

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2016-2-15 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 17-03/25-11
Karar Tarihi : 19.01.2017

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Fevzi ÖZKAN, Adem BİRCAN
Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

B. RAPORTÖRLER: Recep GÜNDÜZ, Selvi KOCABAY, Beyza AĞVAZ, Selin DURSUN, Emircan AKSAKAL, Mesut MORGÜL, Ali OZAN

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Turgut Özal Bulvarı 06103 Aydınlıkevler, Ankara
- TTNET A.Ş.
Esentepe Mahallesi Salih Tozan Sokak Karamancılar İş Merkezi
D Blok No:16 34394 Şişli, İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve TTNET A.Ş.'den oluşan ekonomik bütünlüğün sabit genişbant internet hizmetleri pazarında hâkim durumunu kötüye kullandığı iddiası ve geçici tedbir uygulanması talebi.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 14.04.2016 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 20.09.2016 tarih ve 2016-2-15/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 05.10.2016 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve başvuruya konu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına 16-32/549-M sayı ile karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 12.01.2017 tarih ve 2016-2-15/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;
- Geçmişte farklı elektronik haberleşme hizmetlerinin farklı altyapılar üzerinden sunulduğu ve teşebbüslerin sadece belirli hizmetlere yoğunlaştığı, tüketicilerin de her bir hizmeti farklı teşebbüslerden temin ettiği,
 - Diğer taraftan son yıllarda yaşanan elektronik haberleşme pazarlarındaki yakınsamanın, tek bir altyapı üzerinden tüm hizmetlerin sunulabilmesi imkânını sağladığı, tüketicilerin de elektronik haberleşme hizmetlerinin bir arada yer aldığı paket hizmetleri (sabit ses, internet ve televizyon gibi) tercih ettiği,
 - Bunun sonucunda, tek bir elektronik haberleşme hizmeti sunan teşebbüslerin, sabit telekomünikasyon altyapısına sahip olan ve elektronik haberleşme hizmetlerini paket halinde (*multi play bundle*) sunabilen teşebbüslerle rekabet edemez hale geldiği, söz konusu teşebbüslerin altyapı sahibi işletmecilerden hizmet alma yoluyla benzer hizmetler sunmaya başladığı,

- Paket olarak hizmet sunumunun Türk Telekom Grubu'nun temel stratejisi haline geldiği, Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom), TTNET A.Ş. (TTNET) ve Avea İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin (Avea), farklı tüzel kişilikleri korunsa da pazarlama faaliyetleri bakımından tek marka altında tek noktadan hizmet sunmasının söz konusu stratejiyi kanıtladığı,
- Diğer işletmecilerin de tek bir elektronik haberleşme hizmeti sunarak varlığını sürdürmesinin mümkün olmadığı ve paket hizmet sunumunun zorunluluk haline geldiği, paket hizmet sunabilmenin tek yolunun ise Türk Telekom'un mevcut altyapısını kullanmak olduğu,
- Türk Telekom tarafından, sabit genişbant internet hizmetleri ile ödemeli yayıncılık hizmeti olan Tivibu hizmetlerinin bir arada sunulduğu paketin maliyetini karşılamadığı ve Tivibu hizmetlerinin zararına satıldığı, zararın ise toptan ve perakende genişbant internet hizmeti satışlarından elde edilen gelir ile sübvansede edildiği, bu nedenle alternatif işletmecilerin Türk Telekom ile rekabet edebilecek paket hizmetlerini kârlı biçimde sunmasının mümkün olmadığı,
- Ödemeli televizyonculuk hizmetleri bakımından böyle bir durum olmamakla birlikte Türk Telekom'un toptan sabit genişbant internet hizmetleri pazarında, TTNET'in ise perakende sabit genişbant internet hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu

ileri sürülmektedir.

