

REKABET KURUMU

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2012-2-86 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 12-53/1480-509
Karar Tarihi : 01.11.2012

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Prof. Dr. Metin TOPRAK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ,
İsmail Hakkı KARAKELLE, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER : Sinan ÇÖRÜŞ, Nimet KAVAK

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Grid Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.
(Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu kanalıyla)
Ayazma Dere Cad. Akşit Plaza No:12/2 Fulya Beşiktaş/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Turgut Özal Bulvarı 06103 Aydınlikevler/Ankara
- TTNET A.Ş.
Esentepe Mah. Salih Tozan Sok. Karamancılar İş Merkezi D Blok
No:16 34394 Şişli/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Türk Telekomünikasyon A.Ş. ile İnternet Servis Sağlayıcıları (İSS) arasındaki trafik değişimi kapsamında, Türk Telekomünikasyon A.Ş. tarafından İSS'lere trafik ücreti ödenmemesinin İSS'leri zarara uğrattığı ve Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin pazardaki etkin gücünü kötüye kullandığı iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) tarafından gönderilen yazıda özetle;

- Grid Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.'nin (Grid Telekom) 28.03.2012 tarihinde kendilerine bir başvuru ilettiği,
- Söz konusu başvuruda, internet abonelerinin internet servis sağlayıcılarının (İSS) veri merkezindeki içeriklere erişim sağlayabilmeleri için belirlenen tarife üzerinden Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)'nin İSS'leri ücretlendirdiğinin; diğer İSS'ler TTNET A.Ş. (TTNET)'den kaynaklanan internet trafiği için ücret öderken Türk Telekom'un internet trafiği için İSS'lere internet trafik ücreti ödemediğinin, TTNET abonelerinin diğer İSS'lerin veri merkezindeki içeriklere erişim sağlayabilmeleri için İSS'lerin Türk Telekom'a internet trafik ücreti ödemeye devam ettiğinin belirtildiği,
- Netone tarafından konuya ilişkin yapılan uzlaştırma talebi neticesinde alınan 15.09.2004 tarih ve 2004/504 sayılı Kurul kararında, internet trafiği değişimi ile ilgili olarak Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği kapsamında erişim yükümlülüğü getirilmesinin uygun olmadığı belirtilmiştir ve bu çerçevede Netone'ın talebinin kabul edilmediği,
- Benzer şekilde TurkNet İletişim Hizmetleri A.Ş. (TurkNet)'nin TTNET ile uzlaştırma talebini konu alan 03.06.2009 tarih ve 2009/UK-07/277 sayılı Kurul kararında da söz konusu talebin reddedildiği,

- Buna ek olarak, mezkûr konuya benzer nitelik taşıyan bir iddia neticesinde Rekabet Kurulu tarafından alınmış olan 08.01.2004 tarih ve 04-01/27-9 sayılı bir kararın bulunduğu,
- Bu kapsamda BTK ile Rekabet Kurumu Arasındaki İşbirliği Protokolü'nün 8. maddesinde, BTK'nın bir başvuru konusuyla ilgili olarak, 5809 sayılı Kanun ya da bu Kanun'un uygulanmasını sağlayan mevzuatı kapsamında herhangi bir öncül düzenlemesi bulunmaması durumunda, başvuruyu Rekabet Kurumuna iletilebileceği şeklinde bir hüküm bulunduğu,
- Grid Telekom'un 28.03.2012 tarihli yazısının da bu bağlamda Kurumumuza gönderildiği

ifade edilmektedir.

- (3) Grid Telekom'un başvurusunda ise, TTNET haricindeki İSS'lerin kendi aralarında trafik değişim anlaşması yaptığı ve bu kapsamda birbirleri arasında oluşan trafik için ücret talep etmedikleri, Türk Telekom'un ise bu yapıya katılmadığı ve TTNET abonesinin diğer şebekelerde yarattığı trafikten dolayı İSS'leri ücretlendirerek bu işletmecileri zarara uğrattığı ve pazardaki etkin gücünü kötüye kullandığı iddia edilmektedir.
- (4) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 24.05.2012 tarih ve 4423 sayı ile intikal eden başvuru üzerine hazırlanan 30.07.2012 tarih ve 2012-2-86/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu 09.08.2012 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek, 12-41/1201-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme üzerine hazırlanan 23.10.2012 tarih ve 2012-2-86/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; başvuru konusu ile ilgili olarak Türk Telekom ve TTNET hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. BTK Görüşü

- (6) Başvuru konusuna ilişkin olarak, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 7. maddesinin, 2. fıkrası uyarınca BTK'dan bilgi talep edilmiştir. BTK yazısında, 15.09.2004 tarih ve 2004/504 sayı ile 03.06.2009 tarih ve 2009/UK-07/277 sayılı Kurul kararlarında diğer hususların yanısıra, başvuruların BTK tarafından reddedilmesine gerekçe olarak;
- İnternetin küresel çaptaki hiyerarşik şebeke yapısı göz önüne alındığında, karşılıklı trafik değişimi amaçlı olarak talep edilen Trafik Denkliği (peering)'nin teknik ve ticari anlamda alternatiflerinin bulunması,
 - Türk Telekom ile yapılması talep edilen Trafik Denkliği'nin, (diğer İSS) kullanıcılarına internet erişim hizmeti sunabilmesi için zorunlu unsura erişim niteliğinde bir unsur olmadığına değerlendirilmesi

konularının belirtildiğine dikkat çekilmiş, BTK tarafından yapılan başvuru üzerine yürütülmekte olan inceleme kapsamında değerlendirilmek üzere;

- Kararlarda ifade edilen teknik ve ticari olası alternatiflerin ne olduğu,
- İnternet erişim hız/kalitesi, İSS'ler açısından maliyeti ile kesintisiz, sürekli ve güvenilir erişim imkânı sağlaması gibi unsurlar bir arada değerlendirildiğinde; İSS'ler arası trafiğin yönetilmesine dair söz konusu diğer yöntemlerin, trafik denkliğine, teorik bir alternatif mi, ekonomik ve teknik anlamda ciddi bir ikâme olarak mı değerlendirilmesi gerektiği

konularında bilgi talep edilmiştir. Ancak Kurumumuza önaraştırma görevlendirmesi süresi dahilinde herhangi bir bilgi ulaşmamıştır.

