

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2012-2-148 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 13-27/372-173
Karar Tarihi : 09.05.2013

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN

B. RAPORTÖRLER : Bülent GÖKDEMİR, Nimet KAVAK

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Netgsm İletişim ve Bilgi Teknolojileri A.Ş.
ATB İş Merkezi No: 194 Macunköy/Ankara

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.
Turkcell Plaza Meşrutiyet Cad. No:153 34430 Tepebaşı/İstanbul
- Avea İletişim Hizmetleri A.Ş.
Abdi İpekçi Cad. No:75 34367 Maçka/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU: Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. ve Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin SMS fiyatlamalarında rekabeti engelleyici uygulamalarda buldukları iddiaları.**

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

- Mobil çağrı sonlandırma piyasasında etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmeci olan Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. (Avea)'nin (.....)'nün açmış olduğu (.....) adet SMS hizmeti alım ihalesini, Özel İletişim Vergisi (ÖİV) dahil, Katma Değer Vergisi (KDV) hariç (.....) TL'den aldığı,

- ÖİV dahil KDV hariç 1 SMS'in fiyatının ((.....) TL/(.....)) (.....) TL olduğu, bu birim fiyattan %25 ÖİV düşüldüğünde fiyatın 1,8064 kuruş/adet seviyesine gerilediği, bu fiyatın Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)'nun Avea için yayımladığı Referans Arabağlantı Teklifinde (RAT) işletmecilere toptan olarak sunduğu SMS birim fiyatı olan 1,87 kuruş/adet fiyatının altında olduğu,

- Avea'nın işletmecilere toptan olarak sunduğu ÖİV ve KDV'siz SMS birim fiyatı olan 1,87 kuruş/adet üzerinden ayrıca %15 hazine payı, %1 evrensel hizmet katkı payı, %0,35 Kurum idari ücreti ödediği, bu durumda Avea'ya 1 SMS'den tüm vergiler hariç kalan miktarın $1,87 - (0,15 \times 1,87 + 0,01 \times 1,87 + 0,0035 \times 1,87) = 1,564255$ kuruş/adet olduğu,

- BTK'nın yayımladığı 2012 1. çeyrek raporuna göre 65.750.000 olan GSM abonelerinin %52,5'inin Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turkcell), %27,83'ünün Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (Vodafone), %19,66'sinin Avea abonesi olduğu, bu çerçevede 5.000.000 adedin 2.625.000'inin Turkcell'e, 1.391.730'unun Vodafone'a, 983.270'inin Avea'ya gideceğinin kabul edildiği,

- ÖİV dahil (.....) TL olan tutarın %25 ÖİV düşüldükten sonra (.....) TL olduğu,

- Avea'nın, Turkcell'in 1,7 kuruş/adet, Vodafone'un 1,73 kuruş/adet fiyatlarına (ÖİV ve KDV'siz) ve yukarıda yer verilen gönderim sayılarına göre; Turkcell'e $2.625.000 \times 1,7$ kr=44.625,00 TL, Vodafone'a $1.391.730 \times 1,73$ kr =24.076,93 TL, ayrıca %15 hazine payı

13-27/372-173

olarak (.....) TLX 0,15=(.....) TL, %1 evrensel hizmet katkı payı olarak (.....) TLX 0,01=(.....) TL, %0,35 idari ücret olarak (.....) TLX 0,0035=(.....) TL ödediği,

- Avea'nın, ihaleyi alması nedeniyle ihmal edilebilir olan satış, idari, yönetim giderleri hariç tutularak ((.....) - 44.625 - 24.076,93 - (.....) - (.....)) 6.850,76 TL Kurumlar Vergisi matrahına esas kazancının söz konusu olduğu,

- Avea ihaleyi almasaydı; ihaleyi alan firmadan $983.270 \times 1,87 = 18.287,15$ TL KDV ve ÖİV hariç para alacağı, bunun %15'i hazine payı, %1'i evrensel hizmet katkı payı, %0,35'i idari ücret olmak üzere toplamda %16,35'i düşüldüğünde, 15.380,85 TL'lik Kurumlar Vergisi matrahına esas bir kazanç elde edeceği,

- Dolayısıyla ihaleyi almaması durumunda $15.380,85 - 6.850,76 = 8.530,09$ tutarında daha kârlı olduğu, bu durumun EPG olan bir firmanın, bu güce sahip olmayan diğer firmaya damping uygulamasından başka bir anlam ifade etmediği

belirtilmektedir.

