL

E-DOSYA KONUSU : Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin Telsim Mobil
30 Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.'yi çağrı sonlandırmada simetrik
fiyatlandırmaya zorlayarak, SMS (kısa mesaj servisi) sonlandırmada aşırı
fiyatlandırma uygulayarak ve rakip teşebbüsten SMS sonlandırma ücreti
almayarak piyasadaki hakim durumunu kötüye kullandığı iddiası

F-İDDİALARIN ÖZETİ : Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.
(Telsim) vekilleri tarafından yapılan şikayet başvurusunda özetle:

- “Turkcell’in kendisi için belirlenen arabağlantı tarifesinin aynısını diğeri işletmeciler tarafından aynen o işletmecilerin şebekelerinde sonlanacak çağrılar için de uygulanmasını, bir başka deyişle çağrı sonlandırmada simetrik fiyatlandırmayı zorunlu tuttuğu,
- 40 – çağrı sonlandırma ve SMS sonlandırma arasında belirgin bir teknoloji ve maliyet farkının olmaması nedeniyle, SMS sonlandırmalarının ücretlerinin de asimetrik olması gerekirken Turkcell’in simetrik fiyat belirlemesi sonucunda yüksek ve aşırı fiyatlandırma yaptığı, bu yolla rakibi konumundaki Telsim’i maliyetlerini yükselterek piyasa dışına itmeye çalıştığı ve bu aşırı fiyatlandırma ile elde ettiği geliri diğeri hizmetlerinde çapraz sübvansiyon yaparak kullandığı,

05-78/1052-294

- Turkcell tarafından 2005 yılı başına kadar Telsim'den SMS sonlandırma ücreti alınmasına karşılık diğer bir GSM operatörü olan Avea İletişim Hizmetleri A.Ş.'den bu ad altında bir ücret alınmadığı ve bu durumun rakip teşebbüsler arasında ayrımcılığa yol açtığı

50

gerekçeleriyle Turkcell'in pazardaki hakim durumunu kötüye kullandığı" iddia edilerek, konunun incelenmesi ve geçici tedbir kararı alınması talep edilmiştir.

G- DOSYA EVRELERİ : Kurum kayıtlarına 1.9.2005 tarih, 6120 sayı ile giren başvuru üzerine yapılan inceleme esnasında, şikayet konusuna ilişkin olarak 5.9.2005 tarih ve 140-439 sayı ile Telekomünikasyon Kurumu'ndan görüş istenmiş, görüş yazısı 21.9.2005 tarihinde 6598 sayı ile Kurumumuza ulaşmıştır. Telsim vekilleri tarafından bir önceki şikayet başvurusu ile birlikte değerlendirilmesi istemiyle Kurum kayıtlarına 27.9.2005 tarih ve 6785 sayı ile giren bir başvuru daha yapılmıştır. Söz konusu başvurunun ilk şikayet dilekçesi ile ilgili ancak farklı bir nitelikte olması üzerine Telekomünikasyon Kurumu'ndan 30.9.2005 tarihli ve 4037 sayılı yeni bir yazı ile görüş istenmiştir. Bu duruma ilişkin açıklama 2005-5-95/BN-05-HSÖ sayılı bilgi notu ile Kurul gündemine alınmış, Telekomünikasyon Kurumu'nun görüşünün beklenmesi yönünde Kurul kararı alınmıştır. Telekomünikasyon Kurumu'ndan istenen görüş yazısının cevabı 21.10.2005 tarihinde 7351 sayı ile Kurumumuza intikal etmiştir. Bunun üzerine, yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 2.11.2005 tarih, 2005-2-95-İ.İ-05-HSÖ sayılı İlk İnceleme Raporu, 7.11.2005 tarih ve REK.0.06.00.00-110/179 sayılı Başkanlık önergesi ile 05-78 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

60

70

H- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda, şikayet konusu işlem ile ilgili olarak Telekomünikasyon Kurumu'nun uzlaştırma prosedürünün devam ediyor olması ve şikayette bulunan teşebbüsün şikayetinde öne sürdüğü iddiaların, 25.10.2004 karar tarihli arabağlantı soruşturmasında yaptığı savunmalar ile çelişmesi ve iddianın bu anlamda tutarsız görünmesi nedenleriyle Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. hakkında bir önaraştırma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

80

I- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

İlgili ürün pazarı, sayısal hücreli mobil telekomünikasyon hizmetlerinin (GSM) belirli özellikleri itibarıyla, fiyat, kullanım amaçları, tüketici tercihleri açısından; sabit kablolu telefon hizmetleri (PSTN) ve kullanılan farklı frekanslara göre (GSM 900/1800 gibi) kendi aralarında ikame edilebilir olup olmadığına ve bunun yanı sıra sürekli bir ihtiyacı karşılamaya uygun olup olmadığına bağlı olarak tespit edilmiştir.