I.2. Şebeke Yapısı ve İşleyişi

I.2.1. Şebekenin Genel Yapısı

- (7) İnternet, dünyadaki tüm alt şebekeleri birbirine bağlayan ağ olarak tanımlanmaktadır. Ağlar arası trafik değişimi, İnternet Değişim Noktaları (IXP) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. İXP, İSS'lerin kendi aralarındaki trafiği, bir transit taşıyıcı olmaksızın birbirlerine aktardıkları sistemleri içeren fiziksel altyapıdır.
- (8) İnternet trafiğinin oluşmasında kullanıcı ve içerik önem arz eden iki unsur olarak ortaya çıkmaktadır. İSS'ler sahip oldukları abone tabanı ve içeriğini internete açarak faaliyet göstermektedir.
- (9) İnternet kullanımı belirli bir IP adresinden bağlantı sağlayan bir kullanıcının talebi doğrultusunda veri indirmesi ve/veya veri yüklemesi temeline dayanmaktadır. Bu bağlamda talebin ya da arzın kaynağı olarak kullanıcı kavramı önem taşımaktadır. Bireysel bazda gerçek kişiler, internet kullanımını çeşitli siteleri ziyaret ederek gerçekleştirmektedir. Bireysel kullanıcının ziyaret ettiği siteler yurt dışında veya yurt içinde konumlanmış siteler olabilmektedir. Esas itibarıyla, ziyaret eden kullanıcılara bir internet sitesi tarafından sunulan bütünlüğe "içerik" denilmektedir. İçeriğin ne olduğu sitenin kuruluş amacı ile doğrudan ilgilidir. Kurumsal kullanıcılar internet sitelerinin faaliyet göstermesi için gerekli olan içeriği "veri merkezleri" denilen kuruluşlarda saklamaktadır. Veri merkezinde kullanıma hazır halde tutulan veri, kullanıcının talep etmesi halinde kullanıcıya internet üzerinden aktarılmaktadır. Dolayısıyla, gerek bireysel kullanıcıların (banka hesabına ulaşmak isteyen ya da video izlemek isteyen birinin) gerekse kurumsal kullanıcıların içeriklerinin internete erişimi, internet servis sağlayıcıları tarafından sağlanmaktadır. Bireysel kullanıcılar aboneleri oldukları sağlayıcı tarafından, kurumsal kullanıcılar ise içeriklerinin saklandığı veri merkezlerine hizmet sunan sağlayıcı tarafından internete çıkartılmaktadır.
- (10) Farklı İSS'ler tarafından internete çıkartılan son kullanıcı ve içeriğin bir şekilde birbirleriyle buluşturulması gerekmektedir. Bu bakımdan, İSS'ler birbirleriyle veri alışverişine girmekte ve alışverişe temel teşkil edecek koşulları aralarında ikili görüşmelerle belirlemektedir. Bu görüşmeler çerçevesinde, şebekeler arasında gerçekleşen trafiğin ticari anlamda, "transit" ve "peering" olmak üzere iki farklı tip anlaşma üzerinden gerçekleştiği görülmektedir.

I.2.2. Peering ve Transit Bağlantı

- (11) Peering, iki İSS arasında bir şebekede başlayıp diğer şebekede sonlanan trafiğin değişimi için karşılıklı yapılan anlaşmadır. Peering anlaşmaları ile İSS'ler değişimini yaptıkları trafiği üçüncü taraf bir şebekeye taşımak yerine kendi şebekesinde veya peering ortaklarının şebekelerinde sonlandırabilmektedir. Peering genellikle abone sayısı, şebeke büyüklüğü, şebeke mimarisi veya oluşturulan trafik hacmi açısından mukayese edilebilir şebekeler arasında gerçekleştirilmektedir. Büyüklükleri birbirine yakın olan İSS'ler arasında gerçekleştirilen trafiğin birbirine yakın oranda olacağı kabul görmektedir. Anlaşma tarafları kendi şebekeleri içinde sonlanan mukayese edilebilir büyüklükteki trafik için birbirlerinden karşılıklı olarak herhangi bir ücret talep etmemeyi seçmektedir. Ücretsiz trafik alışverişisi sadece peering anlaşması yapan İSS'ler arasında mümkün olmaktadır.
- (12) Transit ise, peering ilişkisinden farklı olarak transit sağlayıcı konumundaki İSS, kendisinden erişim hizmeti satın alan diğer İSS'lerin trafiğini tüm internete taşımaktadır. Böylece, aralarında arabağlantı olmayan iki şebekenin birbiriyle irtibatlandırılması sağlanmaktadır. Transit erişim hizmeti, trafiği taşıyan omurga işleticileri tarafından genellikle belirli bir süre için yapılan anlaşmalar çerçevesinde sabit ve aylık olarak ücretlendirilebilmektedir. Transit

erişim maliyetli olduğu için işletmeciler birbirleriyle denk trafik büyüklüklerine sahip diğer işletmecilerle peering anlaşması içine girmektedir.

- (13) Özet olarak, peering genellikle mukayese edilebilir büyüklükteki ve iki internet şebekesi arasındaki karşılıklı trafik alışverişi olarak gerçekleşmektedir. Bir tarafın yolladığı trafik diğer tarafın şebekesinde sonlanmayıp buradan başka noktalara ulaşıyorsa bu trafik değişimi, transit olarak adlandırılmaktadır.

I.2.3. Türkiye’de Peering Uygulaması – TNAP

- (14) BTK tarafından internet servis sağlayıcılığı hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş yedi teşebbüs (Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş. (Superonline), Vodafone Alternatif Telekom Hizmetleri A.Ş. (Vodafone), Koç.net Haberleşme Teknolojileri ve İletişim Hizmetleri A.Ş. (Koçnet), Doğan İletişim Elektronik Servis Hizmetleri ve Yayıncılık A.Ş. (Doğan), Grid Telekom, TurkNet ve Global İletişim Hizmetleri A.Ş. (Global)) arasında akdedilen sözleşme ile birbirlerine arabağlantı yaparak üyeler arasında IP bazlı trafik değişimi amacıyla TNAP isimli iletişim ağı oluşturulmuştur¹.
- (15) TNAP olarak adlandırılan platform söz konusu taraflar arasında 14.12.2010 tarihinde imzalanan, 01.01.2010’dan itibaren geçerli olan, “Peering (Trafik Değişim) Çerçeve Sözleşmesi” (Trafik Değişim Sözleşmesi) ile 3 yıllık bir süre için kurulmaktadır. Bu sözleşme çerçevesinde anlaşmaya dâhil teşebbüslerin herhangi birinde oluşan veya sonlanacak trafiğin, Türk Telekom’un internet omurga şebekesine uğramadan, anlaşmaya dâhil işletmeciler arasında tesis edilmiş bir altyapı üzerinden taşınması öngörülmektedir. Dolayısıyla, Trafik Değişim Sözleşmesi’yle yeni bir internet omurgasının kurulması gereksinimi mevcut olacaktır. Anlaşmanın konusu da tarafların ana faaliyet alanlarında kullanılacak altyapının tesisine ilişkindir. Trafik Değişim Sözleşmesi’ne göre taraflar sisteme dâhil olan herhangi bir tarafın IP peering bağlantı talebini kabul etmek zorunda olup, taraflar trafik değişimini ücretlendirmeyecektir. Kurucu taraflar altyapı maliyetleri konusundaki ortak ilkeleri gereğince altyapı bileşenlerini yüksek kapasite, yüksek yedeklilik ve düşük maliyetle temin edecek ve maliyetleri karşılayacaktır. Mevcut durum itibarıyla, teşebbüslerce TNAP üzerinden gerçekleştirilen trafiğin toplam yurt içi trafiğine oranının %5-20 civarında olduğu ifade edilmiştir.
- (16) Rekabet Kurulunun, TNAP’a ilişkin “Peering (Trafik Değişim) Çerçeve Sözleşmesi”nin değerlendirildiği 16.06.2011 tarih ve 11-37/777-243 sayılı kararı neticesinde, Türkiye Network Altyapı Platformu’nu kuran söz konusu Sözleşme’ye bireysel muafiyet tanınmıştır.
- (17) TNAP’a herhangi bir Türk Telekom grup şirketi dahil değildir. Anılan Kurul kararı kapsamında Türk Telekom ile TTNET’in TNAP’ın oluşumuna dair değerlendirmelerine başvurulmuştur.
- (18) TTNET’in TNAP platformuna katılmama gerekçeleri;
- TTNET’in ve TNAP’ın şebeke mimarileri arasındaki farklılıklar nedeniyle katılımın maliyetleri artıracığı ve internet erişimi hizmeti sunulmasında IP arabağlantısının (peering) zorunlu unsura erişim niteliğinde olmadığına BTK tarafından 03.06.2009 tarih ve 2009/DK-07/277 sayılı Kurul Kararı ile tespit edilmiş olması nedenleriyle TNAP altyapısına katılmadığı,
 - TTNET ile benzer altyapıya sahip bazı İSS’lerin de noktadan noktaya kiralık devreler temin etmek durumunda olduğu, ancak bu devrelerin yaratacağı maliyet artışı nedeniyle bu şirketlerin de anılan yapıya dâhil olmadıkları

¹ Koçnet’in Vodafone tarafından, Global’in Superonline tarafından devralınması sonucu mevcut yapı şu anda beş farklı teşebbüsten oluşmaktadır.

