

T.C.

Tarih : 01.11.2016

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU BAŞKANLIĞI

Sayı : 16-023

Konu : Sanal Ayrıştırılmış Yerel Erişim (SAYE) Hizmeti

İlgi (a) : Ankara 10. İdare Mahkemesinin 2015/107 E. sayılı dosyasında verilen 30.02.2016 tarihli karar

İlgi (b) : 07.09.2016 tarih ve 16647833-640-E.57089 sayılı Kurul yazısı

A. SAYE Süreci ve Başvuru Konusu

1. Sanal Ayrıştırılmış Erişim (SAYE) hizmetine ilişkin düzenleme çalışmaları Fiziksel Şebeke Altyapısına Erişim Pazarı kapsamında 12.04.2013 tarih ve 2013/DK-SRD/188 sayılı Kurul Kararı ile başlatılmış olup anılan Kurul Kararında, Etkin Piyasa Gücüne (EPG) sahip işletmeciler Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) tarafından yapılacak SAYE hizmetine ilişkin çalışmanın 2013 yılı sonuna kadar Kurumunuza sunulmasına hükmedilmiştir. Ancak bu karara rağmen, 22.05.2014 tarih ve 2014/DK-SRD/261 sayılı Kurul Kararı ile SAYE yükümlülüğü, 1.12.2013 tarihli ve 2013/DK-ETD/634 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan IP Seviyesinde Veri Akış Erişimi (IP VAE) hizmetine yönelik "port ücreti" ve santral ile trafik teslim noktası arasında abonelerin trafiğinin taşınmasına ilişkin "transmisyon ücreti" temelli yeni tarife uygulamalarının gözlemlenmesinin

ardından değerlendirilmeye bırakılmış, SAYE yükümlülüğü belirsiz bir geleceğe ötelenmiştir.

2. Bu uygulamanın sektör ve işletmeciler açısından yaratacağı olumsuzluklar nedeniyle Kurumunuza başvuru yapılmışsa da, cevap alınamaması nedeniyle Ankara 10. İdare Mahkemesi'nin 2015/107 E. sayılı dosyasında iptal davası açılmıştır.
3. Mahkeme tarafından yapılan yargılama sonucunda verilen 30.03.2016 tarih ve 2016/917 K. sayılı karar ile İdareniz işlemi yetki yönünden hukuka aykırı bulunarak iptal edilmiştir.
4. Söz konusu Mahkeme Kararının ardından İlgili (b)'de kayıtlı yazı ile Ankara 10. İdare Mahkemesi kararının "ifasına" yönelik alınan 01.09.2016 tarih ve 2016/DK-SRD/386 sayılı Kurul kararı ekinde yer alan "görüş" tarafımıza iletilmiştir.
5. Buna göre, Mahkeme iptal kararını uygulamak amacıyla yukarıda bahsi geçen "görüş"ün Kurul kararı haline getirilerek tarafımıza sunulduğu görülmektedir. Anılan görüşte, farklı bir ifade olmaksızın, *"VAE tarife yapısının da perakende pazarda SAYE hizmetine benzer ya da mukayese edilebilir nitelikte olumlu etkiler doğurabileceğinden hareketle, VAE hizmetine yönelik değişikliğin neticesinin beklenmesi ve etkilerinin incelenmesinin yerinde olacağı değerlendirilmiştir"* denilerek,

- Yeni VAE tarife yapısının uygulanmasına ve sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerin Kurumunuza sunulmasının önem arz ettiği,
- Pazar analizleri ve diğer düzenlemeler çerçevesinde çalışmaların yürütüldüğü, Port+Transmisyon VAE modelinin etkilerinin görülmesinden sonra konuya ilişkin gerekli işlemlerin tesis edilebileceğinin değerlendirildiği

belirtilmektedir. Dava konusu karar ve uygulama ile ertelemeye gerekçe gösterilen Kurul kararının üzerinden iki yılı aşkın bir süre geçmiş olması gözetilerek, başvurumuzun incelenmeksizin reddi anlamına gelen cevap kapsamında, değerlendirme yapmaya yeterli verilerin bulunduğu da düşünülerek işbu başvuru Kurum'a sunulmaktadır.

