

Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2023-6-027
Karar Sayısı : 25-39/917-537
Karar Tarihi : 16.10.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN, Şükran KODALAK, Hasan Hüseyin ÜNLÜ,
Ayşe ERGEZEN, Rıdvan DURAN

B. RAPORTÖRLER: Muhammet Murat KARAKAYA, Mehmet Fatih BAŞARICI,
Enes PAYLAŞAN, Mehmet TUNÇDEMİR,
Ahmet Burak KARADUMAN, Benu KARAOĞLU, Rumeysa BALÇIK,
Reyhan KARAKOÇ POLATTİMUR

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - Nihat MISIR
Marmara Mahallesi Aydın Menderes Caddesi No:6/2 D:16
Beylikdüzü/İSTANBUL

(1) **D. DOSYA KONUSU:** 22.08.2024 tarihli ve 24-34/823-349 sayılı Rekabet Kurulu kararının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında yeniden değerlendirilmesi talebi.

(2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 17.09.2025 tarih ve 73559 sayı ile intikal eden ve 22.08.2024 tarihli ve 24-34/823-349 sayılı Rekabet Kurulu (Kurul) kararının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 11. maddesi uyarınca yeniden değerlendirilmesi talebini ihtiva eden başvuruda özetle;

- Kurul kararında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun (BTK) geleceğe yönelik düzenleme yetkisinin, Kurumun geçmişte yaşanmış ve halen devam eden ihlalleri soruşturma görevini ortadan kaldıran meşru bir sebep olarak yorumlandığı, bu durumun ise 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) ile Kuruma verilmiş asli ve devredilemez yetkinin zımnen BTK'ya devri anlamına geldiği, sektörün BTK eliyle düzenleniyor olmasının hâkim durumun kötüye kullanılmasına ilişkin rekabet soruşturmalarına engel teşkil edecek şekilde yorumlanmasının yetersiz bir rekabet hukuku denetimine yol açarak perakende piyasalarda rekabeti ve adaleti sağlamaktan uzak olduğu,
- Türk Telekomünikasyon AŞ'nin (TÜRK TELEKOM) zorunlu *Home Gateway* (HGW) uygulamasını "şebeke güvenliği" ve "hizmet kalitesi" gerekçelerine dayandırmasının geçersiz olduğu, uluslararası emsallerin teknolojik zorunluluk iddiasını çürüttüğü, BTK tarafından getirilen yükümlülüklerin bilinçli olarak yerine getirilmediği, tüketicilere satın alma seçeneği sunulmayarak kira geliri elde edildiği ve bu suretle pazar kontrolünün sağlandığı, internet servis sağlayıcılarına (İSS) yönelik modem serbestisinin ise fiiliyatta işletilmediği,
- TÜRK TELEKOM'un dayatmasıyla tüketicilerin yıllarca mülkiyetini edinemeyecekleri cihazlar için kira ödemeye zorlandığı, alternatif İSS'lerin ve tüketicilerin kendi modemlerini kullanmaları engellenerek inovasyon ve rekabetin önüne geçildiği, kararda yer verilen aşırı fiyat analizinin yetersiz olduğu ve TÜRK TELEKOM ile TTNET AŞ (TTNET) arasında hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi ilkelerine aykırı olabilecek koordinasyona dair ciddi şüphelerin bulunduğu,

- Zorunlu HGW uygulamasının; her durumda tüketici aleyhine fiyat artışı ve sosyal refah kaybı yarattığı, BTK'nın toptan seviyedeki fiyat düzenlemelerini etkisiz kılan stratejik bir araç olarak kullanıldığı, fiber teknolojisinin yaygınlaşmasını caydırarak tüketicileri eski teknolojilere yönlendirdiği, ekonomik sonuçları itibarıyla sömürücü, dışlayıcı ve stratejik nitelikte olduğu, tüketici refahını ve sosyal refahı azalttığı,
- Sömürücü fiyat iddiasının statik ve yanlış metodolojiyle, paranın zaman değeri hatalı hesaplanarak değerlendirildiği,
- TÜRK TELEKOM ve TTNET arasında ticari sır niteliği taşıyan hususlar konusunda düzenli ve sürekli bir bilgi alışverişi olduğu, TTNET'in diğer İSS'ler tarafından bilinmesi mümkün olmayan ticari sır niteliğindeki bilgileri haiz olduğu, TÜRK TELEKOM ile TTNET arasındaki hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi ilkelerine aykırı olabilecek seviyedeki olası koordinasyon ve bilgi alışverişi şüphelerinin derinlemesine incelenmediği,
- Abonelerin kendi modemlerini kullanmaları halinde sorun yaşanacağı iddiasının paydaş görüşleriyle sorgulanmadan desteklendiği, karşılaştırmalı örneklerde fiberde kendi modem kullanımının serbest bırakıldığı gerçeğinin dikkate alınmadığı, TÜRK TELEKOM/TTNET'e sağlanan gelir-kâr ile tüketiciye yüklenen maliyetlerin ayrıntılı hesaplanıp karşılaştırılmadığı ve sadece kâr marjına odaklanmanın yanıltıcı olduğu, tekel fiyatlandırma teorisi uyarınca esas olanın fiyatların sürekli, tek taraflı ve kâr odaklı belirlenebilmesi olduğu, bu uygulama özelinde daha ayrıntılı bir kârlılık analizine ihtiyaç duyulduğu,
- Kararda zorunlu kiralamanın esas sorunlarının göz ardı edildiği, abonelere satın alma seçeneği sunulmadığı, modem serbestisinin fiiliyatta uygulanmadığı, TTNET'in TÜRK TELEKOM HGW'lerini kullanmaya devam ettiği, alternatif İSS'lerin maliyet ve rekabet dezavantajı nedeniyle sürece katılmadığı, büyük oyuncuların da uygulamayı hayata geçirmede, tüketiciye bilgilendirme yapılmadığı, BTK'nın serbestlik olduğunu belirtmesine rağmen fiili durumun incelenmediği, gerekli standartların kamuya açıklanmadığı, yeni düzenlemenin kâğıt üzerinde kaldığı, maliyet-fayda analizinin yapılmadığı ve TÜRK TELEKOM'un sistemlerini baştan itibaren abonelerin kendi modemlerini kullanabilmesine uygun şekilde dizayn etmesi gerekirken bu yükümlülüğün göz ardı edildiği,
- Kararda BTK'nın 2019 tarihli Toptan Sabit Yerel ve Merkezi Erişim Pazarları Analizi (Toptan Pazarlar Analizi) ile TÜRK TELEKOM'a getirilen yükümlülüklerin göz ardı edildiği, HGW'lerin son kullanıcı cihazı olduğu halde altyapının zorunlu bir parçası gibi dayatıldığı, şebeke sonlandırma noktasının (*network termination point-NTP*) fiilen optik şebeke sonlandırıcısının (*Optical Network Terminal - ONT*) çıkış noktası olarak belirlendiği, modem serbestisinin teknik ve regülatif engellerinin kaldırılmadığı, onaylı modem listesi ve uyumluluk standartlarının kamuya açıklanmadığı, tüm riskin alternatif işletmecilere yüklendiği, yerleşik işletmecinin uyumluluğu zorlaştırarak serbestiyi fiilen engellediği ve BTK'nın gerekli denetimi yapmadığı,
- Elektronik Haberleşme Kanunu'nun (EHK) 3. maddesinde şebeke sonlanma noktasının "*elektronik haberleşme şebekesinde aboneye erişim sağlandığı fiziksel noktayı, anahtarlama veya yönlendirme ihtiva eden şebekelerde ise abone numarası veya ismi ile ilişkilendirilebilen özel bir şebeke adresiyle tanımlanan nokta*" ve yerel ağın "*sabit elektronik haberleşme şebekesinde abone tarafındaki şebeke sonlanma noktasını, abonenin bağlı bulunduğu ana dağıtım çatısına veya eşdeğer tesise bağlayan fiziksel devre*" olarak tanımlandığı ancak Kanun'daki bu