şeklinde belirtilmiştir.

(19) Türk Telekom'un TNAP'a katılmama gerekçeleri ise özetle;

- Türk Telekom'a platforma katılım için yapılan davetin tarihinin, sözleşmenin imza tarihi olan 14.12.2010 olduğu ve Türk Telekom kayıtlarına 21.12.2010 tarihinde intikal ettiği,
- Peering işleminin eşit ve karşılaştırılabilir büyüklüklerde olan operatörler arasında gerçekleştiği, oysa TNAP platformunu oluşturan İSS'lerin büyüklüklerinin Türk Telekom ile karşılaştırılabilir olmadığı, bu platformun hedefinin İSS'ler ve amacının Türk Telekom altyapısına alternatif bir altyapı oluşturmak olduğu,
- Dünya uygulamaları arasında yurtiçinde peering uygulaması yapan yerleşik operatörün olmadığı, bu uygulama yerine şebekeler arası erişimin metro ethernet, ATM vb. ile sağlandığı,
- Peering trafiği yönetiminin ve kontrolünün zor olduğu, oluşabilecek kayıpların nereden kaynaklandığının tespitinin zor olabileceği ve oluşabilecek hatanın tüm trafiği olumsuz etkileyebileceği²,
- TNAP altyapısının yalnızca kısıtlı bir bölgede ilgili işletmecilerin veri merkezlerini birbirine bağlayan oldukça sınırlı bir fiber optik ağdan oluştuğu, Türk Telekom altyapısının, TNAP altyapısına oranla lokalde ve omurgada daha güvenli ve yedekleme konusunda çok daha başarılı olduğu,
- Platform tarafından üye işletmecilere sunulacak olan hizmetlerin BTK tarafından onaylanan tarifeler üzerinden Türk Telekom tarafından sunulduğu,
- Peering uygulamasının Metro Ethernet İnternet, ATM İnternet, Noktadan Noktaya Metro Ethernet gibi Türk Telekom ürünlerine ikame bir özellik taşıdığı ve bu ikame ürünlerin hangi ücretlerden sunulacağı bilinmemekle birlikte ücretsiz veya çok düşük maliyetlerle sağlanması halinde Türk Telekom'un çok büyük bir gelirden mahrum kalmasının söz konusu olduğu,
- Türk Telekom'un yüksek maliyetlere katlanarak kurulan yüz binlerce km fiber optik ve bakır altyapısının işletme maliyetlerine de Türk Telekom tarafından katlanılıyor iken bu hizmetleri platformda yer alan işletmecilere ücretsiz ya da tarife dışı bir ücret ile sunulmasının hakkaniyete uygun olmadığı,
- Söz konusu platforma katılımın tüm İSS'lere açık olduğu belirtilse de kurucu üyelerin diğer işletmecilere ilave şartlar öne sürdüğü,
- BTK tarafından yetkilendirilen 121 İSS'den 27'sinin aktif olarak faaliyet gösterdiği ve Türk Telekom'dan hizmet aldığı, platforma üye 7 İSS'nin TTNET'den sonra en büyük pazar payına sahip İSS'ler olduğu, BTK'nın 2010 yılı 4. çeyrek için yayınladığı "Üç Aylık Pazar Verileri Raporu"na göre alternatif işletmecilerin pazar payının azımsanamayacak büyüklükte olduğu (%6,3), TTNET'in pazar payının ise fiber optik ve mobil genişbantın etkisiyle gerileyerek %71,3'e indiği, platformun hayata geçirilmesi durumunda Türk Telekom altyapısına ikame bir yapının ortaya çıkacağı,
- Platformun katılımcı İSS'lerin maliyetlerinde ciddi bir düşüş sağlayacağı ve üye İSS'ler için önemli bir maliyet avantajı sağlayacağı, ancak ortaya çıkacak faydanın sadece katılımcı İSS'lere değil tüm topluma ve tüketicilere yansıyor yansımadağının değerlendirilmesi gerektiği

ifade edilmiştir.

² Türk Telekom tarafından gönderilen cevabi yazıda söz konusu değerlendirmelerin TNAP özelinde olmayıp peering geneli için geçerli teknik değerlendirmeler olduğu ifade edilmiştir.

I.3. Piyasanın İşleyişi Bağlamında Şikâyet Konusu Uygulamalar

- (20) Şikâyet konusu olarak Grid Telekom tarafından öne sürülen (ve diğer İSS'ler tarafından da belirtilen) husus, yurt içi trafiğin yönlendirilmesinde kendileri tarafından Türk Telekom'a tek taraflı ve haksız bir şekilde erişim ücreti niteliğinde bir ücret ödeniyor olmasıdır.
- (21) Buna göre;
- Türk Telekom kanalıyla internete erişimi sağlanan son kullanıcılar ile yurt içinde konaklamakta olan ve Türk Telekom tarafından internete erişimi sağlanan içeriğin bir bütünlük oluşturduğu,
 - Benzer şekilde diğer İSS'ler üzerinden internete erişimi sağlanan son kullanıcılar ile yurt içinde konaklamakta olan ve diğer İSS'ler tarafından internete erişimi sağlanan içeriğin bir bütünlük oluşturduğu,
 - Bu iki grup arasında internetin doğası gereği bir etkileşim gerçekleşmesi gerektiğinde olası durumların her birinde karşılıklı bir veri alış verişinin söz konusu olduğu,
 - Bununla birlikte, Türk Telekom'un veri trafiğindeki bu karşılıklı ilişkiyi göz önüne almadığı, tek taraflı olarak diğer İSS'lerden "Metro Ethernet İnternet (MEİ)" hizmeti adı altında ücret talep ettiği,
 - Böylece Türk Telekom'un aradaki bağlantı kapsamında tüm maliyetini diğer İSS'lere haksız bir şekilde yüklediği,
 - Hakaniyetli uygulamanın tarafların birinin maliyetin tamamını karşılamadığı peering temelli bir paylaşım olacağı

öne sürülmektedir.

