

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2003-2-84

Karar Sayısı : **04-09/82-22**

Karar Tarihi : 29.1.2004

Dosya Konusu : ADSL teknolojisini kullanmak suretiyle internet hizmeti sunmak isteyen internet servis sağlayıcıların, kendileri bu hizmeti sunamazken Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin 60.000 port ile bu hizmeti sunmaya başlayarak pazarı diğer ISS'lere kapatacağı iddiası.

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Mustafa PARLAK

Üyeler : Tuncay SONGÖR, R. Müfit SONBAY, Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ,
Rıfki ÜNAL, Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI, M.Sıraç ASLAN,
Süreyya ÇAKIN

B. RAPORTÖRLER: Özge İÇÖZ, Ferhat TOPKAYA, A. Ogün SARI

C. ŞİKAYET

EDENLER

- : - Tüm İnternet Derneği
Dikilitaş, Eren Sok. No:6/5 Beşiktaş/İstanbul
- NetOne Bilgi ve İletişim Hizmetleri A.Ş.
Büyükdere Cad. No:121 Ercan Han Kat:4
Gayrettepe/İstanbul

D. HAKKINDA

İNCELEME

YAPILAN

- : Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Turgut Özal Bulvarı, Aydınlıkevler/Ankara

E. İDDİALARIN ÖZETİ:

Kurum kayıtlarına 7.10.2003 tarih ve 4878 sayı ile intikal eden, Tüm İnternet Derneği (TİD)'nin şikayet dilekçesinde özetle; Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) hakkında yürütülen soruşturma sonucu alınan ve gerekçesi henüz yayımlanmayan 2.10.2002 tarih ve 02-60/755-305 sayılı kararda, DSL ve kablo sistemi üzerinden internet erişiminin İnternet Servis Sağlayıcıları (ISS)'na açılmamasının rekabet ihlali olarak değerlendirilmediğini öğrendikleri, Telekomünikasyon Kurumunun bu pazarla ilgili düzenlemeyi yapmamış olduğu gerekçesiyle Rekabet Kurumunun rekabete açık olan, DSL teknolojisi kullanılarak internet erişimi sunulması pazarındaki ihlali görmezden gelmesinin kabul edilemeyeceği, bu konulara ilişkin açıklamaların Dernek tarafından Türk Telekom hakkında yürütülen soruşturma sırasında Kurumumuza iletildiği (örn. 26.1.2001 tarihli geçici tedbir konulu dilekçe) gerek bu açıklamaların, gerekse nihai kararlar ortadan kaldırılmamış olması nedeniyle Rekabet Kurulunun

21.6.2001 tarihinde almış olduğu geçici tedbir kararının halen geçerli olduğu, verilen kararın "Sonuç" bölümündeki 3. maddede DSL ve kablo TV şebekesinin ISS'lere açılmasının Türk Telekomdan talep edildiği, bu talebin karşılanmamasının ancak teknik imkanların elvermemesi ile açıklanabileceği, böyle bir durumda bir başka deyişle, Türk Telekomun elindeki 60.000 ADSL portunun birden çok ISS'e hizmet vermesinin teknik olarak imkansızlığı iddia edildiğinde, Derneğin bunun aksini ispat etmeye hazır olduğu ifade edilmiştir.

Daha sonra, aynı konuya ilişkin olarak Kurum kayıtlarına 27.10.2003 tarih ve 5216 sayı ile intikal eden NetOne Bilgi ve İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin dilekçesinde, yukarıda yer verilen Türk Telekom'a ait 60.000 ADSL portunun ISS'lerin erişimine açılmasına ilişkin olarak uygulanması uygun ve kolay bir fiyat modeline ilişkin bilgi verilerek, modelin temel mantığının, ISS'lerin portları Türk Telekomdan alış fiyatlarının Türk Telekomun son kullanıcı fiyatından ISS'lerin almadıkları servis maliyetlerinin düşülmesi olduğu, bu çerçevede Türk Telekomun son kullanıcı fiyatından internet erişimi, teknik destek, faturalama, pazarlama ve satış, kurulum maliyetleri kalemlerinin düşülmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Son olarak, 3.11.2003 tarih ve 5390 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal eden NetOne Bilgi ve İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin diğer dilekçesinde, ISS'lerin Türk Telekomun sahip olduğu ADSL ve kablo TV şebekesi üzerinden genişbant internet erişim hizmeti ile rekabet edebilmelerini sağlayan bir modelin oluşturulmasına kadar, Türk Telekomun ADSL hizmetini pazara sunmasının engellenmesi amacıyla 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesi çerçevesinde geçici tedbir alınması talep edilerek, genişbant internet erişim pazarında Türk Telekom dışındaki ISS'lerin genişbant internet erişim müşteri sayısının on binin altında olduğunun tahmin edildiği, bu durumda Türk Telekomun sahip olduğu ve pazara sunmaya hazırlandığı 60.000 ADSL portunun diğer ISS'lerin rekabet edemeyecekleri fiyatlardan pazara sunulmasının sektörde telafi olunamayacak zararlara yol açacağı, Türk Telekomun ADSL teknolojisi kullanan internet erişimi hizmetleri için herhangi bir tekelinin bulunmadığı, ayrıca lisans sahibi ISS'lerin ADSL teknolojisi kullanan internet erişimi satabilmeleri için de aynı şekilde herhangi bir yasal engelin bulunmadığı, ancak Türk Telekomun sahip olduğu altyapı tekelini kullanarak ADSL internet erişimi için kullandığı bakır kablo altyapısını rakiplerine açmadığı ifade edilerek, dilekçenin ekinde Fransa Rekabet Konseyi'nin 1999 yılında benzeri bir durum ile ilgili olarak, France Telecom'un ADSL hizmet satışını durdurmasına ve ancak "yeniden satış" (resale) şartlarını rakiplerine bildirdikten sonra tekrar satışa sunmasına izin verdiğine ilişkin karara yer verilmiştir.