tanımlara rağmen şebeke sonlanma noktasının hangi yöntem ve kurumlarca belirleneceğinin net olarak ortaya konmadığı,

- Türkiye'deki düzenleyici yaklaşımın, Avrupa Birliği uygulamalarına benzer şekilde toptan pazarı düzenleyerek perakende rekabet yoluyla tüketiciye seçim hakkı sunulmasını sağlamaya yönelik olduğu, bu kapsamda sektör paydaşları ve tüketiciler mevcut durumdan şikâyetçi olmadığı sürece özel bir düzenlemenin gerekmediği yönünde yaklaşımın mevcut olduğu, nitekim bu çerçevede EHK kapsamında NTP tanımının; Toptan Pazarlar Analizi'nde ise "son kullanıcı cihazları"nın içeriğinin muğlak bırakıldığı, söz konusu muğlaklıkların ise BTK tarafından daha önce 20.06.2023 tarihinde onaylanan ardından 04.07.2025 tarihinde güncellenen "Türk Telekom Referans IP Seviyesinde Veri Akış Erişimi Teklifi" (RIPVAET) kapsamında, TÜRK TELEKOM altyapısında Eve Kadar Fiber (*Fiber To The Home* - FTTH) hizmeti sunacak İSS'lerin belli şartlar altında kendi HGW'lerini kullanabilmeleri imkânı ile kısmen giderildiği,
- Ayrıca BEREC tarafından 2020 yılında yayımlanan *Farklı Ağ Topolojilerinde Ağ Sonlandırma Noktasının Belirlenmesine Yönelik Ortak Yaklaşımlara İlişkin Kılavuz*'da (BEREC 2020) ağ sonlandırma noktasının konumunun belirlenmesinin ve bu belirlemeye göre altyapının dizaynının önemi vurgulanarak ulusal otoritelere yol gösterildiği, bu doğrultuda Finlandiya, Almanya, Hırvatistan, Hollanda, İtalya, Yunanistan ve Belçika'da ulusal regülatörlerin tüketicilerin kendi modemlerini serbestçe kullanabilmelerini teminen ağ sonlandırma noktasını ayarladıkları,
- BTK onayından geçmiş referans teklifleri çerçevesinde HGW modemlerin TÜRK TELEKOM altyapısının zorunlu bir parçası olarak değerlendirilmediği, bu sayede İSS'lerin kendi modemlerini TÜRK TELEKOM altyapısında kullanabilmelerinin mümkün olduğu, bu kapsamda ülkemizde, NTP'nin dolaylı olarak ONT'nin çıkış soketi olarak tanımlandığı, dolayısıyla ONT'nin TÜRK TELEKOM'un ağ sorumluluğunun bittiği nokta olarak konumlandırıldığı, HGW'nin ise müşteri tesis ekipmanı olarak kabul edildiği, NTP'nin bu şekilde belirlenmiş olmasının, Kurulun BTK'nın yeni bir düzenlemesine ihtiyaç duymadan tanıması gereken bir uygulama olduğu,
- Almanya, İtalya ve Hollanda'da operatörler cihaz çeşitliliği ve sorun gidermede yaşanan zorluklardan şikâyet etse de ulusal otoritelerin bu durumun kullanıcıların cihaz seçme özgürlüğünü kısıtlamayı haklı kılmadığı görüşünde olduğu,
- BEREC 2018'de, kullanıcı modem serbestisi ve şebeke güvenliği konusunda, bazı ülkelerde (Almanya) kullanıcıların kendi cihazlarından kaynaklanan zararlardan sorumlu tutuldukları ve ağ işletmecilerinin gerekirse bu cihazların bağlantısını kesebildikleri, diğer ülkelerde (İtalya, Hollanda) ise güvenlik sorunlarının cihaz seçme özgürlüğünü kısıtlamak için yeterli görülmediği, ancak sorun yaşanması halinde operatörlerin cihaz bağlantısını kesme yetkisine sahip olduklarının belirtildiği,
- BTK tarafından her ne kadar yasal bir düzenleme çerçevesinde NTP tanımı yapılsa da RIPVAET'ler vesilesiyle NTP'nin konumunu fiili olarak belirlediği ancak bu belirlemenin tüketicilerin kendi modemlerini kullanma serbestilerini sağlamadığı, bu kapsamda Kurulun ihlalin boyutunu ve süresini de göz önüne alarak zorunlu HGW uygulamasının yasal ve fiili olarak sona erdirilmesini teminen işlem yapması gerektiği,
- Ağ işletmecilerinin, yeterince açıklayıcı arayüz tanımları yapmak suretiyle kendi gereksinimlerinin şeffaflığını sağlamakla yükümlü olduğu; ayrıca son kullanıcılara