I.4. Türk Telekom'un Uygulamalarına Dair Görüşler

- (22) Teşebbüslere Türk Telekom ile aralarında gerçekleşen trafik değişiminin mevcut haline ilişkin görüş, değerlendirme ve alternatif önerileri sorulmuştur. Dosya mevcudu bilgi ve belgelerden özetle; tüm İSS'lerin, mevcut sistemin hakaniyetli olmadığı, ortak kullanılan altyapının tüm maliyetine İSS'lerin katlandığı, İSS'lerce tutulan içeriklere erişim ve İSS'lerin abonelerinden kaynaklanan trafik için Türk Telekom'un herhangi bir maliyete katlanmadığı, uygulamanın tek taraflı ve rekabete aykırı olduğu, Türk Telekom ile internet trafiği kapsamındaki ilişkilerinin peering çerçevesinde yürütülmesi gerektiği yönünde görüş birliği içinde oldukları anlaşılmıştır.
- (23) Ayrıca, İSS'ler tarafından Türk Telekom ile peering ilişkisi kurulması önünde herhangi bir (hukuki, teknik ya da ekonomik) engel olmadığı ifade edilmekte, daha önce bu konuya ilişkin gerek BTK nezdinde gerek Türk Telekom nezdinde girişimlerde bulunulduğu, TNAP'a katılması için Türk Telekom ve TNET'e davette bulunulduğu, ancak Türk Telekom'un peering taleplerini reddettiği belirtilmektedir.
- (24) Türk Telekom'un konuya ilişkin görüşleri ise özetle;
- Dünyada bu trafik aktarımlarına maliyetlerin yansıtıldığı, ancak bazı eşdeğer büyüklükteki servis sağlayıcıların karşılıklı olarak eşit miktarlarda data alışverişinde bulunmaları nedeniyle yaklaşık olarak eşit miktarda para alışverişi yerine, ücretsiz data alışverişini tercih ettikleri,
 - Şirketlerinin, İSS'lerin kendi müşterilerine internet hizmeti verebilmelerini sağlamak amacıyla gerek yurt içinde gerekse yurtdışında önemli miktarlarda yatırım yaptığı; bu yatırımların ve diğer maliyetlerin karşılanabilmesi ve sürdürülebilir bir yapıda olması için BTK tarafından onaylanmış olan tarifeler üzerinden hizmet sunulduğu,

- Tüm işletmecilerin internet trafiğinin çok önemli bir kısmını oluşturan yurt dışı içeriğe erişim konusunda alternatiflere sahip bulunduğu; yeni bir alternatifin ortaya çıkmasının ise ticari olarak mümkün olduğu,
- Kendi yatırımlarına kıyasla çok cüzi miktarda yatırım bütçesinin ayrılması yoluyla İstanbul, Ankara gibi merkezlerden yurtdışına erişim şebekesinin kurulmasının veya kurulu bir şebekeden hizmet alınmasının mümkün olduğu,
- Yurt içinden IP alınmasının yerine kendine ait fiber altyapısı bulunan şirketlerin şebekeleri veya bu şirketlerin oluşturduğu TNAP ismindeki oluşum vasıtasıyla son kullanıcı trafiği ile yurt dışı ve yurt içi şebekelerin irtibatlandırılması söz konusu olabildiği, ayrıca İşletmecilerin yeni F/O şebeke kurma ve bu şebekeyi Datacenter, VAE şebekesi ve kurumsal müşteriler ile irtibatlandırma olanaklarının da mevcut olduğu,
- Turkcell Superonline, Vodafone Alternatif, Mednautilus, Interroute, Grid vb. şirketlerin yurtdışına bağlantı sağlayan F/O altyapılarının bulunduğu ve bazı işletmecilerin bu bağlantıları şehir içinde dağıtacak şebekelerinin kurulu olduğunun bilindiği; F/O altyapısı bulunan işletmeciler için transmisyon ekipmanları tedarikinin, serbest piyasa koşullarında maliyet ve zaman açısından son derece uygun bir şekilde temin edilebileceği
- Bu kapsamda Türk Telekom Grubu olarak herhangi bir İSS ile şu aşamada peering anlaşması yapılmasının düşünülmeyeceği

şeklindedir.

- (25) Türk Telekom Grubu tarafından şebeke mimarisinden kaynaklanan zorluklara ilişkin açıklamaları ise aşağıdaki şekilde sunulmuştur:

“Şebeke mimarisi açısından, TTNET A.Ş.’nin internet çıkış noktası diğer işletmecilere göre çok fazladır. Diğer işletmeciler genelde birkaç noktadan internete çıkmakta, abone trafiklerini merkezi noktalarda toplamaktadırlar.

Abone sayısı az olan işletmeciler, POP noktalarına cihaz yerleştirip internet çıkışı almaktansa, POP noktalarındaki müşterilerinin hatlarını merkezi noktalara taşımaktadır. Bu şekilde internet çıkışları merkezi noktalardan yapabilmekte, POP noktalarına cihaz yatırımı yapmalarına, kira ve enerji ücreti vermelerine gerek kalmamaktadır.

Özellikle Veri Merkezi hizmeti işine odaklanmış ve temelde bu hizmeti veren işletmeciler de az sayıda internet çıkışına sahip olup, abone sayısı az olan işletmeciler gibidir.

TTNET A.Ş.’nin yaşadığı şebeke mimarisi zorlukları bu sağlayıcılar için geçerli değildir. Bu yüzden az noktadan internet çıkışı olan işletmecilerin, TNAP gibi bir yapıya katılmaları, trafikleri zaten toplanmış olduğu için, çok kolay olabilmektedir.

Çok sayıda internet erişim noktasına sahip işletmeciler için ise; abone sayısı artınca, cihaz yatırımı yapılması ve trafiğin merkezi bir noktaya taşınmadan direk internet kapasitesinin alınması, farklı noktalardan internete trafiğin ertirilmesi, maliyet ve müşteri memnuniyeti açısından zorunluluk haline gelmektedir. TNAP gibi bir yapıya bağlanmak için ise, ya maliyetleri ciddi anlamda artırıcı çok sayıda hat almak gerekecek ya da çok sayıda internet çıkışını, az yerde toplamak gerekecektir. Az yerde toplamak ise, bir problem durumunda daha çok müşterinin kesinti yaşamamasına sebep olacaktır. Ayrıca, yüksek miktarda trafiğin bir yerde yığılması, hedef sunucuya ulaşırken, şebekelerde birkaç defa dolaşarak ulaşması, hedef sunucularla olan iletişimin yavaşlaması anlamına da gelmektedir. Bu yüzden TTNET A.Ş. gibi işletmecilerin, tüm internet çıkışlarını TNAP’a dahil etmesi maliyet ve müşteri memnuniyeti açısından uygun olmayacaktır. TTNET A.Ş.’nin yanı sıra Veri Akış Erişimi ile hizmet alan ve 33 noktadan hizmet veren diğer İSS’ler de, TTNET A.Ş. ile benzer durumdadır. Bu İSS’lerden TNAP’a dahil olanlar, tüm 33 noktadan olan

bağlantılarını TNAP'a dahil etmekte aynı problemi yaşamakta, TNAP'a tüm trafiklerini dahil edememektedirler.”

I.5. Rekabet Kurulu ve BTK'nın İlişkili Kararları

I.5.1. Rekabet Kurulunun 08.01.2004 tarih ve 04-01/27-9 sayılı Kararı

(26) Türk Telekom'un internet erişim hizmetleri piyasasındaki faaliyetlerinin rekabet koşullarını bozduğu iddiasının ele alındığı kararda Yeşil Ege Bilişim ve İnternet Hizmetleri A.Ş. (Efes Net) tarafından;

- Rekabet ihlalleri neticesinde Efes Net'in kaybettiği aboneler ile Türk Telekom tarafından internet servis sağlayıcıların erişimine açılmayan altyapılar üzerinden TTNET tarafından sunulan hizmetler için yeni aboneler kaydedilmesi sonucu, TTNET abone sayısının sürekli arttığı,
- Efes Net ile TTNET şebekeleri arasında irtibatı sağlayan bağlantının Türk Telekom'dan kiralandığı ve bu hattın aynı zamanda Efes Net şebekesinin internete bağlantısı için kullanıldığı,
- TTNET şebekesinin büyümesi sonucu artan trafiği nedeniyle iki şebeke arasındaki bağlantının kapasitesinin yetersiz kaldığı ve bu nedenle müşteri şikâyetlerinin arttığı,
- Kapasite artışı nedeniyle oluşan maliyetlere Efes Net'in katlanmak zorunda kaldığı,
- Araba bağlantısının TTNET ile Efes Net arasındaki kısmının ücretsiz olmasının hakkaniyet gereği olduğu

ifade edilmiştir.