B. Değerlendirme ve Karar İçin Gerekli ve Yeterli Verinin Bulunduğu Gözetilerek Karar Verilmesi Zorunluluğu

6. Kurul kararı ekinde yer alan "görüş" ile SAYE konusunda karar vermek için yeni VAE tarifelerinin etkilerinin gözleneceği, belirtilmektedir. Buna karşın; 1.12.2013 tarihli ve

2013/DK-ETD/634 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan IP Seviyesinde Veri Akış Erişimi (IP VAE) hizmetine yönelik “port ücreti” ve santral ile trafik teslim noktası arasında abonelerin trafiğinin taşınmasına ilişkin “transmisyon ücreti” temelli yeni tarife uygulamaları ile ilgili olarak alınan 28.06.2016 tarih ve 2016/DK_ETD/327 sayılı Kurul Kararı’nda;

“..Kurumumuzca port ve transmisyon temelli ücretlerin genişbant internet piyasasına etkilerinin gözlemlenmesinden sonra değerlendirilmesine karar verilmiştir. Mevcut durum itibariyle, 2014 yılı Ekim ayında yürürlüğe giren port ve transmisyon temelinde ücretlendirme modelinin uygulanmasında yaşanan tecrübeler, model kapsamında ücretlendirmeye esas transmisyon trafiği miktarında gerçekleşen artışlar, modelin pazara olan etkileri, modeli kullanmaya başlayan İSS sayısı, Türk Telekom ve İSS’ler tarafından konuyla ilgili Kurumumuza sunulan bilgi, görüş ve değerlendirmeler göz önünde bulundurularak Kurumumuzca kapsamlı bir çalışma yürütülmüştür..”

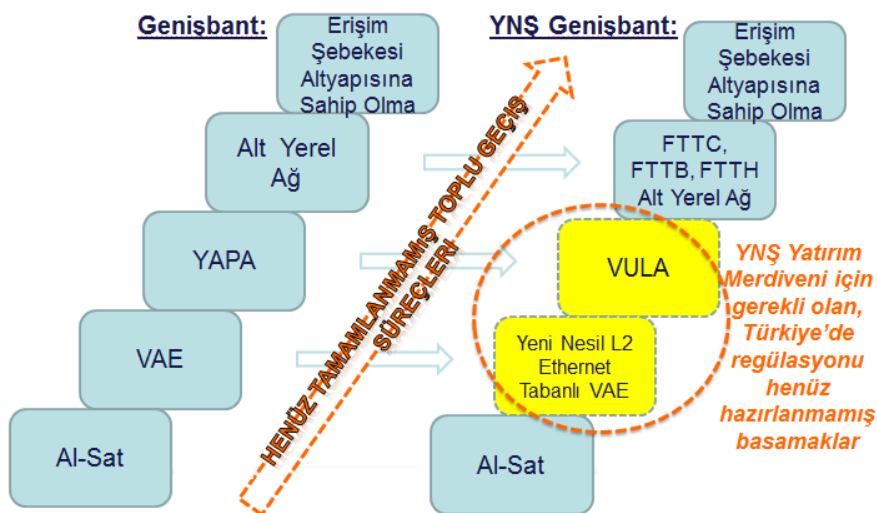
denilerek, 01.07.2016 tarihinden geçerli olmak üzere yeni hükümler kabul edilmiştir.

7. Burada önemli olan husus, BTK tarafından gözlemlenmesine karar verilen VAE tarifesi ile ilgili, Kurum’un bizzat kendi ifadesi ile “kapsamlı bir çalışma” yürütülmüş ve hükümler getirilmiştir. Yani, BTK tarifeleri belli bir ölçüde gözlemiş ve bir sonuca varmış görünmektedir. Dolayısıyla, iki yılı aşkın bir süre değerlendirme için yeterli bir süre olduğu ve Kurum tarafından bu konuda bir çalışma da yapıldığı gözetildiğinde, ortada beklenmesi gereken bir durum olmadığı, Kurum’un, talep üzerine SAYE konusunda belirleyici bir karar vermesi gerektiği, kanımızca açıktır. Bu nedenle 01.09.2016 tarihli Kurul kararı ekindeki “görüş”e katılmak mümkün görünmemiştir.

C. SAYE hizmetinin düzenlenmesi, Yeni Nesil Şebekelere (YNS) geçiş ile birlikte, etkin ve sürdürülebilir bir rekabet ortamı yaratılabilmesi için mutlak bir zorunluluktur.

