

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2008-2-158 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 09-07/127-38
Karar Tarihi : 18.2.2009

10 **TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : M. Sıraç ASLAN, Süreyya ÇAKIN,
Mehmet Akif ERSİN, Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE

B. RAPORTÖRLER: İbrahim AYDEMİR, Özgür Can ÖZBEK

**C. BAŞVURUDA
BULUNAN**

20 : - Adnan AKGÜL
- Şaban ESEN
Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Bartın Meslek Yüksekokulu
Bartın
- Mustafa ÇAKIR
- Savaş ER
- İlyas MERAL
TCK Lojmanları D1 Blok No:9 Selimpaşa Silivri/İstanbul

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:

30 - Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Turgut Özal Bulvarı Aydınlıkevler 06103/Ankara

E. DOSYA KONUSU: ADSL bağlantısı için sabit telefon hattı olmasının zorunlu tutulmasının 4054 sayılı Kanun'a aykırı olduğu iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikayet konusu uygulama, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (Türk Telekom) müşterilere verdiği ADSL hizmetini sunmak için sabit hat aboneliğini zorunlu tutmasıdır. Bir kullanıcı Türk Telekom'un iştiraki olan TTNET A.Ş'den (TTNET) ya da diğer internet servis sağlayıcılardan (İSS) ADSL hizmeti satın almak için Türk Telekom bayilerine giderek önce sabit hat almak zorundadır. Bu şekilde Türk Telekom ADSL satışını sabit hat aboneliğine bağlamaktadır.

40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 21.04.2008 tarih, 2433 sayı; 27.06.2008 tarih, 4059 sayı; 18.07.2008 tarih, 4606 sayı; 10.07.2008 tarih, 144 sayı ve 11.07.2008 tarih, 145 sayı ile giren başvurular üzerine hazırlanan 08.08.2008 tarih ve 2008-2-158/İİ-08-EA sayılı İlk İnceleme Raporu, 11.08.2008 tarih ve REK. 0.06.00.00-110/158 sayılı Başkanlık Önergisi ile 14.08.2008 tarih ve 08-50 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve yapılan görüşmeler sonucunda dosya konusu iddialara ilişkin olarak Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve TTNET A.Ş.'nin 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediğinin tespiti amacıyla önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 28.11.2008 tarih 2008-2-158/ÖA-08-İA sayılı

50 Öneraştırma Raporu ile 10.2.2009 tarih ve 2008-2-158/BN-08-İA sayılı Bilgi Notu, 12.2.2009 tarih ve REK.0.06.00.00-110/45 sayılı Başkanlık Önergesiyle birlikte 09-07 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır. Konuyla ilgili olarak talep edilen Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) görüşü 4.2.2009 tarih ve B.61.0.BTK.0.10.200.01.02/8384-5047 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına girmiştir.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

1. Haklarında öneraştırma yapılan Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve TTNET A.Ş.'nin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesi kapsamında tek bir teşebbüs olduğu,
- 60 2. Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve TTNET A.Ş.'den oluşan ekonomik bütünlüğün, toptan genişbant internet erişim hizmetleri pazarında hakim durumda bulunduğu,
3. Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve TTNET A.Ş.'den oluşan ekonomik bütünlüğün, toptan genişbant internet erişim hizmetleri pazarındaki hakim durumunu ADSL hizmetini sabit telefon hattı aboneliğine bağlamak suretiyle kötüye kullandığı, dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği,
4. 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde Türk Telekomünikasyon A.Ş. ve TTNET A.Ş. ekonomik bütünlüğünün ihlale son vermesi gerektiğine yönelik karar alınması ve ilgili teşebbüslere bildirilmesi gerektiği

70 ifade edilmektedir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İşlemin Konusu

Anılan şikayet başvurularında ifade edilen ortak noktalar, şikayetçilerin ADSL abonesi oldukları, bu abonelik için Türk Telekom'un sabit telefon hattını zorunlu tuttuğu ve bu nedenle her ay internet kullanımı haricinde sabit ücret ödemek zorunda bırakıldıklarıdır. Şikâyet kapsamında ifade edilen sabit telefon hattının teknik adı PSTN (Public Switched Telephone Network) olup Türkçe karşılığı "genel aktarmalı telefon şebekesi"dir. PSTN genellikle ITU-T (Uluslararası Telekomünikasyon Birliği) tarafından hazırlanan standartlara göre hizmet vermekte ve adres olarak da E.163-E.64 adreslerinden (kullandığımız telefon numaralarından) faydalanmaktadır. Bütün telefon hatları PSTN şebekesine bağlı değildir, örneğin askeri telefon hatları güvenlik sebepleriyle bu sistemin dışında tutulmaktadır.

I.2. Hakkında İnceleme Yapılan Teşebbüsler

I.2.1. Türk Telekom

90 Türk Telekom, faaliyet alanları Türkiye'de sabit telefon, mobil telefon, veri ve internet hizmetleri ile katma değerli hizmetler sunmak olan bir teşebbüstür. Türk Telekom, 406 sayılı Kanun'a ve özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirkettir. Şirket hisselerinin %55'i Ojer Telekomünikasyon A.Ş.'ye aitken, %30'luk hisse T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı tarafından kontrol edilmekte, %15'lik hisse ise halka arz edilmiş konumdadır.

Özelleştirme öncesinde BTK ile Türk Telekom arasında imzalanmış olan Görev Sözleşmesi, şirkette kamu payının %50'nin altına inmesiyle imtiyaz sözleşmesi olarak yeniden düzenlenmiştir.

Türk Telekom ayrıca, Türkiye'nin üç GSM operatöründen biri olan Avea İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin %81,1'ine, kablolu ve kablosuz internet servis sağlayıcılığı hizmetini sunmak veya altyapısını kurup işletmek için genel izin kapsamında yetkilendirilmiş olup, TTNET'in de %99,96'sına sahip durumdadır.

I.2.2. TTNET

100 TTNET, Türk Telekom'un özelleştirilmesini takiben Telekomünikasyon Kurulu'nun 9.5.2006 tarihli kararıyla kablolu ve kablosuz internet servis sağlayıcılığı hizmeti için genel izin kapsamında yetkilendirilerek faaliyetlerine başlamıştır.

TTNET ayrıca 2. tip telekomünikasyon ruhsatları olan rehberlik hizmetleri ve karasal hatlar üzerinden veri iletim hizmeti ruhsatlarına da sahiptir.

Bir bütün olarak bakıldığında TTNET, mevcut telefonlar için kullanılan bakır teller üzerinden yüksek hızlı veri, ses ve görüntü iletişimi sağlayan ADSL hizmeti, internete erişim için modem kullanılan dial up hizmeti, çeşitli merkezlerde taşınabilir bilgisayar veya Wi-Fi uyumlu cep telefonu ile internete bağlanabilme olanağı sağlayan TTNET, Wi-Fi hizmeti, kurumsal hizmetler ve katma değerli hizmetler olmak üzere beş alanda tüketicilere hizmet sunmaktadır.

110 Söz konusu önaraştırma kapsamında faaliyetleri incelenen Türk Telekom ve TTNET aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer almaları sebebiyle tek bir teşebbüs olarak ele alınmışlardır.