F. DOSYA EVRELERİ

Yukarıda yer verilen başvurular üzerine, Raportörler tarafından 10.11.2003 tarih ve 2003-2-84/BN-03-Öİ sayılı Bilgi Notu düzenlenmiş, aynı zamanda Telekomünikasyon Kurumundan da konuya ilişkin görüş talep edilmiştir.

Kurum kayıtlarına 16.12.2003 tarih ve 6164 sayı ile intikal eden, Telekomünikasyon Kurumunun görüş yazısında; 11.11.2003 tarih ve 3085

sayılı Kurumumuz yazısı ile Türk Telekom tarafından yeni hizmete sunulacak ADSL portlarının ISS'lere açılması hususuna ilişkin şikayetlere yer verilerek konuya ilişkin olarak Telekomünikasyon Kurumunun görüşünün istendiği, 3.12.2003 tarih ve 23181-9964 sayılı yazıları ile 19.11.2003 tarih ve 203/507 sayılı Telekomünikasyon Kurulu Kararı gereğince bu konudaki çalışmalarının devam ettiğini ve tamamlanmasını müteakip bilgi verileceğini bildirdikleri, 4.12.2003 tarih ve 2003/529 sayılı Telekomünikasyon Kurulunun Kararı ile internet hizmetinin sürdürülebilir rekabet ortamında devamını teminen internet abonelerinin coğrafi dağılımı ve internet pazarı göz önüne alınarak teknik açıdan imkan dahilinde, Türk Telekom tarafından ADSL portlarının dağıtımının birinci fazı olan 60.000 port içerisinde ISS'lere makul sayıda pay verilmesi ve ISS'lere bu portların açılma tarifeleri hakkında Türk Telekomdan ivedilikle teklif alınması sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

Konuya ilişkin olarak Telekomünikasyon Kurumundan gelen görüş üzerine, Raportörlerce hazırlanan 17.12.2003 tarih ve 2003-2-84/BN-03-Öİ sayılı Bilgi Notu 25.12.2003 tarih, 03-83 sayılı Kurul toplantısında ele alınarak, 03-83/1000-M sayı ile; Türk Telekomun ADSL teknolojisi sunmak suretiyle kullanıcılara genişbant internet erişim hizmeti sunmak üzere ilk aşamada 60.000 ADSL portunu pazarlamaya başladığı takdirde, bu pazarın önünde ciddi bir giriş engeli oluşturacağı ve pazarda ciddi ve telafi olunamayacak zararların ortaya çıkabileceği dikkate alınarak, ihlalden önceki durumu koruyucu nitelikte, ilgili pazarda Telekomünikasyon Kurulunca yapılacak gerekli düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar, Türk Telekomun, bu kararın tebliği tarihinden itibaren, ADSL teknolojisi kullanarak internet erişimi sunma hizmetine yeni abone kaydını durdurması yönünde 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş bildirilmesine; aksi takdirde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde haklarında soruşturma açılacağına adı geçen teşebbüse hatırlatılmasına karar verilmiştir.

Rekabet Kurulu kararı 26.12.2003 tarihinde Türk Telekom'a tebliğ edilmiş ve Türk Telekom, bu karar kapsamında bir süreliğine ADSL satışlarını durdurmuştur. Daha sonra 16.1.2004 tarihinde Rekabet Kurumunda yapılan toplantıda, TİD Yönetim Kurulu Başkanı tarafından, Türk Telekom ile TİD arasındaki görüşmelere ilişkin aşağıdaki bilgiler verilmiştir:

- Türk Telekom ve ISS'ler arasında şikayet konusu ADSL hatlarının paylaşımı ve fiyatlandırılması konusunda, 15.12.2003 tarihinden itibaren devam eden görüşmeler kapsamında ilk toplantıda yürütülecek çalışmaya dair esaslar ve aksiyon planı belirlenmiştir. 22.12.2003 tarihli ikinci toplantıda, TİD Heyeti tarafından son kullanıcıdan internet çıkışına kadar olan ADSL hizmeti maliyet hesapları sunulmuştur. Ancak Türk Telekom temsilcileri bu hesaplara, port maliyetlerinin gerçek durumu yansıtmadığı gerekçesiyle karşı çıkarak, maliyet bazlı bir fiyat ayarlaması yerine toptan fiyatın "perakende eksi %5" olarak hesaplandığı modeli önermişlerdir. Ancak bu öneri, ISS'lerin Türk Telekomun ADSL ve Kablo TV şebekesi üzerinden geniş bant internet erişimi hizmeti ile rekabet edebilmelerini

sağlamak yönünde hiç bir iyileşme getirmediği gerekçesiyle TİD heyeti tarafından makul bulunmamıştır.