- (3) Rekabet Kurumu kayıtlarına 05.10.2012 tarih ve 7423 sayı ile intikal eden ve aynı teşebbüs tarafından yapılan diğer başvuruda ise;

- GSM operatörlerinin toplu SMS hizmetlerinde SMS'in tamamını göndermek yerine diğer operatörlerden sadece kendisine gelenden ücret almasının daha kârlı olacağı bir alt limitin olduğu, alt limitin altında verilen tekliflerin mobil çağrı sonlandırma piyasasında Turkcell, Avea ve Vodafone'un EPG olması göz önüne alınarak, bu mobil operatörlerin SMS hizmeti veren diğer operatörlerin piyasaya girişini engellemesi anlamına geldiği,

- BTK'nın 2012 yılı 2. çeyrek raporundaki toplam abone sayıları yüzdeleri (Turkcell %52,58, Vodafone %27,86, Avea %19,66) ve SMS ara bağlantı ücretleri (Turkcell 0,017 TL/adet, Vodafone 0,0173 TL/adet, Avea 0,0187 TL/adet) göz önüne alınarak, ÖİV ve KDV hariç Turkcell'in 0,019095444 TL/adet, Vodafone'un 0,019900497 TL/adet, Avea'nın 0,020123975 TL/adet'in üstünde her yöne SMS gönderme tarifesi belirlemesi gerektiği,

- Alt sınır değerleri hesaplanırken; $K = [0,8365 \times \text{BTK operatör fiyatı} + (\text{diğer 1. operatör abone \%si} \times \text{diğer 1. operatöre BTK fiyatı}) + (\text{diğer 2. operatör abone \%si} \times \text{diğer 2. operatöre BTK fiyatı})] / 0,8365 (100 - 16,35 = 83,65)$ formülünün kullanıldığı,

- Bu "K" alt sınır değeri formülü elde edilirken; "K" alt sınır değeri ile gönderilen SMS sayısının çarpımının %83,65'i alınarak elde edilen değerden diğer iki operatörün BTK ara bağlantı tarife fiyatlarıyla gönderilen SMS sayısının pazar yüzdelerine göre çarpımıyla elde edilen tutarlar düşüldükten sonra kalan tutarın, gönderilen SMS sayısının operatörün pazar yüzdesi ile çarpımından elde edilen sayının, operatörün BTK fiyatıyla çarpımının %83,65'ine eşit olması gerektiğinden hareket edildiği,

- Bu çerçevede Avea'nın, ÖİV ve KDV dahil 0,028777285 TL/adet'den daha düşük her yöne SMS gönderme fiyatı vermesinin, sadece kendi yönüne SMS'leri almasına göre daha az kâr elde etmesine neden olacağı,

- (.....) Avea'nın tüm vergiler dahil (.....) TL/adet fiyat vermesinin piyasaya EPG olmayan firmaların girişini engellemek anlamına geldiği, Turkcell'in ise tüm vergiler dahil (.....) TL/adet, ÖİV ve KDV dahil 0,02730648492 TL/adet fiyatının rekabetçi bir kâr marjını içermediği

ifade edilmektedir.

- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 22.08.2012 tarih ve 6521 sayı ile intikal eden başvuru üzerine hazırlanan 26.11.2012 tarih ve 2012-2-148/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu 06.12.2012 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 12-62/1624-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Daha sonra Rekabet Kurumu kayıtlarına 05.10.2012 tarih

13-27/372-173

ve 7423 sayı ile intikal eden başvuru üzerine hazırlanan 09.01.2013 tarih ve 2012-2-166/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu 24.01.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 13-07/82-M sayı ile önaraştırma yapılmasına ve daha önce başlatılan önaraştırma ile birleştirilmesine karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan 24.04.2013 tarih ve 2012-2-148/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(5) H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

- Avea ve Turkcell hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı,

- Anılan teşebbüslerin maliyet altı fiyat teklifi sunmalarının, önümüzdeki dönemde özellikle kurumsal ihaleler için sunacakları fiyat tekliflerinin, piyasaya yeni girişlerin engellenmemesi amacıyla maliyet odaklı hazırlanması gerektiği hususunda 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 3. fıkrası hükmü çerçevesinde görüş bildirilmesi gerektiği

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. BTK Görüşü

(6) İlk başvuru konusuna ilişkin olarak, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun (EHK) 7. maddesinin, "*Rekabet Kurulu, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda öncelikle Kurum'un görüşünü ve Kurum'un yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alır*" şeklindeki 2. fıkrası uyarınca BTK'dan görüş talep edilmiştir. Anılan kurum görüşü 30.10.2012 tarih ve 8902 sayılı yazı ile Rekabet Kurumu kayıtlarına intikal etmiştir.

(7) Söz konusu yazıda;

- EHK'nın "*Tarifelerin Düzenlenmesi*" başlıklı 13. maddesine göre işletmecilerin, uygulayacakları tarifeleri ilgili mevzuat ve BTK düzenlemelerine aykırı olmayacak şekilde serbestçe belirleyebildikleri, işletmecilerin BTK ile imzaladıkları imtiyaz sözleşmelerinin ilgili hükümleri uyarınca BTK tarafından altı ayı geçmeyen aralıklarla belirlenerek onaylanan Mobil Elektronik Haberleşme Hizmetleri Azami Ücret Tarifesi'ne aykırı olmamak şartıyla sundukları mobil haberleşme hizmetlerine ilişkin son kullanıcı tarifelerini belirleyebilme serbestisine sahip oldukları,

- Bu kapsamda mevcut durum itibarıyla perakende düzeyde SMS hizmetlerinin tarifelerine ilişkin olarak EHK'nın ilgili maddeleri, Tarife Yönetmeliği ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde Avea'ya getirilmiş ilave bir yükümlülük bulunmadığı, her ne kadar SMS sonlandırma ücretleri BTK tarafından belirlenmiş ve yürürlükte ise de söz konusu ücretler baz alındığında ortaya çıkan marjın tek başına damping uygulamasını kanıtlar nitelikte olmadığı,