90

GSM, dijital taşıyıcılar için Avrupa'da en yaygın şekilde kullanılan standarttır. Bu standardın içinde de GSM-900 ve GSM-1800 sistemleri Avrupa'nın birçok ülkesinde ve Uzakdoğu'da yüksek bir kullanım oranına sahiptir. Türkiye'de

05-78/1052-294

sayısal (dijital) hücresel mobil telekomünikasyon hizmetleri, halihazırda dört operatör tarafından GSM-900 ve GSM-1800 şebekelerinden verilmektedir.

PSTN'in kullanımının mekan ile sınırlı olması başta olmak üzere, diğer teknik ve kullanım özellikleri bakımından mobil telefon hizmetlerinden farklılık arzemesi nedeniyle bu iki tip hizmet birbirini tam olarak ikame edememektedir. Bu nedenle söz konusu iki hizmet türü aynı pazar içinde değerlendirilmemiştir.

100 GSM-900 ve GSM-1800'den sunulan hizmetler, tüketiciler gözünde aynı türde ihtiyaçları sağlamaya yönelik olduğundan birbirini tam olarak ikame edebilen hizmetlerdir. GSM üzerinden verilen mobil haberleşme hizmeti ise birkaç şekilde gerçekleştirilebilir:

- GSM-GSM aramaları
 - GSM Şebeke İçi Görüşmeler
 - GSM Şebekeler Arası Görüşmeler
- GSM-PSTN aramaları
- SMS Mesajları

110 Telsim'in rekabet ihlali sonucu dezavantajlı konuma düştüğünü iddia ettiği pazar bölümü GSM şebekeler arası görüşmelere ve SMS mesajlaşmalarına ilişkindir.

Ancak, bilindiği üzere birden fazla operatörün olduğu piyasalarda, operatörlerin abonelerinin birbirlerine mesaj gönderebilmeleri ve birbirlerini aramaları için şebekeler arasında arabağlantının teknik olarak sağlanmış olması ve operatörlerin arabağlantı ücreti üzerinde anlaşmış olmaları gerekmektedir. Arabağlantı (çağrı sonlandırma) ücreti ise, bir operatörün abonesinin başka bir operatörün abonesini araması nedeniyle, çağrıyı başlatan operatörün çağrıyı sonlandıran operatöre ödediği bedeli ifade etmektedir.

120 Diğer şebekeye yönlendirilmiş bir çağrı, şebekeden çıkacağı noktaya kadar çağrıyı başlatan operatör tarafından ve bu noktadan sonra aranan operatör tarafından taşınmakta ve sonlandırılmaktadır. Dolayısı ile arabağlantı ücreti karşı tarafın altyapısının kullanılması karşılığında çağrıyı başlatan operatör tarafından ödenmektedir. Çağrıyı başlatan operatör, karşı tarafa ödediği arabağlantı ücretini ise kendi abonesine şebekeler arası görüşme ücreti içerisinde fatura etmektedir.

130 Görüldüğü üzere arabağlantı hizmeti GSM hizmetinin verilebilmesi esnasında ortaya çıkan ikincil bir hizmettir. Telsim tarafından yapılan şikayetin konusu Turkcell tarafından simetrik olarak uygulatılmak istenen "çağrı sonlandırma ücreti" ve aşırı miktarda talep edilen "SMS sonlandırma ücreti"dir. Söz konusu ücretler ise yukarıda anılan arabağlantı hizmetlerine ilişkindir. Bu nedenle ihlal iddialarının olduğu ilgili ürün pazarları "SMS sonlandırma hizmetleri pazarı" ve "çağrı sonlandırma hizmetleri pazarı" olarak değerlendirilmiştir.

1.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

SMS mesajlaşmaları da dahil olmak üzere GSM hizmetlerinin tüm Türkiye'de aynı biçimde sunuluyor olması nedeniyle ilgili coğrafi pazar "Türkiye Cumhuriyeti sınırları" olarak belirlenmiştir.