mümkün olan en geniş uç cihaz seçme özgürlüğünü tanıyacak bir ağ sonlanma noktası kullanılabilmesi için nesnel olarak mümkün tüm önlemleri almaları gerektiği,

- İtalya ve İspanya uygulamalarında modem ve ONT gibi uç cihazların yalnızca yerleşik işletmeci tarafından temin edilmesi yönünde bir zorunluluk olmadığı, İtalya İletişim Otoritesi tarafından alınan kararlar son kullanıcılara uç cihazlarını seçme hakkı tanındığı,
- İlgili dokümanda ve rekabet ihlali başvurusunda da vurgulandığı üzere, HGW hizmetine dair net ve kesin bir tanım yapılmadığı için TÜRK TELEKOM'un uygulamada keyfi değişiklikler yapabilmesinin mümkün olduğu, işletmecilerin ise bu ceza bedellerini abonelerine yansıtmaları nedeniyle durumdan fazla şikâyetçi olmadıkları,
- HGW'nin aylık maliyetinin finansal ve operasyonel giderlerin cihazın ticari ömrüne bölünmesiyle hesaplandığı, ancak TÜRK TELEKOM'un toptan maliyetleri düşük belirleyerek kârlılığını perakende pazarda HGW ücretleri üzerinden sağladığı,
- HGW hizmeti ücretinin yapısı itibarıyla TÜRK TELEKOM'a toptan seviyede makul, TTNET'e ise perakende seviyede yüksek kâr sağladığı, böylece tek hizmetten çifte kâr elde edildiği, BTK tarafından onaylanan tarifeler sayesinde TÜRK TELEKOM'un toptan seviyede düşük kâr elde etmesinin kendi lehine olduğu, bu yolla İSS'lerin bağımlı hale getirildiği, HGW hizmetine rakip uygulamaların ortaya çıkmasının engellendiği ve ayrıca çifte tekeli fiyatlandırma sorununa da fiilen çözüm sağlandığı,
- Bu çerçevede, zorunlu HGW uygulaması nedeniyle TÜRK TELEKOM'un toptan seviyede daha düşük kâr elde etmesine rağmen, TTNET eliyle belirlenen ve BTK onayına tabi olmayan perakende ücretler ile hâkim durumundan faydalanarak toplamda daha yüksek kâr sağladığı,
- Kurulun analizlerinde bu fiyatlandırma davranışının dikkate alınması gerektiği, her ne kadar tüketiciler için daha düşük HGW fiyatlarına yol açsa da sorunun kaynağının HGW hizmetinin zorunlu tutulması olduğu, zorunluluğun kaldırılması halinde HGW özelinde çifte tekeli fiyatlandırma sorunundan da söz edilemeyeceği,
- Kararda yer alan hesaplamaların uluslararası kabul görmüş finansal metodolojilere aykırı olduğu ve bu nedenle yanıltıcı sonuçlar ürettiği, kullanılan yöntemin finans biliminin temel ilkelerinden olan "Paranın Zaman Değeri" ilkesini ihlal ettiği, farklı zamanlardaki ödemelerin nominal değerler üzerinden karşılaştırılmasının hatalı olduğu,
- Finansal olarak doğru ve adil bir karşılaştırma yapılabilmesi için tüm nakit akışlarının ortak bir zaman noktasına indirgenmesi ve bunun evrensel standart yöntem olan Net Bugünkü Değer (NBD) analizi ile yapılması gerektiği, bu kapsamda, kararda yer alan hesaplamalarda her yıl için ağırlıklı ortalama sermaye maliyetinin (AOSM) belirlenmesi, yıllık faiz oranının etkin aylık orana çevrilmesi, taahhüt süresince yapılan aylık ödemelerin NBD'sinin hesaplanması ve son olarak ödemelerin NBD'sinin modemin bugünkü değeriyle karşılaştırılması gerektiği,
- Bu metodoloji kullanıldığında modem maliyetini karşılama oranının mevcut hesaplamalara göre gerçekte %10 ila %25 puan daha yüksek olduğunun ortaya çıkacağı, dolayısıyla kararda kullanılan mevcut yöntemin temel finansal prensiplere aykırı olduğu ve abone ödemelerinin maliyet karşılama gücünü olduğundan düşük gösterdiği,