8. İktisadi ve teknolojik gerçekler doğrultusunda “Yatırım Merdiveni” yaklaşımı ile hizmet esaslı rekabet ortamından, altyapı esaslı rekabet ortamına geçişi sağlayacak uzun dönemli stratejilerle elektronik haberleşme sektöründe etkin ve sürdürülebilir rekabet ortamının tesisi mümkün olabilmektedir. Altyapı esaslı rekabetin basamaklarından birisi de son kullanıcıya erişebilmekten geçmekte olup, bu kapsamda 19 Milyon haneden oluşan erişim şebekesinin rekabete açılması bir zorunluluktur.

9. AB ülkelerinde yaşanan sürece baktığımızda **erişim şebekesinin rekabete açılmasıyla, alternatif işletmecilerin, hizmet ve kalite farklılaştırmasına imkân veren Yerel Ağın Paylaşımına Açılması (YAPA) yöntemine 2003-2007 yıllarında geçiş yapıldığı** ve kısa sürede YAPA abonelerinin tüm aboneler içindeki oranının %80'lere ulaştığını görmekteyiz.
10. Ülkemizde de YAPA'ya ilişkin düzenlemenin 2005 yılında yapılmasının ardından, yüksek bağlantı ve aylık kullanım ücretleri içeren ve sadece 3 santral ile sınırlandırılmış ilk haliyle, "Türk Telekom Referans Yerel Ağa Ayrıştırılmış Erişim Teklifi" 2006 tarihinde yayımlanmıştır. 2009, 2010 ve 2011 yıllarında yapılan değişikliklerle YAPA'ya açık santral sayısı 779'a çıkartılmış ve böylelikle PSTN abonelerinin %71'ine, xDSL abonelerinin de %81'ine YAPA modeliyle hizmet sunulmasının mümkün hale gelmesi hedeflenmiştir. Ancak **Haziran 2016 itibarıyla YAPA abone sayısı sadece 6.813'dür.**
11. YAPA'ya yatırımı teşvik edecek düzenlemeler henüz tamamlanma sürecindeyken, klasik yatırım merdiveni yaklaşımını alt üst eden YNŞ'ler sektörde yerini almıştır. YNŞ'leri yatırım merdiveni yaklaşımına entegre etmeksizin, yatırımları teşvik etmek ve sürdürülebilir rekabet ortamı yaratmak mümkün olmayacağından, düzenleyici otoritelerce klasik yatırım merdiveninde YNŞ'ye karşılık gelen basamaklar tanımlanmıştır. Aşağıda yer alan şekilden de görüleceği üzere YAPA'ya denk gelen basamak SAYE olup, birçok AB ülkesinde de uygulanmaya başlanmıştır.