I.3. İlgili Pazar

I.3.1. İlgili Ürün Pazarı

120 İlgili pazar kapsamında bilgi verilmeden önce ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) hakkında genel bir bilgi vermenin faydalı olacağı düşünülmektedir. Asimetrik Sayısal Abone Hattı, mevcut durumda en çok kullanılan internet bağlantı tekniğidir. Terimde kullanılan asimetrik kelimesi veri transfer hızının gönderim ve alım için eşit olmadığına işaret etmektedir. Kullanıcının veri alım hızının gönderim hızından yüksek olması sebebiyle hane halklarının kullanımı için uygundur.

ADSL hizmetinin PSTN'ye bağlı olarak sunulması telefon ve internet hizmetlerini doğrudan etkilemektedir.

I.3.1.1. Türkiye İnternet Erişim Hizmetleri

130 Birbiriyle iletişim halinde olan çok sayıda şebekenin bir bütünü olan internete erişim yoluyla kullanıcılar, diğer şebekelerle veri alışverişinde bulunabilmektedir. İnternete erişim hizmeti belli bir zamanda alınabilen ya da gönderilebilen verinin miktarına göre farklılaşabilmektedir. Bant genişliği olarak nitelendirilen bu özellik merkeze alınarak internet erişim hizmeti, genişbant ve darbant internet erişim hizmeti olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu iki hizmet arasındaki nitelik farkı, bant genişliğinin yanı sıra sürekli bağlı kalabilme ve aynı zamanda şebekenin ses ve görüntü taşınması için de kullanılabilmesi gibi özelliklerden de kaynaklanmaktadır.

Genişbant internet erişim hizmetlerinin sağlanmasında en yaygın ve gelişmiş yöntemler bakır kablo ağı üzerinden sunulan hizmetler (ADSL) ve kablo TV şebekesi üzerinden sunulan hizmetlerdir. Türkiye özelinde genişbant erişim hizmetleri incelendiğinde büyük ağırlığın ADSL teknolojisinde olduğu, Kablo TV altyapısı üzerinden verilen hizmetlerin yalnızca %0,85 düzeyinde kaldığı görülmektedir. Bunun başlıca nedeni Kablo TV altyapısının yalnızca kalabalık yerleşim merkezlerinin belirli bölümünde mevcut olmasıdır.

140 İnternet kullanıcılarının internete erişimleri bir İSS vasıtasıyla olmaktadır. Mevcut
durumda Türkiye’de 12 tanesi aktif aboneye sahip olmak üzere yetkilendirilmiş 81
adet İSS bulunmaktadır. Bir İSS’nin abonelerine hizmet sağlayabilmesi ise internet
erişimi sunulmasına olanak sağlayan bir altyapıya sahip olunmasına ya da böyle bir
altyapıya erişilmesine bağlıdır. Bu kapsamda İSS’lerin hizmet vermede kullandıkları
150 üç model bulunmaktadır. İlk model, servis sağlayıcının Türk Telekom’un paket ADSL
hizmetini yeniden sattığı ve esas olarak bu teşebbüsün acentesi gibi çalıştığı al-sat
(yeniden satış) modeli, ikincisi telefon bağlantısına bağlı bir son kullanıcı ile İSS’nin
arabağlantı noktası arasında bir taşıma kapasitesi sağlama hizmeti olarak nitelenen
Veri Akış Erişimi Modeli (VAE) ve üçüncüsü de alternatif operatörlerin iki alt model
yoluyla Türk Telekom’un santrallerine kendi ADSL donanımlarını yerleştirebildikleri
Yerel Ağın Paylaşımına Açılması (YAPA) modelidir.

I.3.1.2. Perakende Genişbant İnternet Erişim Hizmetleri

İSS’lerin son kullanıcılara sundukları erişim hizmetleri perakende erişim hizmetleri
olarak adlandırılmaktadır. Türkiye’de sunulan perakende genişbant erişim
hizmetlerinde büyük oranda ADSL ve kısmen de kablo internet teknolojileri
kullanılmaktadır. Bu teknolojiler sürekli internete bağlı kalma olanağı verirken Kablo
TV şebekesi üzerinden internet erişim hizmetlerinde şebekenin paylaşımlı yapısı
kullanıcılara sunulan bant genişliğinin her zaman garanti edilememesine sebep
olmaktadır.

160 Uydu yoluyla sağlanan internet erişim hizmetleri, üçüncü nesil mobil telefon
hizmetleri ve sabit kablosuz ağlar diğer genişbant erişim olanakları olsalar bile hız ve
verimlilik açısından değişken olma, ruhsat ya da yetki tahsis edilmemesi gibi
sebeplerle, bu teknolojilerin en azından mevcut durumda ADSL ve Kablo TV’ye bağlı
internet hizmetleri ile aynı pazarda olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

I.3.1.3. Toptan Genişbant İnternet Erişim Hizmetleri

170 Toptan genişbant internet erişim hizmetleri incelendiğinde, Türk Telekom tarafından
sunulan ADSL hizmetinin büyük ölçüde yeniden satış yöntemiyle yapıldığı
görülmektedir. Mevcut koşullar dahilinde bu yöntemin alternatifi olarak VAE modeli ve
YAPA modeli ifade edilmektedir. Ancak bu iki yöntemin de yaygınlaşmasının zaman
alacağı düşünülmektedir. VAE modelinde ilk sözleşme Şubat 2007’de imzalanmış
olmakla birlikte, Netone tarafından VAE yöntemiyle ilk abonenin Mayıs 2007’de
yapıldığı, ancak bu tarihten sonra yapılan toplam abone sayısının çok sınırlı düzeyde
kaldığı (526) ve VAE modeliyle yapılan abone sayısının toplam ADSL satışları
içindeki payının da ihmal edilebilecek düzeyde olduğu görülmektedir. İlgili ürün
pazarında yer alıp almamasına yönelik tartışmanın aşağıda yapıldığı YAPA modeli
açısından da geniş bir tüketici kesimine erişim kolay olamayacaktır. Nitekim Nisan
2008 itibarıyla, YAPA’ya açılan santral sayısının toplam santraller içinde %0,3, kırsal
alanlar hariç tutulduğunda %3,95 olduğu, toplam PSTN abone sayısı açısından
bakıldığında abonelerin %7,7sine YAPA yöntemiyle ulaşılacağı anlaşılmaktadır.

180 İlgili pazar açısından değerlendirildiğinde ise YAPA yönteminin, diğer yöntemlere
göre yüksek oranlarda yatırım gerektirmesi, yapılacak yatırımın batık maliyet
oluşturacak olması, dolayısıyla kritik ölçekte abone sayısının gerekliliği ve yöntem
vasıtasıyla diğer erişim yöntemlerinden sağlanabilen perakende hizmetler
bakımından fonksiyonel farklılıklar arz etmesi sebepleriyle diğer yöntemlerden farklı
bir ürün pazarı oluşturduğu tespit edilmiştir.