- Aynı toplantıda Türk Telekom tarafından 5.000 ila 10.000 portun ISS'lere tahsil edilebileceği, ancak ISS'lerin sadece istedikleri bölgelerden port almasının mümkün olmadığı ve bu portların Türk Telekom tarafından belirlenecek paketler halinde dağıtılacağı ifade edilmiştir. 30.12.2003 tarihli üçüncü toplantıda TİD Heyeti tarafından, ADSL hizmetlerinin Türk Telekomdan alımına dair teknik modelin önceki toplantıdaki itirazlar göz önünde bulundurularak revize edilmiş hali sunulmuştur.
- Türk Telekom temsilcileri bazı rakamların kendi hesapları ile uyuşmadığını, ancak bu bilgilerin ticari sır niteliği taşıması nedeniyle TİD ile paylaşamayacağı ifade etmişlerdir. Yine de modelin ana hatları ile uygun olduğu ve sunulan çerçevede bir anlaşmaya varılabileceğine inanıldığı, bu çerçevede konuya ilişkin cevaplarının bir sonraki toplantıda verileceği de belirtilmiştir. Ayrıca, Türk Telekom yetkilileri ellerinde bulunan 5.000 portun ISS'lere rezerve edildiğini, dolayısıyla Rekabet Kurulu kararına uyulduğunu da belirtmişlerdir. Bu toplantıda TİD heyeti tarafından yapılan sunum aynı gün Telekomünikasyon Kurumunda tekrar edilmiştir.
- 5.1.2004 tarihinde teknik içerikli olan son toplantıda, ADSL portlarının teknik olarak ISS'lere nasıl açılacağı tartışılmış, ayrıca ISS'lere tahsil edilecek olan 5.000 portun yurt çapında dağılımı konusunda Türk Telekom tarafından henüz bölge birimlerinden kalan portların dağılımına ilişkin bilginin tam olarak ulaşmaması nedeniyle bu bilginin verilemeyeceği, ancak en kısa sürede bu bilginin temin edilmesine çalışılacağı belirtilmiş, son olarak maliyet bazlı fiyatlandırmadan ziyade "perakende eksi" yönteminde ısrarcı oldukları beyan edilmiştir.

Daha sonra, Kurum kayıtlarına 16.1.2004 tarih ve 244 sayı ile intikal eden NetOne Bilgi ve İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin dilekçesinde, Rekabet Kurulunun 25.12.2003 tarih ve 03-83-1000-M sayılı kararı öngörülenin aksine Telekomünikasyon Kurumunun konuyla ilgili düzenlemeleri yürürlüğe girmemiş olmasına rağmen Türk Telekomun ADSL internet erişim hizmetine yeni abone kaydına devam ettiği ifade edilmiş ve 15.1.2004 tarihinde ADSL aboneliği için başvuran Satko Telekomünikasyon Sistemleri A.Ş.'nin abonelik sözleşmesi ekte gönderilerek, 4054 sayılı Kanun uyarınca Türk Telekom hakkında soruşturma açılması talep edilmiştir.

20.1.2004 tarihinde Raportörlerce Türk Telekom Pazarlama Daire Başkanı ile Rekabet Kurumunda görüşülerek, Türk Telekomun konuya yaklaşımı hakkında bilgi alınmıştır. Söz konusu toplantının ardından Kurum kayıtlarına 20.1.2004 tarih ve 299 sayı ile giren Türk Telekom'un yazısında da, yukarıda özetlenen görüşmelere değinilerek, 31.12.2003 tarihli yazı ile Superonline firmasının port tahsisi yapılabilmesi için sözleşme görüşmelerine davet edildiği, ancak bu firmadan herhangi bir cevap alınmadığı belirtilmiştir. Aynı yazıda, 5.000 portun ISS'lere rezerve edildiği, bu portların ISS'lere nasıl dağıtılacağına ilişkin temel yaklaşımın hem Rekabet Kurumuna hem de Telekomünikasyon

Kurumuna iletiildiğine değinilmiştir. Bu çerçevede, söz konusu 5.000 portun dağılımında kullanılmak üzere şirketin web sayfasında 8.1.2004 tarihinden itibaren tüm ISS'lerden ve ayrıca TİD'den port talepleri istendiği, yoğun talebin varlığı ve diğer ISS'lere de verilmesi konusunda bahsedilen çalışmaların yapıldığı dikkate alındığında, servise verilmeye hazır ve tarifesi onaylanmış bir yatırımın kullanıcıların hizmetine verilmesinin kamu menfaatine olduğu ifade edilmiştir.

Türk Telekomun, Rekabet Kurulunun kararına rağmen ADSL portlarının satışına devam ettiği iddialarına ilişkin Kuruma intikal eden dilekçeler hakkında hazırlanan 26.1.2004 tarih ve 2003-2-84/BN-03-Öİ sayılı Bilgi Notu, 26.1.2004 tarih, REK.0.06.00.00/8 sayılı Başkanlık önergesi ile 04-09 sayılı Kurul gündemine alınarak karara bağlanmıştır.

G. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ

Raportörler tarafından hazırlanan 10.11.2003 tarih ve 2003-2-84/BN-03-Öİ sayılı Bilgi Notu'nda;

1. Türk Telekomun, ADSL teknolojisi kullanmak suretiyle internet hizmeti sunulması ve kurumsal kullanıcılara genişbant internet erişim hizmetinin sunulması için gereken altyapıları içeren pazarlarda hakim durumda olduğu,

2. temel telekomünikasyon hizmetlerindeki hakim durumunu kötüye kullandığı ve bu şekilde 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddialarının ciddiyeti dikkate alınarak Türk Telekom hakkında aynı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca doğrudan soruşturma açılması gerektiği,

3. Türk Telekomun;

- DSL teknolojisi kullanmak suretiyle internet hizmeti sunulması pazarında ve kurumsal kullanıcılara genişbant internet erişim hizmetinin sunulması için gereken altyapıları içeren pazarlarda hakim durumda olduğu,

- kendi kontrolü altındaki yerel telefon şebekesi üzerinden ADSL teknolojisi kullanarak yerel kullanıcılara sunulan genişbant internet hizmetleri piyasasında faaliyet yürütmek durumunda olan internet servis sağlayıcıların, bu şebekeyi birbirini tamamlayıcı nitelikte yeniden satış ve/veya yerel şebekeye erişim yöntemleri ile kullanmalarını engellediği,