(27) Rekabet Kurulunca 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ihlale son verilmesi yönünde yazılı görüş bildirilmesine yönelik alınan 28.08.2003 tarih ve 03-59/711-332 sayılı karar çerçevesinde gönderilen Başkanlık yazısı ile Türk Telekom'a;

“a. (1) TTAŞ'nin kendi son kullanıcılarından;

- *Diğer İnternet Servis Sağlayıcı (İSS)'lara kapalı olan ve servis sağlayıcı olarak yalnız TTAŞ tarafından kullanılabilen Kablo, DSL veya 146 üzerinden bağlanan bireysel son kullanıcılardan ve*
- *TTAŞ'nin sunduğu web sitelerinden (bazı kamu kurumları ile İhlas, Yimpaş gibi özel kuruluşların web sayfaları) (kurumsal son kullanıcılardan) kaynaklanan trafik ile TTAŞ'nin toptan sağlayıcı olarak hizmet verdiği yurtiçi diğer İSS'lerden kaynaklanan (TTAŞ'nin arkasında yer alan) trafiğin, yurtdışına gidiş ve geliş yönünde taşınan trafikten ayrılması,*

(2) Yurtdışına gidiş ve geliş yönünde taşıdığı trafiğin tek başına fiyatlandırılması

b. Uluslararası karasal kiralık devre fiyatlarının maliyetler ile ilişkili olarak yeniden düzenlenmesi yönünde uygulamalara başlandığını teyit eden yazılı cevabın ve

c. Uluslararası karasal kiralık devre tarifeleri ile maliyetlerin ilişkisini [TTAŞ'nin fiber optik kablolar üzerinden sahip olduğu tüm yurtdışı çıkış kapasitesi ve bunlara kaç yıllığına sahip olduğu (yapılan anlaşmaların süresi), bunlara ilişkin (toplu ödeme miktarları, yıllık bakım vd. adlar altında) yapılan ödemeleri],

d. Uluslararası karasal kiralık devre satışında diğer İSS'lere yönelik ayrımcı bir uygulama olmadığını [bu çerçevede diğer İSS'lere yönelik (doğrudan internete erişim vb. adlar altında) TTAŞ tarafından sunulan toptan hizmete ilişkin ücretlendirmenin hangi maliyet kalemleri (örneğin; uluslararası karasal kiralık devreler gibi altyapı, işletme gideri vb.) esas alınarak oluşturulduğunu] gösterir yazının”

tebliğ tarihini müteakip 30 gün içerisinde Kuruma gönderilmesi hususlarını içeren yazılı görüş tebliğ edilmiş, aksi durumda 4054 sayılı Kanun'un 41. vd. hükümleri uyarınca soruşturma açılacağı bildirilmiştir.

- (28) Rekabet Kurulunun 03-59/711-332 sayılı kararı çerçevesinde toptan internet erişimi ve uluslararası karasal kiralık devre uygulamalarına yönelik olarak Türk Telekom'a 4054 sayılı Kanun'un 9/3. maddesi uyarınca gönderilen görüş yazısına ilişkin Kurum kayıtlarına intikal eden Türk Telekom'un beyan ve taahhütleri çerçevesinde,

“a. İnternet toptan erişim hizmetlerine ilişkin olarak;

1. TTAŞ tarafından gönderilen cevap yazısında:

i. Yeni bir ürün olarak sunulacağı taahhüt edilen IP-VPN hizmetinin tarifelerinin maliyete dayalı olacağı,

ii. Bu hizmetin verileceğine dair çalışmaların başlatıldığı, bu çalışmaların 3 ila 6 ay arası bir sürede tamamlanacağı,

2. ve sözlü olarak ifade edilen,

iii. IP-VPN hizmetinin sunumuna ilişkin sürenin 4 ay olarak ele alınabileceği, dolayısıyla da çalışmaların 4 ay içinde tamamlanacağı,

iv. Bu hizmetin sunumu ile beraber eş zamanlı olarak “toptan internet erişimi konusunda IP-VPN hizmeti dışında kalacak surette yurtiçi diğer erişim hizmetlerini [TTAŞ'nin kendi (bireysel ve kurumsal) son kullanıcılarını] kapsayacak” yeni bir ürünün sunulacağı,

v. TTAŞ şartnamesi veya tarifelerinde yeni sunulacak IP-VPN hizmetine yönelik olarak ortaya çıkması teknik muhtemel sorunların belirlenmesi ve çözülmesine (halline) yönelik hükümler getirileceği,

yönündeki taahhüt ve beyanlar dikkate alınmak suretiyle;

b. Uluslararası karasal kiralık devre tarifelerine ilişkin olarak ise;

1. Tarifelerin maliyetler ile ilişkili olarak belirlenmesine kadar %20 indirimle gidileceği,

2. %20 indirimin Telekomünikasyon Kurulu onayını müteakip hemen uygulamaya konulacağı,

3. Uluslararası karasal kiralık devrelere ait oluşturulacak yeni TTAŞ tarifesinin Şubat 2004 sonuna kadar Telekomünikasyon Kurumu'nun onayına sunulacağı yönündeki beyan ve taahhütler dikkate alınmak suretiyle”

Türk Telekom hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına 04-01/27-9 sayı ile karar verilmiştir.

I.5.2. 2004/504 ve 2009/UK-07/277 sayılı BTK Kararları

- (29) BTK tarafından Rekabet Kurumuna protokol kapsamında yapılan başvuruda 15.09.2004 tarih, 2004/504 sayı ve 03.06.2009 tarih, 2009/UK-07/277 sayılı kararlara atıf yapıldığı görülmektedir. Buna göre; Netone tarafından konuya ilişkin olarak yapılan uzlaştırma talebi neticesinde alınan 15.09.2004 tarih ve 2004/504 sayılı karar kapsamında;

- İnternetin küresel çaptaki hiyerarşik şebeke yapısı göz önüne alındığında, karşılıklı trafik değişimi amaçlı olarak talep edilen Trafik Denkliği'nin (peering) teknik ve ticari anlamda alternatiflerinin bulunması,
- Trafik Denkliği'nin bugüne kadar taraflar arasında yapılan ticari müzakere/lere dayalı karşılıklı anlaşmalar ile gerçekleştirilmesi, bu kapsamda internet omurgalarının ve

internet trafik değişimi için yapılan anlaşmaların doğrudan regüle edilmemesi, internet omurga sağlayıcılar veya internet servis sağlayıcıların kendi aralarında yapacakları bağlantılarda uygulanacak usul ve esasları doğrudan kontrol etme noktasında ulusal düzenleyici otoriteleri yetkili kılan bir düzenleyici dayanağın bulunmaması ve konuya ilişkin olarak incelenen uluslararası uygulamalarda ülkemize benzer bir yapı ve bu kapsamda bir düzenleyici müdahale örneğine rastlanılmamış olması, konuyla ilgili getirilecek herhangi bir yükümlülüğün İSS'ler arasındaki mevcut ve/veya gelecekteki müzakere sürecini olumsuz etkileyebileceği,

- Türk Telekom ile yapılması talep edilen Trafik Denklığı'nin, Netone'ın kullanıcılarına internet erişim hizmeti sunabilmesi için zorunlu unsura erişim niteliğinde bir husus olmadığını değerlendirilmesi,
- ATM ve FR üzerinden internete erişim tarifelerinin Tarife Yönetmeliği kapsamında düzenlemeye tabi olması ve bu kapsamda konuyla ilişkili olarak halen devam eden çalışmaların bulunması

hususları dikkate alınarak, mevcut durumda internet trafiği değişimi ile ilgili olarak Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği kapsamında erişim yükümlülüğü getirilmesinin uygun olmadığı, bu çerçevede Netone'ın anılan Yönetmelik kapsamında uzlaştırma prosedürü işletilmesi yönündeki talebinin kabul edilmemesi hususları karara bağlanmıştır.