Bundan sonraki dönemde YAPA modelinin hayata geçmesiyle beraber Türkiye'deki pazar yapısının ve rekabet koşullarının nasıl etkileneceğini bugünden söylemek kolay olmasa da Avrupa Birliği'nde yaşanan süreç bir örnek teşkil edebilir. AB'de telekomünikasyon sektöründe 1984'de İngiltere'de BT'nin özelleştirilmesiyle başlayan liberalizasyon dönemi yerel şebekenin 2000 yılında erişime açılmasıyla son halini almıştır. Yine de bu dönüşüm pazar yapısında ani ve büyük değişimlere yol açmamış, yerleşik firmaların hakimiyetlerini korumaları mümkün olmuştur.

Halihazırda büyük ağırlıkla uygulanan yeniden satış yöntemiyle VAE hizmetinin aynı ürün pazarında yer almaları konusunda yapılan değerlendirmede öne çıkan nokta VAE yoluyla erişim sözleşmesi imzalayan yedi adet işletmeci olması, bunlardan yalnızca ikisinin çok sınırlı düzeyde faaliyet göstermesi ve bu modelin yaygınlaşması için önemli bir yatırım yapılması gerekliliğidir. Bu durum iki hizmetin ayrı pazarlar olarak değerlendirilebileceğine işaret etse de, VAE modelinin sınırlı kalması ve her iki toptan hizmetin yalnızca Türk Telekom tarafından verilmesi sebepleriyle, AB Komisyonu'nun tavsiyelerine paralel olarak bu hizmetler aynı ürün pazarında kabul edilmiş ve ürün pazarı YAPA yöntemini içermeyecek şekilde "toptan genişbant internet erişim hizmetleri pazarı" olarak tanımlanmıştır.

I.3.1.4. Sabit Telefon Hizmetleri Pazarı ve Mobil Telefon Hizmetleri Pazarı

Sayısal hücreli mobil telekomünikasyon hizmetleri (GSM) ve sabit telefon hizmetleri (PSTN) pazarlarının özellikleri de ortaya konulan şikayetler bakımından önem arz etmektedir. Bu iki hizmet tipi arasında teknik ve kullanım özellikleri bakımından fark olsa da temel belirleyici nokta PSTN kullanımının mekan ile sınırlı olmasıdır. Günümüzde en yaygın hizmetler olan konuşma ve kısa mesaj gönderme (SMS) her iki platformda da verilebilmekle birlikte kısa mesaj bazlı data hizmetleri, faks, e-posta gönderme, mobil bankacılık, WAP, GPRS gibi daha birçok hizmetlere erişim sadece mobil telefonlarla mümkün olabilmektedir.

GSM sisteminin hem hizmet bakımından geniş bir yelpaze sunması hem de mekan sınırlaması olmaksızın kişisel iletişim olanağı sağlaması PSTN hizmetlerinden daha farklı ve kapsamlı bir pazar olduğuna işaret etmektedir. Diğer bir ifadeyle, GSM hizmeti sabit telefonu her yerde ikame edebilirken, bunun tersi sadece PSTN erişiminin var olduğu kapalı mekanlarda geçerlidir. Yine de telekomünikasyonun gelişmelere son derece açık bir sektör olduğu ve "yakınsama" olgusuyla birlikte bu türden farklılıkların hızla kapanabildiği unutulmamalıdır.

Sonuç olarak mevcut dosya kapsamında ilgili ürün pazarları "sabit telefon hizmetleri pazarı", "mobil telefon hizmetleri pazarı" ve "perakende internet erişim hizmetleri pazarı" olarak belirlenmiştir.

I.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

Yalnızca Türkiye'de yetkilendirilmiş teşebbüsler tarafından sunulabilen telefon ve internet erişim hizmetleri bakımından ülke çapında rekabet şartlarında önemli bir farklılık olmaması nedeniyle ilgili coğrafi pazar Türkiye olarak kabul edilmiştir.

I.4. Yerinde İncelemede Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

I.4.1. Şikayet Konusu İhlalin Niteliği ve Kapsamı

Şikayet konusu uygulama, Türk Telekom'un müşterilere verdiği ADSL hizmetini sunmak için sabit hat aboneliğini zorunlu tutmasıdır. Bir kullanıcı Türk Telekom'un iştiraki olan TNET'ten ya da diğer İSS'lerden ADSL hizmeti satın almak için Türk

230 Telekom bayilerine giderek önce sabit hat almak zorundadır. Bu şekilde Türk Telekom ADSL satışını sabit hat aboneliğine bağlamaktadır.

Uygulamadan doğrudan zarar gören kesim bireysel ve kurumsal tüketicilerdir. Halihazırda Türkiye’de hanelerin ve işyerlerinin hemen tamamına sabit hattın ulaşmış olması nedeniyle bu uygulama yakın zamana kadar şikayet konusu olmamıştır. Ancak son yıllarda mobil telefon hem görüşme kalitesi hem de fiyat bakımından Türk Telekom tarafından verilen sabit telefon hizmetiyle rekabet eder hale gelince sabit telefon iptalleri başlamış, hem mobil hem de sabit hatlarla yalnızca mobil telefon üzerinden iletişim kuran tüketiciler ortaya çıkmaya başlamıştır. İşyeri sahibi veya bireysel kullanıcı konumundaki bu tüketiciler ADSL hizmeti satın almak istediklerinde 240 sabit hat aboneliği olmaya zorlanarak, kullanmadıkları hattın aylık sabit ücretini ödemek zorunda kalmaktadırlar. Ayrıca bu tüketiciler bir kez ADSL aboneliği olduktan sonra sabit hattı iptal ettirip, ADSL’yi tutmak istediklerinde bu talepleri yerine getirilmemektedir.

ADSL hizmetinin bu şekilde bağlanmasından etkilenen ikinci kesim, internet servis sağlayıcılarıdır. Türk Telekom bayileri, TTNET’in abone kaydını da yapmaktadır. TTNET dışındaki bir servis sağlayıcıdan ADSL almak için sabit hat başvurusu yapmak üzere Türk Telekom bayisine giden bir tüketici, ilk gittiği İSS’le bir kez daha muhatap olarak zaman kaybetmek ve fazladan işlemle uğraşmak yerine, buradan ADSL hizmetini de satın alarak ayrılabilir. Bu noktada bağımsız servis 250 sağlayıcılar için ortaya çıkan işlem maliyeti TTNET için söz konusu olmamaktadır.