- genişbant internet hizmeti sunmak üzere, yıl sonuna kadar 200.000 adet daha almayı planladığı, 60.000 ADSL portunu pazarlamaya başladığı takdirde, pazarın önünde ciddi bir giriş engeli oluşturarak pazarda ciddi ve telafi olunamayacak zararların ortaya çıkacağı

dikkate alınarak, ihlalden önceki durumu koruyucu nitelikte, ilgili pazarda gerekli düzenlemeler yapıldığı ve rekabet ortamının tesis edildiği Rekabet Kurulunca tespit edilerek ilgili teşebbüslere aksi bildirilinceye kadar, Türk Telekomun, bu kararın tebliği tarihinden itibaren, ADSL teknolojisi kullanarak internet erişimi sunma hizmetine yeni abone kaydını durdurmasına yönelik geçici tedbir kararının alınması gerektiği,

04-09/82-22

4. Türk Telekomun kendi kontrolü altındaki yerel telefon şebekesi üzerinden ADSL teknolojisi kullanarak yerel kullanıcılara sunulan genişbant internet hizmetleri piyasasında faaliyet yürütmek durumunda olan internet servis sağlayıcılarına, elinde bulunan 60.000 ve bu karar tarihinden sonra alacağı portların yeniden satış yöntemi ile satışına olanak sağlayacak düzenlemeleri en geç bir ay içerisinde tamamlayarak ilgili teşebbüslere ve Kurumumuza bildirmesi gerektiği ifade edilmiştir.

17.12.2003 tarih ve 2003-2-84/BN-03-Öİ sayılı Bilgi Notu'nda da 3. sayılı bölümde yer verilen görüşler tekrar edilmiştir.

Daha sonra 26.1.2004 tarih ve 2003-2-84/BN-03-Öİ sayılı Bilgi Notu'nda ise Raportörler tarafından; Rekabet Kurulunun Kararı sonrası satışlarını bir süreliğine durduran Türk Telekomun, ISS'ler ve Telekomünikasyon Kurumu ile yapılan görüşmeler sonrası, şikayet konusu 60.000 ADSL portunun dağıtımı konusunda çerçevenin belirlenmesi sonucunda, Telekomünikasyon Kurumunun ilgili düzenlemesi tamamlanmadan ve yürürlüğe girmeden satışlarına tekrar başladığı, halen ADSL satışlarının devam ettiğinin görüldüğü, ancak;

- mevcut durumda Türk Telekom tarafından satışı yapılan portların yaklaşık %90'ının bireysel internet kullanıcılarının taleplerini karşılamaya yönelik olarak 128 ila 256 Kbit'lik hızlardan satıldığı, özellikle DSL teknolojisi ile kurumsal kullanıcılara noktadan noktaya internet erişimi sunulması için alınan ve 6.000 SDSL (Symmetric Digital Subscriber Line -simetrik Sayısal Abone Hattı-) portunun satışına başlanmadığı, dolayısıyla ISS'ler için hayati önemi haiz kurumsal kullanıcılara internet erişimi sunulması pazarında ciddi ve telafisi olunmayacak bir zararın henüz oluşmadığı,

- Rekabet Kurulunun kararı sonrası satılan portların, bireysel kullanıcılara internet erişimi sunulması hizmetini içeren pazarlarda rekabetin ciddi anlamda bozulmasına neden olacak sayıda ve nitelikte olmadığı,

- Türk Telekom tarafından, diğer ISS'lerin erişimine açılmadan satılmaya başlanılan 60.000 ADSL portunun dağıtımında karşı karşıya kalınan dengesiz dağılımın, bundan sonra alımı ve pazarlanması planlanan 200.000 DSL portu ve sonradan alınan portların dağıtımında dikkate alınarak düzeltilmesinin mümkün olduğu,

- Telekomünikasyon Kurumu tarafından yapılması planlanan düzenleme kapsamında ISS'lere dağıtılması düşünülen 5.000 ADSL portunun, Türk Telekom tarafından ISS'ler için rezerve edildiği

dikkate alındığında, Telekomünikasyon Kurumu tarafından ilgili pazarda düzenlemeler yapıldığı ve etkin olarak uygulandığı sürece pazarın önünde ciddi bir giriş engelinin kalmayacağına düşünüldüğü belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar ve değerlendirmeler doğrultusunda Raportörler tarafından;

1. bu aşamada, Türk Telekom hakkında, temel telekomünikasyon hizmetlerindeki hakim durumunu kötüye kullandığı ve bu şekilde 4054 sayılı

Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiaları çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olmadığı,

2. ileride vuku bulabilecek ve Rekabet Kurulunun müdahalesini gerektirecek benzer durumların önüne geçmek amacıyla, Türk Telekom tarafından bundan sonraki aşamalarda alınacak DSL portlarına yönelik olarak Rekabet Kurumu görüşünün oluşturularak Telekomünikasyon Kurumuna gönderilmesinin yerinde olacağı,

3. ancak, ilk aşamada dağıtılan 60.000 portun ardından ikinci aşamada dağıtılması planlanan 200.000 DSL portu ve sonrasına ilişkin olarak,

- Telekomünikasyon Kurumu tarafından bu portlara ilişkin yeni bir düzenleme yapılmadan ya da ISS'lerle herhangi bir mutabakata varılmadan, Türk Telekom tarafından DSL teknolojisi kullanılarak internet erişimi hizmetine pazarda rekabeti bozacak şekilde yeni abone kaydetmemesi gerektiği,

- Yukarıda ifade edilen koşullar yerine gelmeden, Türk Telekomun ikinci aşamada dağıtılması planlanan 200.000 DSL portu ve sonrası dönemde abone kaydına devam etmesinin halihazırdaki dengesiz DSL dağılımının daha da artması sonucunu doğurabileceği,

- Bu nedenle pazarda ciddi ve telafi olunamayacak zararlarının ortaya çıkabileceği,

- Ayrıca 60.000 ADSL portunun satışına ilişkin olarak Türk Telekomun Rekabet Kurulu kararı ile uyarıldığı ve bu uyarıya rağmen satışa devam ettiği

dikkate alınarak Türk Telekom hakkında 4054 Kanun çerçevesinde doğrudan soruşturma açılmasının gerekeceği ifade edilmiştir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. Genişbant İnternet Erişimi - ADSL

Bant genişliği terimi, telekomünikasyon sisteminin fiziksel özelliğiyle ilgili olarak, bilginin transfer hızını göstermek üzere kullanılmaktadır. Bant genişliğinin artması hattın hızının arttığını, birim zamanda daha fazla verinin taşınabileceğini göstermektedir. Bu sebeple düşük hızlardaki erişim hizmetlerine darbant erişim hizmetleri, yüksek hızlardakine ise genişbant erişim hizmetleri adı verilmiştir.

