

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

(Danıştay'ın İptal Kararı Üzerine Verilen)
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2005-2-99
Karar Sayısı : **08-43/586-219** (Önaraştırma)
Karar Tarihi : 3.7.2008

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Tuncay SONGÖR, Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN,
Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE

B. RAPORTÖRLER : Hakan Suat ÖLMEZ, Ümit Nevruz ÖZDEMİR

C. ŞİKAYET EDENLER: Gizlilik talebi vardır.

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA

YAPILAN : - Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Turgut Özal Bulvarı, 06103, Aydınlıkevler, Ankara

20 **E. DOSYA KONUSU** : Rekabet Kurulu'nun 22.12.2005 tarih, 05-87/1199-348 sayılı kararının Danıştay 13. Dairesi'nin 20.11.2007 tarih ve 2006/2052 E., 2007/7582 K. sayılı ve 2006/2173 E., 2007/7593 K. sayılı kararları ile iptali ertesinde, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Uzak Mesafe Telefon Hizmeti işletmecilerinin iktisadi faaliyetlerini zorlaştırdığı iddiaları ile bu işlem ve eylemlere yönelik geçici tedbir kararı verilmesi talebine ilişkin dosyanın yeniden değerlendirilmesi.

F. İDDİALARIN ÖZETİ : Başvuruda özetle Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (Türk Telekom);

- Çağrı sonlandırma konusunda;
 - Arabağlantı sürecini keyfi bir şekilde uzattığı,
 - Referans arabağlantı tarifesinin onaylanmamasını gerekçe göstererek imzadan kaçındığı,
 - Standart Arabağlantı Referans Ücretini uygulamadığı,
 - Arabağlantı ücretlerinde ayrımcılık yaptığı,
 - Peak/off peak uygulamasını Uzak Mesafe Telefon Hizmeti (UMTH) işletmecilerine yansıtmadığı,
- Çağrı başlatma konusunda;
 - Alternatif teknolojilerin kullanılmasını engellediği,
 - No.7 olmayan santrallerden çağrı başlatılmasını engellediği,
 - Bazı Türk Telekom abone gruplarını UMTH işletmecilerine kapattığı,
 - Ankesörlü telefonlardan UMTH hizmetinin sunulmasını engellediği ve telefon kartlarında ayrımcılık yaptığı,
- Çağrı taşıma konusunda kiralık hatlar üzerinden çağrı başlatılmasını engelleme odaklı eylemlerde bulunduğu,
- ve ayrıca;

- Bazı İl Telekom Müdürlükleri aracılığıyla UMTH işletmecilerinin faaliyetleri konusunda aboneleri yanlış bilgilendirdiği,
- UMTH işletmecilerinin faaliyete geçebilmesi için yapması gereken hazırlıkları bilinçli olarak yapmadığı,
- Şikayetçilerin trafiğini bilinçli olarak kestiği

50 iddia edilerek, Türk Telekom'un söz konusu uygulamalar yoluyla UMTH işletmecilerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı ve bu uygulamaların 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği belirtilmektedir. Bu çerçevede şikayetçiler, Türk Telekom hakkında doğrudan soruşturma açılmasını, söz konusu uygulamalara yönelik tedbir kararı alınmasını ve şikayet eden teşebbüslerin kimliklerinin gizli tutulmasını talep etmiştir.

60 **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 06.10.2005 tarih ve 7019 sayı ile giren başvuru üzerine 4502 sayılı Kanun'la değişik 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca 10.10.2005 tarih ve 4218 sayılı yazı ile Telekomünikasyon Kurumu(TK)'ndan görüş talep edilmiş, söz konusu görüş 21.11.2005 tarih ve 8219 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. TK'nın belirtilen görüşü de dikkate alınarak düzenlenen 16.12.2005 tarih ve 2005-2-99/İİ-05-Öİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 19.12.2005 tarih ve REK.0.06.00.00-110/202 sayılı Başkanlık önergesi ile 05-87 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

70 Rekabet Kurulu'nun aldığı 22.12.2005 tarih ve 05-87/1199-348 sayılı karar, Danıştay 13. Dairesi'nin 20.11.2007 tarih, 2006/2052 Esas, 2007/7582 Karar sayılı ve 2006/2173 Esas ve 2007/7593 Karar sayılı kararları ile iptal edilmiştir. Bunun üzerine hazırlanan 11.4.2008 tarih ve 2008-2-71/BN-08-AD sayılı Bilgi Notu Kurul'un 24.04.2008 tarih ve 08-30/370-M sayılı toplantısında görüşülmüş, başvurunun yeniden değerlendirilmesi için 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin 1. fıkrası ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 55. maddesinin 1. fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

Yapılan önaraştırma çerçevesinde, 4502 sayılı Kanun'la değişik 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca 02.06.2008 tarih ve 1837 sayılı yazı ile TK'dan görüş talep edilmiş anılan görüş 20.06.2008 tarih ve 3914 sayı ile Kurum kayıtlarına ulaşmış; TK Görüşü de dikkate alınarak hazırlanan 27.6.2008 tarih ve 2005-2-99/ÖA-08-HSÖ sayılı Önaraştırma Raporu 2.7.2008 tarih ve REK.0.06.00.00-110/206 sayılı Başkanlık önergesi ile 08-43 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

80 **H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; şikayetçilerin UMTH işletmecilerinin faaliyetlerini zorlaştırdığına yönelik şikayetine ilişkin olarak, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Telekomünikasyon Kurumu Görüşü

TK tarafından gönderilen 20.06.2008 tarih ve 3914 sayılı ile Kurum kayıtlarına giren görüşte, Rekabet Kurumu kayıtlarına 21.11.2005 tarih ve 8219 sayı ile giren 16.11.2005 tarih ve 34832-17901 sayılı yazı ekinde gönderilen görüşe ilave edilecek bir husus bulunmadığı belirtilmektedir.