Bu konuda raportörlerce görüşü sorulan İSS’lerle Tüm İnternet Derneği (TİD) çatısı altında bir görüşme yapılmış, kendileri bu uygulamanın etkisini şöyle değerlendirmişlerdir:

“TT’nin bayileri TTNET satışlarının yarısından fazlasını sağlıyor. Bu çok önemli bir nokta; bütünlük gerektiği gibi ayrıştırılmadı. Farklı bir belge olsa bile aynı sıradan işleminizi yaptırabiliyorsunuz. Diğer İSS için ise müşterinin önce TT’ye gitmesi daha sonra tekrar bayilere dönmesi gerekiyor ki bu çok mümkün değil. Uygulanan kampanyaların da bunda etkisi oluyor. “Sahibinden internet” sloganının kullanıldığı kampanya bunun tipik bir örneği. Ayrıca TT aboneliğini iptal ettirip başka bir firmaya 260 geçme sürecinde de çok ciddi bir bekleme süresi var ve bu da etkili oluyor. Teknik olarak bir sabit hatta ancak bir ADSL tanımlı olabiliyor. TT’nin diğer operatörle olan sözleşmenin iptal ettiğine dair bir belge isteme zorunluluğu yok ama bunu bir çıkış engeli olarak kullanıyor. TTNET de yedi günlük bir iptal süreci olduğunu ifade ediyor ve mevzuata göre de böyle bir hakları var. Tüketici için de bu önemli bir sıkıntı ve yedi günün sonunda diğer İSS’nin hemen hizmet verememesi de gündeme gelebilir. TT’nin bunu yapmasına gerek yok; tüketici bir yandan geçişini yaparken diğer sorunlar taraflar arasında halledilebilir. Diğer uygulamalarda TT tüketicinin haklarını koruyarak bu tip bir sorun çıkartmıyor. Teknik olarak bu işlem GSM pazarında gerçekleştirilen numara taşınmasından hiç farklı değildir.”

270 Öneri araştırma konusu uygulamayı savunan Türk Telekom yetkilileri şu açıklamayı yapmaktadırlar:

“Esasen, halihazırda, İSS’ler, aylık hat başına kira ücretlerinde YAPA servisi (paylaşımlı erişim) için 5,75, tam paylaşım için ise 17 YTL ödeyerek perakende hizmet verebilmektedirler. Bu uygulamalar TK tarafından onaylanmış tarifelerdir. TK, çıplak DSL konusunda henüz bir düzenleme yapmadığını ve düzenleyici müdahale öngörmediğini belirtmektedir”

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun çıplak ADSL konusunda bir düzenleme öngörmemiş olması, Türk Telekom'u bu konuda adil rekabetin gereklerini yerine getirme yükümlülüğünden kurtarmadığı gibi, bu konuda sektörel regülasyon otoritesinin sessiz kalması, Türk Telekom'u bu alandaki uygulamalarından doğan rekabet ihlalleri karşısında doğrudan sorumlu konuma getirmektedir. Zira bu durum Türk Telekom'un söz konusu iki hizmeti zorunlu olarak bir arada sunmasının kendisini bağlayıcı bir düzenlemeden kaynaklanmadığını, teşebbüsün kendi iradesiyle bunu yaptığını ortaya koymaktadır.

YAPA modelinin ise henüz düzenleme aşamasında olması ve pazardaki rekabete etkisinin kestirilememesi, ilgili ürün pazarı açıklanırken değinildiği gibi, onu bir alternatif olmaktan çıkarmaktadır. İSS'lerin temsilcisi Tüm İnternet Derneği (TİD) yetkilileri bu konuda şu beyanda bulunmuşlardır:

"...Rakiplerin ise YAPA'da tam erişim almaları halinde rekabet etmeleri mümkün değildir. Kurulan ekonomik model kendisine her halükarda yüksek kar ettirirken TTNET'in rakiplerini düşük karla çalışmalarına göre tasarlanmış bir sistem söz konusu.

...YAPA modeline geçişte pek çok sorun var. Santral sayısı TT tarafından ifade edilenden çok daha az. Bu sebeple geniş kitlelere hizmet sunmak mümkün değil. Dolayısıyla YAPA'ya dayanarak ulusal bir hizmet vermek pek de mümkün değil. Ayrıca sistemin işleyişinde ve maliyet yapısında da ciddi çarpıklıklar var. YAPA'da kurulan model de TTNET'in rakipleriyle sağlıklı bir rekabet oluşmasına müsaade etmiyor. TTNET gibi çok büyük bir müşteri portföyüne ve reklam potansiyeline sahip bir firmayla rekabet edebilmek için hem daha dolu bir içerik sunmanız hem de fiyat bakımından cazip bir seçenek olmanız gerekir. Grid'in kurumsal müşterilere kiralık hat alternatifini sınırlı bir coğrafi alanda hizmet verecek şekilde sunduğunu tahmin edebiliriz. Bununla beraber hat adedinin çok fazla olamayacağını düşünüyoruz. Mevcut tarife yapısında YAPA'nın sorunları çözeceğini söylemenin bir mesnedi yok. Bu hem 4-5 ile sınırlı bir altyapısı olduğu için böyle hem de ekonomik açıdan cazip olmadığı için mümkün değil."

Önaraştırma safhasında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından konuyla ilgili olarak Kurum'a gönderilen görüş yazısında da bu uygulamanın yaygınlaşmama nedeni yukarıdaki görüşlere paralel olarak, şu cümlelerle ifade edilmektedir:

"...İSS'lerin Türk Telekom'dan toptan seviyede yerel ağa erişim hizmetini alarak kullanıcılara Türk Telekom'dan kiraladıkları yerel ağ üzerinden yetkilendirmeleri çerçevesinde telefon aboneliği içermeyen ADSL internet erişim hizmeti sunabilme imkanları mevcuttur. Ancak bu yöntemin uygulamasının ekonomik açıdan makul olmaması nedeniyle mevcut durumda fazla kullanılmamaktadır".

Şikayet konusu uygulamadan zarar gören üçüncü grup ise mobil telefon operatörleridir. Yukarıda değinilen nedenlerle, sabit hattın ulaştığı çoğu yerde mobil telefon sabit telefona potansiyel rakip hale gelmiştir. ADSL hizmetinden yararlanabilmek için zorunlu olarak evlerinde sabit telefon bulunduran tüketiciler, böyle bir zorunluluğun olmaması durumunda mobil telefonla yapacakları görüşmeleri, bu zorunluluk nedeniyle sabit hatla yapmaktadırlar. Bunun iki önemli nedeni, alışkanlıkların kolay terk edilememesi ve sabit hat bedeli ödenmesi neticesi görüşmelere yansıtılan dakika başı arama bedelinin mobil telefona göre düşük kalmasıdır.

Konuyla ilgili olarak mobil operatörler olan Turkcell ve Vodafone ile raportörler tarafından görüşmeler yapılmış, kendileri aşağıdaki açıklamalarda bulunmuşlardır:

Turkcell'in Açıklamaları

330 *"Sabit hatla cep telefonları müşteri kullanımı ve cüzdan payı bakımından rekabet içindedir. Cep telefonları sabit ortamlarda da kullanılıyor. Ses trafiği ve internet temel iki alan olarak ifade edilebilir. ADSL kullanımının sabit hat alımına bağlı tutulması, sabit hat kullanımı için değil internet için sabit telefon bulunduran müşteriler açısından bir sorun olabiliyor. Sabit ücret zorunluluğu olmasa cep telefonu kullanabileceği durumlar olması mümkün. İkame olarak kullanılması kampanyalar sonucu oluşan trafik değişiklikleri bunu gösteriyor. Aynı zamanda mobil internet hizmeti veren bir firma olduğumuz için sabit hat alımının zorunlu tutulması mobil internet kullanımının yaygınlaşması açısından da problem oluşturmaktadır.*

Şirketler açısından da aynı endişeler geçerli. Bir şirket sabit hat almadan da çalışabilir, bir insanın evde sabit hat olmadan yaşamını sürdürebilmesinin mümkün olduğu gibi. Bunun örnekleri de vardır. TT Genel Müdürü'nün Turkcell rakibimiz şeklindeki açıklamaları da Türk Telekom'un mobil operatörlerle rakip olduğunun bir göstergesidir.