Dar ve genişbant erişim hizmetlerine olan talep, bu erişim olanaklarıyla taşınacak içeriğin niteliğine (hacmine) göre değişmektedir. Darbant hizmetlerde iki abone arasında sadece iletişim sağlanması söz konusu olduğundan ilave katma değer yaratılması kısıtlı olup, rekabet fiyata ve şebekenin iyi planlamasında yoğunlaşmaktadır. Halbuki genişbant hizmette sunulabilecek içeriğin boyutunun büyümesiyle birlikte hizmet çeşitliliği ve içeriğe dayalı katma değer yaratılması söz konusudur. "İsteğe bağlı video" (video on-demand) gibi yeni uygulamalar birim zamanda çok büyük boyutta verinin iletilmesini gerektirdiğinden genişbantın kullanılması gerekmektedir.

Yerel telefon şebekesi, yaygınlığı ile yerel kullanıcıya telekomünikasyon hizmetlerinin ulaştırılmasında en önemli aracı oluşturmaktadır. Son yıllara kadar bu şebekeyi oluşturan bakır çift kabloların sadece ses iletişimi gibi darbant hizmetlerde kullanılabileceği kabul edilmekteydi. Ancak günümüzde teknoloji, darbant erişimde kullanılan bakır kablolar üzerinden genişbant hizmetlerin verilmesini de olanaklı kılmıştır. Telefonların bağlı bulunduğu bakır kabloların her iki ucuna özel cihazlar takılarak genişbant hizmetlerin sağlanması mümkün olabilmektedir.

Bakır kablo üzerinden sıfır ile birkaç milyon Hertz aralığında frekans taşımak mümkündür. İnsan sesi 0-3400 Hertz frekans aralığında taşınabildiğinden, telefon hizmetinde bakır kablonun düşük frekans alanı kullanılmakta, ancak bakır kablonun sesin taşındığı bu frekans alanı dışında büyük kısmı (%98) atıl kalmaktadır. Frekans arttıkça taşınabilir mesaj boyutu arttığından, yüksek frekans alanları olan ve kullanılmayan bu frekanslar üzerinden genişbant erişim hizmetleri sunulması gelişen teknoloji ile birlikte artık mümkün olmaktadır.

Söz konusu bu olanaktan yararlanmak üzere DSL adı verilen ve bakır kablonun düşük frekans alanından ses gibi darbant hizmetler sunulurken, aynı anda yüksek frekans alanından genişbant hizmetlerin sunulmasına yönelik bir teknoloji olan "Digital Subscriber Line (DSL)" (Sayısal Abone Hattı) geliştirilmiştir.

Dosya konusunu yerel telefon şebekesini oluşturan bakır kablolar üzerinden internet erişimi verilmesinde kullanılan teknolojilerinden olan ADSL teknolojisi* oluşturmaktadır.

DSL olarak adlandırılan bu teknoloji sayesinde kullanıcının bilgisayarına takılan bir DSL modemi ile internete sürekli bağlı kalınırken (always on), aynı anda DSL modemin bağlı olduğu bakır kablo üzerinden telefon görüşmeleri yapılabilmektedir. DSL hizmetinin sunulması teorik olarak yerel santralden bakır çift kablonun ulaştığı her yer için mümkündür.

H.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Şikayetin konusunu; Türk Telekom'un halihazırda kullanıcılara sağlamakta olduğu ADSL internet erişimi hizmetini diğer ISS'lerin kullanımına açmamak suretiyle alt yapı pazarında sahip olduğu hakim durumunu kötüye kullandığı iddiaları oluşturmaktadır.

Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında pazar yapısı incelendiğinde, bakır kablolar üzerinden sunulan ADSL teknolojisinin kullanılabilirliği, yaygınlığı ve kapasitesi göz önünde bulundurularak ikame bir teknolojinin bulunmadığı, genişbant internet hizmeti için kullanılan kablo TV teknolojisinin de ADSL'ye ikame olabilecek yaygınlığa sahip olmadığı dikkate alındığında ilgili ürün pazarının "ADSL teknolojisi ile sunulan internet erişimi pazarı" olarak belirlenmiştir.

* ADSL (Asimetrik Sayısal Abone Hattı) Asymmetric Digital Subscriber Line sözcüklerinin baş harflerinden oluşan ADSL, mevcut telefonlar için kullanılan bakır teller üzerinden yüksek hızlı veri, ses ve görüntü iletişimini aynı anda sağlayabilen bir modem teknolojisidir.

H.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

ADSL teknolojisi ile sunulan internet erişimi hizmetinin tüm Türkiye genelinde verilebildiği dikkate alınarak ilgili coğrafi pazar "Türkiye Cumhuriyeti Sınırları" olarak kabul edilmiştir.

H.2. Türkiye'deki ADSL Pazarına İlişkin Değerlendirme

Son yıllarda, yerel şebeke üzerinden sunulan telekomünikasyon hizmetleri pazarlarında rekabetin yerel şebekenin paylaşımına açılması ile sağlanabileceği ortaya çıkmış ve birçok ülke yerel operatörlerine bu yönde yükümlülükler getirmiştir.

Yerel şebekenin paylaşımına açılmasında ise, yerel şebekeye tam erişim (full-unbundling) modeli, gerek rekabet üzerindeki olumlu etkileri gerekse kalite farklılaştırmasına olanak tanınmasıyla öne çıkmaktadır.