90 Rekabet Kurumu kayıtlarına 21.11.2005 tarih ve 8219 sayı ile giren 16.11.2005 tarih ve 34832-17901 sayılı yazı ekinde gönderilen görüşte şikayet dilekçesinde yer verilen şikayet konularına ilişkin çeşitli hususlara değinilmiştir.

Bu çerçevede, TK, şikayet dilekçesindeki çağrı sonlandırmaya yönelik iddialara ilişkin olarak;

- 100 - Şikayetçilerden birinin Türk Telekom ile 17.8.2004 tarihinde arabağlantı sözleşmesi yaptığı, buna karşılık diğer şikayetçilerin Türk Telekom ile arabağlantıya ilişkin anlaşma tesis edemedikleri; şikayetçilerden birinin 18.8.2004 tarihinde, diğerinin ise 19.8.2004 tarihinde uzlaştırma prosedürü için TK'ya başvurduğu ve bu kapsamda 15.9.2004 tarih ve 2004/509 sayılı Telekomünikasyon Kurulu kararı ile uzlaştırma prosedürünün işletilmeye başlandığı,
- 110 - Söz konusu uzlaştırma prosedürü devam ederken, şikayetçilerden birinin 21.10.2004 tarihinde, diğerinin ise 2.12.2004 tarihinde uzlaştırma prosedürünü beklemeksizin kendi inisiyatifleri ile arabağlantı sözleşmesi imzaladıkları, bu nedenle, bu süreçte şikayetçiler ile Türk Telekom arasındaki uzlaştırma sürecinin sona erdirildiği, TK'nın uzlaştırma süreçleri devam eden diğer UMTH işletmecilerine uygulanmak üzere geçici ücretleri 27.12.2004 tarihinde belirlediği,
- 110 - Standart arabağlantı referans ücret tarifelerinin, 406 sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmü uyarınca, ilgili işletmecilerin, uygun olduğu ölçüde, kendi standart hüküm ve şartları içine dahil edebilecekleri ücretler olduğu,
- 110 - Türk Telekom'un peak/off peak uygulamasının, UMTH işletmecilerinin sunmaya yetkili olmadığı yerel (şehir içi) aramalar için söz konusu olduğu,
- 120 - Ayrıca Türk Telekom ile UMTH işletmecileri arasında imzalanan arabağlantı sözleşmelerinin mevzuat kapsamında TK tarafından incelenmekte olduğu, sözleşmelerde mevzuata aykırı bulunan hususlara ilişkin olarak gerekli değişikliklerin yapılması sürecinin devam ettiği belirtilmiştir.

Çağrı başlatma ve çağrı taşıma ile ilgili iddialara ilişkin olarak ise, TK Görüşü'nde;

- 130 - ISDN PRI¹ hizmetlerinin UMTH işletmecileri tarafından kullanılmasına izin verilmemesi ile ilgili olarak; TK'ya da şikayette bulunulduğu ve TK'nın konunun çözümüne ilişkin olarak 10.1.2005 tarih ve 2005/21 sayılı kararı aldığı ve söz konusu kararda; UMTH işletmecilerinin, yurtdışından gelen çağrıları telefon hizmeti sunan işletmecilerde sonlandırabilecekleri ve telefon trafiğini taşıyabilecekleri, UMTH işletmecilerinin, şebekeler arası trafik aktarımına yönelik olarak ISDN de dahil olmak üzere her türlü teknolojiyi kullanabilecekleri, Türk Telekom'un bu talepleri karşılamakla yükümlü olduğu, UMTH işletmecilerinin internet şebekesinden çağrı başlatarak arama ofisi kurabilecekleri hususlarının karara bağlandığı, alınan kararın tüm

¹ Integrated Services Digital Network Primary Rate Interface

işletmecilere tebliğ edildiği ve Türk Telekom'un Telekomünikasyon Kurulu kararına uyması yönünde çeşitli tedbirler alındığı,

- Şikayet dilekçesinde arabağlantı için No.7 olmayan santrallerden çağrı başlatılamaması yönündeki şikayete ilişkin olarak ise, No.7 sinyalleşmesinin tüm dünyada genel olarak arabağlantı linkleri için kullanıldığı fakat farklı bir yöntemle arabağlantı yapılmasının önünde hukuki bir engel bulunmadığı,

140

- Bazı abone gruplarının (Yazlık Hat, Hesaplı Hat gibi) UMTH işletmecilerine kapatıldığı iddiasına ilişkin olarak, telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren işletmecilerin sundukları telekomünikasyon hizmetlerinin karşılığında kullanıcılardan talep edecekleri ücretlerin 28.8.2001 tarih ve 24507 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Tarife Yönetmeliği kapsamında düzenlendiği, bununla birlikte 31.12.2003 tarih ve 25333 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Türk Telekomünikasyon A.Ş. Tarifelerine Tavan Fiyat Yönteminin Uygulanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ²" (Tavan Fiyat Tebliği) ile Türk Telekom'a bu tebliğ kapsamında tarife seçeneği sunma serbestisi getirildiği, bu çerçevede Türk Telekom'un uygulamaya koyduğu ve şikayete de konu olan tarife paketlerinin 29.6.2004 tarihinde Telekomünikasyon Kurulu tarafından onaylandığı ve ayrıca Telekomünikasyon Kurulu'nun Türk Telekom'un abonelerini bilgilendirmek şartıyla resen "Hesaplı Hat" tarife paketine geçirmesini de uygun bulduğu

150

ifade edilmektedir.