12. Özetle **SAYE, YAPA basamağının YNŞ'lerdeki karşılığıdır.** YNŞ'lere geçiş ile birlikte YAPA ve SAYE bir bütün olarak düzenlenmesi gerekir ki, son kullanıcıya erişilebilmesi mümkün olabilsin.
13. Ülkemizde yerleşik işletmeci Türk Telekom, YNŞ yatırımlarını 2008 yılında FTTC (Fiber To The Curb) olarak adlandırabileceğimiz saha dolabına kadar fiber ile başlatmıştır. Ardından, beş yıl boyunca veya fiber internet abonelerinin sabit genişbant aboneleri içindeki oranının %25 mertebesine ulaşana kadar Eve/Binaya (FTTH/FTTB) kadar fiber erişim hizmetlerinin Pazar analizi sürecine dahil edilmemesine ilişkin 03.10.2011 tarih ve 2011/DK/-10/511 sayılı Kurul Kararı ile FTTH/FTTB olarak YNŞ yatırımlarını çeşitlendirmiştir.
14. Üstelik Türk Telekom söz konusu muafiyet kararını, mevcut boru ve kanallarda var olan bakırın fiber ile değiştirilmesine dayanak olarak kullanmıştır ki; bu nedenle YAPA modeline geçirilebilecek müşteri sayısı her geçen gün hızla azalmıştır.
15. Bugün itibarıyla Türk Telekom santrallerindeki erişim hatlarının %50'den fazlasının fiber dönüşümü tamamlanmış durumdadır ve bu oranlar giderek artan bir eğilim ile hızla büyümektedir. Hatta İstanbul, Ankara, İzmir gibi gelişmişlik oranı yüksek illerdeki santrallerde bakır devrelerden çalışan abone sayısı yok denecek kadar azdır. Türk Telekom tarafından hazırlanan yatırımcı sunumları kapsamında, 2016 yılı 2. Çeyrek verilerine göre 81 ilde ki Türk Telekom Fiber hane kapsamının 12,8 Milyon olduğu belirtilmektedir.
16. Beş (5) yıl boyunca veya fiber internet abonelerinin sabit genişbant aboneleri içindeki oranı %25 mertebesine ulaşana kadar fibere erişim hizmetlerinin (Eve/Binaya kadar fiber) pazar analizi sürecine dâhil edilmemesine ilişkin 03.10.2011 Tarih ve 2011/DK-10/511 Sayılı Kurul Kararı ile tanınan muafiyet süresi de 03.10.2016'da dolmuştur. Söz konusu muafiyet kararı her ne kadar özellikle yerleşik işletmeciyi fiber genişbant erişim altyapısına yatırım yapmaya teşvik etmeyi hedeflese de, bu karar neticesinde, finansal durum ve ölçek nedeniyle gerekli yatırımı tümüyle kendisi yapamayacak durumda olan alternatif işletmecilerin, bahsi geçen süre boyunca, fiber genişbant erişim hizmetleri pazarına girebilmeleri neredeyse imkânsız bir hale gelmiş, sektöre yeni işletmecilerin girişini ve sektörde alternatif işletmecilerin Türk Telekom ile rekabet etmesini güçleştirmiştir. Anılan karar neticesinde, uzun dönemde alternatif işletmecilerin yatırım merdiveninde yükselerek kendi şebeke altyapılarını

geliştirmeleri ve fiber genişbant erişim hizmetleri pazarında altyapıya dayalı rekabetin oluşması gecikmektedir. Bu durum fiber muafiyet kararının amacının yerine getirilemediği anlamını taşımaktadır. Tüm bu nedenlerle, bahse konu muafiyetin yeni bir karar ile uzatılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

17. Diğer taraftan alt yerel ağa erişim, işletmecilere bir alternatif gibi sunulsa da, FTTC gibi karma mimarilerde, işletmecilerin doğrudan alt yerel ağa erişimleri de kısa vadede ve pratikte mümkün değildir. Türk Telekom sokak kabinet lokasyonlarını paylaşmadığı gibi, alternatif işletmecilerin düşük ölçekleri, alt yerel ağa ulaşmalarını finansal açıdan mümkün kılmamaktadır. Mevcut düzenlemeler açısından konuyu irdelediğimizde de; “Alt Yerel Ağa Ayrıştırılmış Erişim”e ilişkin usul, esas ve ücretin tanımlanmadığını, hizmet servis seviyesi taahhüdünün belirlenmediğini, yer, elektrik, soğutma vs. hizmetlerinin saha dolaplarında nasıl sağlanacağına belirsiz olduğunu görmekteyiz.

18. Yukarıda yer alan tespitler doğrultusunda YAPA modeli gerek düzenleme kapsamında olan FTTC ve gerekse de muafiyet kapsamında gerçekleştirilmiş olan FTTH/FTTB yatırımları nedeniyle işlevsiz hale gelmiştir. “Fiziksel Şebeke Altyapısına Erişim Pazarı”nda yer alan YAPA’nın YNS’lerdeki eşleniği olan SAYE’nin düzenlenmesi bir zorunluluktur.

19. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun 2013 yılında kamuoyu görüşüne açtığı Fiziksel Şebeke Altyapısına Erişim Pazarı-Sanal Ayrıştırılmış Yerel Erişim Yükümlülüğü dokümanında da aynı görüş ve değerlendirmeler çerçevesinde,

- Fiziksel Şebeke Altyapısına Erişim Pazarındaki rekabet sorunlarının aşılması,
- İşletmeciler tarafından çeşitli nedenlerle tercih edilmeyen fiziksel yerel ağa ayrıştırılmış erişim (YAPA) yöntemlerinin canlandırılması,
- İşletmecilerin kendi şebekelerini kurabilmeleri,
- İlgili pazarda EPG’ ye sahip işletmeciden görece bağımsız olarak kendi paket ve ürünlerini geliştirerek son kullanıcılara hizmet sunmalarının sağlanması,
- Nihayetinde de uzun vadede tüketici refahını artıracak çeşitli ve yenilikçi hizmetlerin çoğaltılması

hedeflerine ulaşabilmek için, SAYE hizmetinin düzenlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