- TTNET'in modem satışlarını "vade farksız" gibi gösterdiği, ancak yapılan NBD analizlerinin ödemelerin bugünkü değerinin modemlerin duyurulan rayiç bedelinin altında kaldığını ortaya koyduğu, bu nedenle modem bedellerinin olduğundan yüksek gösterildiği,
- TTNET'in açıkladığı rayiç bedellerin her zaman ödemelerin bugünkü değerinden daha yüksek olduğu, farkın %18,5 ile %58,2 arasında değiştiği ve bu farkın rastgele değil, bilinçli olarak yüksek tutulduğu ve aboneler için cayma bedeli işlevi gördüğü, böylece abonelerin hizmetten ayrılmasının zorlaştırıldığı ve yüksek çıkış engeli yaratarak rekabetin kısıtlandığı,
- Modemlerin gerçek değerinin ödemelerin NBD'si olup olmadığının test edilmesi gerektiği, NBD'nin gerçek bedel olması halinde rayiç bedellerin şişirildiği, rayiç bedelin doğru olması halinde ise abonelere düşük modem maliyeti yansıtılarak rakiplere karşı piyasa kapama etkisi yaratıldığı,
- HGW'ler için rayiç bedelin NBD'den %58'e varan oranlarda yüksek olmasının da maliyet değil stratejik fiyatlandırma aracı olduğunun göstergesi olduğu,
- Abonelerin taahhüt süresince yaptıkları ödemelerin modemlerin gerçek değerini fazlasıyla karşıladığı, hatta bazı yıllarda FTTH abonelerinin ödediği HGW ücretlerinin TTNET'in diğer hizmetlerde sunduğu modem bedellerinin üzerine çıktığı,
- Abone ödemelerinin NBD'sinin çoğu yılda ortalama abone ömrü dolmadan toptan ve hatta bazı yıllarda perakende "gerçek" modem değerine ulaştığı, 2023'te bu sürenin 6 aydan kısa olduğunun çarpıcı bir bulgu teşkil ettiği,
- BTK'nın tarife belirleyen değil onay veren makam olduğu, mevzuat gereği maliyet dayanaklarını denetlediği, "toptan HGW ücretlerinin BTK tarafından bilerek düşük belirlendiği" kanaatine nasıl varıldığının muğlak kaldığı,
- BTK'nın bilgi-belge talebine TÜRK TELEKOM tarafından sunulan verilerde tutarsızlıklar bulunduğu, bu nedenle maliyet bazlı değerlendirmenin sağlıklı yapılamadığı, düşük toptan ücretler varsa sorumluluğun eksik veya hatalı başvuru süreçlerinden kaynaklanabileceği,
- Düşük toptan–yüksek perakende uygulamasının feragat-hasat, aşırı fiyatlama ve çapraz sübvansiyon şüphelerini doğurduğu, bu davranışın Kurulca derinlemesine incelenmesi gerektiği,
- HGW kullanımının TÜRK TELEKOM tarafından teknolojik nedenlerle zorunlu tutulduğunu ortaya koyabilmek için üçüncü parti modemlerin TÜRK TELEKOM FTTH altyapısında kullanımının mümkün olup olmadığının tespit edilmesi gerektiği,
 - Bu çerçevede TTNET tarafından yapılan testlerde FTTH altyapıda VDSL modemlerin dahi kullanılabilir olduğu sonucuna ulaşıldığı,
 - TURKSAT KABLONET tarafından ise abonenin FTTH altyapıda kendi modemini kullanmasına izin verildiği ve ayrıca HGW modem için bir bedel tahsil edilmediği, dolayısıyla üçüncü parti modemlerin FTTH altyapıda kullanılabileceği,
 - Çeşitli platformlarda ve kullanıcı forumlarında haricen modem kullanımının var olduğunu gösteren örneklerin yer aldığı,

- TÜRK TELEKOM şebekesi ile uyumlu olmayan cihazlar ile hizmet verilmesi durumunda güvenlik bakımından ortaya çıkabileceği ifade edilen sorunların gerçeği yansıtmadığı,
- Almanya, Belçika, Finlandiya gibi pek çok ülkede FTTH altyapıda tüketicinin kendi tercih ettiği modemi kullanma özgürlüğünün bulunduğu dolayısıyla ilgili uygulamanın zorunlu olduğu yönündeki gerekçelerin gerçekte uyuşmadığı,
- İşletmeciler tarafından uç cihazlara yönelik teknik gerekliliklerin yayınlanması sertifikasyon süreçlerini tamamlaması halinde söz konusu ileri sürülen sorunların da ortadan kalkacağı,
- Teşebbüslerin rekabeti kısıtlama stratejisinin temelinde, teknik bir zorunluluktan ziyade, kendi kontrolündeki altyapının ve hizmetlerin ticari değerini koruma ve rakiplerin pazara etkin girişini engelleme amacının yattığı,
- TÜRK TELEKOM'un 'teknik zorunluluk' ve 'ağ güvenliği' iddialarının Elektronik Haberleşme Sektöründe Şebeke ve Bilgi Güvenliği Yönetmeliği'nin temel ilkeleriyle taban tabana zıt olduğu ve üçüncü parti modem kullanımının yarattığı risklerin TÜRK TELEKOM tarafından somut şekilde ortaya konulamadığı,
- TÜRK TELEKOM'un zorunlu HGW uygulamasının bir teknik gereklilikten ziyade, öngörülebilir ve hesaplanabilir ekonomik zararlara yol açan, rekabeti bozucu bilinçli bir strateji olduğu,
- Zorunlu HGW uygulamasının, BTK tarafından fiyat regülasyonuna tabi olan yerleşik operatör TÜRK TELEKOM'un HGW gibi tamamlayıcı ve (perakende seviyede) tarifesi düzenlenmemiş bir ürün üzerinden TTNET vasıtasıyla ücret alarak, düzenlemeden kaynaklanan potansiyel kâr kaybını telafi etme güdüsüyle gerçekleştirildiği,
- TÜRK TELEKOM tarafından uygulanan zorunlu modem uygulaması ve bu çerçevede HGW modeme yapılan zamların aşırı fiyat uygulamak yoluyla kötüye kullanma teşkil edip etmediğinin tespitinin ortalama abone ömrü süresince yapılması gerektiği, diğer bir deyişle ay bazlı karlılık analizi yapmanın hatalı sonuç vereceği,
- Yapılan değerlendirmede ağırlıklı ortalama sermaye maliyetinin de dikkate alınması gerektiği,
- Yalnızca HGW ücret artışına odaklanmak yerine internet erişim ücreti ile HGW ücretinin birlikte bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği zira işletmecilerin HGW kullanım ücretini bir pazarlama stratejisi olarak internet erişim hizmeti ücretine yedirebildiği, dolayısıyla ilgili uygulamanın tüketicinin HGW bedeli altında olsun olmasın nihai olarak ödemek zorunda olduğu bedelin artışına sebebiyet verdiği,
- Sonuç itibarıyla telekomünikasyon sektöründe BTK'nın düzenleyici yetkisi olmasının Kurumun yetkisizliğine sebebiyet vermeyeceği, Kurul tarafından yapılan incelemenin yetersiz ve eksik olduğu, zorunlu modem uygulamasının hâkim durumun sömürücü yolla kötüye kullanılması teşkil ettiği, Kurulun hatalı bir modem fiyat analizi gerçekleştirdiği, söz konusu zorunlu modem uygulamasının perakende fiber modem pazarının kapatılmasına sebebiyet verdiği, abonelerin abonelik süresi boyunca ödediği aylık kullanım ücretinin ilgili modemin rayiç bedeline ulaşmasına rağmen mülkiyetin aboneye geçmemesi iddiası üzerine yapılan hesaplamalarda metodoloji hatası bulunduğu

