

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-2-136 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-69/1451-551
Karar Tarihi : 4.11.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, Mehmet Akif ERSİN, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER : Barış EKDİ, Evrim Özgül KAZAK, Sinan ÇÖRÜŞ, Nimet KAVAK

C. BAŞVURUDA BULUNANLAR

: - Hüseyin YÜZBAŞIOĞLU
1664. Sokak No:32 Daire:9 Karşıyaka/İzmir
-Muhammed BALKAYA
mubasa@gmail.com
-Kazım Selim SOMTAŞ
k_somtas@hotmail.com
-Doğan DERİN
dogan@neveksan.com
-Ebru YÜZBAŞIOĞLU
1664. Sokak No:32 Daire:9 Karşıyaka/İzmir
-Gökhan PALDEMİR
matraxgk@hotmail.com
-Murat BERBEROĞLU
m_mturk2000@yahoo.com
-ATSL
atsl@mynet.com
-M. ÜNLÜ
munlu@hayat.com.tr
- Abdullah ÇETİNTAŞ
abdullah063@hotmail.com
-Tüketiciler Birliği Derneği
Turgut Özal Cad. Emeksaray Apt. No:22/5 Aksaray
Fatih/İstanbul
-Ekrem KAPLANTAŞ
ekremkaplantas@hotmail.com

10

20

30

40

**D. HAKKINDA İNCELEME
YAPILANLAR**

: - Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.
Meşrutiyet Cad. No:71 34430Tepebaşı/İstanbul
-Vodafone Telekomünikasyon A.Ş.
Büyükdere Cad. No:67 34398 Maslak/İstanbul
-Avea İletişim Hizmetleri A.Ş.
Abdi İpekçi Cad. No:75 Maçka/İstanbul

50 **E. DOSYA KONUSU: GSM işletmecileri tarafından anlaşmalı olarak tarife ve SMS ücretlerinin artırıldığı ve ücretlendirme periyotlarının uzatıldığı iddiaları.**

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikâyet dilekçelerinde özetle; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) tarafından alınan karar gereği 1 Nisan itibariyle kontörden TL'ye geçiş kapsamında mobil iletişim alanında faaliyet gösteren üç operatörün de konuşma ücretlerine %50 zam yaptığı, ücretlendirme periyotlarını uzattıkları, SMS ücretlerini artırdıkları, tarifelerini benzer şekilde belirledikleri ve bu eylemleri anlaşmalı olarak gerçekleştirdikleri iddia edilmiş gerekli önlemlerin alınması talep edilmiştir.

60 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 2.4.2010 ve 16.4.2010 tarihleri arasında giren şikâyetler üzerine yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 01.06.2010 tarih, 2010-2-136/İİ-10-337.AA sayılı İlk İnceleme Raporu, 10.06.2010 tarih ve 10-42 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 10-42/740-M sayılı karar ile Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turkcell), Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (Vodafone) ve Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. (Avea) hakkında önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Yapılan inceleme sonucunda hazırlanan 21.10.2010 tarih ve 2010-2-136/ÖA-10-131.BE sayılı Önaraştırma Raporu, 25.10.2010 tarih ve REK.0.06.00.00-110/513 sayılı Başkanlık Önergesi ile 10-69 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

70 **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor'da; Turkcell, Vodafone ve Avea hakkında, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Görüşü

80 BTK tarafından Kurumumuza gönderilen görüşte, gerek kamuoyunda yer alan iddialar gerekse Kurumumuz tarafından işbu dosya kapsamında istenen BTK görüşü nedeniyle, kontörden TL'ye geçiş sürecinde GSM işletmecileri tarafından tarife paketlerinde ne gibi değişikliklerin yapıldığı hususu ile işletmecileri bu değişikliklere iten etkenlerin incelenmesi ihtiyacının ortaya çıktığı, bu çerçevede üç mobil işletmecisinin ön ödemeli hat sahibi aboneleri tarafından en çok tercih edilen ve işletmecilere en çok gelir getiren üç tarife paketi ile bu paketlerde (SMS ücretlerinde yapılan değişiklikler dâhil olmak üzere) 1 Nisan 2010 öncesi ve sonrası ne gibi değişiklikler yapıldığının incelendiği ve işletmeleri bu değişiklikleri yapmaya iten nedenlerin neler olduğunun değerlendirildiği belirtilmektedir.

Söz konusu inceleme sonuçları, tarifelerdeki ücret değişimleri ile ücretlerindeki değişikliklerin, ilgili GSM operatörlerinin rekabet karşıtı bir anlaşma içerisinde olduklarını işaret edebilecek bir nitelik kazanıp kazanmadığının ortaya konulabilmesi bakımından önemlidir. Bu çerçevede aşağıda söz konusu çalışma sonuçlarına yer verilecektir.

90 Çalışma kapsamında Turkcell'in ön ödemeli hatlardan sağladığı gelirlerin toplam %(.)'lik bir kısmını oluşturan Süper Tarife (%(.)), BizBize (%(.)) ve Genç Tarife (%(.)) incelenmiştir. Buna göre Süper Tarife paketinde,

- temel tarifede 1 Nisan öncesinde 100 kontör ve altı yüklendiğinde her yöne görüşmenin 1 dakikası 65 Kr iken, 1 Nisan sonrası 2 dakikası 65 Kr olmuştur. Böylelikle 1 Nisan öncesi 30 saniye altında görüşme yapıldığı zaman 40 Kr ödeyen bir abonenin 1 Nisan sonrasında 1 saniyeden 2 dakikaya kadar 65 Kr ödemesi gerekmektedir. Dolayısıyla tarife ücreti sabit kalmakla birlikte, ücretlendirme periyodu artırılmıştır.
- yükleme koşullu avantajlı tarifelerde ise, 150 kontör ve üzeri kredi yüklenmesi halinde 1 Nisan öncesinde şebeke içi aramaların 5 dakikası 40 Kr iken, 1 Nisan sonrasında 50 Kr'a çıkmıştır. Şebekeler arası görüşmelerin ise dakikası 65 Kr iken, 2 dakikası 65 Kr'a çıkarılmıştır. Dolayısıyla şebeke içi arama ücretleri arttırılırken, şebekeler arası ücretlendirme periyotları artırılmıştır.
- 250 kontör yüklenmesi durumunda ise 1 Nisan sonrasında şebeke içi ve şebekeler arası ücretler arttırılmıştır.