340 *...Sözü geçen zorunluluk olmasaydı, sabit hattan mobil hatlara geçiş hızının bugünkünden daha çok olacağı düşünülmektedir.*

...Ev telefonu gibi aslında günümüzde işlevini büyük oranda yitirmiş olan bir medyanın tutulması sadece internet amacından kaynaklanabiliyor ki bu da tüketicilerin şikayetçi olmasını açıklayan bir unsurdur. Ayrıca uygulama sosyal hayattaki değişimlere de paralel değildir; nitekim tek başına yaşayan insan sayısının ve bununla orantılı olarak mobil telefon kullanımının arttığı günümüzde kullanılmayan bir cihaza sabit ücret ödenmesi makul değildir".

Vodafone'un Açıklamaları:

350 *"ADSL elbette bizim için temel servislerden birisidir. 3G ile birlikte bu durum çok daha belirgin hale gelecektir. Bu bağlamda temel servis data servisi olduğundan tam muadili olduğunu söylemek mümkündür. Yeterince iyi bir 3G servisi alınan noktalarda tüketici ADSL ihtiyacı duymayabilecektir. ADSL'deki cazibenin rekabete aykırı bir şekilde artırılması muhakkak bizim payımızı olumsuz olarak etkileyecektir. Bizim verdiğimiz hizmetler için öncelikle bir mevzuat engeli söz konusu. Buna karşılık TTNET için klasik abonelikten farklı ve daha esnek bir abonelik söz konusu ve bu önemli bir rahatlık.*

360 *... Bugünkü koşullarda ses ağırlıklı serviste GSM sabit hatların rakibi değildir. Mobil servis eşyanın tabiatı gereği sabit hattı ikame edebilmektedir; yani biz Türk Telekom'u etkileyebiliyoruz, bu durum özellikle de Turkcell için geçerli. Cazip tarifeler sunmak suretiyle önemli bir şebeke etkisi oluşturabiliyor."*

Özetle belirtmek gerekirse Türk Telekom'un toptan ve perakende satış pazarlarında hakim durumda bulunduğu ADSL hizmetinin perakende satışı için sabit hat aboneliğini zorunlu tutması tüketicilerin istemedikleri bir hizmet için fazladan bedel ödemesine ve TTNET lehine bir duruma yol açarak diğer İnternet servis sağlayıcıların rekabetinin kısıtlanmasına yol açarken; mobil telefon operatörlerinin de bu zorunluluğun yokluğu halinde satacakları görüşme dakikalarının azalmasına sebep olarak rekabet etmelerini zorlaştırmaktadır. Ayrıca, bu iki hizmetin zorunlu olarak bir arada verilmesi, yeni yapılan 3G ihalesiyle yüksek hızlı data servisi

370 vermeye başlayacak olan mobil operatörlerin ADSL için ikame teşkil edebilecek 3G pazarında da rekabetlerini kısıtlayacak uygulamalara zemin hazırlayabilecektir.

Türk Telekom'un artan tüketici şikayetlerine rağmen bu iki hizmeti birbirine bağlamakta ısrar etmesinin olası nedenleri değerlendirildiğinde, bir amacın bu uygulama ile Türk Telekom'un yerleşik operatör avantajını kullandığı sabit telefon hizmetinin zamanla mobil telefon hizmetiyle ikame edilmeye başlaması sonucunda doğal olarak artması gereken rekabeti engellemek ve rakip İSS'lerin TTNET'ten pazar payı almalarını önlemek olabileceği kanaatine ulaşılmıştır.

I.4.2. Çıplak ADSL Hizmetinin Teknik Açından Mümkün Olup Olmaması

380 Ses ve data birbirinden farklı spektrum frekansları üzerinden iletildiğinden, aynı bakır kablo içinden hem ses hem de ADSL hizmetinin, birbirini etkilemeden sunulması teknik olarak mümkündür. Ses erişimi bakır kablonun düşük frekansları üzerinden, data erişimi ise yüksek frekanslar üzerinden yapılmaktadır. Kullanılan frekans farkı nedeniyle, bunların birinin yokluğunda diğerinin miktarında bir artış söz konusu olmamaktadır. Nitekim tüketiciler tarafından açılan davaların bir kısmında mahkemelerce görevlendirilen bilirkişilerin beyanı da bu yöndedir. Aksi yöndeki kararlara dayanaklık eden bilirkişi raporları ise teknik imkan değerlendirmesi yapmaktan ziyade, tüketicinin iki hizmeti bir arada almasının kendi menfaatine olduğu ve TK düzenlemelerinin çıplak ADSL'i zorunlu kılmadığı gibi yorumlar içermektedir. Bu iki hizmeti ayrı ayrı mı yoksa birlikte mi almanın kendi menfaatine olacağına takdiri tüketicilere ait olmalıdır.

390 TİD görüşmesinde bu konuyla ilgili aşağıdaki açıklama yapılmıştır:

“ADSL teknik olarak mevcut bakır hatların paylaşılması düşünülmüş bir teknoloji. Alt frekans bandı sadece ses iletimi için kullanılıyor. Splitter adı verilen cihaz pasif bir filtredir; bu filtrenin üstünde bir telefon hattının olması bir zorunluluk değildir. Teknik olarak bir zorunluluk yoktur ve yapılacak testler bunu rahatlıkla gösterecektir. Maliyet tarafından bakıldığında ise bir ekonomik bütünlüğün toplam gelirene bakılmalıdır ve bu hizmetler ayrıldığında ortaya çıkacak kar çok fazla olmayacaktır ve TT'nin uygulamayı devam ettirmek istemesinin sebebi budur.”

400 Kaldı ki yerinde inceleme esnasında raportörlerce görüşülen Türk Telekom yetkilileri de bu iki hizmetin ayrı verilmesinin teknik olarak mümkün olduğunu inkar etmemişlerdir:

“Soru: Bu (ADSL hizmetinin PSTN'e bağlanması) teknik bir gereklilik mi, pazarlama stratejisi midir?

Teorik olarak bakıldığında bunun bir gereklilik olmadığı söylenebilir. Uygulamada olmamakla birlikte, İSS'ler bütün hattı alıp çıplak DSL hizmeti verebilirler. Tüketici bu durumda PSTN hizmetini almak zorunda değildir.”

410 Türk Telekom, çıplak ADSL'nin mümkün olduğunu ifade ettikten sonra, bunun gerçekleşmesi halinde tüketicilerin sadece ilgili İSS'ye başvurarak bu hizmeti alabileceğini kabul etmektedir. Ancak kendilerinin bu konudaki çekincesi, halihazırda ses hizmetine yüklenen bakır kablonun işletme ve bakım maliyetinin, böyle bir durumda ADSL'ye yüküneceğine, bunun neticesi olarak da toptan ADSL fiyatlarının ve bununla orantılı olarak perakende fiyatların artacağına ilişkindir:

“Soru: Bakır kablonun erişim ve bakım maliyeti ADSL fiyatına mı yansıtılıyor?”