I.2. Değerlendirme

I.2.1. Telekomünikasyon Kurumu'nun Görüşleri Çerçevesinde Yapılan Değerlendirme

140 İlk şikayet başvurusu üzerine Telekomünikasyon Kurumu'ndan gelen görüş yazısında özetle, Telsim tarafından kendilerine de aynı şikayeti içeren bir başvuru yapıldığı ifade edilmiş; söz konusu başvurunun, 406 sayılı Kanunun 10. maddesi, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliğinin 21. maddesi ve ilgili diğer mevzuat kapsamında GSM işletmecileri arasındaki arabağlantı anlaşmazlıklarına yönelik yapılan başvurulara ilişkin uzlaştırma prosedürünün işletilmesi doğrultusunda 23.5.2005 tarihinde 2005/303 sayı ile alınan Kurul kararı ile kabul edildiği ve işletilen uzlaştırma prosedürünün devam etmekte olduğu belirtilmiştir.

150 Telsim vekilleri tarafından yapılan ek şikayet başvurusuna ilişkin Telekomünikasyon Kurumu tarafından gönderilen yazıda ise özetle aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir:

- Turkcell ve Telsim arasında Ekim 1999'da düzenlenen arabağlantı sözleşmesinde tarafların birbirlerinden SMS sonlandırma için hiçbir ücret talep etmeyecekleri hükmüne bağlanmıştır. Ancak, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliğinin Geçici 1. maddesi uyarınca arabağlantı sözleşmelerinin yenilenmesi kapsamında Turkcell ve Telsim'in aralarında imzaladıkları arabağlantı Sözleşmesine ilişkin olarak tanzim edilen Ekim 2003 tarihli Ek Protokolde, SMS sonlandırma hizmeti karşılığında birbirlerine ödeyecekleri ücret belirlenmiştir.
- 160 – Benzer şekilde, Turkcell ve İş-Tim arasında Mart 2001'de düzenlenen arabağlantı sözleşmesinde de SMS sonlandırma ücretlerine yer verilmemiş ve taraflar söz konusu sözleşme kapsamında birbirlerinden SMS sonlandırma ücreti talep etmemişlerdir. Taraflar arasında ilgili yönetmelik uyarınca düzenlenecek olan Arabağlantı Sözleşmesine Ek Protokol ise, tarafların Yönetmelikte öngörülen süre içerisinde anlaşamamaları, İş-Tim ve Aycell'in birleşme süreci ve bu birleşme sonucunda oluşan Avea İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin Telekomünikasyon Kurumu ile imtiyaz sözleşmesini imzalamasının beklenmesi nedeniyle ertelenmiş, ancak Eylül 2004'de düzenlenebilmiştir. İlgili Ek Protokolde SMS sonlandırma ücretlerine doğrudan yer verilmemiştir.
- 170 Bununla birlikte, Telsim ve Avea için aynı SMS sonlandırma ücretinin uygulamakta olduğu Turkcell'in Telekomünikasyon Kurumu'na gönderdiği bilgilerde yer almaktadır.

Telekomünikasyon Kurumu'ndan gelen görüşler incelendiğinde Telsim'in, Turkcell'in çağrı sonlandırmada simetrik fiyatlandırma yerine asimetrik fiyatlandırma yapması gerektiği ve bunu yapmadığından dolayı çeşitli rekabet ihlalleri oluşturduğu yönündeki iddiayı içeren şikayetine ilişkin olarak halen Telekomünikasyon Kurumu nezdinde uzlaştırma prosedürünün devam ettiği anlaşılmıştır. Bu şekliyle, Telekomünikasyon Kurumu nezdinde bir uzlaştırma prosedürü devam ederken Rekabet Kurulu'nun ayrıca bir işlem yapmasına bu aşamada gerek olmadığı düşünülmüştür.

180 Telsim'in ikinci şikayeti ile ilgili Telekomünikasyon Kurumu'nun görüşünde ise Turkcell'in Avea'dan SMS ücreti talep etmemesi hususunun, aralarında imzaladıkları arabağlantı sözleşmesinde SMS sonlandırma ücretine yer verilmemiş olması nedeniyle karşılıklı olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, son dönemlerde Turkcell tarafından Telekomünikasyon Kurumu'na gönderilen bilgilerde ise Telsim ve Avea'ya aynı ücretlendirme yapıldığı bilgisi iletilmiştir.