BizBize Tarifesinde ise,

- tarife ücretlerinde bir artış yaşanmamakla birlikte tüm kontör yüklemelerinde 1 Nisan tarihi öncesinde tüketiciler tarafından ilk 30 saniye için 40 Kr, ikinci 30 saniye için 25 Kr ödenirken, 1 Nisan tarihinden sonra 1 saniyeden 2 dakikaya kadar görüşme yapılması durumunda 65 Kr talep edilmektedir.

110 Genç Tarife Paketinde ise,

- temel tarifede ücretlerin değiştirilmediği ancak ücretlendirme periyotlarının uzatıldığı, 1 Nisan öncesinde 30 saniye altında konuşan abonenin 20 Kr öderken, 1 Nisan sonrasında 1 saniyeden 60 saniyeye kadar 40 Kr ödeyeceği,
- 100 kontör yüklemelerde, grup içi görüşme ücretlerinin arttırıldığı, şebeke içi ve şebekeler arası tarifelerin yeni azami sınıra çekildiği ve ücretlendirme periyotlarının 20 saniyeden 60 saniyeye çıkartıldığı,
- 150 kontör yüklemelerde ise şebeke içi ücretlerin arttırıldığı, şebeke dışı ücretlendirme periyotlarının 30 saniyeden 60 saniyeye çıkartılırken, ücretin yeni azami seviyeye düşürüldüğü tespit edilmiştir.

120

Çalışma kapsamında Vodafone'un incelenen tarife paketleri ise, ön ödemeli gelirlerinin toplam %(.)'ünü oluşturan CepÖğrenci (%(.)), CepBir (%(.)) ve Yeni CepÖğrenci (%(.)) tarifeleridir. Buna göre CepÖğrenci paketinde,

- temel tarife ve 100 kontör yüklemesinde ücretlendirme periyotlarının uzatıldığı, şebeke içi ücretler aynı seviyede tutulurken, şebekeler arası ücretlerin yeni azami tarife seviyesine düşürüldüğü,
- 150 kontör yüklemelerde şebeke içi aramalarda ücretlendirme periyodu uzatılırken, dakika başına ücretlerin düşürüldüğü, şebekeler arası ücretler ve periyotlarının değiştirilmediği,

10-69/1451-551

- 130 - 250 kontör ve üzeri yükleme halinde şebeke içi aramalarda ücretlendirme periyodunun değiştirilmeden ücretlerde artış yapıldığı, şebekeler arası ücretler ve periyotlarının değiştirilmediği tespit edilmiştir.

CepBir tarifesinde,

- temel tarifede şebeke içi ve şebekeler arası tarifelerin yeni azami tarife seviyesine düşürüldüğü ve ilgili ücretlendirme periyotlarının uzatıldığı, 1 Nisan öncesinde 20 saniye altında konuşan abonenin 20 Kr öderken, 1 Nisan sonrasında 1 saniyeden 60 saniyeye kadar 40 Kr ödeyeceği,
- 100 kontör ve 150 kontör yükleme halinde şebeke içi ve şebekeler arası görüşme ücretleri artarken, ilgili periyotların değiştirilmediği,

- 140 - söz konusu tarifeye 250 kontör yükleme kademesinin eklendiği görülmektedir.

Yeni CepÖğrenci tarifesinde ise,

- temel tarifede şebeke içi ve şebekeler arası tarifelerin yeni azami tarife seviyesine düşürüldüğü ve ilgili ücretlendirme periyotlarının uzatıldığı, 1 Nisan öncesinde 20 saniye altında konuşan abonenin 20 Kr öderken, 1 Nisan sonrasında 1 saniyeden 60 saniyeye kadar 40 Kr ödeyeceği,
- 100 kontör ve 150 kontör yükleme halinde şebeke içi ve şebekeler arası görüşme ücretleri artarken, ilgili periyotların değiştirilmediği,

- 150 - 150 ve üzeri kontör yüklemelerde şebeke içi görüşmelerde ücretlendirme periyotlarının uzatıldığı, ancak görüşme ücretlerinin değiştirilmediği, şebekeler arası aramalar için periyotların değiştirilmeden ücretlerin arttırıldığı

görülmemektedir.

Çalışma kapsamında Avea'nın ise, ön ödemeli hatlarda gelirlerinin toplam %(.)'ini oluşturan Mobil Öğrenci (%(.)), Genç Avea (%(.)) ve HepsİBir (%(.)) tarifeleri incelenmiştir. Buna göre Mobil Öğrenci paketinde,

- temel tarifede şebeke içi aramalar için ücretlendirme periyodunun uzatıldığı, bu çerçevede 1 Nisan öncesinde 20 saniye altında konuşan abonenin 20 Kr öderken, 1 Nisan sonrasında 60 saniyeye kadar 40 Kr ödediği, tarife ücretinin yeni azami seviyeye düşürüldüğü,

- 160 - 150 kontör yüklemelerde şebeke içi ücretlerin ve periyotlarının değiştirilmediği
- 250 kontör yüklemelerde periyodun uzatıldığı, şebeke içi ücretlerin değiştirilmediği,
 - Temel ve yükleme koşullu bütün tarifelerde, periyotların değiştirilmeden şebekeler arası ücretlerin yeni azami seviyeye düşürüldüğü

tespit edilmiştir.