ifade edilerek 22.08.2024 tarih ve 24-34/823-349 sayılı Kurul kararının, İYUK'un 11. maddesi uyarınca yeniden değerlendirilerek kaldırılmasına, söz konusu uygulamaların 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca hakim durumun kötüye kullanılması niteliğinde olup olmadığının tespiti için soruşturma açılmasına, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca idari para cezası uygulanmasına ve söz konusu zorunlu modem uygulamasının kaldırılmasına karar verilmesi talep edilmektedir.

- (3) Başvuru üzerine düzenlenen 09.10.2025 tarih ve 2023-6-027/BN-03 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda, Kurulun 28.08.2024 tarihli ve 24-34/823-349 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında kaldırılmasına, geri alınmasına ve iddiaların yeniden değerlendirilerek yeni bir işlem tesis edilmesine yer olmadığı ve başvurunun reddedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (5) İYUK'un "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesinde, bir idari işleme karşı ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılmasının, geri alınmasının, değiştirilmesinin veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebileceği hükmü yer almaktadır. Şikâyetçinin, 22.08.2024 tarihli ve 24-34/823-349 sayılı Kurul kararını 06.08.2025 tarihinde tebellüğ ettiği ve ilgili karara karşı itirazının Kurum kayıtlarına 17.09.2025 tarihinde intikal ettiği görülmektedir. Söz konusu başvurunun idari dava açma süresi içinde yapıldığı, başvurunun İYUK'un 11. maddesi kapsamında ele alınması gerektiği değerlendirilmektedir.
- (6) Söz konusu başvuruya konu Kurul kararında özetle; abonelerin kendi modemlerini kullanmaları engellenerek HGW modem kullanımının zorunlu tutulduğu, abonelerden alınan ücretlerin modem bedeline yaklaşmasına rağmen mülkiyetinin abonelere geçmediği, modem ücretlerine ilişkin aşırı fiyatlama veya maliyet altı satışların gerçekleştirildiği, TÜRK TELEKOM'un aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer aldığı perakende pazarda faaliyet gösteren TTNET lehine ayrımcı uygulamalarda bulunduğu ve İSS'lerin de benzer uygulamalara yönelmesinin uyumlu eylem yarattığı iddiaları incelenmiştir. Yapılan incelemeler neticesinde TÜRK TELEKOM'un toptan seviyede, TTNET'in ise perakende seviyede hâkim durumda bulunduğu; iddialara ilişkin eylemlerin 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddeleri kapsamında ihlal teşkil etmediği sonucuna varılmış ve şikâyetin reddi ile soruşturma açılmasına gerek olmadığına karar verilmiştir.
- (7) İYUK'un 11. maddesi kapsamındaki başvuruda belirtilen ve aboneler ile alternatif İSS'lerin kendi modemlerini (üçüncü parti modemler) kullanamadığı ve TÜRK TELEKOM tarafından sunulan HGW modemlerin kullanımının zorunlu tutulduğu, bu duruma ilişkin Kurul tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı iddiası önaraştırma kapsamında etraflıca incelenmiş ve konuya ilişkin olarak Kurul kararında "*Haziran 2024'ten itibaren ise İSS'lerin kendi sahip oldukları modemler ile yalın internet hizmeti sunabileceği, ayrıca ilgili tarihten sonra da İSS'lerin talep ederlerse TÜRK TELEKOM mülkiyetindeki HGW modemlerini kullanmaya devam edebilecekleri ifade edilmektedir.*" hususları belirtilmiştir. İSS'lerin kendi sahip oldukları modemleri kullanabilmesinin önündeki teknik engellerin ilk etapta 31.12.2023 tarihine dek aşılması beklenirken TÜRK TELEKOM tarafından BTK'ya sunulan gerekçeler nedeniyle bu tarihin 30.06.2024 tarihine dek uzatılmıştır. İlâveten 09.06.2024 tarihinde pilot il olarak seçilen Denizli'de söz konusu uygulamanın denemelerine başlandığı, 25.07.2024 tarihinden itibaren ise

uygulamanın tüm Türkiye'ye teşmilinin sağlandığı, keza İSS'lerden Superonline İletişim Hizmetleri AŞ (SUPERONLINE) ve Vodafone Net İletişim Hizmetleri AŞ tarafından altyapı uyumluluk testi talep edildiği belirtilmiştir.