- Diğer taraftan, başvuru kapsamında yer verilen hesaplamada, evrensel hizmet katkı payının diğer vergi ve benzeri yasal yükümlülük kalemleri gibi ayrı olarak ve farklı bir oranda ele alındığı, 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu'nun 'Evrensel hizmetin gelirleri' başlıklı 6. maddesinin değişik (b) ve (c) bendleri gereğince sırasıyla, "*Hazine payı ödemekle yükümlü işletmeciler dışındaki işletmeciler ve Türk Telekom yıllık net satış hasılatının %1'ini, izleyen yılın Nisan ayı sonuna kadar...*" ve "*Hazine payı ödemekle yükümlü işletmeciler, Hazineye ödeyecekleri payın %10'luk kısmını, ödendiği ay içerisinde*" Bakanlığa bildirmekle yükümlü olduğu,

- Söz konusu madde hükmüyle 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun Ek-36 ve Ek-37'nci maddeleri ile imtiyaz sözleşmeleri gereğince süresinde ödenmeyen bedeller için

13-27/372-173

abonelerine tahakkuk ettirdikleri gecikme faizi ile vasıtalı vergiler, harç ve resim gibi mali yükümlülükler ve raporlama amacıyla muhasebeleştirdikleri tahakkuk tutarları hariç olmak üzere, aylık brüt satışlarının %15'ini ilgili olduğu ayı izleyen ayın yirincisi günü akşamına kadar hazine payı olarak ödemekle yükümlü olan mobil şebeke işletmecileri için söz konusu payın %10'luk kısmının evrensel hizmet katkı payı olarak hesaplanmasının öngörüldüğü,

- Başvuru kapsamında yapılan hesaplamada, Avea tarafından ödenmesi gereken evrensel hizmet katkı payının hem oran hem de matrah olarak yukarıda yer verilen madde hükmü çerçevesinde hesaplanması gerektiği,

- Öte yandan, Avea'nın, İmtiyaz Sözleşmesi gereğince her yıl elde ettiği brüt satışlarının %0,35'ini ödemek ile yükümlü olduğu "kurum masraflarına katkı payı" (KMKP) tutarının, Netgsm tarafından yapılan hesaplamada "idari ücret" olarak ifade edildiği

belirtilmektedir.

(8) İkinci başvuruya ilişkin olarak talep edilen BTK görüşü 19.12.2012 tarih ve 10583 sayılı yazı ile Rekabet Kurumu kayıtlarına intikal etmiştir. Söz konusu yazıda, önceki yazıda belirtilen hususlara ilaveten;

- Netgsm'in başvurusunda belirtilen marjın bulunması amacıyla gerçekleştirilen hesaplamalar kapsamında BTK tarafından belirlenen sonlandırma ücretlerinin üzerine KDV ve ÖİV dışında çeşitli kalemler (Hazine payı ve KMKP gibi) eklenmekte olduğu, bu durumun mevcut uygulamayla örtüşmediği,

- Zira söz konusu kalemlerin KDV ve ÖİV gibi hesaplandıkları matrahın üstüne ilave edilmelerinin söz konusu olmadığı, ilgili matrah içinden ilgili Kurumlara ödenmekte oldukları, diğer bir ifadeyle spesifik durum açısından bakıldığında, Hazine payı ve KMKP'nin sonlandırma hizmeti satışı esnasında ücrete ilave edilerek tahsil edilmediği, işletmecilerin net satışları üzerinden mevzuatta belirlenen oranlarda hesaplandığı,

- Bu itibarla, başvuruda elektronik haberleşme sektöründe uygulanan temel vergilendirme usullerine ilişkin yapılan hesaplamaların hatalı olduğunun değerlendirildiği, Netgsm'in bahse konu başvuruyu BTK'ya da yaptığı, yukarıdaki hususları ihtiva eden BTK görüş ve değerlendirmelerinin 04.12.2012 tarih ve 72125/31472 sayılı yazı ile adı geçen işletmeciye gönderildiği

ifade edilmektedir.

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. Pazar Hakkında Genel Bilgiler

(9) SMS (*short message service*- kısa mesaj servisi), kişiler arasında doğrudan yazılı mesajlaşma imkânı sağlamasının yanısıra bilgi servisi, eğlence, mobil pazarlama ve mobil ticaret amaçlı kullanılmaktadır. SMS'ler, sonlandırıldığı cihaz/uygulamaya göre kişiden kişiye (P2P SMS), makineden makineye/ uygulamadan uygulamaya (A2A SMS), kişiden uygulamaya (P2A SMS) veya uygulamadan kişiye (A2P SMS) olarak sınıflandırılmaktadır. Sabit şebekeler ya da internet üzerinden de SMS gönderilebilmektedir. Ev veya iş telefonları SMS uyumlu değilse, gelen mesajlar işletmeci tarafından SMS okuma hizmeti ile sesli olarak dinletilebilmektedir.