Genç Avea tarifesinde ise,

- temel tarifede şebeke içi ücretlerin değiştirilmeden ücretlendirme periyodunun uzatıldığı, 1 Nisan öncesinde 20 saniye altında konuşan abonenin 20 Kr öderken, 1 Nisan sonrasında 1 saniyeden 60 saniyeye kadar 40 Kr ödeyeceği,

170

- 100 kontör yüklemde hem şebeke içi hem de şebekeler arası ücretlendirme periyotlarının uzatıldığı, ancak dakika başına ücretlerin düşürüldüğü,
- 150 kontör yüklemde, hem şebeke içi hem de şebekeler arası aramalar için dakika başına ücretler değişmeden ücretlendirme periyotlarının uzatıldığı

görülmüştür.

Bu kapsamda, her üç operatörün de üç büyük ön ödemeli abonelik paketleri (Mobil Öğrenci, Genç Avea, Hepsibur) SMS ücretlerini de içerecek şekilde incelendiğinde,

- temel (baz) tarifeler kapsamında dakika başına şebeke içi ve şebekeler arası ücretler düşürülürken ücretlendirme periyotlarında artışlar yapıldığı,
- 180 - işletmecilerin 2-3-5-10 dakikalık ücretlendirme periyotları içeren tarife uygulamalarının, çağrı başına kullanımı nispeten uzun olan tüketiciler için oldukça makul ücretler sağladığı, ancak 10-20 saniye gibi kısa süreli çağrılar yapan tüketiciler için dezavantajlı olduğu,
- 1 Nisan 2010 tarihli TL bazlı ücretlendirme sistemine geçiş sürecinde Vodafone tarafından en büyük üç abonelik paketinin SMS birim ücretlerinde değişiklik yapılmadığı, Turkcell'de sadece Genç Tarife paketinde SMS birim ücretlerinde artış yapıldığı, Avea tarafından ise incelenen her üç pakette de SMS birim ücretlerinde artış yapıldığı,
- 190 - temel tarifelerde dakika başına ücretlerin düşürülmesi sonucu oluşabilecek gelir kaybının önlenmesi amacıyla işletmeci tarafından, ilgili ücretlendirme periyotlarının uzatılması ya da yükleme koşullu avantajlı tarifeler kapsamındaki ücretlerin bir miktar artırılması yoluna gidildiği

sonucuna varıldığı ifade edilmektedir.

Bununla birlikte BTK görüşünde, işletmeciler tarafından gerçekleştirilen bazı tarifelerde yapılan ücret artışı ve ücretlendirme periyotlarının uzatılması gibi uygulamaların sadece kontör/TL geçişi ile ilişkilendirilmemesi; yeni tarifeler belirlenirken yine 1 Nisan'da yürürlüğe giren yeni azami tarife ve ara bağlantı ücreti düzenlemelerinin de bu kapsamda göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir.

200 I.2. Yerinde İncelemede Elde Edilen Belgeler

Yerinde incelemede raportörlerce elde edilen ve rekabeti kısıtlama ihtimalini düşündüren bazı belgelere aşağıda yer verilmektedir:

1. 16.3.2010 tarihinde Vodafone Ürün Hizmet ve İş Geliştirme Baş Müdürü Phil PATEL'den Ses Ürünleri Bölüm Başkanı Beril AFŞAR ve Fiyatlama Bölüm Başkanı Russell HARWOOD'a gönderilen 'Toplantı Notları' başlıklı e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır¹:

"Gizlidir

A. TL Dönüşümü

1 Kontör = 30 Kr onaylandı

¹ Yer verilen tüm yazışmalar esas itibarıyla İngilizce olup, metinlerin Türkçeye çevirisi raportörlerce yapılmıştır.

210

2 Kontör = 50 Kr Turkcell'de² daha fazla dakikayla, Avea'da³ 40 Kr, dakika belirsiz

Cep iki = Turkcell'in 50 Kr'a geleceği beklentisi veri iken 2 Kontör'ü 50 Kr'a çıkarmayı düşün.

B. BTK kampanya bildirim

BTK'ya başvurduğumuz zaman bunu bir tarih eklemeyen yapabilir miyiz?
Örnek: hangisini uygulayacağımızın belli olmadığı 4 farklı kampanya için başvurmak.

C. NT⁴

600 dakikada sabitle.

220

D. Tanışma seti⁵

1 Nisan'da Turkcell 20'lik sette 23 TL'ye geçecek, Vodafone 22'ye geçecek. Fiyat Sim [kartı] maliyeti ve vergiyi içerecek, konuşma hakkı içermeyecek. 100'lük sette de 35TL'ye geçeceğiz (...).

E. Kullanım ücreti

Mutabakat yok. Kullanım ücreti konusunda [hareket planımızı değiştirmemiz gerekmekte] 1 TL'yi alacak başka alternatifler aramalıyız. Örneğin Sim Kart başına 1 TL ücret uygulamak, buna karşılık tüketiciye bazı değerler sunmak gibi. (...)

230

TL dönüşümü konusunda haberler iyi, kullanım ücretleri konusunda o kadar iyi değil, ama sanırım her şeyi aynı anda kazanamıyorsun."

Bahse konu e-posta aynı gün Vodafone Ses Ürünleri Bölüm Başkanı Beril AFŞAR tarafından Kitle Pazarlama Kıdemli Yöneticisi Lütfullah KİTAPÇI'ya iletilmiş, iletilirken 'GİZLİDİR!' ibaresi düşülmüştür.