20. SAYE’nin düzenlenmesi ile yatırım merdiveninin üst basamaklarında hizmet sunmak isteyen alternatif işletmecilerin trafiğe duyarlı olmayan erişim şebekesine yatırım

yapması yerine, YAPA ve SAYE ile erişim şebekesinin alternatif işletmecilerin kullanımına açılması ülkemiz kaynaklarının da etkin kullanımını sağlayacaktır.

D. Port + transmisyon temelli ücretlendirmeye dayalı VAE modelinin, etkin ve sürdürülebilir bir rekabet ortamının tesisine katkı sağlayamadığı aşikârdır

21. SAYE Yükümlülüğü, Fiziksel Şebeke Altyapısına Erişim Pazarı'na ait bir yükümlülük olup, gözlemleneceği belirtilen Port + transmisyon temelli ücretlendirmeye dayalı VAE modeli tamamen farklı bir Pazar olan Veri Akış Erişimini İçeren Toptan Genişbant Pazarı'na ilişkindir.

Port + transmisyon temelli ücretlendirmeye dayalı VAE modeli, VAE hizmetinin ücretlendirmesinin paket esaslı tarifeden daha farklı olarak, “devre başına port ücreti” ve “transmisyon ücreti” olarak ayrıştırılmasından ibarettir.

22. Oysa SAYE, YNŞ'ler ile birlikte hayatımıza giren teknolojik bir yeniliktir. Yeni Nesil Şebekelere göre gelişen yatırım merdivenindeki YAPA basamağının karşılığıdır. Fiziksel Şebeke Altyapısına Erişim Pazarı'nda yer alan SAYE ile işletmeciler abonelere en yakın noktaya kadar şebekelerini genişletebilme yetkinliğine sahip olabilmektedirler. SAYE ile işletmecilerin yatırım yaparak, kendi altyapılarını kurabilmeleri ve bu sayede tüketicilere farklı, kaliteli ve makul fiyatlarla hizmet sunabilmeleri mümkün olabilmektedir.

23. SAYE ve port + transmisyon temelli VAE hizmetleri birbirlerinin ikamesi niteliğinde olmayıp, aksine her ikisinin de eş zamanlı olarak desteklenmesi gerekmektedir.

Böylece operatörler hem ayrıştırılmış hizmet olarak ürünlerinde farklılaşmaya gidebilecek hem de YNŞ'lerin bu kadar yoğun kullanıldığı bir sektörde yatırımlarını gerçekleştirebileceklerdir.

24. Ayrıca, Port + transmisyon temelli ücretlendirmeye dayalı VAE modeli işletmeciler tarafından tercih edilmemiştir. 2012 yılı başından beri düzenlemeye konu modele, aradan geçen yaklaşık 5 yıllık sürede geçiş yapabilen işletmeci sayısı sadece dört olup yukarıda alıntılanan 28.06.2016 tarihli BTK kararı ile 01.10.2016 tarihine kadar “zorunlu” olarak bu tarife modeline geçiş öngörüldüğü için pek çok işletmeci zorunlu olarak geçiş yapmak zorunda kalmıştır.

25. Söz konusu modelin düzenleme sürecini de dikkatlerinize sunmak isteriz;

- Türk Telekom, 29.02.2012 tarih ve 2012/DK-07/94 sayılı Kurul Kararı ile “[...] xDSL Veri Akış Erişimi hizmetleri için, VAE devresinin erişim kısmı ile cihaz, enerji vs. ilgili

santral giderlerini de kapsayan devre başına “port (erişim)” ücreti ve santral ile trafik teslim noktası arasında abonelerin VAE trafiğinin taşınmasına ilişkin “Kbit/sn başına transmisyon ücreti”ni ayrıştırmış şekilde içeren ücretlendirme yapısının oluşturulmasına ilişkin tarife çalışmasını” ve “[...] tarife yapısında yapılacak değişik nedeniyle Referans IP Seviyesinde Veri Akış Erişimi Teklifi kapsamında yapılması gereken değişikliklere ilişkin revizyon teklifini” 31.08.2012 tarihine kadar Kurumunuza sunmakla yükümlü kılınmıştır.