(30) Benzer şekilde, TurkNet'in TTNET ile uzlaştırma talebini konu alan 03.06.2009 tarih ve 2009/UK-07/277 sayılı karar kapsamında;

- İnternetin küresel çaptaki hiyerarşik şebeke yapısı göz önüne alındığında, karşılıklı internet trafiği değişimi amaçlı olduğu anlaşılan bahse konu IP arabağlantısının teknik ve ticari anlamda alternatiflerinin bulunması,
- İSS'ler arası internet trafiği değişiminin bugüne kadar taraflar arasında yapılan ticari müzakerelere dayalı karşılıklı anlaşmalar ile gerçekleştirilmesi, bu kapsamda internet trafiği değişimi için yapılan anlaşmaların doğrudan düzenlenmemesi, konuya ilişkin olarak incelenen uluslararası uygulamalarda düzenleyici müdahale örneğine rastlanılmamış olması ve konuyla ilgili getirilecek herhangi bir yükümlülüğün İSS'ler arasındaki mevcut ve/veya gelecekteki müzakere sürecini olumsuz etkileyebileceği,
- TurkNet tarafından kullanıcılarına internet erişim hizmeti sunabilmesinde TTNET ile yapılması talep edilen doğrudan internet trafiği değişiminin zorunlu unsura erişim niteliğinde bir husus olmadığı,
- Ülkemizde internet trafiğinin değişimi ile ilgili BTK tarafından bir pazar tanımlanmadığı ve konuyla ilgili olarak herhangi bir işletmecinin etkin piyasa gücüne sahip işletmeci statüsünde olmadığı hususları dikkate alınarak, TurkNet'in anılan Yönetmelik kapsamında uzlaştırma prosedürü işletilmesi yönündeki talebinin reddedilmesi

hükme bağlanmıştır.

I.6. Elde Edilen Bilgi/Belgeler ve Değerlendirme

I.6.1. Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

(31) Öneraştırma sürecinde Türk Telekom'da gerçekleştirilen incelemede, Takım Lideri Mahmut Yıldırım'ın bilgisayarında 15.12.2011 tarihinde İstanbul Hilton Otel'de Türk Telekom ile diğer İSS'ler (TTNET, Doğan, İşnet, Global, Koçnet, Superonline, Millenicom Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. (Millenicom), TurkNet, Vodafone) arasında gerçekleştirilen bir toplantının tutanağı elde edilmiştir. Bahse konu tutanakta yer alan ifadeler aşağıdaki şekildedir:

"7. TNAP ve Peering:

Türk Telekom'un TNAP ve Peering yaklaşımının ne olduğu soruldu. Pantel'in³ alınması ile bu konuların tekrar değerlendirilebileceği ifade edildi."

- (32) Aynı toplantıya ilişkin ve Takım Lideri Mahmut Yıldırım'a ait olduğu anlaşılan el yazısı notlarda ise toplantıda ele alınan hususların daha detaylı bir değerlendirmesinin bulunduğu aşağıdaki ifadelerden görülmektedir:

(TİCARİ SIR)

- (33) Öneraştırma sırasında ayrıca, Superonline, Grid Telekom, Doğan, Millenicom, TurkNet ve Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. (Vodafone Net) ile Türk Telekom'un bilgi ve görüşleri alınmıştır.

1.6.2. İlgili Pazar ve Hâkim Durum

- (34) Başvuruya konu iddialar, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında incelenmiştir. Bu çerçevede, hâkim durumun kötüye kullanılmasından bahsedilebilmesi için, ilgili ürün pazarı tanımlanması, bu pazarda hâkim durumda bulunulduğunun tespit edilmesi ve inceleme konusu eylemin bir kötüye kullanma olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (35) Bununla birlikte, ayrıntılı pazar tanımı yapılmasının sonucu etkilemeyeceği anlaşıldığından, Türk Telekom'un İSS'lerin faaliyetlerini zorlaştırabileceği bir pazarda hâkim durumda olduğu varsayımı altında değerlendirme yapılmıştır.

1.6.3. Değerlendirme

- (36) Başvuru konusu iddialar, aşağıda yer verilen dört başlık altında değerlendirilmiştir.

1.6.3.1. Diğer İSS'lerden Türk Telekom'a yönelik yurtiçi trafik değişimine dair bir peering talebi olup olmadığı ve bunun Türk Telekom tarafından reddedilip reddedilmediği

- (37) Yerinde incelemede elde edilen belgelerde son olarak 15.12.2011 tarihinde tarafların bir araya geldiği, İSS'ler tarafından Türk Telekom'a peering yapması yönünde bir yaklaşım sunulduğu, ancak bunun Türk Telekom tarafından ileriki bir tarihte olasılık olarak değerlendirilebileceğinin ifade edildiği dikkat çekmektedir.
- (38) Ayrıca,
- Superonline tarafından; Türk Telekom'a TNAP'a katılması noktasında yazılı bir davette bulunulduğu ancak Türk Telekom tarafından bu davete herhangi bir cevap verilmediği,
 - Vodafone Net tarafından; BTK ve Türk Telekom nezdinde bu konu çeşitli zamanlarda servis sağlayıcılar tarafından gündeme getirildiği,
 - D-Smart tarafından; konuyla ilişkili toplantılarda Türk Telekom'a bu yöndeki talep iletirse de, yurtiçinde peering yapılmayacağı hususunun Türk Telekom tarafından defalarca ifade edildiği,
 - TurkNet tarafından; kendilerince Türk Telekom'a bu konuda yapılan müteaddit girişimlerin hiçbirisinden netice alınmadığı, geçmişte peering yapmayı reddeden

³ Türk Telekom'un veri aktarımı alanında faaliyet gösteren bir iştirakidir.

Türk Telekom için BTK nezdinde uzlaştırma talep ettikleri, ancak BTK'nın peering'i arabağlantı olarak değerlendirmedeği ve arabağlantılar için mevzuatta ve kanunda yer alan uzlaştırma sürecini çalıştırmadığı,

- Grid Telekom tarafından; Türk Telekom ve TTNET'in ayrı ayrı TNAP'a davet edildiği, ancak bu kurumların kendilerini TNAP yapısının dışında tuttukları,
- Türk Telekom tarafından ise;
 - Türk Telekom'a ilişkin olarak; TNAP platformunun 14.02.2011 sayılı yazısı ile "Peering (Trafik Değişim) Çerçeve Sözleşmesi"nin imzalandığı, ilgili resmi kurumlara anılan sözleşme ile ilgili gerekli başvuruların yapılacağı, bahse konu altyapının daha etkin kullanımı için şirketlerinin de katılımının istendiği, 15.01.2011 tarihine kadar yazılı bildirim yapılması halinde, şirketlerinin sözleşmeye taraf olması için gerekli her türlü bilgi ve belgenin kendileri tarafından sağlanacağına şirketlerine bildirildiği, anılan platformun söz konusu yazısına ilişkin olarak herhangi bir yazılı bildirimde bulunulmadığı,
 - TTNET bakımından ise; TNAP olarak adlandırılan yapıya TTNET'in de katılımı yönünde diğer İSS'lerden 14.12.2010 tarihli davet mektubu alındığı, konunun gerek teknik gerekse mali açıdan değerlendirildiği, TTNET'in TNAP yapısına katılımının şebeke mimarisinden kaynaklanan zorluklar nedeniyle maliyeti artıracağına tespit edildiği ve katılmama kararının alındığı

ifade edilmiştir.

- (39) Mevcut durum itibariyle, diğer İSS'ler tarafından peering yapmaya davet edilen Türk Telekom'un bundan imtina ettiği sonucuna varılmıştır.

1.6.3.2. Yurtiçinde gerçekleşen trafiğin büyüklüğü

- (40) Şikâyet konusu iddiaların yurtiçi veri transferine ilişkin olmasından ötürü, inceleme sırasında teşebbüslerden şebekelerinde oluşan trafiğin yurt içi ve yurt dışı yönüne (upload ve download için ayrı ayrı olacak şekilde) dağılımı talep edilmiştir. Teşebbüslerden alınan bilgiler⁴ genel itibariyle toplam internet trafiğinin %(.....) oranında yurt dışı, %(.....) yurt içi kaynaklı olduğu yönündedir. Bununla birlikte cevabi yazılarda, bahse konu oranların veri merkezleri ve kurumsal internet kullanıcıları açısından farklılık sergileyebileceği ifade edilmektedir. Bu nitelikteki aboneler açısından yurt içi trafiğin yurt dışı trafiğine göre ağırlık kazandığı (%(.....) ile %(.....)) değerlendirmesi yapılmaktadır.
- (41) Bu çerçevede, şikâyet konusu iddiaların tüm internet trafiği genelinde olmadığı, toplam internet trafiğinin bireysel kullanıcılar açısından %(.....), kurumsal kullanıcılar açısından %(.....) civarında bir kısmıyla sınırlı olduğu kanısına varılmıştır.

1.6.3.3. Mevcut durumda yurtiçi trafiğin Türk Telekom üzerinden aktarılması dışında başka alternatifler olup olmadığı ve bu alternatif yöntemlerin ne ölçüde ikame teşkil ettiği

- (42) İnceleme sırasında, yurt içi trafiğin Türk Telekom şebekesi aracılığıyla Türk Telekom'un toptan tarifeleri üzerinden satın alınan hizmet kapsamında yönlendiriliş şekline herhangi bir alternatif olup olmadığı hususu da değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede,
- İSS'lerin mevcut durumda yurt içi trafiği nasıl yönlendirmeyi tercih ettikleri,
 - Yurt içi trafiğin yurt dışı üzerinden aktarılması gibi bir alternatif önünde teknik bir imkânsızlık olup olmadığı,

⁴ Bazı teşebbüsler bu ayrımı yapacak teknik altyapılarının olmadığını veya verilen sürenin yeterli olmadığını ifade ederek bu soruya yanıt vermemişlerdir.

- Maliyet, kalite gibi unsurlar dikkate alındığında böyle bir uygulamanın peering uygulamasına ne derece bir ikame olarak değerlendirilebileceği

gibi hususlara ilişkin olarak gerek İSS'lerin gerekse Türk Telekom'un görüşleri alınmıştır.

- (43) Bu kapsamda İSS'lerden gelen cevaplar incelendiğinde; bilgi talebinde bulunulan tüm İSS'lerin, yurt içi trafiğin yönlendirilmesinde Türk Telekom'dan hizmet aldıklarını, bu hizmetin de genellikle toptan seviyede sunulan metro ethernet internet hizmeti olduğunu belirttikleri dikkat çekmektedir.
- (44) Benzer şekilde teşebbüslere yurt içi internet trafiğinin yurt dışından dolanılarak yönetilmesi önünde herhangi bir teknik imkânsızlık olup olmadığı konusunda yöneltilen soruya cevaben teşebbüslerin tamamının, herhangi bir teknik imkânsızlık bulunmadığı cevabını verdikleri ifade edilmelidir.
- (45) Bununla birlikte, yurt içinde gerçekleşen trafiğin aktarılması noktasında; Türk Telekom gibi bir sağlayıcı ile anlaşma yapılması veya trafiğin yurt dışından dolandırılması yöntemlerinin arasındaki ikame imkânı açısından değerlendirmelerin, kalite anlamında bazı sıkıntılar yaşanabileceği yönünde olduğu belirtilmelidir.
- (46) Dosya mevcudunda yer alan görüşlerden İSS'lerin, yurt içinde gerçekleşen trafiğin aktarılması noktasında; trafiğin yurt dışından dolandırılması yönteminin yurt içi trafiğinin Türk Telekom gibi bir sağlayıcı ile anlaşma yapılarak internete çıkarma yöntemine özellikle kalite açısından alternatif teşkil etmediği konusunda fikir birliği içinde oldukları anlaşılmaktadır. Ancak Türk Telekom ise bu yöntemlerin birbirine alternatif olduğu yönünde bir değerlendirme yapmaktadır. Bu bakımdan, esas itibarıyla yurt içi trafiğin yurt dışından dolaştırılması halinde;
- Uçtan uca sürelerin uzayabileceği, bu durumun BTK'nın internet servis sağlayıcılarının uymasını yükümlü tuttuğu Elektronik Haberleşme Sektöründe Hizmet Kalitesi Yönetmeliği'nde geçen veri transfer hızının tutturulamaması sonucunu doğurabileceği,
 - Video gibi görsel içerik barındıran web siteleri ile borsa verileri, interaktif uygulamalar içeren bilgisayar oyunları gibi uygulamalar açısından gecikmenin bir hizmet kalitesi problemine dönüşebileceği,
 - Oluşacak olası teknik sorun riskinin arttığı, teknik sorunlar yaşanması halinde bu sorunların çözümünün karmaşıklaşacağı,
 - Türk Telekom'un yönlendirme ve kapasite tahsis esaslarının hizmet kalitesi açısından büyük önem taşıyacağı ve Türk Telekom'un bu yöndeki uygulamasının ne olacağı konusunun belirsiz olduğu

hususlarının vurgulandığı dikkat çekmektedir.

- (47) Yurt içi internet trafiğinin yönlendirilmesi açısından, Türk Telekom'un altyapısı haricinde diğer alternatiflerin varlığı ile bu alternatiflerin altyapıya ne ölçüde ikame ettiğinin tahlil edilebilmesi hususunun açıklığa kavuşturulması açısından tarafların (bir bütün olarak İSS'ler ile Türk Telekom) birbirleriyle örtüşmeyen görüşleri de dikkate alındığında, sektörel düzenleyicinin konuya ilişkin değerlendirmeleri önem kazanmaktadır.
- (48) Yürütülen önaraştırma sürecini başlatan, BTK tarafından Kurumumuza gönderilen yazıda;
- İnternetin küresel çaptaki hiyerarşik şebeke yapısı göz önüne alındığında, karşılıklı trafik değişimi amaçlı olarak talep edilen Trafik Denkliği (peering)'nin teknik ve ticari anlamda alternatiflerinin bulunması,

- Türk Telekom ile yapılması talep edilen Trafik Denklığı'nin, (diğer İSS) kullanıcılarına internet erişim hizmeti sunabilmesi için zorunlu unsura erişim niteliğinde bir unsur olmadığının değerlendirilmesi

hususlarının belirtildiği görülmektedir. Ayrıca önaraştırma sırasında BTK'dan;

- Kararlarda ifade edilen teknik ve ticari olası alternatiflerin ne olduğu,
- İnternet erişim hız/kalitesi, İSS'ler açısından maliyeti ile kesintisiz, sürekli ve güvenilir erişim imkânı sağlaması gibi unsurlar bir arada değerlendirildiğinde, İSS'ler arası trafiğin yönetilmesine dair söz konusu diğer yöntemlerin, trafik denklığıne, teorik bir alternatif mi, ekonomik ve teknik anlamda ciddi bir ikâme olarak mı değerlendirilmesi gerektiği

hususlarında bilgi talep edilmiş, ancak herhangi bir cevabi yazı önaraştırma süresince Kuruma intikal etmemiştir. Bununla birlikte, içtihadı dikkate alındığında sektörel düzenleyici konumundaki BTK'nın istikrarlı bir şekilde "ticari alternatif" olduğu değerlendirmesinde bulunduğu dikkat çekmektedir. BTK tarafından, içtihadta vurgulanan diğer bir husus, benzer bir düzenlemeye yurt dışında rastlanmamış olmasıdır.