- (8) Buna ek olarak FTTH altyapıda abonelerin kendi HGW modemlerini kullanıp kullanamayacakları değerlendirilmiş olup konuya ilişkin olarak TÜRK TELEKOM, alternatif İSS konumundaki (.....), modem sağlayıcısı (.....), bağımsız bir haberleşme mühendisi ve sektörel düzenleyici BTK ile görüşmeler gerçekleştirilmiş, diğer İSS'lerden de yazılı olarak bilgi talebinde bulunulmuştur. Gerçekleştirilen bu görüşmelerde abonelerin kendi modemlerini kullanmalarının önünde çeşitli teknik engeller bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Anılan teknik engeller, abonelerin kendi modemlerini kullanmaları halinde ortaya çıkabilecek olumlu ve olumsuz etkiler kararın 1.4.2. başlığı altında detaylı şekilde ele alınmıştır. Netice itibarıyla abonelerin FTTH altyapıda kendi HGW modemlerini kullanıp kullanamayacakları hususu teknik bir değerlendirme gerektirdiği ve söz konusu teknik değerlendirmenin rekabet hukukundan ziyade telekomünikasyon sektöründe erişim ve tarifeler bakımından düzenleyici konumunda olan BTK'nın görev ve yetkisi kapsamına girdiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu doğrultuda başvuruda yer verilen iddiaların kararda yapılan değerlendirme ve tespitleri değiştirmedeği değerlendirilmektedir.
- (9) Başvuru kapsamında ortaya atılan bir diğer iddia; HGW modemlerin abonelere satışının yapılmaması, bunun yerine abonelik süresi boyunca kiralanması ve dolayısıyla abonelerin HGW modemlerin mülkiyetini iktisap edememesine yöneliktir. Bilindiği üzere, TTNET dâhil olmak üzere TÜRK TELEKOM altyapısını kullanarak FTTH hizmeti sunan İSS'ler tarafından abonelere tahsis edilen HGW modemler TÜRK TELEKOM'un mülkiyetinde olup abone ömrü boyunca TÜRK TELEKOM tarafından İSS'lere ve dolayısıyla İSS'lerin abonelerine kiralanmaktadır. İSS'ler, abonenin taahhüt süresi boyunca HGW modemleri abonenin kullanımına tahsis etmekte, abonenin taahhüdü bittikten sonra ise aboneden geri aldıkları söz konusu HGW modemleri TÜRK TELEKOM depolarına teslim etmektedir. Bu noktada, söz konusu uygulama ile tüketici refahında aboneler aleyhine ve TÜRK TELEKOM ve/veya TTNET lehine bir kayıp yaşanıp yaşanmadığı önem arz etmektedir. Nitekim internet kullanıcılarının herhangi bir inisiyatifi olmaksızın sağlayıcı tarafından tek taraflı olarak belirlenen zorunlu kiralama metodu, belirli koşullar sağlandığı takdirde 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında hâkim durumun sömürücü nitelikte kötüye kullanımını teşkil edebilecektir.
- (10) Yukarıdaki kısaca açıklanan süreç, Kurul kararının 1.4.3. numaralı "*Aboneler HGW Modemlerin Rayiç Bedelinin Tamamını Ödemesine Rağmen Mülkiyetin Abonede Kalmadığı İddiası*" başlığında detaylıca incelenmiş olup vade farkı dâhil edilmeden yapılan hesaplamalarda FTTH abonelerinin abonelik ömürleri boyunca ödedikleri aylık kiralama bedellerinin söz konusu HGW modemlerin rayiç bedelinin neredeyse tamamına ulaştığı,
- Öte yandan söz konusu uygulamanın taksitli satışa benzer bir durum ortaya çıkardığı ve bu nedenle BTK tarafından belirlenen AOSM oranı dikkate alınarak vade farkının HGW modemlerin rayiç bedeline eklenmesi gerektiği,
 - HGW modemlerin rayiç bedellerine vade farkının eklenmesinin ardından abonelerin ortalama abone ömürleri boyunca ödedikleri aylık modem kira bedellerinin modem bedellerine ulaşma derecesinin 2021, 2022 ve 2023 yılları bakımından sırasıyla %92,37; %50,46 ve %53,64 (Wi-fi 5) / %54,62 (Wi-fi 6) olduğu,
 - TTNET tarafından taahhüt sürelerinin 24 aydan 15 aya düşürüldüğü, bunun sonucunda abonelerin taahhüt süresi boyunca ödediği modem kira bedellerinin

vade farklı modem rayiç bedellerine ulaşma oranlarında ilave bir düşüşe yol açtığı,

- Dolayısıyla şikâyet başvurusunda iddia edilen abonelerin abonelik süreleri boyunca ödedikleri aylık modem ücretlerinin söz konusu modemlerin rayiç bedelinin tamamına ulaştığı iddiasının gerçeği yansıtmadığı,
- Abone rayiç bedele ulaştığında modem ücreti ödemesinin durdurulması veya mülkiyetin aboneye geçmesi şeklinde bir uygulamanın hayata geçirilmesi halinde aboneler TTNET'e modem ücreti ödemeksizin internet paketini kullanabileceklerinden başka bir İSS'ye geçme yönündeki güdüsünün azalabileceği, bunun sonucunda rakiplerin abone kazanmada zorlanabileceği ve TTNET karşısında pazar payı kaybedebileceği

değerlendirmelerinde bulunulmuştur.