Sese yansıtılıyor. Uygulamalar ayrılırsa ADSL tüketicisi bütün maliyeti yüklenecektir. TK'nın da dünya üzerinde uygulamaların yaygınlaşması durumunda konuya ilişkin müdahalesi olabilecektir. Tüketiciler sadece ADSL alırlarsa sabit ücretten kurtulacaklarını düşünseler de, bakırın yatırım, işletme vs. maliyetlerine katlanmak durumunda kalacaklar. Çünkü bakır hattın bir maliyeti var. Fiyatın keyfi ayarlanması söz konusu olmadığı gibi TK fiyatları belirlemede, fiyat bu olacak demektir. Toptan geniş bant pazarındaki bütün fiyatlar onaya tabidir. Uygulamaların ayrıştırılması İSS'lere verilecek toptan fiyatı ciddi şekilde arttıracaktır. Tek başına DSL hizmeti verilmesi kayda değer bir artışa tekabül edecektir. Ayrıca çıplak DSL uygulamasını TK'nın onaylamaması (VoIP altyapısı yeterli olmadığı için) söz konusu olabilir. Sadece ADSL sunulmaya başlanırsa buna ilişkin toptan tarifelerimiz onaylatılacaktır. O durumda müşterinin Telekom'a başvurması gerekmeyecektir. Bakır hat varken bu hizmet talep edilirse herhangi bir İSS'ye gidip başvurması yeterli olacaktır. Olmaması durumunda ise servis verilmesi zaten mümkün değildir.”

Bakır kablonun işletme ve bakım giderlerinden dolayı çıplak ADSL hizmetinin maliyeti mevcut duruma göre bir miktar artacaktır. Bunun kullanıcılara adil biçimde yansıtılması da doğaldır. Ancak iktisadi anlamda gerçek maliyeti ortaya koyabilmek için, mevcut durumda sabit hat talep etmediği halde bunu almak zorunda kalan kullanıcıların ödediği aylık sabit hat bedelini de ADSL fiyatına dahil etmek gerekir. Türk Telekom'un uyguladığı en düşük sabit ücretli PSTN tarifesinde bile sabit ücrete bakım ve işletme giderlerinin dahil olduğu düşünülduğünde, çıplak ADSL'nin bu kullanıcılara yansıyacak fiyatı mevcut haldekinden daha yüksek olmayacaktır.

Kaldı ki çıplak ADSL hizmetinin bir alternatif olarak verilmeye başlaması durumunda kurumsal ve bireysel tüketiciler “çıplak ADSL” ile “sabit hat + ADSL” ürünlerini fayda ve maliyet analizine tabi tutarak hangi ürünü alacaklarına kendileri karar verebilecektir.

I.5. Değerlendirme

I.5.1. Türk Telekom'un Uygulamaları

Önaraştırmaya konu genişbant internet erişim hizmetleri, son yıllarda toplumun hemen hemen tüm kesimleri tarafından hem bireysel hem de ticari anlamda önem taşıyan ve talep edilen hizmetlerden birisi olmuştur. Bilişim ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak, internet, hem bireysel ve toplumsal iletişimin önemli bir aracı haline gelmiş hem de birçok ticari işlemin ve kamu hizmetinin sağlanmasının bir altyapısı olarak önemli bir dönüşüme yol açmıştır. Bu anlamda internet kullanımı ve söz konusu kullanımın artırılması, toplumsal gelişme için önemli görülmüş ve toplumların gelişmişlik derecelerinin değerlendirilmesi bakımından önemli bir gösterge haline gelmiştir.

İnternet sadece toplumsal ve ticari anlamda değil, aynı zamanda telekomünikasyon sektörünün yapısı bakımından da önem arz etmekte, Türk Telekom gibi sabit hat işletmecileri açısından hem bir tehdit hem de bir fırsat oluşturmaktadır. İnternet üzerinden başta ses olmak üzere verilecek hizmetler, zaten mobil telefon işletmecilerine karşı trafik kaybeden sabit hat işletmecileri açısından bir tehdit oluşturmakta, aynı zamanda İSS olarak belli ölçekte genişbant internet aboneleri elde eden işletmecilerin YAPA gibi yollarla sabit hat işletmeciliği alanında yerleşik işletmecilerin rakibi olarak ortaya çıkmaları, söz konusu işletmecilerin pazar paylarının azalmasında etkili olabilmektedir. Buna karşılık, sabit telefon altyapısının genişbant internet erişim hizmetlerinin -özellikle bireysel kullanıcılar için- en önemli (hatta kablo TV altyapısı yaygın veya kullanılabilir değilse tek) altyapısı konumunda

olması ise, yerleşik sabit telefon işletmecilerinin gelirlerini artırıcı bir fırsat olarak ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan, son yıllarda yapılan bazı araştırmalara göre¹ sabit telefonlar popülerliğini yitirmekte ve kullanıcılar gittikçe artan oranlarda sabit telefon aboneliği yerine GSM (mobil telefon) aboneliğini tercih etmektedirler. Bununla birlikte internet bağlantısı olan kullanıcılar için internet telefonu (VOIP) imkanı gündeme gelmekte ve bu nedenlerle sabit telefon kullanımına önemli alternatifler ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede internet bağlantısı yanında sabit telefon aboneliğinin zorunlu kılınması, alternatif telefon hizmetleri olan GSM ve internet telefonu (VOIP) gibi hizmetler açısından rekabeti bozucu bir durum teşkil etmektedir. Türk Telekom bu uygulamayı sürdürerek geniş bant internet erişimi pazarında sahip olduğu hakim konumu sayesinde sabit telefon hizmetleri pazarındaki payının rakip teknolojiler karşısında düşmesinin önüne geçebilmektedir.

Devam eden bu uygulama ile, Türk Telekom'un geniş bant internet erişimi pazarında sahip olduğu hakim durumunu, başka bir hizmet pazarı olan sabit telefon hizmetleri pazarında kötüye kullanma olasılığı ortaya çıkmaktadır.

I.5.2. Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması

4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi "*Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar yoluyla kötüye kullanması*"nı yasaklamaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında da örnek kötüye kullanma halleri şu şekilde sayılmıştır:

"a) Ticari faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olunması ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaçlayan eylemler,

b) Eşit durumdaki alıcılara aynı ve eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek, doğrudan veya dolaylı olarak ayrımcılık yapılması,

c) Bir mal veya hizmetle birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınmasını veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi,

d) Belirli bir piyasadaki hâkimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticari avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemler,

e) Tüketicinin zararına olarak üretimin, pazarlamanın ya da teknik gelişmenin kısıtlanması."

Bir teşebbüsün davranışının 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir ihlal sayılabilmesi için, söz konusu teşebbüsün bir pazarda hâkim durumda olması ve davranışı ya da davranışlarının yukarıda sayılan kötüye kullanma hallerinden biri ya da birkaçını sağlayacak nitelikte olması yeterlidir.