2. 9.3.2010 tarihinde Vodafone Ürün Hizmet ve İş Geliştirme Baş Müdürü Phil PATEL'den Ses Ürünleri Bölüm Başkanı Beril AFŞAR ve Fiyatlandırma Bölüm Başkanı Russell HARWOOD'a gönderilen 'Kısa Bilgilendirme' başlıklı e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Arkadaşlar, ne zaman uygun bir şekilde bilgilendirme yaparız bilmiyorum ama;

240

NT değişiklik yok.

Tanışma seti değişiklik yok.

Ön ödemelide fiyatları arttırmamız gerektiğini varsayalım:

- Turkcell kesinlikle fiyatları (ilk saniyede ödenen) arttıracak ve daha fazla dakika sunacaktır.
- Avea bizim hakkımızda endişeli. Fiyatları minimumda 25 Kr'a çıkarma konusunda anlaşmış, ancak dakikaları arttırma arayışında.

² Metinde TC olarak kısaltılan ifadenin Turkcell'e karşılık geldiği düşünülmektedir.

³ Metinde AV olarak kısaltılan ifadenin Avea'ya karşılık geldiği düşünülmektedir.

⁴ Numara taşınılabiliği uygulamasının karşılığı olduğu düşünülmektedir.

⁵ Tanışma setleri, abonelere aktivasyonları sonrasında paket olarak sunulan, sim kart, tanıtım materyalleri ve kontör bütünüdür.

B ve C senaryoları arasında bir yerde...

Bunun üzerinde biraz kafa yorar mısınız? C senaryosunu seçeceksek artılar eksiler ve potansiyel riskler nelerdir? (...)

- 250 3. 12.2.2010 tarihinde Vodafone Regülasyon ve Şirket İşleri Baş Müdürü Hasan SUEL'den bazı Vodafone çalışanlarının oluşturduğu 'Liderlik Takımı' isimli gruba gönderilen 'ÇSÜ⁶ ve fiyat marjı' başlıklı e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Herkes sevgiler,

BTK ara bağlantı sonlandırma ücretlerini 10.2.2010 tarih ve 2010/DK-07/88 sayılı kararı ile 1.4.2010 tarihinden geçerli olacak şekilde aşağıdaki gibi belirledi:

(...)

Yorum:

- 260 *ÇSÜ ücretlerinin % 50'den fazla düşmesi hem ara bağlantı maliyetlerini hem de gelen hasılatı azaltacaktır.*

Avea'nın net ara bağlantı maliyeti dramatik bir azalma gösterecek. Benzer şekilde Türk Telekom'ununkiler de... Türk Telekom'un [ara bağlantı] hasılatı ise değişmeyecek.

Turkcell, yeni fiyat marjından etkilenen teşebbüs olarak Avea'ya, Avea'nın herhangi bir kamikaze tarife belirlemesi halinde, bütün gücüyle karşılık vermeye hazır olacaktır. Bu yeni bir fiyat savaşını yeniden başlatacaktır. Bununla birlikte Turkcell şebeke içi fiyatları 3,13 + vergiler seviyesine indirme şansına sahip olacaktır."

- 270 4. 14.4.2010 tarihinde Vodafone Ürün Hizmet ve İş Geliştirme Baş Müdürü Phil PATEL'den bazı Vodafone çalışanlarının oluşturduğu 'Liderlik Takımı' isimli gruba gönderilen 'Tcell Fiyat Artışları' başlıklı e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Ekip,

Turkcell'den ilginç bir hamle geldi. Her ne kadar medyada fiyat konusunda agresif olacaklarını ön plana çıkarıyor olsalar da, rasyonel bir şekilde hareket etmekte ve fiyat tavanı uygulamasından kaybettiklerini geri almaktalar.

Sonradan ödemeli hatlarda, aylık erişimi arttırdıkları bu hamle ile paket dışında kalan tarifelerden kaynaklı azalmaları geri almaya çalışıyorlar.

- 280 *Bunun yanında NT tekliflerini de (garip) 318 TL seviyesinden bizimle aynı seviye olan 600 dakikaya çektiler. (...)"*

5. 24.5.2010 tarihinde Vodafone Ses Ürünleri Bölüm Başkanı Beril AFŞAR'dan Ürün Hizmet ve İş Geliştirme Baş Müdürü Phil PATEL ve Fiyatlama Bölüm Başkanı Russell HARWOOD'a gönderilen 'Sonradan ödemeli hatlar NT⁷ teklifi' başlıklı e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Phil merhaba,

⁶ Çağrı sonlandırma ücretleri.

⁷ Numara taşınılıbilirliği uygulamasının karşılığı olduğu düşünülmektedir.

290

Ekte sonradan ödemeli hatların her bir segmenti için NT teklifini bulabilirsin. Senin de söylediğin gibi, ön ödemeli hat teklifleriyle oldukça benzer: 6 ayda 100'er dakikalar halinde her yöne verilecek doğrudan 600 dakika (şebeke içi sınırsız görüşme veren tarifelerde dakikalar diğer yönlere).

Segment'in iddiası Turkcell'in 19 TL karşılığında şebeke içi 300 dakikalık bir teklifi olduğu (hala tam doğrulanmadı). Bu savaşa gireceksek dahi müşterileri elimizde tutacak bir yapı içerisinde girmeliyiz. Mesela verilecek bedava dakikaların gelecekte kullanım için bir kısmını elimizde [tutmalıyız]..."

I.3. Hakkında Öneri Yürütülen Tarafların Görüşleri

İnceleme sırasında, GSM operatörlerinden yukarıda yer verilen BTK düzenlemeleri sonrasında, görüşme birim ücretleri ve ücretlendirme periyotlarını hangi kriterlere göre belirlediklerine ilişkin bilgi istenilmiştir. Aşağıda sırasıyla taraflarca gönderilen bilgilere yer verilmektedir.