(10) SMS, yazılı mesajlaşma hizmetleri arasında neredeyse bütün mobil cihazlardan gönderilebilir ve alınabilir olmasıyla sadece kişisel haberleşmede değil kurum, marka ve şirketlerin istediği kişiye istenilen mesajları ulaştırma imkânını vermesiyle de cazibesi sürekli artan bir iletişim hizmetidir. Yapılan araştırmalara göre uygulamadan kişiye (A2P SMS) gönderilen SMS'lerin, kişiden kişiye (P2P SMS) gönderilen SMS'lere göre daha

13-27/372-173

fazla yaygınlığa sahip olacağı tahmin edilmektedir. SMS'ler bu anlamda da, kişisel haberleşme amacıyla kullanılan bireysel SMS ile kurum, marka ve şirketlerin istediği kişiye istenilen mesajları ulaştırma imkânını tanıyan toplu SMS'ler olarak iki sınıfta ele alınabilmektedir.

- (11) SMS hizmetini resmi olarak sunabilen şirketlerin, imtiyaz sahibi, sabit telefon hizmetleri işletmecisi ya da sanal mobil şebeke hizmeti işletmecisi (SMŞH-MVNO) olması gerekmektedir. Bu yetkilendirmeye (lisansa) sahip olmayan şirketler de, yetkilendirilmiş işletmecilerle bayilik sözleşmesi imzalayarak/ satış ortağı olarak bu hizmetin pazarlamasını gerçekleştirebilmektedir.
- (12) Bireysel SMS hizmeti Turkcell, Vodafone ve Avea olmak üzere yetkilendirilmiş üç GSM operatörü ve SMŞH alanında yetkilendirilmiş işletmeciler tarafından sunulabilirken, toplu SMS hizmeti; sabit telefon hizmeti, mobil hizmetler, SMŞH alanlarında yetkilendirilmiş işletmeciler tarafından sunulabilmektedir. Ancak bunun dışında yetkilendirilmiş işletmeciler ile anlaşarak onların adına satışa aracılık eden firmalar¹ (içerik geliştirici, içerik sağlayıcı, portal yöneticisi, uygulama servis sağlayıcısı, mobil reklam şirketleri, pazarlama şirketleri, kurumsal şirketler ve ödeme sistemleri sağlayan şirketler) da bu hizmeti sunabilmektedir.
- (13) Aşağıdaki tabloda mobil şebeke işletmecilerinin toplu SMS geliri, adedi ve pazar payları sunulmaktadır:

Tablo 1: 2012 yılı GSM operatörleri toplu SMS Gelirleri, Sayıları ve Pazar Payları

2012	Turkcell	%	Vodafone	%	Avea	%	Toplam
Toplu SMS Geliri (TL)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplu SMS adedi	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: 15.03.2013 tarih ve 2012-2-146/ÖA sayılı Öneri Raporu

I.2.2. BTK Düzenlemeleri

- (14) Başvuruda da belirtildiği üzere, işletmecilerin toplu SMS ihale tekliflerini belirlerken temel aldıkları asıl maliyet kalemi, mobil işletmecilerin şebekeleri için uyguladıkları SMS başlatma/sonlandırma ücretleri olmaktadır.
- (15) Herhangi bir elektronik haberleşme şebekesine bağlı olan bir kullanıcının diğer elektronik haberleşme şebekelerine bağlı kullanıcılar ile iletişim kurabilmesi için söz konusu iki şebekenin birbirleriyle ara bağlantısının bulunması gerekmektedir. Bu bağlamda mobil şebeke erişim hizmetleri veya çağrı sonlandırma hizmetleri, farklı şebekelere bağlı kullanıcılar arasında iletişim sağlanması amacı ile işletmecilerin birbirlerinden aldıkları hizmetleri ifade etmektedir. Söz konusu hizmetler, perakende seviye yerine işletmecilerin birbirlerine sundukları hizmetler olduğu için "toptan hizmetler" kategorisinde yer almaktadır.
- (16) Kendi şebekesinde çağrıyı sonlandıran işletmeci, söz konusu çağrıyı kendi müşterisine iletmesi karşılığında sonlandırma ücreti almaktadır. Bu ücret, çağrıyı başlatan işletmeci tarafından ödenmekte ve işletmeci bu ücreti genellikle perakende tarifelere yansıtarak müşteriden tahsil etmektedir. Mevcut teknik koşullarda çağrı sonlandırma hizmetinin bir alternatifi bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, çağrının başlatıldığı işletmecinin abonesinin, aradığı veya mesajlaştığı tarafa ulaşabilmesi için, çağrının, karşı tarafın

¹ Bu firmalar satış yapan ve müşterilere teknik destek sağlayan firmalar olup, sunulan hizmetin faturası müşteriye bunlar tarafından değil, firmaların anlaşması olan sabit/mobil işletmeci tarafından kesilmektedir.

işletmecisinin şebekesinde sonlandırılması gerekmektedir. Çağrıyı başlatan taraf çağrıyı daha ucuz bir ücretle sonlandıracak bir işletmeci seçmemekte ve aranan tarafın istediği çağrı sonlandırma ücretini ödemek zorunda kalmaktadır. Bu bağlamda, sektörel mevzuat kapsamında, her bir işletmecinin kendi şebekesinde mobil çağrı sonlandırma piyasasında tekel konumunda olduğu kabul edilmektedir.