- (11) Yukarıda yer verilen değerlendirmeler kapsamında, HGW modemlerinin mülkiyetinin satış yoluyla abonelere verilmemesinin TÜRK TELEKOM/TTNET'in hâkim durumunu sömürücü nitelikte kötüye kullanımı teşkil etmediği sonucuna varılmış ve ilgili iddia bakımından soruşturma açılmasına yer olmadığı kanaatine varılmıştır. Sonuç olarak; önaraştırma kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda yapılan değerlendirmelerin yeterli olduğu, tüketici refahında sağlayıcı teşebbüs lehine bir azalmanın meydana gelmediğinin açık bir biçimde ortaya konulduğu, buna ek olarak başvuruda konuya ilişkin olarak ilgili Kurul kararında yapılan değerlendirmelerin değiştirilmesini gerektirecek herhangi bir husus bulunmadığı değerlendirilmektedir.
- (12) Başvuru konusu bir diğer iddia, TTNET başta olmak üzere İSS'lerin, TÜRK TELEKOM FTTH altyapısında veya kendi altyapılarında HGW ücreti olarak abonelerden maliyetlerin üzerinde fiyatlar tahsil ettiği; özellikle TÜRK TELEKOM FTTH altyapısında toptan HGW ücretlerinin üzerinden alınan her ücretin İSS'ler nezdinde haksız kâr unsuru oluşturduğu ve böylesi bir fiyatlamasının tüketici refahını ve sosyal refahı azaltıcı nitelikte olduğudur. BTK tarafından HGW modem kullanım ücretlerinin 01.04.2024 tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde HGW Wi-fi 5 modemler için vergiler hariç 34,88 TL'ye; HGW Wi-fi 6 modemler için vergiler hariç 40,71 TL'ye yükseltilmesine karar verilmiştir. Kurul kararında yer alan Tablo 23'te ise İSS'lerin abonelerine uyguladıkları aylık HGW modem ücretleri vergiler dâhil edilerek verilmiş olup söz konusu ücretlerin Haziran 2024 tarihi itibarıyla 9 TL ila 90 TL aralığında yer aldığı tespit edilmiştir.¹ Bu kapsamda, önce TTNET'in, daha sonra diğer İSS'lerin modem kullanım ücretlerinin ele alınmasında fayda görülmektedir.
- (13) Kararda BTK'nın HGW modem ücretlerine yönelik yaptığı düzenleme sonucunda, TTNET'in HGW Wi-fi 5 modemler bakımından %(.), HGW Wi-fi 6 modemler bakımından %(.) oranındaki kar marjının aşırı nitelikte olmadığı; ayrıyeten aşırı fiyata müdahale için gerekli pazar koşullarının mevcut dosya bakımından gerçekleşmediği ve TTNET hakkında hâkim durumunu sömürücü nitelikte kullandığına yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı değerlendirilmiştir.² Bu kapsamda HGW modemlerin, kullanıcılara TTNET tarafından maliyetlerin üzerinde sunulduğu yönündeki iddia bakımından önaraştırma çerçevesinde gerekli değerlendirmelerin yapılarak konuya açıklık getirildiği değerlendirilmektedir.

¹ Söz konusu İSS'ler arasında yalnızca TURKNET, HGW modemleri ücretsiz olarak sunmaktadır.

² Kararda TÜRK TELEKOM ile TTNET arasındaki feragat-hasat ilişkisi de etraflıca incelenmiş olup temel olarak BTK tarafından toptan piyasada regüle edilen fiyatlar nedeniyle TÜRK TELEKOM/TTNET ekonomik bütünlüğünün hasat imkânlarının bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