300

Avea tarafından gönderilen yazıda,

1 Nisan 2010 tarihinde BTK tarafından TL tabanlı ücretlendirmeye geçilmesinin yanı sıra dakika başına uygulanabilecek azami ücretin düşürülmesi ve ara bağlantı ücretlerinin düşürülmesi gibi birtakım diğer uygulamaların da benimsendiği,

- ön ödemeli hatlar bakımından kendilerinin %(...)'lık pazar payı ile üçüncü konumda olduğu,
- bu nedenle tarifelerin belirlenmesinde rekabetçi konumlarının güçlenmesinin esas alındığı, bu bağlamda abone tabanlarının büyümesinin ve kendilerinin rakiplerden ayrılmalarının amaçlandığı,
- ancak bu süreçte tarife tekliflerin mali olarak sürdürülebilir bir şekilde kurgulanmasının da gözetildiği,
- geçiş sürecinde gerçekleştirilen revizyonların, öncelikle ortalama çağrı süresi, çağrı sayısı ve çağrı yönü gibi müşteri eğilimlerinin gözetilmesi ve abonelerin beklenti ve eğilimlerinin dikkate alınması neticesinde belirlendiği, bununla birlikte revizyonlar sırasında gelir ve kârlılık üzerindeki olası etkilerin de dikkate alındığı

310

ifade edilmektedir.

Vodafone tarafından gönderilen yazıda,

- 1 Nisan 2010 tarihi itibarıyla ücretlendirme mekanizmasının değiştirilmesinin ihtiyari olmadığı,
- 2009 yılında Vodafone'un faiz, amortisman ve vergi öncesi kazancının negatife döndüğü,
- azami ücret seviyesinin 1 Nisan 2010 tarihi itibarıyla 40 Kr seviyesine düşürülmesinin gelirlerde önemli bir düşüşe sebep olduğu,
- çağrı sonlandırma ücretlerindeki düşüş ve TL dönüşümünün uygulama tarihlerinin BTK tarafından aynı tarih olarak belirlenmesinin kendilerinin manevra alanını iyice daralttığı,
- Vodafone hissedarlarının daha fazla zarara tahammüllerinin kalmadığı,

320

- 330
- pazarda faaliyet göstermeye devam etmek isteyen her teşebbüs gibi kendilerinin de yaptıkları yatırımların karşılığını almak, paydaşlarının menfaatini korumak amacıyla olduğu,
 - yeni düzenlemelerden sonra tarifelerinin mevcut hallerini koruyamadıkları ve birtakım değişiklikler yapmak zorunda kaldıkları,
 - bu kapsamda uygun stratejinin belirlenmesi sürecinde tarife bazında bir analiz yapıldığı, buna göre azami fiyat uygulamasının yıllık gelirler üzerinde ortalama (.....) milyon TL’lik negatif etki doğurabileceğinin öngörüldüğü, uygulamanın tahmini etkisinin ise (.....) milyon TL civarında olmasının beklendiği,
 - azami fiyat uygulamasının etkilerinin ve mobil çağrı sonlandırma ücretlerinden kaynaklanan gelir kaybının dengelenmesi amacıyla ücretlendirme periyotlarının 20 ya da 30 saniyeden 60 saniyeye yükseltildiği ve bazı ücretlerde artışlara gidildiği
- 340

ifade edilmektedir.

Turkcell tarafından gönderilen yazıda ise,

- BTK tarafından alınan karar uyarınca 1 Nisan 2010 tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde azami fiyatların 40 Kr seviyesine çekildiği, bu durumun kontörden TL’ye geçiş sürecinden ayrı olarak değerlendirilmesi gerektiği, kendilerinin ücretlendirme periyotlarında ve fiyatlarda değişikliğe gitmesine neden olan hususun azami fiyat uygulaması olduğu,
 - kendilerince, azami fiyat uygulamasına ilişkin analizler yapılırken ücretlerde değişiklik yapılması söz konusu olan tarifelerin kullanımına dair istatistik verilerin temel alındığı, ücret değişikliklerinin olası etkilerinin bu verilerin ve uygulanması planlanan fiyatların bir arada değerlendirilmesi neticesinde hesaplandığı,
 - ücretlendirme periyotlarının değiştirilmesi ve fiyat artışlarına gidilmesinin nedeninin, azami fiyat uygulamasının şirket gelirleri üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi olduğu,
 - bütün işletmecilerin tarifelerde ve ücretlendirme periyotlarında aynı dönemde değişikliğe gitmesinin BTK kararının bir sonucu olarak değerlendirilmesi gerektiği,
 - işletmecilerin bu değişiklikleri birlikte hareket ederek benimsediği düşüncesinin haksız ve mesnetsiz olduğu, mobil haberleşme sektörünün yapısına bakıldığında da bu durumun kolaylıkla görülebileceği,
 - sektörün yapı olarak oligopolistik bir nitelik gösterdiği, ancak oldukça rekabetçi bir performans sergilediği, bu durumun sektörde
 - 2009 yılının ilk çeyreğinden bu yana abone başına aylık ortalama ses kullanımı miktarının sürekli bir artış sergilediği, ancak bahse konu bu artışın abone başına elde edilen gelirlere çok sınırlı ölçülerde yansıdığı,
 - 2010 yılında gerçekleşen büyümenin geçmiş yıllarda gerçekleşen büyüklüklerin gerisinde kaldığı hatta enflasyon düzeyinin dahi altında olduğu,
- 350
- 360

370

- faaliyet gösteren işletmecilerin net kar toplamalarının 2009 yılında negatif olduğu, 2010 yılında da negatif olmasının beklendiği

dikkate alındığında kolayca görülebileceği, buna rağmen Rekabet Kurulu tarafından işletmecilerin davranışları arasında bir paralellik tespit edilmesi halindeyse bu durumun 'oligopolistik bağımlılık' kapsamında değerlendirilmesi gerektiği

ifade edilmektedir.