- (17) Bu durum, sektörel düzenleme açısından her bir mobil şebeke işletmecisi için ayrı birer sonlandırma piyasasının tanımlanması ve her birinin kendi şebekesindeki mobil çağrı sonlandırma piyasasında %100 pazar payına sahip olduğu sonucuna varılmasını sağlamıştır. BTK bu kapsamda, 08.12.2009 tarih ve 2009/DK-10/627 sayılı kararı ile Turkcell, Vodafone ve Avea'yı çağrı sonlandırma piyasasında EPG sahibi işletmeci olarak belirlemiş ve anılan teşebbüslere ara bağlantı sağlama, ayırım gözetmeme, şeffaflık, referans ara bağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama, tarife kontrolüne (maliyet esaslı tarife belirleme) tabi olma, hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ve ortak yerleşim yükümlülüğü getirmiştir.
- (18) BTK tarafından tanımlanan mobil çağrı sonlandırma piyasasının içerisinde SMS sonlandırmanın da yer aldığı anlaşılmaktadır². BTK'nın 27.11.2008 tarih ve 2008/UK-07/668 sayılı kararı ile uzlaştırma prosedürü çerçevesinde, ara bağlantı sözleşmesi için Turkcell ve Avea arasındaki SMS sonlandırma ücretleri belirlenmiş; ayrıca SMS sonlandırma ücretlerinin ilgili RAT'lara dâhil edilmesine hükmedilmiştir³. Mevcut durumda SMS sonlandırmaya ilişkin fiyatlar, işletmeciler tarafından hazırlanan RAT'larda yer almaktadır. Bu bağlamda Turkcell⁴, Vodafone⁵ ve Avea⁶'nın 13.09.2010 tarihli RAT'larında 2N (GSM) ve 3N şebekesinde SMS sonlandırma hizmeti karşılığında talep edecekleri ücretler sırasıyla 1,70 kr/adet, 1,73 kr/adet ve 1,87 kr/adet olarak belirlenmiştir.
- (19) Turkcell'in şebeke içi (on-net) hizmetlere ilişkin ücretlerinin belirlendiği 05.02.2013 tarih ve 2013/DK-ETD/70 sayılı BTK kararıyla onaylanan RAT'ında⁷, şebeke içi SMS ücreti 2,91 kr/adet olarak tespit edilmiştir. Bununla birlikte, SMS sonlandırma ücretleri 12.04.2013 tarih ve 2013/DK-ETD/201 sayılı BTK kararı ile ücretlerin maliyet esaslı ve makul kâra dayalı olarak belirlenmesi gerekliliğinden hareketle revize edilerek %75 oranında indirilmiştir. Şöyle ki; Turkcell, Vodafone ve Avea için RAT kapsamında SMS sonlandırma ücret tarifelerinin, gerçekleşen ortalama birim SMS ücretleri ve maliyet modeli ile elde edilen değerler göz önünde bulundurularak, Turkcell ve Vodafone için 0,43 krş/adet, Avea için 0,47 krş/adet olarak belirlenmesi; Turkcell'in RAT kapsamında SMS çağrı başlatma, çağrı sonlandırma ve on-net çağrı ücret tarifelerinin ise sırasıyla 0,43 krş/adet, 0,43 krş/adet ve 0,73 krş/adet olarak belirlenmesine karar verilmiştir.
- (20) Dosya mevcudu bilgiler çerçevesinde, bunun dışında, BTK'nın özel olarak perakende toplu SMS ile ilgili olarak herhangi bir düzenlemesinin bulunmadığı anlaşılmıştır.

1.2.3. İlgili Ürün Pazarı

- (21) Ürünün özellikleri, fiyatı ve kullanım amaçları açısından tüketici tarafından değiştirilebilir

²http://www.btk.gov.tr/elektronik_haberlesme_sektoru/sektorel_rekabet/piyasaanalizleri/dosyalar/MobilCagriSonlandirmaPazariNihaiDokuman.2012.12.28.pdf

³ Turkcell tarafından verilen bilgiye göre, Vodafone ile Turkcell arasındaki uzlaştırma prosedürüne ilişkin verilmiş BTK kararı da bulunmaktadır (27.10.2009 tarih ve 2008-UK/07/558 sayı).

⁴http://www.tk.gov.tr/elektronik_haberlesme_sektoru/tarifeler_ve_erisim/referans_arabaglanti_teklifleri/Turkcell_RAT.pdf

⁵http://www.tk.gov.tr/elektronik_haberlesme_sektoru/tarifeler_ve_erisim/referans_arabaglanti_teklifleri/Vodafone_RAT.pdf

⁶http://www.tk.gov.tr/elektronik_haberlesme_sektoru/tarifeler_ve_erisim/referans_arabaglanti_teklifleri/Avea_RAT.pdf

⁷http://www.btk.gov.tr/elektronik_haberlesme_sektoru/tarifeler_ve_erisim/referans_arabaglanti_teklifleri/Turkcell_RET.pdf

ya da ikame edilebilir nitelikteki bütün ürünleri ve/veya hizmetleri ifade eden ilgili ürün pazarının tanımı yapılırken, ikame edilebilirlik hem talep hem de arz yönlü değerlendirmelere dayandırılmakta, arz ikamesi bakımından farklı ürünlerin aynı teşebbüsler tarafından sunulup sunulmadığı incelenirken, talep ikamesi bakımından ise farklı ürünlerin tüketici gözünde ikame edilebilir olup olmadığı değerlendirilmektedir.