Ancak yerel şebekenin tam olarak erişime açılabilmesi için öncelikle Telekomünikasyon Kurumu tarafından bazı ikincil düzenlemelerin yapılması ve Türk Telekomun sahip olduğu altyapının hangi koşullar altında ve hangi maliyet yöntemine göre erişime açılacağına düzenlenmesi gerekmektedir. Telekomünikasyon Kurumu "Yerel Ağa Paylaştırılmış Erişime İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ Taslağı" hazırlamış ve söz konusu Taslağı kamuoyunun görüşlerine açmıştır. Ancak bu Tebliğin hangi tarihte yürürlüğe gireceği konusunda kesin bir bilgi vermek mümkün görünmemektedir. Ayrıca, yerel şebekeye diğer operatörlerin erişiminin sağlanabilmesi için bu Tebliğin yanı sıra Türk Telekomun santrallerine ortak yerleşim ve tesis paylaşımı kurallarına ilişkin ayrı bir düzenleme daha yapılması gerekmektedir. Bu konuya ilişkin olarak yine Telekomünikasyon Kurumu tarafından hazırlanarak kamuoyu görüşüne sunulan "Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Usul ve Esaslarına İlişkin Taslak Tebliğ" hakkında Rekabet Kurumu görüşü 13.8.2003 tarihinde Telekomünikasyon Kurumuna iletilmiş, ancak söz konusu Tebliğ henüz Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmemiştir.

Tam erişimin sağlanabilmesi için, düzenleyici kurumun yanı sıra ana operatörün de yapması gereken birtakım hazırlıklar bulunmaktadır. Bu doğrultuda, Türk Telekomun erişim modelleri arasında ücretlendirme, maliyetlerin belirlenmesi ve fiyatların buna dayalı oluşturulması, yetersiz ve atıl santral kapasitelerinin belirlenmesi, yeni operatörler için uygun fiziksel koşulların hazırlanması gibi gerçekleştirmesi gereken bazı ön çalışmalar bulunmaktadır. Ancak bu çalışmaların henüz düzenleyici kurum tarafından zorunlu tutulmamış olması, tutulmuş olsa dahi çalışmanın getireceği iş yükünün oldukça fazla olacağı dikkate alındığında, bu modelin Türkiye'de kısa sürede hayata geçirilmesi zor görünmektedir.

Bu nedenle, alternatif erişim olanakları içinde her ne kadar en az tercih edileni olsa da aşağıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde, "veri akışına erişim (Bit-stream Access) yönteminin", başlangıçta operasyonel ve finansal olarak Türk Telekom tarafından daha kolay uygulanacağı tahmin edilmekte, firmaların en azından eşit şartlarla pazara girebilmeleri ve sektörde etkin rekabet

04-09/82-22

koşullarının oluşumu için bu model kısa vadede etkin tek çözüm olarak görünmektedir.

Esasen veri akışına erişim yöntemi mevcut erişim modelleri içinde genel olarak tam serbestleşmeye ve tam erişime geçiş aşamalarında tercih edilen bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu modelde tüm operatörler mevcut tek altyapı üzerinden hizmet sunduğundan, genişbant erişiminin kitlelere ulaşması ve yeni operatörlerin rekabetçi ve bağımsız bir altyapıya sahip olmaları mümkün olamamaktadır ve bu durum son kullanıcılar nezdinde hizmet ve kalite farklılaştırması yoluyla bir rekabet ortamının oluşumunu engellemektedir.

Veri akışına erişim modeli, erişime açma modelleri arasında teknik yatırımı en az, uygulaması da en kolay modellerden biridir. Bu yöntemde yerleşik operatör kurmuş olduğu altyapı yatırımını talep eden operatörlere kiralayarak onların da bu hizmeti sunmasına olanak verir. Diğer modellerin aksine, bu yöntemde operatörlere sunulacak erişim fiyatının belirlenmesinde "perakende eksi (Retail Minus) yönteminin" kolaylıkla kullanılabilmesi de uygulamayı kolaylaştıran bir diğer etmendir.

Perakende eksi yöntemi, son kullanıcı fiyatından Türk Telekomun erişimi başkalarının sunması nedeniyle katlanmak zorunda kalmayacağı maliyetlerin (faturalama, teknik destek, pazarlama vb.) çıkarılması ve ortaya çıkan bedelin yeni teşebbüslere erişim maliyeti olarak sunulmasına dayanan yöntemdir. ADSL erişimi hizmeti sunmak isteyen teşebbüsler, maliyetleri Türk Telekomun eksiltilmiş olan maliyetlerinin altında olduğu takdirde pazara girebileceklerdir. Bu yolla bir anlamda sadece etkin çalışabilen teşebbüslerin pazara girmesi mümkün olacağından, en azından pazarın bir kısmında etkinlik sağlanabilecektir.

Perakende eksi yönteminin bir diğer avantajı da Türk Telekomun gelirlerini muhafaza edebilmesine olanak sağlamasıdır. Pazarda yer alacak diğer oyuncuların Türk Telekomu erişim bedeli olarak ödeyecekleri fiyat ise Türk Telekomun son kullanıcı fiyatları baz alınarak belirlenecektir. İlk aşamada, Türk Telekom tarafından son kullanıcıya sunulan fiyatlardan, hizmeti son kullanıcıya götüren işletmeciye ait olması nedeniyle Türk Telekomun katlanmak zorunda kalmayacağı maliyetler belirlenerek çıkarılacaktır.