I.2.2 Şikayetin Rekabet Kurulu tarafından 25.10.2004 tarihli 04-68/976-236 sayı ile karara bağlanan Arabağlantı Soruşturması İşğinde Değerlendirilmesi

190 Yapılan şikayetin konusu Rekabet Kurulu tarafından 25.10.2004 tarihinde 04-68/976-236 sayı ile karara bağlanan soruşturmanın konusu ile bazı noktalarda çakışmaktadır. Anılan soruşturmada çağrı sonlandırma ücretlerini yükseltmek yoluyla şebekeler arası görüşme ücretlerini artırmak ve eş zamanlı olarak şebeke içi ücretleri düşürmek suretiyle Turkcell ve Telsim'in, mevcut aboneler bazında aralarındaki fiyat rekabetini ortadan kaldırma ve diğer operatörlerin faaliyetlerini zorlaştırma amacı ve etkisi taşıyan anlaşmalar yaparak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmedikleri incelenmiş ve adı geçen teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiklerine dair yeterli bilgi ve bulguya rastlanmadığı gerekçesiyle teşebbüsler hakkında cezai işlem yapılmasına gerek görülmemiştir.

200 Adı geçen soruşturma dosyasında soruşturma heyeti ara bağlantı ücretlerine ilişkin olarak; çağrı sonlandırma ücretlerini yükseltmek yoluyla şebekeler arası görüşme ücretlerini artırmak ve eş zamanlı olarak şebeke içi ücretleri düşürmek suretiyle Turkcell ve Telsim'in, mevcut aboneler bazında aralarındaki fiyat rekabetini ortadan kaldırma ve diğer operatörlerin faaliyetlerini zorlaştırmak amacı ve etkisi taşıyan anlaşmalar yaparak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri, bu nedenle Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrası gereğince cezalandırılmaları gerektiği kanaatine ulaşmışlardır. Telsim adı geçen soruşturma raporlarına ilişkin olarak gönderdiği yazılı savunmalarında, şikayet konusu olan yüksek ara bağlantı ücretlerinin yüksekliğinin aslında kendileri açısından bir sorun yaratmadığı düşüncesinde olduğunu açıklamıştır. Diğer bir deyişle Telsim, trafiğin her iki yönlü olması nedeniyle tarifelerin düşük veya yüksek olmasının – şimdiki yapmış olduğu şikayetin aksine- kendileri üzerinde bir baskı yarattığını düşünmemektedir. Şikâyetçi firma, savunmasında verdiği örneklerde ve yaptığı açıklamalarda eşit arabağlantı ücretlerinin küçük operatörün aleyhine olmadığını da belirtmiş, arabağlantı gelirlerinin giderlerinden daha fazla olduğunu ve elde ettikleri gelirlerle Turkcell'e doğru yapılan aramaların fiyatlarını daha düşük belirleyebildiklerini ifade etmiştir.

220 Önceki dönemde Kuruma yapmış olduğu savunmalardan açıkça görülmüştür ki, Telsim eşit arabağlantı ücretlerinden şikayetçi olmayıp tam aksine bu durumun kendileri için avantaj olduğunu düşünmektedir. Ancak son başvurusunda, önceki iddialarında kendisi açısından bir sakınca yaratmadığını hatta kendi yararına olduğunu düşündüğü bir durum için şimdi şikayette bulunmaktadır. Telsim'in rekabet ihlali olduğunu iddia ettiği konu, karşılıklı çağrı ve kısa mesaj trafiğinde Telsim'in, arabağlantı mahsuplaşmasından elde edeceği gelirin Telekomünikasyon Kurumu düzenlemeleri neticesinde daha da

05-78/1052-294

yükselebilecekken Turkcell'in uygulamaları neticesinde yüksellememiş olması olarak görülmüştür. Ancak daha önceki savunmalarında da belirttiği gibi Telsim düzenleme yapılmasından önce de eşit arabağlantı ücretlerini kendisi için bir dezavantaj değil avantaj olarak görmektedir.

- 230 Dolayısıyla hem Telekomünikasyon Kurumu'nun şikayet dilekçesinde yer alan iddialara yönelik görüşleri hem de yukarıda yer verilen soruşturma verileri beraber değerlendirildiğinde Telsim'in Turkcell hakkındaki şikayetine ilişkin önaraştırma yapılmasına veya soruşturma açılmasına gerek görülmemiştir.

J- SONUÇ

Düzenlenen rapora, toplanan delillere ve incelenen dosya kapsamına göre;

- 240 Şikayet konusu işlem ile ilgili olarak Telekomünikasyon Kurumu'nun uzlaştırma prosedürünün devam ediyor olması ve şikayette bulunan teşebbüsün ileri sürdüğü iddiaların anılan arabağlantı soruşturmasında yaptığı savunma ile çelişmesi nedenleriyle başvuru konusu ile ilgili olarak önaraştırma yapılmasına veya soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.