- (22) Dosya kapsamında başvuru sahibi tarafından Turkcell'in bireysel SMS paketleri ve toplu SMS kampanyaları şikâyet edildiğinden, bireysel SMS pazarının ve toplu SMS pazarının arz ve talep açısından ikame ürünler olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (23) Bireysel SMS hizmetleri esasen haberleşme/iletişim amaçlı kullanılan hizmetler olduğundan, SMS gönderimi ardından gönderilen kişiden karşılık olarak yeni bir SMS yaratılması ihtimali yüksektir. Her ne kadar operatörler arasında birbirlerine gönderilen SMS'ler için bir sonlandırma ücreti ödenmesi söz konusuysa da, hizmetin karşılık yaratan bu niteliği sonucu, gönderilen SMS sayısının, sonlandırılacak SMS sayısına eşit ya da çok yakın olacağı varsayımından yola çıkılarak kampanya kurgularının oluşturulduğu ifade edilmektedir. Buna karşın toplu SMS hizmetlerinin, genellikle kurum, firma ya da benzeri organizasyonların ürün ve hizmetleri hakkında bilgilendirme ve duyurularda buldukları yayın hizmetlerine benzer bir iletişim mecrası olduğu görülmektedir. Toplu SMS hizmetinin bu özelliği, diğer bir anlatımla gönderilen kişiden genellikle cevabi bir mesaj yaratmama özelliği, bu hizmete yönelik kampanya kurgularında dikkate alınmaktadır.
- (24) Her ne kadar kişisel haberleşme amacıyla kullanılan bireysel SMS'ler ile reklam, pazarlama gibi ticari amaçlarla kullanılan toplu SMS'ler aynı teşebbüsler tarafından (GSM operatörleri) sunulabiliyor olsa da, yalnızca toplu SMS pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin varlığı ve söz konusu teşebbüslerin yetkili işletmeciler ile ara bağlantı anlaşması yaparak bu hizmeti sunabilmesi, arz ikamesinin her iki ürün için her zaman mümkün olmadığını göstermektedir.
- (25) Talep ikamesi bakımından değerlendirildiğinde de bireysel SMS temel olarak kişisel haberleşme amacıyla kullanılırken, toplu SMS hizmetinin ticari faaliyet ve diğer amaçlarla kullanılmakta olması iki ürünün kullanıcı gözünde farklılaştığına işaret etmektedir. Nitekim bireysel SMS paketlerinin ticari/kurumsal amaçlı kullanılıp kullanılmadığı GSM operatörleri tarafından takip edilmekte, söz konusu kullanımın engellenmesine yönelik olarak sektörel düzenleyici BTK tarafından da çeşitli önlemler alındığı bilinmektedir.
- (26) Bu bilgiler ışığında perakende seviyede sunulan bireysel SMS hizmetinin ve perakende seviyede sunulan toplu SMS hizmetinin arz ve talep ikamesi bakımından farklılaştığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu çerçevede ilgili ürün pazarı "*perakende toplu SMS satış hizmeti pazarı*" olarak tanımlanmıştır.

I.2.4. İlgili Coğrafi Pazar

- (27) Bahse konu hizmetin tüm ülke çapında sunuluyor olmasından dolayı ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

I.3. Değerlendirme

- (28) Dosya kapsamında başvuru sahibi tarafından Avea'nın da, Turkcell'in de SMS sonlandırma pazarında hâkim durumda bulunduğu iddia edilerek, toplu SMS ihalelerinde maliyet altı fiyatlamaya yapmak suretiyle hâkim durumlarını kötüye kullandıkları iddia edilmektedir.
- (29) Bilindiği üzere yıkıcı fiyat uygulamasında ortaya konulması gereken temel unsurlar;
- Hâkim durumun varlığı,

13-27/372-173

- Hâkim durumdaki teşebbüsün fiyatlarının maliyetlerinin altında olup olmadığı,
- Hâkim durumdaki teşebbüsün yıkıcı fiyat uygulamadaki amacı,
- Stratejinin başarıyla sonuçlanmasının ardından hasat ihtimalinin var olup olmadığı şeklinde sıralanmaktadır.