Yönteme getirilen en büyük eleştiri ise, maliyetlerle herhangi bir bağlantısının bulunmamasıdır. Yöntem, maliyeti belirlemek yerine pazarda oluşmuş ve yüksek kar marjlarını içermesi muhtemel son kullanıcı fiyatlarından yola çıkarak bir erişim fiyatı oluşturmaktadır. Tekelci kar marjlarının düşmesine ya da fiyat ve maliyet arasındaki farkın azalmasına ise herhangi bir katkıda bulunmamaktadır. Bu nedenle yöntem, maliyet tabanlı fiyatlandırmaya geçilinceye kadar oluşacak ara dönem için tercih edilmeli, yerel şebekenin erişime açılarak maliyet tabanlı fiyata geçildiğinde ise bu yöntemden vazgeçilmelidir.

H.3. İhlat İddılarına İlişkin Değerlendirme

04-09/82-22

Kablo TV şebekesinin yaygın olduğu ülkelerde genişbant internet erişiminde DSL teknolojisine en yakın ikame kablo TV şebekesidir. Ancak Türkiye’de kablo TV şebekesinin penetrasyonunun düşüklüğü ve kapsanılan alanın yerel telefon şebekesine kıyasla çok küçük olması, ayrıca bu şebekenin de ISS’lerin erişimine açık olmaması nedeniyle, genişbant internet erişimi piyasasında rekabetin sağlanması açısından kablo TV şebekesini bu aşamada ikame olarak kabul etmek mümkün görünmemektedir. Buna karşılık, yerel telefon şebekesi Türkiye çapında oldukça geniş bir kapsama alanına ulaşmıştır. Bu nedenle, genişbant internet erişimi sunmak isteyen bir ISS’in kısa vadede yerel telefon şebekesinden yararlanmak dışında herhangi bir alternatifi bulunmamaktadır.

Türk Telekom ise ne yeniden satış, ne de yerel şebekeye erişim olanağını ISS’lere sağlayarak, yerel kullanıcıya sunulan genişbant internet erişim hizmetleri pazarında rekabetin oluşmasını engellemektedir. Türk Telekomun elindeki kısıtlı sayıdaki ADSL portunu sadece TNet kullanmakta, bu olanağı diğer ISS’lere sunmamaktadır. Ayrıca, Türk Telekomun Haziran ayında yaptığı ihale sonucunda aldığı 60.000 ADSL portunu yakın bir zamanda TNet adı altında son kullanıcılara sunacak olması ve pazarın büyük bir kısmını, rakiplerinin faaliyete başlamamış olması sonucunda ele geçirebileceği dikkate alındığında, en azından yerel ağın paylaşımına tam olarak açılmasına kadar geçecek sürede perakende eksi yöntemi ile belirlenecek olan tarifeler çerçevesinde yeniden satış yönteminin uygulanmasının en uygun çözüm olacağı kanaatine varılmıştır.

Türk Telekom tarafından bugüne kadar 10.000 kadar ADSL portu hizmete sunulmuştur. Çok kısa bir zaman dilimi içerisinde de önce 60.000, daha sonra 200.000 adet DSL portunun satışa sunulacağı bilinmektedir. Ayrıca Türk Telekom, aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere 60.000 port için 1.12.2003 tarihinden geçerli olmak üzere bir kampanya çerçevesinde fiyatlarını çeşitli hızlar için farklı oranlarda indirmiştir.

Pazarda hizmete sunulmuş olan ADSL portlarının son kullanıcı tarifeleri ve ISS’ler için noktadan noktaya ADSL tarifeleri incelendiğinde, bu yöntemin kullanılmasının gerekliliği daha iyi anlaşılacaktır.

Tablo 1: TNet ADSL Son Kullanıcı Tarifesi-Eski Dönem-Yeni Dönem-Promosyon

Tarife Dönemi	Ücretler (MilyonTL)	128/32	256/64	512/128	1024/256	2048/512
1 Aralık Öncesi	Bağlantı	17	17	17	17	17
	Aylık	49	170	520	1398	2369
1 Aralık Sonrası	Bağlantı	60	87	141	249	465
	Aylık	60	87	141	249	465
Promosyon 11 Aralık	Bağlantı	49	69	109	249	465
	Aylık	49	69	109	249	465

04-09/82-22

Tablo 2: ISS'ler İçin Noktadan Noktaya ADSL Tarifesi

Hızı (Kbps)	Bağlantı Ücreti (TL)	Aylık Ücret (TL)
64/16	17.000.000	136.000.000
128/32	17.000.000	218.000.000
256/64	64.000.000	348.000.000
512/128	180.000.000	552.000.000
1024/256	455.000.000	880.000.000
2048/512	835.000.000	1.397.000.000

Tabloda yer alan rakamlar karşılaştırıldığında, TNet son kullanıcı fiyatları ile her ne kadar bir iş modeli olarak sunulmasa da, ISS'lerin son kullanıcıya aynı hızlarda internet hizmeti verebilmesi için tek seçenek olan "noktadan noktaya ADSL tarifeleri" arasındaki farkın oldukça büyük olduğu görülmektedir. Örneğin son kullanıcıya TNet tarafından sunulan minimum hız olan 128/32 Kbps bağlantının fiyatı 49.000.000 TL iken, ISS'lerin aynı hız için ödemesi gereken bedel 218.000.000TL olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de ADSL hizmet bedelleri bu kapsamda incelendiğinde, tek başına erişim maliyetinin perakende fiyatından belirgin biçimde yüksek olduğu, yukarıda yer alan tarifelere ilişkin tablolardan da açıkça anlaşılmaktadır. Bu kapsamda ADSL erişim hizmetlerinde bu fiyat politikasının devam etmesinin pazara yeni firmaların girişini özendirilmeyeceği ve yakın gelecekte, hizmetin yaygınlaştığı durumda ADSL internet erişim hizmetleri pazarında Türk Telekom dışında başka bir teşebbüsün kalmayacağı açıktır.

I. GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

Türkiye'de de geniş bant internet erişimine olan talebin büyüklüğü ve Türk Telekomun sahip olduğu aboneye erişim ve fiyat avantajları dikkate alındığında, söz konusu 60.000 portun ISS'lerin erişimine açılmadan, sadece Türk Telekom tarafından son kullanıcıya sunulmasının ilgili pazarda rekabeti ortadan kaldıracığı ve altyapıyı elinde bulunduran Türk Telekomun, rakiplerin faaliyetlerini imkansız hale getirecek fiyatlarla hizmet sunması sonucunda alt pazar olan genişbant internet hizmeti pazarında da tek satıcı haline geleceği açıktır.

Ayrıca bu gelişmeler sonucunda pazarda ciddi ve telafi olunamayacak zararlar ortaya çıkabilecektir. Bu çerçevede, 03-81/1000-M sayılı ile ADSL uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil edip etmediği değerlendirmesinin yapılabilmesi amacıyla Türk Telekom hakkında soruşturma açılabilirliği sonucuna ulaşılmış; ancak açılması olası bir soruşturma sonunda alınacak kararın etkileri, usul ekonomisi, ihlal teşkil edebilecek eylemlere derhal son verilmesi halinde elde edilecek faydalar dikkate alınarak Türk Telekomu 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca bahsi geçen uygulamalara son verilmesi yönünde yazılı görüş gönderilmesine karar verilmiş ve 26.12.2003 tarih, 3463 sayılı yazı ile Türk Telekomun,

04-09/82-22

Telekomünikasyon Kurumu tarafından yapılacak düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar, ADSL teknolojisi kullanarak internet erişimi sunma hizmetine yeni abone kaydını durdurması gerektiği bildirilmiştir.

Türk Telekom, bu karar kapsamında bir süreliğine ADSL satışlarını durdurmuştur. Bunu müteakiben Türk Telekomun bir süre sonra ADSL portlarının satılmasına ilişkin olarak yeni başvuruları kabul ettiğine ilişkin şikayetlerde bulunulmuş, yapılan bu şikayetler ve konuyla ilgili elde edilen belgeler Kurulca değerlendirilmiştir.

Yapılan değerlendirme sonrasında, Rekabet Kurulunun Kararı sonrası satışlarını bir süreliğine durduran Türk Telekomun, ISS'ler ve Telekomünikasyon Kurumu ile yapılan görüşmeler sonrası, şikayet konusu 60.000 ADSL portunun dağıtımı konusunda çerçevenin belirlenmesi sonucunda, Telekomünikasyon Kurumunun ilgili düzenlemesi tamamlanmadan ve yürürlüğe girmeden satışlarına tekrar başladığı, halen de DSL port satışlarının devam ettiği görülmüştür.

Ancak;

- Mevcut durumda Türk Telekom tarafından satışı yapılan portların yaklaşık %90'ının bireysel internet kullanıcılarının taleplerini karşılamaya yönelik olarak 128 ila 256 Kbps'lik hızlardan satıldığı, özellikle DSL teknolojisi ile kurumsal kullanıcılara noktadan noktaya internet erişimi sunulması için alınan ve 6.000 SDSL portunun satışına başlanmadığı, dolayısıyla ISS'ler için hayati önemi haiz kurumsal kullanıcılara internet erişimi sunulması pazarında ciddi ve telafisi olunmayacak bir zararın henüz oluşmadığı,

- Rekabet Kurulunun kararı sonrası satılan portların, bireysel kullanıcılara internet erişimi sunulması hizmetini içeren pazarlarda rekabetin ciddi anlamda bozulmasına neden olacak sayıda ve nitelikte olmadığı,

- Türk Telekom tarafından, diğer ISS'lerin erişimine açılmadan satılmaya başlanılan 60.000 ADSL portunun dağıtımında karşı karşıya kalınan dengesiz dağılımın, bundan sonra alımı ve pazarlanması planlanan 200.000 DSL portu ve sonradan alınan portların dağıtımında dikkate alınarak düzeltilmesinin mümkün olduğu,

- Telekomünikasyon Kurumu tarafından yapılması planlanan düzenleme kapsamında ISS'lere dağıtılması düşünülen 5.000 ADSL portunun, Türk Telekom tarafından ISS'ler için rezerve edildiği

dikkate alındığında, Telekomünikasyon Kurumu tarafından ilgili pazarda düzenlemeler yapıldığı ve etkin olarak uygulandığı sürece pazarın önünde ciddi bir giriş engelinin kalmayacağı sonucuna varılmıştır.

Bu nedenle, adı geçen teşebbüse bu aşamada soruşturma açılmasına gerek görülmemiştir.

04-09/82-22

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve dosya içeriğine göre; temel telekomünikasyon hizmetlerindeki hakim durumunu kötüye kullandığı ve bu şekilde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği iddiaları çerçevesinde Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

04-09/82-22

(Rekabet Kurulu'nun 29.01.2004 tarih ve 04-09/82-22 sayılı Kararı)

KARŞI OY GEREKÇESİ

ADSL teknolojisini kullanmak suretiyle internet hizmeti sunmak isteyen internet servis sağlayıcıların (ISS), kendileri bu hizmeti sunamazken Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin 60.000 port ile bu hizmeti sunmaya başlayarak pazarı diğer ISS'lere kapatacağı iddiasına istinaden Kurul'un 4054 sayılı Kanun'un 6.maddesi çerçevesinde Türk Telekomünikasyon A.Ş. hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına dair Kararı'na iştirak etmekle birlikte; dosya konusunun, yetki alanı bakımından, Telekomünikasyon Kurumu'nun teknik düzenlemeleri ile ilgili (raporun 530. paragrafında da belirtiliyor) olması sebebiyle, Rekabet Kurumu'nca bir karar oluşturulmasının uygun ve olanaklı olmadığı görüşümdedir.

Rıfki ÜNAL
Kurul Üyesi