- (4) Başvuruda ihlal iddiaları, Türk Telekom tarafından sunulan paket hizmetlerin fiyat sıkıştırmasına yol açtığı ve Tivibu'nun ödemeli televizyonculuk pazarında sunduğu kampanyaların maliyetlerini karşılamadığı ve bu zararın internet hizmetlerinden elde edilen gelirler ile sübvansede edildiği başlıkları altında toplanarak;
- Türk Telekom'un "Tivibu Süper Paket" isimli ürünü "Tivibu'lu Yeni Yıl Kampanyası" ile birlikte sunmasının fiyat sıkıştırmasına yol açtığı, bu şekilde sabit genişbant internet hizmetleri ile Tivibu hizmetlerini içeren paketler vasıtasıyla toptan ve perakende sabit genişbant internet hizmetlerindeki hâkim durumunu, ödemeli televizyonculuk hizmetleri pazarında kötüye kullandığı,
 - Tivibu Süper Paketin yüksek ihale bedeli ödenen UEFA Avrupa Ligi ve Şampiyonlar Ligi maçları, yabancı film ve dizi gibi premium içerikten oluştuğu ve paket satış fiyatının 39 TL olduğu; Tivibu Süper Paketin, Tivibu'lu Yeni Yıl Kampanyası kapsamında sunulan Fibernet Limitsiz 35 GB, Fibernet Limitsiz 75 GB, Netlimitsiz 50 GB ya da Ultrahız Limitsiz 50 GB hizmetleri ile paket halinde alınması durumunda ise fiyatının 29 TL'ye düştüğü; 19 TL'ye satılan Sinema Paketi'nde de 4 TL'lik indirim uygulandığı,
 - Türk Telekom ile rekabet edilebilmesi için Tivibu Süper Pakette yer alan ürünlere benzer ürünler sunulması gerektiği, ancak söz konusu paketin Türk Telekom kadar etkin bir teşebbüs tarafından dahi kârlı olarak sunulamayacağı,
 - Çapraz sübvansiyon uygulamasının bir teşebbüsün hâkim durumda olduğu bir pazardan elde ettiği gelirlerle hâkim durumda olmadığı bir pazarda maliyet altı fiyatlandırma yapmasıyla ortaya çıktığı, somut olay bakımından internet hizmetleri ve ödemeli televizyon yayıncılığı pazarlarının ilişkili olduğunun ve rekabeti kısıtlayıcı etkinin ispat edilmesinin çapraz sübvansiyon yoluyla hâkim durumun kötüye kullanılmasının tespiti için yeterli olduğu,

- Türk Telekom'un aylık fiyatı 9 TL olan Tivibu Giriş Paketi ve 19 TL olan Tivibu Sinema Paketi'ne, sezon sonuna kadar abone başına maliyeti 42,32 TL olan spor ve sinema içeriğini hediye ettiği, söz konusu kampanyanın çapraz sübvansiyon desteği olmaksızın sürdürülebilir olmadığı,
- TTNET'in söz konusu uygulamalarla rakiplerinin pazar payı kazanmasını engellediği ve pazar payını koruduğu, TTNET'in uygulamaları ile rekabetçi bir piyasada olması gerekenden daha yüksek pazar payına sahip olduğu,
- Tivibu'lu Yeni Yıl Kampanyası ile sunulan Tivibu Süper Paket ile TTNET Fibernet Limitsiz 35 GB, Fibernet Limitsiz 75 GB, Netlimitsiz 50 GB ya da Ultrahız Limitsiz 50 GB ürünlerinden bir tanesini içeren paketin tüketiciye yüksek bir indirim sağladığı, kampanyadan yararlanan tüketici sayısının hızla arttığı, Tivibu Süper Paketin UEFA Avrupa Ligi ve Şampiyonlar Ligi maçlarını içermesinin tüketici gözünde paketin cazibesini artırdığı,
- Türk Telekom Grubu'nun ödemeli televizyonculuk pazarındaki rakiplerinin de rekabetçi olabilmek için sabit genişbant internet hizmetleri içeren multi-play paketler sunmak durumunda kaldığı, kendi altyapılarına sahip olmadıklarından toptan seviyede Türk Telekom'a yöneldikleri, Türk Telekom'un toptan seviyede, ödemeli televizyonculuk pazarındaki rakiplerinden elde ettiği geliri de, yine Tivibu hizmetini içeren maliyet altı paketleri sübvansiyon etmek için kullandığı

iddia edilmektedir.

- (5) Başvuruda söz konusu davranışların devam etmesi halinde ciddi zararların ortaya çıkacağı gerekçesiyle 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca geçici tedbir kararı alınması ve Türk Telekom'a Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına ilişkin Yönetmeliğin 6. maddesinin (a) bendi uyarınca tekerrür hususu göz önüne alınarak, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca idari para cezası verilmesi talep edilmektedir.

- (6) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle;

- İddia konusu uygulamaların 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde hakim durumun kötüye kullanılması niteliği taşıyabileceği,
- Bu nedenle TTNET A.Ş. hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma başlatılması gerektiği,
- Türk Telekom hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı,
- Başvuruda yer alan 4054 sayılı Kanun 9. maddesi çerçevesinde geçici tedbir talebinin ise reddedilmesi gerektiği

ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Görüşü

- (7) 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun (EHK) 7. maddesi gereğince Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumundan (BTK) gelen görüş yazısında özetle;
- Ülkemizde EHK kapsamında elektronik haberleşme pazarlarına ilişkin düzenlemelerin BTK tarafından gerçekleştirildiği,
 - Bu kapsamda yürütülen pazar analizleri neticesinde hem ilgili pazarların tanımlandığı hem de ilgili pazarlarda etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmelerin belirlendiği,
 - İlgili mevzuat kapsamında BTK tarafından yapılan pazar analizi çalışmaları neticesinde EPG'ye sahip olduğu belirlenen işletmecilere erişim ve referans teklif hazırlama yükümlülükleri de dâhil olmak üzere çeşitli yükümlülükler getirilebildiği,
 - İlgili pazarlarda getirilen yükümlülüklerin bir sonucu olarak, Türk Telekom'un internet servis sağlayıcılara (İSS) toptan seviyede sunduğu DSL (bakır kablo) internet hizmeti tarifelerinin BTK onayına tabi olduğu,
 - DSL, kablo, fiber vb. altyapılar üzerinden İSS'lerin son kullanıcılara perakende seviyede sunduğu internet erişimi tarifelerinin BTK onayına tabi olmadığı,
 - Rekabet Kurumuna yapılan söz konusu başvurularda bahsi geçen Tivibu hizmetine yönelik muhtelif kampanyaların TTNET tarafından perakende seviyede sunulan hizmetler olduğu ve tarife düzenlemelerine tabi olmadığı,
 - Son yıllarda diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de özellikle internet erişim hizmeti sunan işletmecilerin dikey bütünleşik yapıya geçmelerinin etkisiyle söz konusu şikâyetlere konu üçlü ve dördü paketlerin (telefon, GSM, internet, TV vb.) sunulmasında artış yaşandığı,
 - BTK tarafından tanımlanan genişbant pazarlarında EPG'ye sahip işletmeciye getirilen yükümlülükler arasında fiyat sıkıştırması yükümlülüğüne yer verilmese de, perakende genişbant internet erişim hizmetleri pazarında paket hizmetler kapsamında -diğer İSS'lerin farklı teşebbüslerle işbirliğine giderek ya da doğrudan kendi girişimleri ile- benzer kampanyalar sunmasının teknik ve ekonomik tekrarlanabilirlik kriterleri çerçevesinde mevcut pazar koşulları dâhilinde incelenmesinin önem kazandığı,
 - İlgili pazarlarda BTK düzenlemeleri ile birlikte paket olarak sunulan hizmetlerin farklı özel iletişim vergisi (ÖİV) oranlarına tabi olduğu hususunun göz önünde bulundurulmasının gereklilik arz edeceği,
 - Alternatif İSS'leri pazar dışına itebilecek fiyat dışı ve fiyat bazlı rekabet aksaklıklarının önüne geçilmesini teminen Tivibu hizmetine ilişkin maliyetlerin, birlikte sunulduğu genişbant ve/veya ses hizmeti maliyetleri ile birlikte fiyat sıkıştırması testlerinde dikkate alınabileceği

ifade edilmektedir.