- (30) Turkcell'in perakende toplu SMS hizmetleri pazarında, Avea'nın ise mobil çağrı sonlandırma pazarında hâkim durumda bulunduğu dikkate alınarak, yıkıcı fiyatlama bakımından yukarıda sıralanan diğer ölçütlerin varlığı incelenmiştir.
- (31) Netgsm'in ilk başvurusunda, (.....) ihalesinde sunulan SMS fiyatları, ikinci başvurusunda ise (.....) ihalesinde sunulan SMS fiyatları, BTK tarafından tespit edilen SMS sonlandırma bedelleri ile karşılaştırılmalı olarak sunulmaktadır.
- (32) Başvuru sahibi tarafından (.....)'ne yönelik yapılan hesaplamada ihale bedeli ile ihale kapsamındaki (.....) adet SMS'in üç GSM işletmecisi arasında pazar payları oranında dağılıcağı varsayımıyla işletmecilere ödenen tutarlar ve elde edilecek gelir üzerinden ödenecek vergiler hesaplanarak elde edilen kar/zarar hesaplanmıştır. Sonuç olarak başvuru sahibi tarafından Avea'nın ihaleye katılmadığı halde daha kârlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak başvuruda yer alan ve yukarıda yer verilen söz konusu hesaplamada Avea içinde sonlanan SMS'ler için oluşacak maliyet hesaplamaya dâhil edilmemiştir.
- (33) (.....) ihalesinde teklif edilen fiyatlara ilişkin olarak ise, başvuru sahibi tarafından, ihaleyi diğer operatörlere ödenen tutarlar ve kamu kurumlarına ödenen vergiler sonrasında işletmeciler açısından kârlı bir şekilde sonuçlanmasını sağlayacak bir fiyat alt sınırı hesaplanmış; Avea tarafından teklif edilen (.....) krş/adet fiyatının maliyet altı olduğu ve Turkcell tarafından teklif edilen (.....) krş/adet fiyatın rekabetçi bir kar marjını içermediği iddia edilmektedir.
- (34) Avea'dan alınan bilgiler doğrultusunda söz konusu iki ihaleye ilişkin olarak aşağıdaki tablolar oluşturulmuştur⁸:

Tablo 2: Avea tarafından kazanılan (.....) Toplu SMS İhalesi Kârlılık Analizi

(.....) İhalesi-Avea			
SMS Adedi	(.....)		
İhale bedeli (KDV Hariç, ÖİV Dahil)	(.....)		
İhale bedeli (KDV ve ÖİV Hariç)	(.....)		
Sözleşme Bitiş Tarihi	(.....)		
Elde Edilen Gelir			
Aylar	SMS Sayısı	SMS Başına Gelir-Kuruş (KDV, ÖİV hariç)	Gelir-TL (KDV, ÖİV hariç)
Eyl.12	(.....)	(.....)	
Eki.12	(.....)	(.....)	

⁸ Söz konusu ihalelerde katılan operasyonel giderler işletmeciler tarafından işlemin güçlüğü nedeniyle sunulmamıştır. Bununla birlikte söz konusu maliyetlerin ihaleler bazındaki etkisinin marjinal olacağı anlaşılmaktadır.

13-27/372-173

Kas.12	(.....)	(.....)	(.....)
Ara.12	(.....)	(.....)	(.....)
<i>Toplam Gelir</i>	(.....)		(.....)
Katlanılan Maliyetler			
Dağılım	SMS sayısı	Arabağlantı Ücreti -Kuruş	İşletmecilere Ödenen Tutarlar-TL
Avea	(.....)	(.....)	(.....)
Uluslararası	(.....)	(.....)	(.....)
Turkcell	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone	(.....)	(.....)	(.....)
<i>Operatörlere Ödenen Toplam Tutar</i>	(.....)	(.....)	(.....)
	Vergi Oranları		Kamu Kurumlarına Ödenen Tutarlar - TL
Hazine Payı	15%		(.....)
Evrensel Hizmet Fonu	1,5%		(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı	0,35%		(.....)
<i>Kamu Kurumlarına Ödenen Toplam Tutar</i>			(.....)
<i>Kâr/Zarar</i>			(.....)

Tablo 3: Avea tarafından kazanılan (.....) Toplu SMS İhalesi Kârlılık Analizi

(.....) İhalesi-Avea			
SMS Adedi	(.....)		
SMS Ücreti (KDV, ÖİV dahil)	(.....)		
SMS Ücreti (KDV, ÖİV hariç)	(.....)		
Sözleşme Bitiş Tarihi	(.....)		
Elde Edilen Gelir			
Aylar	SMS Sayısı	SMS Başına Gelir-Kuruş (KDV, ÖİV hariç)	Gelir-TL (KDV, ÖİV hariç)
Eyl.12	(.....)	(.....)	(.....)

13-27/372-173

Eki.12	(.....)	(.....)	(.....)
Kas.12	(.....)	(.....)	(.....)
Ara.12	(.....)	(.....)	(.....)
<i>Toplam Gelir</i>	(.....)		(.....)
Katlanılan Maliyetler			
	SMS sayısı	Arabağlantı Ücreti-Kuruş	İşletmecilere Ödenen Tutarlar-TL
Avea	(.....)	(.....)	(.....)
Uluslararası	(.....)	(.....)	(.....)
Turkcell	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone	(.....)	(.....)	(.....)
<i>Operatörlere Ödenen Toplam Tutar</i>	(.....)	(.....)	(.....)
	Vergi Oranları		Kamu Kurumlarına Ödenen Tutarlar -TL
Hazine Payı	%15		(.....)
Evrensel Hizmet Fonu	%1,5		(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı	%0,35		(.....)
<i>Kamu Kurumlarına Ödenen Toplam Tutar</i>			(.....)
<i>Kâr/Zarar</i>			(.....)