Türk Telekom'un teknik ve ekonomik hususları bahane ederek UMTH işletmecilerinin faaliyetlerini geciktirme taktikleri uyguladığı yönündeki iddialara ilişkin olarak, Telekomünikasyon Kurulu'nun 18.08.2005 tarihli ve 2005/563 sayılı kararında;

160

- İlgili mevzuat ve konuyla ilgili Telekomünikasyon Kurulu'nun 4.5.2004 tarihli kararı çerçevesinde,

1- İller arası ve teknik imkanlar dahilinde uluslararası çağrılar için tek kademeli yöntem (tüm numaraların Türk Telekom şebekesine ait platformda kesintisiz olarak çevrilmesi) ile B tipi UMTH işletmecilerinin hizmet sunmasına yönelik olarak, Türk Telekom'un söz konusu Telekomünikasyon Kurulu kararının tebliğ tarihinden itibaren 1 ay içerisinde uygulamayı başlatması,

170

2- Bu kapsamda, B tipi UMTH işletmecileri üzerinden hizmet almak isteyen abonelerin tek kademeli yöntem ile tüm uluslararası aramaları yapabilmesine yönelik gerekli hazırlıkların tamamlanması ve taşıyıcı seçim kodu kapasitesi dolayısıyla 10XYZ şeklindeki beş haneli taşıyıcı seçim kodu yapısına geçilmesi gerekli

² 31.12.2003 tarih ve 25333 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Bazı Hizmetlerine İlişkin Tarifelerin Tavan Fiyat Yönteminin Uygulanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ" hükümleri "Sabit Telefon Şebekesine Erişim veya Sabit Şebeke Üzerinden Arama Hizmetlerine Yönelik İlgili Piyasalarda Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmecilerin Bazı Hizmetlerine İlişkin Tarifelerin Tavan Fiyat Yöntemi ile Onaylanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ" ile yürürlükten kaldırılmıştır.

olabileceğinden, Türk Telekom'a, şebekesinde bu hususu dikkate alarak gerekli hazırlıkları yapması için 3 ay ilave süre verilmesi,

- 180 3- A tipi UMTH işletmecilerinin hizmet sunmalarını teminen, çağrı bazında taşıyıcı seçimi imkanını engellemeyecek biçimde, taşıyıcı önseçimi uygulamasının gerçekleştirilmesine yönelik gerekli hazırlıkları tamamlaması amacıyla Türk Telekom'a 6 ay ek süre verilmesi,
- 4- Ayrıca iyileştirme ve yenilemeler için gerekli maliyetin Türk Telekom tarafından karşılanması,
- Arayan abone bilgisinin (CLI) iletilmediği santrallerde, bu santrallere bağlı abonelerden başlatılacak C Tipi UMTH'ye yönelik çağrılarda Türk Telekom'un alan içi ücretlendirmeye gitmesi,
 - Türk Telekom'un, talep eden UMTH işletmecilerine, UMTH sunulamayan santrallerin öneklerini (prefikslerini) iletmesi,
 - Türk Telekom'un 4.5.2004 tarihli kararında belirtilen sürelere uymaması nedeniyle uyarılması ve konuyla ilgili olarak yukarıda belirtilen hususların belirtilen sürelerde yerine getirilmemesi halinde yaptırım uygulanacağı
- 190

hususlarının karara bağlandığı ifade edilmektedir.

TK'nın yukarıda yer verilen görüşleri çerçevesinde yaptığı genel değerlendirmesinde, UMTH yetkilendirmesinde ve bu yetkilendirmelere ilişkin ortaya çıkması muhtemel sorunlar dahil olmak üzere telekomünikasyon sektörüne ilişkin düzenleme, denetleme ve uzlaştırma faaliyetlerinin TK yetkisinde olduğu belirtilerek, anılan şikayet ile ilgili düzenlemelerin ve tedbirlerin TK tarafından yerine getirildiği ifade edilmektedir.

200 I.2. Değerlendirme

Şikayetin konusunu UMTH oluşturmaktadır. UMTH, TK tarafından çıkarılan Yetkilendirme Yönetmeliği'nin eki olan EK-A9'un "Hizmetin Tanımı ve Kapsamı" başlıklı 1. maddesinde; "*Uzak Mesafe Telefon Hizmeti, işletmecilere ait her türlü telekomünikasyon şebekesi ve altyapısı üzerinden her türlü teknolojiyi kullanarak kullanıcılara illerarası ve/veya uluslararası telefon hizmeti sunulmasını kapsar*" şeklinde tanımlanmıştır.