1

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/582&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Daha önce yer verildiği üzere, Türk Telekom ve TTNET 4054 sayılı Kanun anlamında tek bir ekonomik bütünlük oluşturmaktadırlar ve dolayısıyla tek bir teşebbüs gibi hareket etmektedirler. Ayrıca, Türk Telekom ve TTNET'in toptan ve perakende pazarı bir arada ele alarak stratejilerini belirlediği, kurumda daha önce yapılan soruşturmalarda yer alan bilgi ve belgeler ışığında sabittir. Aynı zamanda söz konusu soruşturma raporundaki bilgilere göre, Türk Telekom toptan genişbant internet erişim hizmetleri pazarı ile sabit hat telefon hizmetleri pazarlarında hâkim durumdadır.

510 Öneraştırma açılmasına ilişkin şikayetlerde iddia edildiği üzere, Türk Telekom'un ADSL hizmeti almak isteyen kullanıcılara, sabit telefon hattına aboneliği de zorunlu kıldığı ve bu sayede perakende geniş bant internet erişimi pazarındaki hâkim durumundan kaynaklanan gücünü kullanarak, sabit telefon hattı pazarındaki rekabeti kısıtlayabilecek çeşitli uygulamalar içerisinde olduğu görülmektedir.

Öneraştırma sürecindeki tespitler, Türk Telekom'un söz konusu uygulamasının ADSL'nin piyasaya ilk sunulduğu dönemden bu yana devam ettiğini ortaya koymaktadır.

520 Bu çerçevede, Türk Telekom'un söz konusu uygulamalarının gerek perakende geniş bant internet hizmetleri pazarı, gerekse GSM hizmetleri bakımından olumsuz etkilerinin bulunduğu saptanmıştır. Yukarıda ifade edildiği üzere, hâlihazırda ADSL aboneliğinin yapılabilmesi için Türk Telekom'a PSTN aboneliği başvurusunun gerekmesi, TTNET dışındaki İSS'ler açısından olumsuz bir durum teşkil etmekte, kullanıcıları TTNET aboneliğine yönelmeye teşvik etmektedir. Bir diğer ifadeyle, Türk Telekom'un PSTN aboneliğini zorunlu kılması ile ADSL abonelerini kendine yönlendirme bakımından da önemli bir avantaj kazandığı anlaşılmaktadır.

Bunun yanında, PSTN aboneliğinin zorunluluğu, GSM operatörleri açısından da negatif bir unsur teşkil etmektedir. Çünkü ADSL kullanabilmek amacıyla PSTN alan aboneler, normal koşullarda GSM üzerinden yapacakları telefon görüşmelerini, belli ölçüde PSTN'ye kaydırabilmektedirler. Bu durumun meydana getirdiği şebeke etkileri, GSM operatörlerinin rekabetini de kısıtlamaktadır.

530 Bu bağlamda, Türk Telekom'un geniş bant internet hizmetleri pazarında sahip olduğu hakim konumunu kullanarak, sesli iletişim pazarındaki (PSTN) gücünü artırmaya çalıştığı, bunun sonucunda tüketici tercihleri ve faydasının negatif etkilenmesi yanında, mevcut İSS'ler ve GSM operatörlerinin de perakende pazardaki faaliyetlerinin olumsuz etkilenebileceği tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, Türk Telekom'un genişbant internet erişim hizmetleri pazarının perakende seviyelerindeki uygulamalarının, sabit telefon hattı hizmetleri pazarındaki rekabet üzerine etkilerinin 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

I.5.3. Örnek Uygulamalar

540 Bu noktada şikayete konu uygulamanın çerçevesini teşkil eden bağlama anlaşmalarına ilişkin genel bilgi vermek yerinde olacaktır. Buna göre *"Bağlama anlaşmaları, en genel tanımıyla satıcı konumundaki bir teşebbüsün bir ürünün satımını alıcının ayrı bir ürünü de alması koşuluna bağlı olarak yaptığı anlaşmalardır. Bu tür anlaşmalarda alıcı tarafından esas olarak talep edilen birinci ürüne "bağlayıcı ya da bağlayan ürün", bu ürünle birlikte alımı zorunlu kılınan ikinci ürüne "bağlanan ya da bağlı ürün" adı verilmektedir."*²

² <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/tezler/tez39.pdf> s. 11

550 *“Bağlama anlaşmaları bağlanan ürün pazarındaki rekabeti olumsuz yönde etkilediği ya da tehdit ettiği ölçüde ABD’de yürürlükte olan antitröst yasaları uyarınca ihlal olarak değerlendirilmektedir. Öyle ki; bağlama anlaşmaları karşısında mahkemelerin geçmişte oldukça sert bir tutum sergilemesi, söz konusu anlaşmaların zamanla per se ihlal düzeyine yükselmesine neden olmuştur. Yüksek Mahkeme’nin bir kararında bağlama anlaşmalarının “rekabetin bastırılması dışında hemen hemen başkaca bir amaca hizmet etmediğini” açıklaması, sözü edilen tutumun en belirgin örneklerinden biridir.”*

Söz konusu uygulamalar dikkate alındığında, incelenen bağlama anlaşmalarının belli koşullar altında önemli rekabet bozucu durumlara yol açabileceği ifade edilmektedir. Bu koşullar aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır³:

- 1- *Önemli pazar payına sahip olmak (özellikle kurulu bir altyapıya dayalı ise)*
- 2- *İlgili piyasada yüksek giriş engelleri ve/veya geçiş maliyetleri bulunması*
- 560 3- *Rakiplerinden daha geniş çaplı bir ürün portföyüne sahip olmak.*
- 4- *Yeni bir ürünü hali hazırda yerleşik olan bir ürün ile beraber satmak.*
- 5- *Ürünlerin birbirine bağlanması uygulamasını bu uygulamanın yaygın olmadığı bir piyasada başlatmak.*
- 6- *Birlikte satılan ürünleri büyük indirimler, büyük hacimler, pazar payı geri ödemeleri (rebate) veya özel satış yöntemleri ile gerçekleştirmek.*

570 Geniş bant internet hizmeti olan DSL/ADSL aboneliği için sabit hat telefon aboneliğinin zorunlu tutulması konusu Macaristan Rekabet Otoritesi (GVH) tarafından incelenmiş bulunmaktadır. Şikayet konusu olayla birebir örtüşen bu örnek vak’ada, ADSL hizmeti PSTN hatta bağlı ek bir hizmet gibi sunulmakta iken, bakım, işletme ve hizmet maliyetleri gibi kalemler sabit hat üzerinden karşılanarak ADSL hizmeti fiyatına herhangi bir maliyet yansıtılmamaktaydı. Bu nedenle yapılan düzenlemeden önce ADSL aboneleri sabit hatları bulunmasından dolayı daha düşük fiyatla ADSL abonesi olabilmekteydiler. Söz konusu dosyada Macaristan Rekabet Otoritesi ülkedeki sabit hat operatörlerine soruşturma açtıktan sonra telekom operatörleri çıplak ADSL hizmetini sunacaklarına dair taahhütte bulunmuşlar ve uzlaşma sağlanmış ve iki hizmeti birlikte ya da ayrı alma tercihi tüketicilere bırakılmıştır. Bu doğrultuda GVH söz konusu sabit hat sağlayıcılarından çıplak ADSL hizmetinin sunulmasına ilişkin taahhüt olarak konunun takibine karar vermiştir. Bu noktadan sonra Macar Telekomünikasyon Otoritesi (NHH) devreye girerek konuya ilişkin fiyat regülasyonunu yapmıştır. Bu taahhütler doğrultusunda Eylül 2007 tarihi itibarıyla söz konusu etkin piyasa gücüne sahip sağlayıcılar çıplak ADSL hizmetini sunmaya başlamışlardır⁴.