- (49) Mevcut bilgi ve belgeler ışığında; sektörel düzenleyici tarafından yapılmış, Türk Telekom altyapısına "ticari alternatif" bulunduğu tespitinin aksini gösterir herhangi bir bulguya rastlanmamıştır.

1.6.3.4. Türk Telekom'un bu yaklaşımının olası somut etkileri

- (50) Bahse konu uygulamaların diğer İSS'lerin faaliyetleri üzerindeki zorlaştırmacı etkisini ve son kullanıcılar üzerindeki olası etkilerini değerlendirebilmek amacıyla İSS'lerden;
- Türk Telekom'a 2010 ve 2011 yıllarında ve 2012 yılının ilk altı ayında metro ethernet internet bedeli olarak ödenen toplam tutarın internet maliyetleri içindeki payı (satılan internet hizmeti maliyeti),
 - Türk Telekom'un peering yaklaşımının değişmesi halinde, son kullanıcının katlandığı internet bedelinde oluşacak tahmini yüzdesel değişiklik ve bunun dışında olası faydalar

hususlarına ilişkin tespit, tahmin ve değerlendirmeleri talep edilmiştir.

- (51) Millenicom %(.....), TurkNet %(.....), Superonline %(.....), Vodafone ve Grid Telekom %(.....) aralıklarında bir orana işaret etmekle birlikte, diğer İSS'lerin nispi olarak mukayase edilebilir değerler sunmadığının görülmesi nedeniyle bahse konu harcama kaleminin mutlak büyüklüğü belirlenmeye çalışılmıştır.
- (52) Teşebbüslerin şikâyet konusu maliyet kalemi kapsamında yapılan harcamaları aşağıda yer almaktadır:
- Grid Telekom tarafından yıllık bazda (.....) TL'lik,
 - Vodafone Net tarafından aylık bazda (.....) TL, yıllık bazda (.....) TL'lik,
 - TurkNet tarafından yıllık bazda (.....) TL'lik

bir büyüklük belirtilmektedir. Doğan, Superonline ve Millenicom tarafından ise herhangi bir maliyet sunulamamıştır. Bununla birlikte Türk Telekom tarafından sunulan bilgide, bu teşebbüslerin kullandığı devrelerin dökümü yer almaktadır. Bu döküm üzerinden mevcut tarifeler bağlamında bir değerlendirme yapıldığında;

- Doğan açısından yıllık bazda (.....) TL'lik,
- Millenicom açısından yıllık bazda (.....) TL'lik
- Superonline açısından yıllık bazda (.....) TL'lik

harcama kalemleri ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, bahse konu bedellerin Türk Telekom'a verilecek taahhütler aracılığıyla %40'a varan oranlarda düşürülmesinin mümkün olabildiği görülmüştür.

- (53) Mevcut bilgiler itibariyle bahse konu harcama kalemlerinin teşebbüsleri dışlayıcı bir etki doğuracak büyüklükler olarak değerlendirilmesinin güç olduğu anlaşılmıştır.
- (54) Türk Telekom'un peering yaklaşımının değişmesi halinde son kullanıcının bundan ne kadar faydalanacağı konusuna dair olarak ise;
- Millenicom'un, %(.....) civarında bir maliyet düşüşü olabileceği,
 - Vodafone Net'in, Türk Telekom'un peering yaklaşımını değiştirmesi halinde internet maliyetlerinin ciddi oranda düşeceği,
 - Superonline'in, toptan seviyede yaklaşık %(.....) oranında indirim olması halinde son kullanıcının ödeyeceği bedeller bakımından (.....) TL arasında değişen seviyelerde indirim olabileceği,
 - D-Smart'ın, veri merkezi tarafında %(.....)'lik bir iyileşme olabileceği,
 - TurkNet'in, yurt içi trafiğin operatörler arasında ücretsiz olarak paylaşılması durumunda son kullanıcının katlanacağı internet bedelinin bireysel kullanıcılar için %(.....), veri merkezi müşterileri için ise %(.....) azalacağı

görüşlerinde oldukları anlaşılmıştır.

- (55) İSS'ler tarafından bireysel ve kurumsal kullanıcı tarifelerinde ciddi oranlarda indirim olacağı tahminlerinde bulunduğu anlaşılrsa da bu oranlara ilişkin net bir çalışma ve gerekçelendirme sunulmadığı görülmüştür. Ayrıca İSS'lerin fiyat harici temel olası faydalar olarak; yurt dışında yerleşik veri merkezlerinin yurtiçine taşınması, ülke kaynaklarının etkin kullanımı ve elektronik haberleşme sektöründe gelişme ve kalite artışı hususlarını belirttiği de anlaşılmıştır.
- (56) Mevcut bilgi ve belgeler itibariyle, diğer İSS'lerin konuya ilişkin ifadeleri, Türk Telekom'un beyanları ve yerinde incelemede elde edilen belgeler bakımından Türk Telekom'un peering yapmayı reddettiği yönünde bir kanı ortaya çıkmakla birlikte;
- Şikâyet konusu eylemin sadece yurt içinde başlayan ve sonlanan trafiğe ilişkin bir husus olması,
 - Diğer İSS'lerin Türk Telekom altyapısına ikame teşkil edebilecek herhangi bir alternatifin olmadığını belirtmelerine rağmen, sektörel düzenleyici konumundaki BTK'nın içtihadında Türk Telekom altyapısına ticari alternatiflerin bulunduğunu ve şikâyet konusuna dair herhangi bir müdahale örneğine yurt dışında rastlanmamış olduğunu belirtmesi,
 - Türk Telekom'un uygulamasının İSS'lerin maliyetlerini arttırdığının kabul edilmesi halinde dahi yaşanacak olan bu artışın, İSS'ler açısından dışlayıcı bir etki doğuracak ölçüde olduğu yönünde bir bulgunun bulunmaması,
 - Şikâyete konu uygulamanın sonlandırılması halinde bir takım teorik faydaların elde edileceği öne sürülmekle birlikte, faydaların büyüklüğü ile faydalar ve uygulama arasında diğer İSS'ler tarafından ikna edici herhangi bir nedenselliğin ortaya konulamamış olması

unsurlarından hareketle, Kanun'un 6. maddesinin ihlal edilmediği sonucuna varılmıştır.

J. SONUÇ

12-53/1480-509

- (57) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikâyetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

Başkan
Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI

İkinci Başkan
Prof. Dr. Metin TOPRAK

Doç. Dr. Mustafa ATEŞ

İsmail Hakkı KARAKELLE

Dr. Murat ÇETİNKAYA

Reşit GÜRPINAR