- 11.12.2013 tarih ve 2013/DK-ETD/634 sayılı Kurul Kararı ile transmisyon ücreti 53 TL/Mbps olarak onaylanmış ve Türk Telekom’un gerekli çalışmaları 30.04.2014 tarihine kadar tamamlaması kararlaştırılmıştır.
 - 08.04.2014 tarih ve 2014/DK-ETD/200 sayılı Kurul Kararı ile de Türk Telekom’a 31.08.2014 tarihine kadar ek süre verilmesine hükmedilmiştir.
 - 22.12.2014 tarih ve 2014/DK-ETD/659 sayılı Kurul Kararı ile paket esaslı VAE uygulamasının 2015 yılı sonuna kadar yürürlükte kalmasına karar verilmiştir.
 - 27.01.2015 tarih ve 2015/DK-ETD/45 sayılı Kurul Kararı ile de Port + Transmisyon ücretlerinin güncellenmesi belirsiz bir tarihe ötelenmiş olup, 1.3.2015 - 31.8.2015 tarihleri arasında transmisyon ücreti Mbit/sn başına 49 TL olarak uygulanmıştır. Daha sonra kampanya süresi uzatılarak 01.09.2015-29.02.2016 tarihleri arasında da 49 TL transmisyon ücreti uygulanmaya devam edilmiştir.
 - 29.12.2015 tarih ve 2015/DK-ETD/552 sayılı Karar ile İSS’lere Port +Transmisyon modeline geçiş için 30.06.2016 tarihine kadar süre verilmesine ve 30.06.2016 tarihini geçmemek kaydıyla, geçiş işlemleri tamamlanana kadar Referans Teklifinde yer alan tarife paketi bazlı mevcut ücretlendirme modeline ilişkin hükümlerinin uygulamada kalmasına karar verilmiştir.
 - 28.06.2016 tarih ve 2016/DK-ETD/327 sayılı Kurul Kararı ile 01.07.2016 tarihinden itibaren geçerli olmak ADSL port ücreti 8,59 TL (Yalın 14,62 TL), transmisyon ücreti ise 38 TL olarak belirlenmiş, İSS’lerin geçiş işlemlerini tamamlayabilmelerini teminen 01.10.2016 tarihine kadar süre verilmesi kararlaştırılmıştır.
- 26.** Görüleceği üzere, 2013 yılında gözlemlenme kararı alınan port + transmisyon temelli VAE tarifelerinin sektörde kısmen uygulanabilir bir model haline gelmesi bile uzun zaman almış, bu haliyle bile aralarında Türk Telekom grup şirketi olan TTNET’in de bulunduğu pek çok işletmeci, zorunlu tutulana kadar modele geçiş yapmamıştır.

27. Sonuç olarak; bu koşullarda SAYE yükümlülüğünün, VAE modeline ilişkin uygulamalar gözlemlendikten sonra değerlendirilmeye bırakılması, konunun tamamen belirsizliğe bırakılmasından başka bir anlam taşımamaktadır.

E. Sonuç ve İstem

28. Yukarıda yapılan açıklamalara dayalı işbu yasal başvurumuz çerçevesinde;

- Ankara 10. İdare Mahkemesi'nin 11.11.2014 tarihli işlemin iptaline ilişkin kararının gereğinin yerine getirilmesini teminen alındığı ifade edilen 01.09.2016 tarih ve 2016/DK-SRD/386 sayılı Kurul kararının KALDIRILMASIYLA,
- 12.04.2013 tarih ve 2013/DK-SRD/188 sayılı Kurul Kararı ile başlatılan Fiziksel Şebeke Altyapısına Erişim Pazarı kapsamında getirilen yükümlülükler arasında SAYE hizmetinin de tanımlanması için gerekli çalışmalarının ivedilikle sonuçlandırılmasını talep etmekteyiz.

Gereğini saygılarımızla arz ederiz,

Rıdvan UĞURLU

Genel Sekreter

Yusuf Ata ARIAK

Yönetim Kurulu Başkanı

TELKODER

Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği