

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2009-2-135 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 09-35/880-208
Karar Tarihi : 06.08.2009

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

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

B. RAPORTÖRLER : Ümit Nevruz ÖZDEMİR, Can TANERİ

C. BAŞVURUDA BULUNAN : -ONOFİS İnternet Servisleri
Anafartalar Cad. No:156/33 Konak / İzmir

20

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

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

E. DOSYA KONUSU: Türk Telekomünikasyon A.Ş. tarafından güvenli e-posta uygulamasına yönelik olarak gerçekleştirilmekte olan pilot çalışmada tüm e-posta yer sağlayıcılarına yer verilmediği iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikayetçi tarafından gönderilen dilekçede ;

30

- Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (Türk Telekom) internet adresinde, güvenli e-posta uygulamasına geçiş ile ilgili bir ilan bulunduğu,
- İlanda, e-posta hizmeti veren yer sağlayıcılardan Çizgi Telekomünikasyon Hizm. San. ve Tic. Ltd. Şti. (Çizgi Telekom), Doruk İletişim ve Otomasyon San. Tic. A.Ş. (DorukNet) ve Mynet Teknoloji Hizm. Ltd. Şti (Mynet)'in katkıları ile pilot çalışma modeli oluşturulduğu ve oluşturulan bu modelin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) ile paylaşıldığı ve anılan Kurum tarafından pilot çalışma modelinin toplantıya katılan tüm e-posta yer sağlayıcıları ile paylaşıldığı bilgisinin yer aldığı,
- Söz konusu çalışmanın sadece anılan e-posta yer sağlayıcıları ile yürütülmesinin gelecekte yalnızca bu firmalar ile çalışılmasına yol açabileceği ve kendilerinin bu uygulama dışında bırakılabilecekleri yönünde kaygıları bulunduğu,
- Bu tür düşüncelerin kullanıcılarında da oluşabileceği ve müşteri kaybına uğrayabilecekleri

40

belirtilerek gereğinin yapılması talep edilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 01.06.2009 tarih ve 3805 sayı ile intikal eden başvuru üzerine yapılan incelemeler neticesinde hazırlanan 02.07.2009 tarih ve 2009-2-135/BN-09-ÜNÖ sayılı İlk İnceleme Raporu ve ekleri, 03.07.2009 tarih, REK.0.06.00.00-110/232 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-32 sayılı Kurul toplantısında

50

ele alınmış ve önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 30.07.2009 tarih ve 2009-2-135/ÖA-09-ÜNÖ sayılı Önaraştırma Raporu 03.08.2009 tarih ve REK.0.06.00.00-110/295 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-35 sayılı Kurul toplantısında ele alınarak karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda; Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında şikayete yönelik olarak bir soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

60 I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İnceleme ve Tespitler

Yürütülen inceleme kapsamında şikayet hakkında 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 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 ikinci fıkrası uyarınca 15.06.2009 tarih ve 2452 sayılı yazı ile BTK görüşüne başvurulmuş; anılan görüş 26.06.2009 tarih ve 4461 sayı ile Rekabet Kurumu kayıtlarına intikal etmiştir.

70 BTK görüşünde, internetin son on yılda yüksek bir hızla geliştiği ve dünya çapında yayıldığı, bu gelişmelerin sağladığı pek çok faydaya rağmen siber saldırılar gibi kötü amaçlarla kullanılabilirdiği, siber saldırganların en çok kullandığı araçlardan birinin de istem dışı (spam) e-postalar olduğu, günümüzde toplam e-postaların %60-70'inin istem dışı e-posta olduğunun tahmin edildiği, yapılan araştırmaların Türkiye'nin en çok spam e-posta yayan ülkelerden biri olduğunu gösterdiği ve işletmeciler bazında bakıldığında TTNET A.Ş.'nin (TTNET)¹ günlük ortalama 5,5 milyar spam e-posta ile dünyada en fazla spam e-posta yayan işletmeci olduğunun görüldüğü belirtilmiştir.

80 BTK tarafından 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 11.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmesiyle bu Kanun ile kendilerine verilmiş olan bilgi, haberleşme ve şebeke güvenliği ile ilgili görevler çerçevesinde istem dışı e-posta da dahil olmak üzere siber güvenlik konusunda alınması gereken tedbirler ile ilgili çalışmalara başlanmış ve bu çerçevede istem dışı e-posta konusunda en büyük sıkıntıyı yaşayan TTNET ile görüşülmüştür. Anılan görüşmede TTNET tarafından;

- İstem dışı e-posta sorununun müşterilerinin güvenliği ve kendilerinin güvenilirliğini olumsuz etkilediği,
- Bu sorunu çözenin farklı yöntemleri olduğu,
- Kendi yaptıkları araştırmada en makul ve tüketiciler açısından en az rahatsızlık yaratan yöntemin e-posta haberleşmesinde kullanılan 25 nolu portun kapatılıp yerine 587 nolu portun kullanılması olduğu,
- 90 – Bu yöntemin dünyanın birçok ülkesinde ve önde gelen pek çok işletmeci tarafından uygulanan bir yöntem olduğu

ifade edilmiş ve bu sorunu diğer ilgilileri bilgilendirerek ve mümkünse onlarla işbirliği içinde çözüme isteği dile getirilmiş, BTK'dan çalışmaları koordine etmesi talep edilmiştir.

¹ TTNET'in hisselerinin %99,9'u Türk Telekom A.Ş.'ye aittir.

Bu kapsamda, yaklaşık 2000'i aşkın yer sağlayıcıya konu ile ilgili anket gönderildiği fakat cevapların çoğunluğunun olumsuz olduğu BTK tarafından ifade edilmiştir. Bunun üzerine, konuya olumlu yaklaşan ve önemli sayıda kullanıcısı olan erişim ve yer sağlayıcılarla 20.2.2009 tarihinde bir toplantı gerçekleştirilmiş ve toplantı sonunda;

- 100
- TTNET'in küçük ve makul bir abone grubu için 25. portu kapatıp pilot bir uygulama yapması,
 - TTNET'in bu pilot uygulamanın çıktılarını BTK ve diğer taraflarla paylaşması,
 - Söz konusu pilot uygulama sonunda elde edilen verilerin birlikte değerlendirilerek ilerdeki sürecin/çalışmaların belirlenmesi,
 - Diğer işletmecilerin spam e-posta konusunda duydukları rahatsızlığı somut veriler halinde Kurum'a sunmaları

kararlaştırılmıştır. Toplantı akabinde sırasıyla Mynet, Çizgi Telekom ve DorukNet çalışmaya katılma kararı vererek bunu BTK'ya bildirmiş ve pilot uygulamanın eylem planını hazırlamıştır. Plan çerçevesinde 15 Nisan-15 Mayıs 2009 döneminde 10 ilde toplam 256.000 IP adresi kademeli olarak 25. porttan 587. porta geçirilmiştir.

- 110
- 20 Nisan tarihli ilk toplantının ardından 5 Haziran'da pilot çalışmanın sonuçlarının ilgili taraflarla paylaşılması, çalışmanın bundan sonraki aşamaların planlanması amacıyla bir toplantı daha yapılmıştır. Buna göre uygulama kapsamındaki illerde spam yayan sunucu ve spam e-posta sayısında büyük bir düşüş olduğu görülmüş, bu başarı üzerine çalışmanın sonraki aşamaları kararlaştırılmıştır. Sonuç olarak;

- 120
- Pilot uygulamanın geri kalan 71 ilde ve 3 fazda ele alınması,
 - İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerde geçişin her 3 fazda parça parça sağlanması,
 - Bu bağlamda, 1. fazın 15 Haziran, 2. fazın 05 Temmuz, 3. fazın ise 25 Temmuz'da başlaması,
 - 1. fazın bitimiyle birlikte elde edilen çıktıların değerlendirilmesi; bu çıktılar ışığında gerek duyulması halinde 2. ve 3. fazın başlangıç tarihlerinin yeniden belirlenmesi, gerek duyulmaması halinde belirlenen plana göre uygulamanın tamamlanması

kararlaştırılmıştır.

BTK tarafından söz konusu geçiş çalışmalarının başarısı için çalışmalara ilgili tarafların katılımının azami düzeyde olmasının büyük önem taşıdığı ifade edilmiş ve ilgili taraflar çalışmaya katılmaya ve katkı sağlamaya davet edilmiştir. Toplantı sonrasında ilgili tarafları bilgilendirmek ve katılımı arttırmak için muhtelif girişimlerde bulunulmuştur.

- 130
- BTK görüşünde mevcut çalışmanın sonuç itibarıyla;

- Ulusal bir soruna dönüşmeye başlayan istem dışı e-posta sorununun çözümü amacıyla yapıldığı,
- İlgili duyan ve çalışmalara katılıp katkı sağlamak isteyen tüm taraflara açık olduğu; çalışmalara katılmak isteyen tarafların belirtilmiş olan iletişim noktalarına başvurmaları yeterli olacağı,

- Sonucunda istem dışı e-posta sorunu tamamen çözülemese de sorunun makul bir düzeye indirilmesi öngörüldüğü

vurgulanmıştır.

140

I.2. Değerlendirme

Dosya konusu şikayet temel olarak, başvuru sahibinin güvenli e-posta uygulamasına geçiş amacıyla yapılan “İstenmeyen Posta (Spam) Önleme Pilot Çalışması”na kendilerinin dahil edilmemesinin devamında ortaya çıkabilecek çalışmaların dışında bırakılabilecekleri yönünde kaygılarına dayanmaktadır. Buna karşın, BTK tarafından gönderilen görüşten, anılan pilot çalışmanın giderek büyüyen bir sorun olan istem dışı e-posta sorununun çözümü amacıyla BTK bünyesinde/koordinasyonunda yürütüldüğü, katkı sağlamak isteyen tüm taraflara açık olduğu ve katılımcıların konu ile ilgili ankete olumlu yanıt veren önemli sayıda kullanıcısı olan erişim ve yer sağlayıcılar arasından seçildiği anlaşılmaktadır. Öte yandan, yapılan pilot çalışmanın açıklanan ilk sonuçlarına göre² pilot çalışma ile 10 ilde yaklaşık günlük iki yüz bin, aylık altı milyon istenmeyen posta ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca, konuya ilişkin yazılan makalelerde de uygulanan yöntemin “[İstenmeyen e-postaların] önlenmesinde en etkin çözüm” olduğu belirtilmektedir.

150

Dolayısıyla, gerçekleşen pilot çalışmanın çalışmaya katılmayan e-posta yer sağlayıcılarının dışlanması sonucunu doğurabilecek nitelikte bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

160

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, başvuru konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun 41. maddesi uyarınca Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

Başkan V.
Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI

Mehmet Akif ERSİN

Doç. Dr. Mustafa ATEŞ

İsmail Hakkı KARAKELLE

Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY

Murat ÇETİNKAYA

Reşit GÜRPINAR

² http://www.ttnet.com.tr/i/assets/docs/spam_pilot_calisma_sunumu_27mayis.pdf