Bu hizmeti sunabilmek için işletmecilerin Yetkilendirme Yönetmeliği'nin yine EK-A9 numaralı ekinde yer alan koşulları sağlayarak A, B veya C tipi yetki belgelerinden birini almış olması gerekmektedir. A, B ve C tipi yetki belgelerinin faaliyet konuları, söz konusu düzenlemede aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

210

"A Tipi UMTH İşletmecisi: Taşıyıcı ön seçimi ile hizmet vermeye yetkili UMTH işletmecisi.

B Tipi UMTH İşletmecisi: Çağrı bazında taşıyıcı seçimi ile hizmet vermeye yetkili UMTH işletmecisi.

C Tipi UMTH İşletmecisi: Kurum tarafından tahsis edilecek on (10) haneli numara ile ulaşılabilen UMTH işletmecisi."

Yönetmeliğin takip eden maddelerinde ise illerarası ve uluslararası telefon hizmetleri tanımlanmaktadır. Bu tanımlara aşağıda yer verilmiştir:

220 " İllerarası Telefon Hizmeti: Çağrı başlatma ve sonlandırma noktalarının farklı illerde olduğu veya kullanıcıların sıfır (0) önsabitini çevirerek eriştikleri telefon hizmeti.

Uluslararası Telefon Hizmeti: Çağrı başlatma noktasının Türkiye’de sonlandırma noktasının Türkiye dışında olduğu telefon hizmeti ve çağrı başlatma noktasının Türkiye dışında, sonlandırma noktasının Türkiye’de olduğu telefon hizmeti."

230 Yukarıda yer verilen tanımlardan da anlaşılacağı üzere, UMTH ile aynı pazarda yer alan hizmetler, yerel telefon trafiğinin illerarası ve uluslararası taşındığı hizmetlerdir. Bir başka ifade ile, Türk Telekom tarafından sunulan illerarası telefon görüşme hizmeti ile milletlerarası telefon görüşme hizmetlerinin UMTH işletmecilerinin sunduğu hizmetler ile doğrudan birbirine ikame olan hizmetler olduğu söylenebilir.

Söz konusu hizmetler 2004 yılı öncesinde Türk Telekom’un tekel olarak sunduğu hizmetlerdir. 31.12.2003 tarihinde Türk Telekom’un tekel hakkının sona ermesiyle hukuken ve 2004 yılı içerisinde bu alandaki yetkilendirmenin yapılmasıyla da fiilen uzak mesafe telefon hizmetleri rekabete açılmıştır. Bununla birlikte, halihazırda illerarası ve uluslararası sabit ses hizmetleri pazarı Türk Telekom’un kontrolünde bulunmaktadır.

240 Bu piyasada UMTH işletmecilerinin hizmet sağlayabilmesi, aynı zamanda Türk Telekom’dan çeşitli hizmetlerin sağlanmasını da gerektirmektedir. Bu hizmetler, Türk Telekom şebekesinden çağrı başlatılması (erişim hizmeti), Türk Telekom şebekesinde çağrı sonlandırılması (arabağlantı) ve trafiğin taşınması için gerekli altyapı hizmetlerinden (kiralık hatlar) oluşmaktadır. UMTH bakımından, bağlantılı pazarları oluşturan söz konusu hizmetlerle ilgili pazarlarda da Türk Telekom halihazırda hakim durumda bulunmaktadır³.

250 Bu çerçevede, her biri TK’dan yetki belgesi alarak UMTH işletmecisi olan şikayetçilerin Türk Telekom hakkındaki iddiaları, temel olarak, Türk Telekom’un söz konusu işletmecilerin faaliyetlerini zorlaştırmak amacıyla, çağrı başlatma, taşıma ve sonlandırma alanlarındaki rekabeti kısıtlayıcı uygulamaları başta olmak üzere, çeşitli eylemler yoluyla ilgili pazarlardaki hakim durumunu kötüye kullandığına yöneliktir. Söz konusu iddiaların 4054 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirilmesinde, bu iddiaların aynı zamanda sektörel düzenlemelere tabi olan hizmetlere ilişkin olması nedeniyle 2813 sayılı Kanun’un 7. maddesi hükmü ile öngörüldüğü gibi, öncelikle bu alandaki düzenlemeler ve TK Görüşü’nün dikkate alınması gerekmektedir.

Telekomünikasyon sektöründe yasal tekelin sona ermesinden sonra rekabetin tesis edilmesi ve rekabete daha önceden açık olmakla birlikte etkin rekabetin

³ Türk Telekom, Telekomünikasyon Kurulu’nun 21.2.2006 tarih ve 2006/DK-10/142 sayılı kararı ile perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim hizmeti piyasasında (düşük seviyede ve yüksek seviyede erişim kısımlarının tamamında); -coğrafi olmayan numaralara yapılan aramalar ile mobile doğru yapılan aramalar dahil olmak üzere- sabit bir yerde sunulan iliçi, illerarası ve uluslararası telefon arama hizmetleri piyasalarında; perakende seviyede sunulan 2 Mbit/sn üzeri kiralık devrelere, uluslararası kiralık devrelere ve ulusal bazda kapasite sağlayan diğer kiralık devre hizmetlerine (ATM, F/R, Metro Ethernet, G.SHDSL vb.) ilişkin ilgili piyasa(lar)da, sabit şebekede toptan çağrı başlatma piyasasında ve sabit şebekede toptan çağrı taşıma piyasasında, kendi şebekesi üzerinde toptan çağrı sonlandırma piyasasında Etkin Piyasa Gücüne sahip işletmeci olarak belirlenmiştir.

260 bulunmadığı alanlarda rekabetin sağlanması bakımından sektöre özgü düzenlemeler yapılmaktadır. Rekabete yeni açılan bir alan olması ve aynı zamanda ilgili hizmetin verilebilmesi için gerekli hizmetlerin de fiilen tekel olan işletmeciden sağlanmasının zorunlu olması nedeniyle, UMTH, sektöre özgü telekomünikasyon düzenlemelerinin yoğun olarak yapıldığı alanların başında gelmektedir. Yine şikayet dilekçesinde yer verilen iddiaların önemli bir kısmını içeren erişim ve arabağlantı konularının düzenlenmesi de sektörel düzenlemelerin ve sektörel düzenleyicilerin işlevleri arasında yer almaktadır.

Bu çerçevede, arabağlantıya ilişkin olarak 406 sayılı Kanun'un 10. maddesinde;

270 *“Bütün işletmecilerin ve kişisel telekomünikasyon tesislerini kullananların ara bağlantı talepleri, ilgili mevzuatta belirlenen haller saklı kalmak üzere, ara bağlantı sağlama yükümlülüğü olan işletmeciler tarafından karşılanır. Ara bağlantı sağlama yükümlülüğü olan işletmeciler, bu maddeye dayanarak çıkarılacak yönetmelik çerçevesinde Kurum tarafından belirlenir. Ancak, Türk Telekom her halde ara bağlantı sağlama görev ve yükümlülüğüne tabidir. Kurum tarafından ara bağlantı sağlama yükümlülüğü getirilen işletmeciler ve Türk Telekom “arabağlantı yükümlüsü” olarak anılır.*

... Ara bağlantı sağlanmasına ilişkin teknik olarak imkan dahilinde olan ve ekonomik olarak orantısız maliyetler ihtiva etmeyen talepler, makul ve haklı sebepler saklı kalmak üzere kabul edilir.

280 *... Şebekeler arasında arabağlantı sağlanmasına yönelik olarak işletmeciler arasında yapılacak anlaşmalar, bu Kanuna ve ilgili diğer mevzuata uygun olarak taraflar arasında imzalanır ve gerekli teknik hükümleri, koşulları ve ücretleri de ihtiva eder. Bu tür tüm anlaşmalar ile bunların ekleri ve değişikliklerinin bir tasdikli sureti Kurum'a sunulur.*

... Ara bağlantı anlaşması ilk talepten itibaren azami üç ay içerisinde sonuçlandırılmadığı takdirde, Kurum, ara bağlantı talep eden tarafın başvurusu halinde, kamu menfaati gözetilerek belirleyeceği esaslar çerçevesinde taraflar arasında uzlaştırma prosedürü işletir ve kamu menfaati açısından makul ve gerekli gördüğü diğer tedbirleri alabilir.

290 *Kurum'un bu prosedürü başlatmasından itibaren Kurum tarafından bir dört hafta daha uzatılabilecek olan altı haftalık bir süre içinde tarafların bir anlaşmaya varamamaları halinde, Kurum bu arabağlantı anlaşması için uygun gördüğü hüküm, koşul ve ücretleri belirlemeye yetkilidir. Bu hüküm, koşul ve ücretler, taraflar aksini kararlaştırmadıkça veya kararlaştırılıncaya kadar geçerli olur.*

300 *Kurum; ilgili işletmecilerin, uygun olduğu ölçüde kendi standart hüküm ve şartları içine dahil edebilecekleri, standart arabağlantı referans ücret tarifeleri yayınlar ve gerektiğinde bunları değiştirir. Kurum; bu maddenin uygulanma esaslarını ve standart referans tarifeleri, arabağlantı ve roaming anlaşmalarının tabi olduğu ayrıntıları gösteren yönetmelikler çıkarır ve standart referans tarifeleri, şebeke ara bağlantıları ve roaming ile ilgili anlaşmaların telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesinde ve altyapının işletiminde serbest rekabeti engelleyici sonuçlara yol açmayacak tedbirleri alır, gerektiğinde 7.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Rekabet Kurumuna başvurabilir.”*

hükümleri mevcuttur.

14.6.2007 tarih ve 26552 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve kapsamı “işletmecilerin erişim ve arabağlantıya ilişkin hak ve yükümlülükleri ile söz konusu yükümlülüklerin yerine getirilmesinde uygulanacak hükümler” olarak belirlenen Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 10(2) maddesinde “..Kurum, ayırım gözetmeme yükümlülüğü getirilen işletmecilere referans erişim ve/veya arabağlantı teklifleri hazırlama yükümlülüğü getirebilir” ve 10(4) maddesinde “Kurum, 5 inci maddede belirtilen ilkeleri göz önünde bulundurarak, referans erişim ve/veya arabağlantı tekliflerinde değişiklik yapılmasına karar verebilir. İşletmeciler, Kurumun talep ettiği değişiklikleri belirtilen biçimde ve sürede yerine getirmekle yükümlüdür. İşletmeciler, Kurum tarafından onaylanan veya değiştirilerek onaylanan teklifleri Kurumun onayını müteakip bir hafta içinde kolay erişilebilir bir şekilde ve asgari olarak internet sitelerinde yayımlamakla yükümlüdür.” ifadelerine yer verilmiştir.