- (35) Yukarıdaki tablolardan görüldüğü üzere Avea tarafından teklif sunulan (.....) ve (.....) toplu SMS ihaleleri sonucu elde edilen gelir ile katlanılan/katlanılması gereken maliyetler karşılaştırıldığında, sunulan tekliften elde edilecek gelirin maliyetlerin altında kaldığı anlaşılmaktadır.
- (36) Turkcell'den alınan bilgiler doğrultusunda (.....) ihalesine ilişkin olarak aşağıdaki tablo oluşturulmuştur.

Tablo 4: Turkcell tarafından kazanılan (.....) Toplu SMS İhalesi Kârlılık Analizi

(.....) İhalesi-Turkcell			
SMS Adedi	(.....)		
SMS Ücreti (KDV, ÖİV dahil)	(.....)		
SMS Ücreti (KDV, ÖİV hariç)	(.....)		
Sözleşme Süresi	(.....)		
Elde Edilen Gelir			

13-27/372-173

Aylar	SMS Sayısı	SMS Başına Gelir-Kuruş (KDV, ÖİV hariç)	Gelir-TL (KDV, ÖİV hariç)
Eyl.12	(.....)	(.....)	(.....)
Eki.12	(.....)	(.....)	(.....)
Kas.12	(.....)	(.....)	(.....)
Ara.12	(.....)	(.....)	(.....)
Oca.13	(.....)	(.....)	(.....)
Şub.13	(.....)	(.....)	(.....)
Mar.13	(.....)	(.....)	(.....)
<i>Toplam Gelir</i>	(.....)		(.....)
Katlanılan Maliyetler			
	SMS sayısı	Arabağlantı Ücreti-Kuruş	İşletmecilere Ödenen Tutarlar-TL
Avea	(.....)	(.....)	(.....)
Uluslararası	(.....)	(.....)	(.....)
Turkcell	(.....)	(.....)	(.....)
Vodafone	(.....)	(.....)	(.....)
<i>Operatörlere Ödenen Toplam Tutar</i>	(.....)	(.....)	(.....)
	Vergi Oranları		Kamu Kurumlarına Ödenen Tutarlar -TL
Hazine Payı	%15		(.....)
Evrensel Hizmet Fonu	%1,5		(.....)
Kurum Masraflarına Katkı Payı	%0,35		(.....)
<i>Kamu Kurumlarına Ödenen Toplam Tutar</i>			(.....)
			(.....)
<i>Kâr/Zarar</i>			(.....)

- (37) Turkcell tarafından teklif sunulan (.....) toplu SMS ihalesi sonucu elde edilen gelir ile katlanılan/katlanılması gereken maliyetler karşılaştırıldığına ihaleden elde edilen gelirin maliyetlerin altında kaldığı görülmektedir.
- (38) Sonuç olarak, yukarıda yer verilen hesaplamalardan hareketle, ihaleler bazında, yıkıcı fiyatlamanın ikinci unsuru olan maliyet altı fiyatlamanın gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Ancak ihlal tespiti yapılabilmesi için hasat ihtimalinin varlığının da ortaya konması gerekmektedir. Pazarda Turkcell, Vodafone ve Avea olmak üzere erişim, çağrı başlatma

13-27/372-173

ve sonlandırma hizmeti sunabilecek bir şebekeye sahip üç güçlü işletmeci faaliyetlerini sürdürmektedir. Dolayısıyla bu işletmecilerden herhangi birinin, maliyet altı fiyatlamanın ardından fiyatlarını tekelci düzeye yükselterek yıkıcı stratejinin nihai amacına ulaşması mümkün olmayacaktır.

- (39) Anılan işletmecilerin de mevcut yapının bu tür bir stratejinin uygulamaya geçirilmesine olanak sağlamayacağına bilincinde olmaları beklenmelidir. Bu itibarla, işletmecilerin ihaleler bazında maliyet altı fiyatlama teklifi sunmalarının, son tahlilde tekelci kâr elde etme hedefinden çok, önemli kurumsal müşterileri bünyesinde tutarak prestijlerini koruma veya pekiştirme amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu olgu, aynı zamanda teşebbüslerin yıkıcı fiyatlama davranışı sergileme niyeti içinde bulunmadıklarına da karine teşkil etmektedir.
- (40) Öte yandan aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere, söz konusu ihalelerin teşebbüslerin toplu SMS geliri içindeki payı (.....) ve (.....)'dir.

Tablo 5: Teşebbüslerin 2012 yılı ciroları ile toplu ve bireysel SMS gelirleri

2012	Turkcell	%	Avea	%
Gelir	(.....)		(.....)	
Toplu SMS Geliri	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Bireysel SMS geliri	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
(.....)	(.....)		(.....)	(.....)
(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

- (41) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında; Avea ve Turkcell'in toplu SMS ihalelerinde maliyet altı fiyatlama yaptıkları kabul edilse dahi, yıkıcı fiyat uygulamasının 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal olarak değerlendirilmesi için gerekli koşulların sağlanmadığı görülmektedir.
- (42) **J. SONUÇ**

Dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.