I.4. Değerlendirme

I.4.1. Sektörün Yapısı ve BTK'nın Düzenleyici İşlemleri Hakkında Bilgilendirme

380

Başvuruların konusunu özetle, GSM işletmeciliği alanında faaliyet gösteren her üç GSM operatörü tarafından 1 Nisan 2010 tarihi itibarıyla kontörden TL'ye geçiş akabinde anlaşmalı ve danışıklı olarak gerek 1 kontör karşılığı istenen ücretlerin gerekse tarifelerdeki ücretlendirme periyotları ve SMS ücretlerinin artırıldığı iddiası oluşturmaktadır. İddiaya göre, Turkcell, Vodafone ve Avea tarafından 1 Nisan 2010 tarihinden itibaren hem tarife ücretleri hem de tarife ücretlendirme periyotları ve SMS ücretleri danışıklı olarak arttırılmıştır. Söz konusu iddianın aynı piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler arasındaki bir fiyat anlaşmasını işaret etmesi dolayısıyla 4054 sayılı Kanun 4. maddesi bakımından incelenmesi gerekmektedir.

390

Bu çerçevede öncelikle, başvurularda yer verilen kontörden TL'ye geçilmesi uygulaması ile ücretlendirme periyotları hakkında bilgi verilecektir.

400

Kontör uygulaması faturasız hatlar için geliştirilmiş olan bir ön ödeme biçimidir. Son kullanıcılar ücreti karşılığında satın aldıkları kontörleri telefonlarına yüklemek suretiyle ilgili GSM operatörü tarafından sunulan mobil telefon hizmetlerinden yararlanmaktadır. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu'nun 10.02.2010 tarih ve 2010/DK-07/87 sayılı kararıyla kontör uygulamasına son verilmiştir. Söz konusu karar uyarınca tüm GSM operatörlerinin 1 Nisan 2010 tarihi itibarıyla kontör yerine TL uygulamasına geçmeleri zorunlu tutulmuştur. Buna göre tüm GSM operatörlerin gerekli modifikasyonları yaparak son kullanıcıların faturasız hatlarına TL bazında yükleme yapabilmelerinin sağlanması gerekmektedir. BTK tarafından gönderilen yazıda, TL'ye geçiş kararıyla tüketicilerin görüşme ya da veri ücretlerine ilişkin ödeyecekleri meblağı belirli bir tanımlı olmayan kontörle hesaplamaları yerine doğrudan TL şeklinde anlayabilmelerinin sağlanmasının amaçlandığı, böylelikle tüketicilerin mobil haberleşme hizmetlerinden yararlanmaları sonucu ödeyecekleri meblağı daha kolay bir şekilde algılayabilecekleri ifade edilmiştir.

410

Ücretlendirme periyodu ise, tüketicilerin görüşmelerinin hangi süreler bakımından ücretlendirildiğini ifade eden bir kavramdır. Ücretlendirme periyotları GSM operatörleri tarafından belirlenmekte ve her bir tarife bakımından farklılaşabilmektedir. Buna göre görüşmenin ilk 30 saniyesinin 40 Kr'tan, ikinci 30 saniyesinin 65 Kr'tan, ücretlendirildiği bir tarifenin ücretlendirme periyotları, sırasıyla ilk 30 saniye, ikinci 30 saniye olacaktır. Bu durumda 1 saniyeden 60 saniyeye kadar yapılan görüşmelerin 40 Kr'tan ücretlendirilmesi ücretlendirme periyodunun 60 saniyeye arttırıldığı anlamını taşıyacaktır. Bu halde tüketici 60 saniyeye kadar yaptığı görüşmelerin tamamı için 40 Kr ödeyecektir. Ücretlendirme periyodunun arttırılması bir yandan tüketicilere aynı ücret karşılığı daha uzun konuşma fırsatı verilirken, kısa süreli konuşan tüketicilerin ise daha fazla ücretlendirilmelerine yol açmaktadır. Dolayısıyla, ücretlendirme periyotlarının arttırılması çağrı başına

kullanımı nispeten uzun olan tüketiciler için makul ücretler sağlarken, 10-20 saniye gibi kısa süreli çağrılar yapan tüketiciler için dezavantajlı olmaktadır.

420 Başvurularda yer verilen iddiaların değerlendirilmesine geçmeden önce, GSM operatörlerinin danışıklı ve anlaşmalı olarak fiyat artırımlarına gittiklerinin iddia edildiği 1 Nisan 2010 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere BTK tarafından yapılan düzenlemelere yer verilmesi gerekmektedir. Başvurularda kontör karşılığı istenen ücretler ile ücretlendirme periyotlarının arttırılmasının, 1 Nisan 2010 tarihi itibariyle kontörden TL'ye geçiş akabinde gerçekleştirildiği ifade edilmektedir. Öte yandan, aynı tarihte BTK tarafından başka düzenlemelerin de yürürlüğe sokulduğu anlaşılmıştır. Buna göre TL'ye geçişe ek olarak 1 Nisan 2010 tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde BTK tarafından;

- arabağlantı ücretleri ile
- dakika başına uygulanabilecek azami ücretler

430 bakımından da birtakım yeni düzenlemeler yapılmıştır⁸.