Benzer şekilde, yönetmeliğin 16. maddesinin 2. fıkrasında TK'nın ilgili pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecileri belirleyebileceği ve bu işletmecilere arabağlantı dahil olmak üzere, Yönetmeliğin 7 ila 15. maddelerinde belirtilen yükümlülüklerden birini, birkaçını ya da tamamını getirebileceği düzenlenmektedir.

Yönetmeliğin 17. maddesinde işletmecilerin erişim ve/veya arabağlantı tarifelerini Yönetmelikte yer alan ilkeleri göz önüne almaları koşuluyla kendi aralarında müzakere ederek serbestçe belirleyeceği belirtilmekte ve sözleşme serbestisi esasına yer verilmektedir.

Yönetmeliğin 11. maddesinin 1. fıkrasında işletmecilerin arabağlantı tarifelerini Yönetmelikte yer verilen esaslar çerçevesinde serbestçe belirleyebileceği, 2. fıkrasında ise TK'nın ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebileceği belirtilmektedir.

Yönetmeliğin 11(3) maddesinde; “Kurum, tarifelerin maliyet esaslı belirlenmediğine karar vermesi halinde tarifeleri maliyet esasına göre belirler. Kurum, tarifeleri maliyet esasına göre belirleyinceye kadar diğer ülke uygulamalarını ve işletmecilerin maliyet yapılarını uygun olduğu ölçüde dikkate alarak tarifelere üst sınır koyabilir. Kurumun belirlediği tarifeler bağlayıcıdır.” ifadelerine yer verildikten sonra, “Uzlaşmazlıkların Çözümü” başlıklı 18. maddesinde işletmecilerin belirli bir süre içinde uzlaşma sağlayamamaları halinde, taraflardan herhangi birinin TK'dan uzlaştırma prosedürünün işletilmesini talep edebileceği hüküm altına alınmaktadır. Yine aynı maddede, uzlaşma sağlanamaması halinde TK'nın anlaşma için uygun gördüğü ve işletmeciler için bağlayıcı olan hüküm, koşul ve ücretleri belirlemeye yetkili olduğu ifade edilmektedir.

Yukarıda kısaca belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, arabağlantı ve erişim konuları temel olarak sektörel düzenlemeler çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu çerçevede, TK Görüşü'nde, spesifik olarak ihlal iddialarına ilişkin düzenleme ve kararlarına yer vermekte, genel olarak da anılan şikayet ile ilgili düzenlemelerin ve tedbirlerin TK tarafından yerine getirildiğini ifade etmektedir.

Bu çerçevede, ilgili mevzuat ve TK Görüşü de dikkate alınarak, temel başlıklar bakımından ihlal iddiaları 4054 sayılı Kanun açısından aşağıda değerlendirilmiştir.

I.2.1. Çağrı Sonlandırma ile İlgili İddialara Yönelik Değerlendirme

360 Yukarıda belirtilen arabağlantı ile ilgili mevzuat hükümleri gereği, TK Görüşü'nde de belirtildiği üzere, şikayetçilerden biri ile Türk Telekom arasında arabağlantı sözleşmesi imzalanmıştır. Diğer iki şikayetçinin ise Türk Telekom ile arabağlantıya ilişkin anlaşma tesis edemediklerinden dolayı ise her iki işletmeci için Telekomünikasyon Kurulu'nun 15.9.2004 tarihli kararıyla uzlaştırma prosedürü işletilmeye başlatılmış, fakat bu iki işletmeci de uzlaştırma prosedürünü beklemeksizin kendi inisiyatifleri ile arabağlantı sözleşmesi imzalamışlardır. Telekomünikasyon Kurumu, uzlaştırma süreçleri devam eden diğer UMTH işletmecilerine uygulanmak üzere geçici ücretleri ayrıca belirlemiştir. Bu nedenle söz konusu ücretlerin ayrımcı bir uygulamaya neden olup olmadığının öncelikle telekomünikasyon mevzuatı hükümlerince değerlendirilmesi gerekmektedir.

370 Yukarıda belirtildiği gibi, telekomünikasyon mevzuatında açıkça belirtilen arabağlantı uzlaştırma süreçleri TK tarafından işletilmiş, buna rağmen şikayetçi işletmeciler kendi inisiyatifleriyle arabağlantı sözleşmesi yapmışlardır. Bu nedenle "*UMTH lisansı alan teşebbüslerle imzalaması gereken arabağlantı anlaşmalarına ilişkin süreci kasıtlı bir şekilde uzattığı, örneğin bir şikayetçinin, ruhsatı almasının ardından ancak 5 ay sonra arabağlantı görüşmelerine başlayabildiği ve faaliyete başlayabilmek için Türk Telekom'un önerdiği ücreti mecburen kabul etmek durumunda kaldığı*" ifadesi, Türk Telekom'un hakim durumunu kötüye kullandığına ilişkin bir gösterge olarak değerlendirilemeyecektir. Kaldı ki, arabağlantı süreci ve şartları hakkında başvuru mercii TK olup, Rekabet Kurulu, bu düzenlemelere 380 tamamlayıcı olarak 4054 sayılı Kanun çerçevesinde ortaya çıkabilecek rekabet ihlallerini denetlemekle görevlidir.

Standart arabağlantı referans ücret tarifeleri de yine 406 sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmü uyarınca ilgili işletmecilerin uygun olduğu ölçüde kendi standart hüküm ve şartları içine dahil edebilecekleri ücretler olup, bu konudaki düzenlemeler ve onaylar TK tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, TK'nın standart arabağlantı referans ücret tarifelerinin yayınlanmadan da arabağlantı sözleşmeleri yapılabileceğine yönelik bir kararı da mevcuttur. Bu nedenle, standart arabağlantı referans ücret tarifelerine uyulmadığına yönelik iddialar da telekomünikasyon mevzuatınca değerlendirilmesi gereken bir husustur. 390 Dolayısıyla, bu başlık altındaki iddiaların da telekomünikasyon mevzuatı çerçevesinde TK tarafından çözümlenmesi gerekmektedir.

Çağrı başlatmayla ilgili şikayet konularından biri olan peak/off peak uygulamasına ilişkin olarak; TK Görüşü'nde, Türk Telekom'un peak/off peak uygulamasının UMTH işletmecilerinin sunmaya yetkili olmadığı yerel (şehir içi) aramalar için söz konusu olduğu ifade edilmektedir. Peak/off peak tarifesinin sadece yerel aramalar için geçerli olması nedeniyle, söz konusu uygulamanın UMTH işletmecileri ile Türk Telekom arasındaki rekabet şartlarını etkileyecek bir husus olmadığı kanaatine varılmıştır.

I.2.2. Çağrı Başlatma ve Çağrı Taşıma ile İlgili Değerlendirme

400 Alternatif teknolojilerin kullanılmasının engellenmesi amacıyla, Türk Telekom tarafından ISDN PRI hizmetlerinin UMTH işletmecileri tarafından kullanılmasına zorluklar getirilmesiyle ilgili iddialara ilişkin olarak, TK Görüşü'nde, konunun çözümüne yönelik 10.1.2005 tarih ve 2005/21 sayılı Telekomünikasyon Kurulu kararının alındığı belirtilmiştir. Ayrıca, Türk Telekom'un Telekomünikasyon Kurulu kararına uyması yönünde çeşitli tedbirler alındığı da ifade edilmiştir. Bu nedenle halihazırda bu konuyla ilgili olarak, mevzuat hükümleri çerçevesinde TK'nın aldığı bir karar mevcut olup, Rekabet Kurumu nezdinde herhangi bir işlem tesisine gerek bulunmadığı anlaşılmaktadır.

410 Şikayet dilekçesinde yer verilen ve arabağlantı için No.7 sinyalleşmesi olmayan santrallerden çağrı başlatılamamasına yönelik iddialara ilişkin olarak ise, TK Görüşü'nde, No.7 sinyalleşmesinin tüm dünyada genel olarak arabağlantı linkleri için kullanıldığı, fakat farklı bir yöntemle arabağlantı yapılmasının önünde hukuki bir engel bulunmadığı belirtilmiştir. Teknik bir konu olan bu hususun, sektörün teknik düzenleyicisi konumundaki TK Görüşü çerçevesinde, 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal oluşturabilecek bir husus olmadığı kanaatine varılmıştır.

Bazı abone gruplarının (Yazlık Hat, Hesaplı Hat gibi) UMTH işletmecilerine kapatıldığı iddiasına ilişkin olarak, öncelikle, telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren işletmecilerin sundukları telekomünikasyon hizmetleri karşılığında kullanıcılardan talep edecekleri ücretlerin Tarife Yönetmeliği kapsamında düzenlendiği belirtilmelidir. Ayrıca "Türk Telekomünikasyon A.Ş. Tarifelerine Tavan Fiyat Yönteminin Uygulanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ" ile Türk Telekom'a bu Tebliğ kapsamında tarife seçeneği sunma serbestisi getirilmiştir. Şikayete konu olan ve Türk Telekom'un uygulamaya koyduğu tarife paketleri de bu mevzuat hükümleri uyarınca TK tarafından onaylanmıştır. TK Görüşü'nde Türk Telekom'un abonelerini bilgilendirmek şartıyla re'sen "Hesaplı Hat" tarife paketine geçirmesini de uygun bulduğunu belirtmiştir. Bu kapsamda şikayete ilişkin özel mevzuat hükümleri bulunması ve aynı zamanda konuya ilişkin olarak TK tarafından düzenlemeler yapılması nedeniyle, bu konuda da herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır.

430

I.2.3. Şikayet Edilen Diğer Konulara İlişkin Değerlendirme

Türk Telekom'un teknik ve ekonomik hususları bahane ederek teknik uyumluluk konusundaki yükümlülüklerine ilişkin geciktirme taktikleri uyguladığı yönündeki iddialara yönelik olarak Telekomünikasyon Kurulu'nun 4.5.2004 ve 18.8.2005 tarihlerinde iki karar aldığı anlaşılmaktadır. Anılan kararların ikincisinde Telekomünikasyon Kurulu'nun, ilgili mevzuat ve 4.5.2004 tarihli kararı çerçevesinde, B tipi UMTH işletmecileri üzerinden hizmet almak isteyen abonelerin tek kademeli yöntem ile tüm uluslararası aramaları yapabilmesine ve A tipi UMTH işletmecilerinin hizmet sunmalarını teminen, çağrı bazında taşıyıcı seçimi imkanını engellemeyecek biçimde taşıyıcı önseçimi uygulamasının gerçekleştirilmesine yönelik olarak Türk Telekom'un gerekli hazırlıkları belirtilen süreler içinde yapmasını istemiştir. Ayrıca, ilgili kararda bu hazırlıkların maliyetinin de Türk Telekom tarafından karşılanacağı kararlaştırılmıştır. Buna ek olarak Telekomünikasyon Kurulu, Türk Telekom'u 4.5.2004 tarihli Kararı'na uymadığı için uyarılmış ve kararda verilen süreler

440

içerisinde gerekli hazırlıkları yapmaması durumunda Türk Telekom'u cezalandıracağını belirtmiştir.