580 Konuyla ilgili olarak Türk Telekom’da yapılan yerinde incelemede elde edilen iç yazışma belgelerinde, hali hazırda çıplak ADSL hizmetinin, Avusturya, Belçika, Kanada, Estonya, Fransa, İtalya, Hollanda, Norveç, İsveç, ve ABD’de uygulandığı ifade edilmektedir. Ayrıca söz konusu yazıda konuya ilişkin farklı ülkelerde bulunan yaklaşımlarla ilgili olarak aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“NDSL (çıplak ADSL) hizmetinin uygulandığı ülkelerde düzenleyici otoriteler iki farklı görüşe sahiptir.

³ <http://www.abanet.org/antitrust/at-source/04/07/Jul04-DelBianco7=23.pdf>

⁴ http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=133&st=2&m5_doc=5066

590 a) İlk görüşü savunan düzenleyici otoriteler, bu hizmeti yerleşik işletmeciler tarafından gönüllülük esasına dayanarak sunulan ticari bir hizmet olarak görmektedirler (yerel ağın paylaşıma açılması ve diğer geniş bant erişim modellerinin olumsuz etkilenmeyeceği bir tarifeye).

Bu görüşün hakim olduğu ülkelere örnek olarak, İngiltere, ABD ve Fransa verilebilir.

b) İkinci görüşü savunan düzenleyici otoriteler ise, bu hizmeti yerleşik işletmeciler tarafından yükümlülük esasına dayanarak sunulan bir hizmet olarak görmektedirler.

Bu görüşün hakim olduğu ülkelere örnek olarak Avusturya, Belçika, Macaristan, Norveç, İsveç ve İtalya verilebilir.”

600 Genel bir değerlendirme yapıldığında, ülke çapında olmasa da en azından bir firma tarafından yalın ADSL seçeneğinin tüketicilere sunulduğu ülkeler şunlardır: Avustralya, Kanada, Fransa, Almanya, Yeni Zelanda, Portekiz , Amerika Birleşik Devletleri, Belçika, Norveç, Hollanda, İsveç, Macaristan ve Estonya. Yapılan piyasa çalışmaları yalın ADSL'in tüketicilere önemli tasarruf sağladığını göstermektedir. 2007 yılında Spectrum Strategy Danışmanlık firmasının yaptığı araştırmaya göre⁵ aylık 10,5 Sterlin olan hat kirası üç maliyet kaleminden oluşmaktadır:

1) bakır hatlar (tahmini maliyeti 5£)

2) analog ses kanalı (tahmini maliyeti 4,20£)

3) data kanalı (tahmini maliyeti 1,30£)

610 Bu araştırmaya göre yalın ADSL seçeneğinin bulunmamasının, ses hizmetinden faydalanmak istemeyen bir tüketiciye maliyeti aylık 4,20 sterlin olmaktadır. Aynı çalışma Avrupa genelinde yalın ADSL imkanının farklı ülkelerdeki tüketicilere sağladığı düzenli tasarruf miktarının Hollanda için aylık 6 avro, İsveç için 3,5 avro, Norveç için aylık 2,80 avro, İtalya için aylık 3,94 avro ve Fransa için aylık 6,70 avro olduğunu göstermektedir.

I.5.4. Soruşturma Açılması ve Kanun'un 9(3) Maddesi Uygulaması

620 Yukarıda yer verilen bilgi ve değerlendirmeler doğrultusunda, Türk Telekom'un 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (c) bendindeki “bir mal veya hizmetin satın alınmasının diğer mal veya hizmetin satın alınması şartına bağlanması” uygulaması ve (d) bendindeki “Belirli bir piyasadaki hâkimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticari avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan” uygulamalar içinde olduğu düşünülmektedir. Bu doğrultuda yukarıda detaylı olarak yer verildiği üzere, Türk Telekom'un geniş bant internet hizmetleri pazarında sahip olduğu hakim konumunu kullanarak, ses iletişimi pazarındaki gücünü korumaya çalıştığı, bunun sonucunda tüketici tercihleri ve faydasının negatif etkilenmesi yanında, mevcut İSS'ler ve GSM operatörlerinin de perakende pazardaki faaliyetlerinin olumsuz etkilenebileceği kanaatine varılmaktadır.

630 Türk Telekom'un tüketicilerden gelen taleplere rağmen devam eden rekabeti bozucu uygulamanın düzeltilmesine ilişkin bir adım atmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'ndan istenen görüş yazısına cevaben, halihazırda Türk Telekom tarafından kendilerine çıplak ADSL hizmeti sunulmasına ilişkin herhangi bir başvurunun bulunmadığı ifade edilmektedir.

⁵ <http://www.berr.gov.uk/files/file48546.pdf>

Bu doğrultuda şikayete konu uygulamadan dolayı Türk Telekom hakkında soruşturma açılmasının uygun olabileceği kanaatine ulaşılmıştır.

Öte yandan, söz konusu ADSL hizmeti ile sabit telefon hizmetlerinin birlikte satılması uygulaması yeni bir uygulama olmayıp ADSL hizmetinin ilk sunulmaya başladığı yıl olan 2003'den bu yana devam etmektedir. Ancak, kullanıcılardan gelen çıplak ADSL talebi ilgili piyasada henüz yeni sayılabilecek bir durumdur. Türk Telekom'un yeni bir iş modeli ortaya koyarak bu talebe cevap vermesinin belli bir zaman alması olasıdır. Bu nedenle, söz konusu uygulamanın değiştirilmesi amacıyla Kanun'un 9(3). maddesi uyarınca Türk Telekom'a, ihlale ne şekilde son vereceğini açıl原因 bir yazı gönderilerek, önaraştırma sonucu tespit edilen rekabete aykırı durumun ortadan kaldırılmasının istenmesi yerinde görülmüştür.

J. SONUÇ

1. Dosya konusu iddialar ile ilgili olarak Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına,
2. a) Bununla birlikte, aynı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca adı geçen teşebbüs tarafından yalın ADSL uygulamasının başlatılması ve bu suretle şikayet konusu uygulamaya son verilmesini teminen üç ay içerisinde Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'na gerekli başvurunun yapılarak Rekabet Kurumu'na tevsik edilmesi hususlarında Türk Telekomünikasyon A.Ş.'ye ve
b) işbu karar hakkında bilgilendirilmek üzere Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'na

görüş yazısı gönderilmesi için Başkanlığa yetki verilmesine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.