I.2. Değerlendirme

- (8) Kurumumuza yapılan şikâyet, başta Tivibu'lu Yeni Yıl Kampanyası olmak üzere TTNET'in internet ve ödemeli televizyon yayıncılığı alanındaki ürünlerini birlikte sunduğu kampanyalar marifetiyle maliyet altı fiyat uyguladığı, ilgili kampanyalarda karşılaştığı zararı çapraz sübvansiyon ile finanse ettiği ve her iki pazardaki etkin rekabeti engellediği iddiasına dayanmaktadır. Başka bir ifadeyle başvuruda, TTNET'in hâkim durumda olduğu perakende sabit genişbant internet hizmetlerinden elde ettiği gelirleri, maliyet altı fiyatlama uyguladığı Tivibu hizmetlerinden elde edilen zararı finanse etmek için kullandığı ve bu şekilde ödemeli yayıncılık pazarında rekabeti kısıtladığı iddia edilmiştir.
- (9) Türk Telekom Grubu, Türkiye'de sabit telefon, mobil telefon, veri ve internet hizmetleri ile televizyon ürün ve hizmetleri alanında faaliyet gösteren bir teşebbüstür. TTNET ise, Rekabet Kurulunun 02.09.2004 tarihli toplantısında Türk Telekom'un özelleştirilmesine ilişkin olarak sunduğu "TTNET'in ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşturulması" yönündeki görüşü doğrultusunda, Türk Telekom Grubu'nun internet servis sağlayıcısı olarak 26.04.2006 tarihinde kurulmuş ve BTK'nın 09.05.2006 tarihli kararıyla kablolu ve kablosuz internet servis sağlayıcılığı hizmeti için genel izin kapsamında yetkilendirilerek 14.05.2006 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır.
- (10) Türk Telekom'un kontrolünde bulunan TTNET, İSS hizmetinin yanı sıra BTK tarafından altyapı işletmeciliği hizmeti, kablolu yayın hizmeti, sabit telefon hizmeti, sanal mobil şebeke hizmeti, uydu haberleşme hizmeti ve uydu platform hizmeti alanlarında, RTÜK tarafından ise kablolu yayın platform işletmeciliği ve uydu yayın platform işletmeciliği alanlarında da yetkilendirilmiştir.
- (11) TTNET, 2010 yılından itibaren bir OTT (over the top) televizyon hizmeti olan Tivibu GO ile, 2011 yılından itibaren bir IPTV (internet protocol television) hizmeti olan Tivibu Ev ile ve 2015 yılından itibaren ise uydu teknolojisi üzerinden verdiği Tivibu Uydu ile ödemeli yayıncılık hizmeti alanında faaliyet göstermektedir.
- (12) TTNET ile Türk Telekom aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer almaları nedeniyle, ayrı tüzel kişilikler olsa bile rekabet hukukunda tek bir teşebbüs niteliğinde kabul edilmektedir. Bu açıdan, başvuru kapsamında ileri sürülen iddialar her ne kadar Türk Telekom'a da yöneltilmiş olsa da, TTNET'in perakende düzeyde sağladığı internet hizmeti ve ödemeli yayıncılık hizmetini konu edinmektedir. Öte yandan Kurul'un 19.11.2008 tarih, 08-65/1055-411 sayılı ve 19.12.2013 tarih, 13-71/992-423 sayılı kararlarında TTNET'in sahip olduğu pazar payı ve diğer avantajlar ile pazarın özellikleri nedeniyle, perakende sabit genişbant internet erişim hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu sonucuna ulaşmıştır.
- (13) Yukarıda da belirtildiği üzere, başvuru konusu husus TTNET tarafından internet ve televizyon hizmetinin bir arada sunulduğu kampanyaların dışlayıcı nitelikte olduğu iddiasıdır. Söz konusu iddialar üzerine başlatılan önaraştırma neticesinde düzenlenen 12.01.2017 tarih ve 2016-2-15/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu Kurul'un 19.01.2017 tarihli toplantısında görüşülerek TTNET'in Tivibu'lu Yeni Yıl Kampanyası'nın bir paket/birlikte satış uygulaması ve çapraz sübvansiyon yoluyla yıkıcı fiyatlama niteliği taşıyabileceği değerlendirilerek, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespiti amacıyla 17-03/25-M sayılı kararla TTNET hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiş, Türk Telekom hakkında ve geçici tedbir talebine yönelik olarak ise işbu 17-03/25-11 sayılı karar tesis edilmiştir.

- (14) Rekabet Kurulunun telekomünikasyon sektörüne yönelik olarak alacağı kararlar öncesinde, 5809 sayılı Kanun gereği BTK'nın görüşünün alınması zorunludur. Yukarıda özetine yer verilen BTK görüşünde, Türk Telekom'un İSS'lere toptan seviyede sunduğu DSL (bakır kablo) internet hizmeti tarifelerinin BTK onayına tabi olduğu, DSL, kablo, fiber vb. altyapılar üzerinden İSS'lerin son kullanıcılara perakende seviyede sunduğu internet erişimi tarifelerinin BTK onayına tabi olmadığı genel olarak ifade edilmiştir. Bu çerçevede, dosya konusu iddialarla ilgili olarak sektörel düzenleyici kurum olan BTK'nın genişbant internet erişim hizmetleri pazarının sadece toptan kısmına yönelik düzenleme ve onay işlemleri bulunduğu, perakende kısmına yönelik ise düzenleme ve onay işlemlerinin bulunmadığı görülmektedir.
- (15) Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında, iddia konusu perakende sabit geniş bant internet hizmeti ve ödemeli televizyon yayıncılığı hizmetinin Türk Telekom tarafından sunulmaması nedeniyle, Türk Telekom hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına yer olmadığı sonucuna varılmıştır.

I.3. Geçici Tedbir Talebinin Değerlendirilmesi

- (16) Yapılan başvuruda şikayetçi tarafından, TTNET'in dosya kapsamında incelenen işlem ve eylemlerinin devam etmesi halinde ciddi zararların ortaya çıkacağı gerekçesiyle 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca geçici tedbir kararı alınması talebinde bulunulmuştur.
- (17) Dosya kapsamında yürütülen incelemeler çerçevesinde elde edilen bilgilerden şikâyete konu Tivibu'lu Yeni Yıl Kampanyasının 12.07.2016 tarihinde sona erdiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle geçici tedbir talebinin reddedilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

- (18) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,
- 1- Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmamasına,
 - 2- 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrasında öngörülen koşullar gerçekleşmediğinden geçici tedbir talebinin reddine,
- gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.