Bilindiği gibi "GSM Azami Tarife Çizelgeleri" GSM işletmecileri ile BTK arasında imzalanan İmtiyaz Sözleşmeleri uyarınca, BTK tarafından belirli aralıklarla onaylanmaktadır. Bununla birlikte, GSM işletmecileri söz konusu tarife çizelgelerine aykırı olmamak ve yürürlüğe sokulmadan 7 gün önce BTK'ya bildirmek kaydıyla, tarifelerini serbestçe belirleyebilmektedir. BTK tarafından 1 Nisan 2010 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere azami ücret seviyesi 64 Kr/dk.'dan 40 Kr/dk.'ya indirilmiştir. Bu çerçevede 1 Nisan 2010 tarihi itibariyle GSM operatörlerinin dakika başına uygulayabilecekleri ücret 40 Kr'u geçemeyecektir.

440 1 Nisan tarihi itibariyle yürürlüğe giren bir diğer BTK düzenlemesi ise mobil arabağlantı ücretlerine ilişkindir. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu'nun 10.02.2010 tarih ve 2010/DK-07/87 sayılı kararı ile mobil arabağlantı ücretleri güncellenerek, arabağlantı ücretlerinde düşüşler gerçekleştirilmiştir.

Görüldüğü üzere, 1 Nisan 2010 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yalnızca TL'ye geçiş uygulaması hayata geçirilmemiş, buna ek olarak arabağlantı ücretleri ile azami ücretlerde de yeni düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelere uyumun ise, kontöre ilişkin sistemlerin tümüyle değiştirilmesine ek olarak, GSM operatörleri tarafından tarife ücretlendirmelerinde yeni revizyonlara gidilmesini zorunlu kılacağı açıktır. Bu nedenle, 1 Nisan 2010 itibariyle GSM operatörleri tarafından hayata geçirilen ve gerek tarife ücretleri gerekse ücretlendirme periyotlarına ilişkin revizyonların söz konusu düzenlemelerden ayrı değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir.

1.4.2. Başvuru Konusu İddiaların Değerlendirilmesi

Yukarıda yer verilen bilgilerden, her üç GSM operatörü tarafından 1 Nisan 2010 tarihinden geçerli olmak üzere hem tarife ücretlerinde hem de ücretlendirme periyotlarında birtakım değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Bununla birlikte, taraflarca gönderilen açıklamalardan, GSM operatörleri tarafından aynı tarihte (1 Nisan 2010 tarihinde) benzer içerikli değişikliklerin yapılmasının her bir GSM

⁸ BTK tarafından söz konusu düzenlemelerin gerek tüketicilerin doğru bir şekilde bilgilendirilmeleri için tarife şeffaflığının sağlanması gerekse ilgili piyasada etkin rekabetin tesis edilmesi için arabağlantı ücretlerinin maliyet esaslı olarak belirlenmesi çalışmaları çerçevesinde hayata geçirildiği ifade edilmiştir.

460 operatörü bakımından eşit derecede bağlayıcı olan ve 1 Nisan 2010 tarihi ile uygulamaya geçilmesi zorunlu tutulan BTK düzenlemelerinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Taraflarca gönderilen açıklamalara göre, başta azami fiyat seviyesinin düşürülmesi olmak üzere, BTK tarafından hayata geçirilen yeni düzenlemelerin, operatörlerin gelirleri üzerinde olumsuz etki yaratacağı tespit edilmiş ve bu olumsuz etkilerin en aza indirilmesi için hem tarife ücretleri hem de ücretlendirme periyotları, tarifelerin kullanımına dair istatistikî veriler temel alınarak yeniden kurgulanmıştır.

GSM operatörleri tarafından yapılan değişikliklerin 1 Nisan 2010'dan itibaren uygulanması zorunlu tutulan BTK düzenlemelerinden kaynaklandığı tespit edilmekle birlikte, bu değişikliklerin GSM operatörlerince danışıklı ve anlaşmalı bir şekilde gerçekleştirilmesi 4054 sayılı Kanun bakımından ihlal teşkil edecektir.

470 BTK görüşünde yer verilen araştırma sonuçlarının incelenmesinden, operatörlerin farklı tarifeleri için farklı modifikasyonlar gerçekleştirdikleri, söz konusu modifikasyonların aynı tarifelerin farklı kontör yükleme seçeneklerinde dahi farklılaştığı görülmektedir. Yine bu modifikasyonların şebeke içi ve şebekeler arası görüşmeler bakımından da farklılıklar gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede aynı GSM operatörü tarafından; şebeke içi arama ücretleri arttırılırken, periyotların değiştirilmesi, şebekeler arası ücretlerin aynı kalması ancak ücretlendirme periyotlarının arttırılması (Turkcell/Süper Tarife/150 kontör ve üzeri yükleme koşullu tarife) veya şebekeler arası ücretlerin arttırılması ve ücretlendirme periyotlarının aynı kalması (Turkcell/Süper Tarife/ 250 kontör ve üzeri yükleme koşullu tarife) 480 veya şebeke içi ve şebekeler arası tarifelerin düşürülmesi (yeni azami sınıra çekildiği) ve ücretlendirme periyotlarının arttırılması (Turkcell/Genç Tarife/ 100 kontör yükleme koşullu tarife) gibi her bir tarifede farklı modifikasyonlara gidildiği görülmektedir. Dolayısıyla aynı GSM operatörü tarafından her durumda tarife ücretlerinin ve ücretlendirme periyotlarının arttırılması yerine kimi durumlarda tarife ücretlerinin arttırıldığı, kimi durumlarda yeni azami fiyat uygulamasından sonra azami fiyata indirildiği, kimi durumlarda ücretlendirme periyotları artarken kimi durumlarda değiştirilmediği anlaşılmaktadır. Yine ücretlendirme periyotlarının bazı tarifelerde 30 saniyeden 2 dakikaya (Turkcell/Süper Tarife/temel tarife), kimi tarifelerde 30 saniyeden 60 saniyeye (Turkcell/Genç Tarife/temel tarife), bazısında 490 ise 20 saniyeden 60 saniyeye (Turkcell/Genç Tarife/100 kontör yüklemeli) çıkarıldığı görülmektedir. Yukarıda detaylı olarak yer verilen araştırma sonuçlarından görüldüğü üzere bu durum, ilgili GSM operatörlerinin tamamı bakımından geçerlidir.