450 Görüldüğü üzere, Türk Telekom'un UMTH işletmecilerinin hizmet sunabilmeleri için gerekli teknik hazırlıkları yapmadığına ve bu hazırlıkların tamamlanması için Telekomünikasyon Kurulu'nun verdiği süreleri riayet etmediğine yönelik iddialar, telekomünikasyon mevzuatı hükümleri çerçevesinde TK tarafından değerlendirilmiş ve yukarıda belirtilen kararlar alınmıştır. Dolayısıyla, Rekabet Kurulu tarafından bu konuda herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

460 Daha önce belirtildiği gibi, TK Görüşü'nde, dosya konusu şikayetin bütününe yönelik olarak, UMTH yetkilendirmesinde ve bu yetkilendirmelere ilişkin ortaya çıkması muhtemel sorunlar dahil olmak üzere telekomünikasyon sektörüne ilişkin düzenleme, denetleme ve uzlaştırma faaliyetlerinin TK'nın yetkisi dahilinde olduğunu belirterek, anılan şikayet ile ilgili olarak düzenlemelerin ve tedbirlerin TK tarafından yerine getirildiğini ifade etmektedir.

Yukarıda yer verilen ana şikayetler dışında, Türk Telekom'un bazı bölgelerde müşterilere, UMTH işletmecilerinin kalitesiz hizmet sundukları yönünde kötüleyici ifadeler kullandığına yönelik haksız rekabet iddiaları ise 4054 sayılı Kanun kapsamında ele alınamayacak hususlardır. UMTH işletmecilerinin ankesörlü telefonlardan çağrı başlatmada sorun yaşamaları hususu ise yukarıda açıklanan telekomünikasyon mevzuatı çerçevesinde yine TK nezdinde çözümlenmesi gereken bir husustur.

470 Şikayetçiler ayrıca, Rekabet Kurulu'nun, ihlal iddialarını ayrı ayrı değerlendirmesi yerine, bu eylemlerin UMTH işletmelerinin faaliyetlerini zorlaştırmaya dönük belli bir amaca odaklandığını dikkate alarak, iddiaların bir bütün olarak değerlendirmesini talep etmektedir. Bu kapsamda yukarıda ayrı ayrı değerlendirilen ve esasen telekomünikasyon mevzuatı hükümleri çerçevesinde ele alınan ve alınması gereken hususlar olduğu sonucuna ulaşılan ihlal iddialarının, bir bütün olarak değerlendirildiğinde de sonucun farklı olmayacağı anlaşılmıştır. Şöyle ki, esasen telekomünikasyon sektöründe kabul edilen sektöre özgü düzenlemelerin temel mantığı, rekabete yeni açılan piyasalarda rekabet aksaklıklarını gidermek ve bu piyasalara girmeye çalışan

480 teşebbüslerin lehine olarak yerleşik işletmecinin davranışlarını rekabetin tesisine imkan sağlayacak şekilde düzenlemektir. Bu çerçevede, daha önce de belirtildiği gibi, UMTH piyasasına yönelik olarak sektöre özgü mevzuat ve bu mevzuatı uygulamakla görevli TK mevcuttur. Ayrıca yukarıda da belirtildiği gibi TK, ihlal iddialarına yönelik olarak benzer şikayetlerle karşılaşmış, bu şikayetlere yönelik bazı kararlar almış ve mevzuatta öngörülen süreçleri (uzlaştırma prosedürü gibi) işletmiştir. Yine, ihlal olduğu iddia edilen hususlardan bazıları (bazı abonelerin resen 'hesaplı hat'a geçirilmeleri gibi) Telekomünikasyon Kurulu'nun onayıyla gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, Türk Telekom'un davranışları bir bütün olarak değerlendirilse dahi, şikayete konu

490 eylemleri önlemeye yönelik bir mevzuat ve kurumsal yapının varlığı karşısında, 4054 sayılı Kanun hükümlerinin ancak tamamlayıcı bir rolü olacağı görülmektedir. Bu nedenle, ihlal iddialarının telekomünikasyon mevzuatınca ele alındığı ya da ele alınabileceği göz önüne alınarak, şikayete ilişkin olarak, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem tesis edilmesine gerek bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

500 Bu kapsamda, telekomünikasyon mevzuatı ve TK'nın şikayet konusuna ilişkin görüşü dikkate alındığında, şikayet konusu iddiaların telekomünikasyon mevzuatı çerçevesinde işletmecilere getirilen yükümlülüklerle ilişkili olduğu, şikayet konusu uygulamalar neticesinde ortaya çıkabilecek rekabetçi zararı önlemeye yönelik spesifik düzenlemelerin ve Telekomünikasyon Kurulu kararlarının bulunduğu, bazı uygulamaların Telekomünikasyon Kurulu onayıyla gerçekleştirildiği ve bazı ihlal iddialarının da 4054 sayılı Kanun kapsamında ele alınamayacağı dikkate alındığında, söz konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca bir soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

510 Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına ve şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.