BTK tarafından yapılan araştırmanın incelenmesi sonucunda, genel olarak operatörlerinin ya tarife ücretlerini sabit tutarken ücretlendirme periyotlarını arttırdıkları ya da tarife ücretlerini arttırırken ücretlendirme periyotlarını değiştirmedikleri söylenebilecektir. Buna karşın, tarife ücretleri ile ücretlendirme periyotlarının değiştirilmediği uygulamalar bulunduğu gibi (Vodafone/CepÖğrenci/150 ve 250 kontör yüklemeli), ücretlendirme periyotları 500 değiştirilmeden ücretlerin düşürüldüğü haller de bulunmaktadır (Avea/Mobil Öğrenci/temel ve yükleme koşullu). Dolayısıyla önaraştırma konusu her üç GSM operatörünün aynı şekilde tarife ücretlerini arttırdıklarından veya aynı şekilde tarife ücretlerini arttırmadıkları her durumda ücretlendirme periyotlarını arttırdıklarından bahsedebilmek mümkün görünmemektedir. Bu çerçevede, BTK düzenlemeleri sonucu yapılan değişikliklerin taraflar arasında rekabet karşısı bir anlaşmaya tek

başına bir karine olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı kanaatine varılmıştır.

Öte yandan, yerinde incelemelerde elde edilen belgeler incelendiğinde, bu belgelerden

- 510
- 1 ve 2 numaralı belgelerin hakkında önaraştırma yürütülen teşebbüsler arasında bazı görüşmeler gerçekleşmiş olabileceğini,
 - 3 ve 5 numaralı belgelerin sektörde ticari stratejilerin bazı dönemlerde fiyat savaşlarına varacak boyutta bir rekabet içerisinde, bazı dönemlerde ise daha barışçıl bir konjunktürde belirlendiğini,
 - 4 numaralı belgenin ise sektörde yer alan operatörlerin sektörün oligopolistik yapısından haberdar olduklarını ve ticari stratejilerinin belirlenmesinde bu durumun dikkate alındığını

düşündürebilecek nitelikte olduğu görülmektedir.

- 520
- Bununla birlikte, kaygı oluşturabilecek bir takım ifadeler içerdiği öne sürülebilecek bu belgelerin üç ay gibi kısa bir dönemi kapsamasının, belgelerde kullanılan ifadelerin çok açık olmamasının, belgelerin tek bir teşebbüste elde edilmiş olmasının ve tarafların rekabet içerisinde olduklarını gösteren çok sayıda belgelerin de mevcut olmasının olası kaygıları azaltan bazı unsurlar olarak değerlendirilebileceği sonucuna varılmıştır. Mevcut durum itibariyle, yerinde incelemede elde edilen belgelerin önaraştırma yürütülen taraflar hakkında soruşturma açılmasını gerektirecek nitelikte olmadığı sonucuna varılmıştır.

- 530
- Başvurularda yer verilen bir diğer iddia ise, GSM operatörleri tarafından anlaşmalı olarak 1 Nisan 2010 tarihinden itibaren SMS ücretlerinin arttırılmasına ilişkindir. Benzer şikayetler üzerine BTK tarafından, Turkcell'in ön ödemeli tarifelerinin gelir açısından yaklaşık %(.)'sını oluşturan üç büyük ön ödemeli abonelik paketleri (Süper Tarife, BizBize, Genç Tarife), Vodafone'un ön ödemeli tarifelerinin gelir açısından yaklaşık %(.)'ünü oluşturan üç büyük ön ödemeli abonelik paketleri (Cep Öğrenci, CepBir, Yeni Cep Öğrenci) ile Avea'nın ön ödemeli tarifelerinin gelir açısından yaklaşık %(.)'ini oluşturan üç büyük ön ödemeli abonelik paketlerinin (Mobil Öğrenci, Genç Avea, HepsıBir) SMS ücretleri analiz edilmiştir. Yapılan inceleme sonucunda ise, 1 Nisan 2010 tarihli TL bazlı ücretlendirme sistemine geçiş sürecinde Vodafone tarafından en büyük üç abonelik paketinin SMS birim ücretlerinde değişiklik yapılmadığı, Turkcell'de sadece Genç Tarife paketinde SMS birim ücretlerinde artış yapıldığı, Avea tarafından ise incelenen her üç pakette de SMS birim ücretlerinde artış yapıldığı tespit edilmiştir. Bu bilgiler çerçevesinde, ilgili GSM operatörleri tarafından SMS ücretlerinin anlaşmalı olarak arttırıldığı iddiasının gerçeği yansıtmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim SMS ücretlerinde Vodafone tarafından herhangi bir artış yapılmazken, Turkcell'de sadece Genç Tarife paketinde, Avea'da ise incelenen her üç pakette de SMS birim ücretlerinde artış yapıldığı görülmektedir.

- 540
- Tüm bu bilgi ve değerlendirmeler ışığında, gerek yapılan yerinde incelemelerde gerekse tarifelerde yapılan değişikliklerin incelenmesi sonucunda, GSM operatörlerinin rekabet karştı bir anlaşma içerisinde bulduklarını gösterecek yeterli delil veya bulguya rastlanılmaması nedeniyle, ilgili GSM operatörleri hakkında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.
- 550

10-69/1451-551

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikâyetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.