- (14) Bahse konu iddia TTNET harici diğer İSS'ler bakımından ele alındığında öncelikle belirtilmelidir ki sömürücü nitelikte fiyatlamaya yönelik rekabet hukuku bakımından önem arz eden husus sömürücü fiyatlamayı uygulayan teşebbüsün hâkim durumda olup olmadığıdır. Haksız kazanç ise rekabet hukuku kapsamında değerlendirilen bir olgu değildir. Kurul kararında da değinildiği üzere ilgili pazarda TTNET haricindeki alternatif İSS'lerin hâkim durumda olduğuna yönelik herhangi bir tespit yapılmamış olup dolayısıyla ilgili iddianın rekabet hukuku bağlamında incelenebilecek bir husus olmadığı değerlendirilmekte ve söz konusu iddianın yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.
- (15) Başvuru sahibi tarafından ileri sürülen diğer bir husus, TTNET ile TÜRK TELEKOM arasında ticari sır niteliğinde yazışmaların yer aldığı; bu nitelikte bir dokümanın varlığının TTNET ile TÜRK TELEKOM arasında düzenli ve sürekli bir bilgi alışverişi bulunduğu ve teşebbüslerin birlikte karar aldığına göstergesi olduğu; ayrıca TTNET'in ticari sır niteliğindeki belgelere erişim sağlayarak rakipleri karşısında bilgi asimetrisi aracılığıyla üstünlük elde ettiğine ilişkindir. Bu kapsamda, ilk olarak 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ'de (2010/3 sayılı Tebliğ) yer alan ticari sır kavramına ilişkin düzenlemelere değinilmesi gerekmektedir. 2013/3 sayılı Tebliğ'in 12. maddesinin birinci fıkrasında ticari sır *"teşebbüslerin faaliyet alanları ile ilgili olan ve gizli tutma iradesine sahip oldukları, yalnızca belirli ve kısıtlı bir kesim tarafından bilinen ve elde edilebilen, başta rakipleri olmak üzere üçüncü kişilere ve kamuya açıklanması halinde ilgili teşebbüsün ciddi zarar görme ihtimali bulunan her türlü bilgi ve belge"* şeklinde tanımlanmıştır. Buna ek olarak TÜRK TELEKOM ve TTNET'in aynı ekonomik bütünlük altında olduğu, TTNET'in TÜRK TELEKOM'un bir iştiraki olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla aynı ekonomik bütünlük altındaki TÜRK TELEKOM ve TTNET arasında bilgi alışverişinin bulunması ve kararların birlikte alınması ticari hayatın olağan akışına uygundur. Belirtilmelidir ki BTK tarafından TÜRK TELEKOM'a rakipleri hakkında elde ettiği gizli/hassas bilgileri perakende birimine (TTNET'e) rekabete aykırı bir şekilde aktarmasını engelleyen "gizlilik" yükümlülüğü ve perakende birimine diğer İSS'ler karşısında ayrıcalık tanımasını engelleyen "ayırım gözetmeme" yükümlülüğü getirilmiştir. Bununla birlikte başvuruda belirtilen yazışmalar her ne kadar ticari sır olması nedeniyle kamuya açıklanmamış olsa da ilgili yazışmalarda yer alan ifadelerin rakipler hakkında TÜRK TELEKOM tarafından TTNET'e ticari sır niteliğinde bilgi aktarıcı nitelikte olmadığına ifade edilmesinde fayda bulunmaktadır. İlave, önaraştırma sürecinde elde edilen bilgi ve belgeler kapsamında TÜRK TELEKOM tarafından TTNET ve diğer İSS'ler arasında ayrımcılık yapıldığı iddiası incelenmiş olup TÜRK TELEKOM'un TTNET'e yönelik gerek fiyat ayrımcılığı gerekse de fiyat ve maliyet duyuruları vb. bakımından herhangi bir ayrımcılık yapmadığı sonucuna ulaşılmamıştır.
- (16) Başvuru sahibi tarafından Kurul kararı hakkında usul bakımdan yanlışlıklar olduğu da ifade edilmektedir. İddia edilen yanlışlığın temelinde Kurul kararında yer alan ve abonelerin FTTH altyapıda kendi HGW modemlerini kullanıp kullanamayacakları hususunun BTK'nın görev ve yetkisi kapsamına girdiği ifadesi bulunmaktadır. Başvuru sahibi, EHK'nın 7. maddesine yaptığı atıfla elektronik haberleşme sektöründe rekabete aykırı davranış ve uygulamaların, BTK tarafından *"4054 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla"* incelenebileceğini, tedbir alınabileceğini, bilgi ve belge talep edilebileceğini belirtmektedir. Başvuru sahibi buradan hareketle EHK ile 4054 sayılı Kanun hükümleri arasında özel norm – genel norm ilişkisi nedeniyle elektronik haberleşme sektörlerindeki rekabete aykırı davranışların BTK'nın inhisari görev ve yetkisine terk edilemeyeceğini ve bunun zımnen usulsüz bir yetki devri olduğunu ileri

sürmektedir. Bu savına ilişkin daha önceden telekomünikasyon sektöründe incelemeler yapılan çeşitli geçmiş tarihli Kurul kararlarına³ atıf yapılmaktadır.

- (17) Yetki devri, yetkili makamın yasayla belirlenmiş konulardaki yetkilerini, belirli bir süre için tamamen veya kısmen başka bir makama devri anlamına gelmektedir.⁴ Yetki devrinin geçerli bir şekilde yapılması için, devreden makamın devredilen yetkiyi haiz olması, yetkinin sahibi tarafından devrin yapılması, yetki devrine izin veren bir hukuk kuralının bulunması, devrin sınırlı ve açık olarak yapılması, yetkinin belirli bir kişiye veya makamda bulunan kişiye tanınmamış olması gibi şartlar bulunmaktadır.⁵ Başvuru sahibi, yetki devri yapıldığı iddiasıyla, Kurulun yetkilerini BTK'ya devrettiği yönünde bir iddiada bulunmuştur.
- (18) Önemle belirtmek gerekmektedir ki, Kurul kararında, sadece abonelerin kendi HGW modemlerini kullanıp kullanılamayacağı hususunun teknik bir değerlendirme gerektirmekte olduğu, bu açıdan konunun rekabet hukukundan ziyade telekomünikasyon sektöründe erişim ve tarifeler bakımından düzenleyici konumunda olan BTK'nın görev ve yetkisi kapsamına girdiği sonucuna ulaşılmıştır. Eş deyişle Kurul, sair sebeple kendisine kanunla verilen görev ve yetkiyi kullanmaktan kaçınmamış, iddiaları tıpkı ilgili başvuruda talep edildiği üzere kapsamlı bir şekilde inceleyerek bu sonuca ulaşmıştır. Başvuruda yer aldığının aksine Kurul, elektronik haberleşme ve sair sektörlerdeki rekabete aykırı anlaşma, eylem, davranış ve uygulamaların incelenmesi, değerlendirilmesi, tedbir alınması, konuyla ilgili bilgi ve belge talep edilebilmesi, yerinde inceleme yapılması ve keza yaptırım uygulanması yetkilerinden hiçbirini başka bir kurum veya kuruluşa devretmemiştir. Yukarıda tanımlanan yetki devri kapsamında herhangi bir işlemde bulunulmadığı gibi şüpheye mahal bırakmayacak açıklıkta yetki devri yapıldığına işaret eden bir durum da bulunmamaktadır. Eş deyişle zımnî bir feragatten bahsetmek mümkün değildir. 4054 sayılı Kanun hükümlerinin saklı tutulmuş olması, Kurulun yetkisini özel bir kanun karşısında sona erdirmezken, Kurulu koşulsuz şartsız her durumda inceleme yapmaya ve sonucunda muhakkak soruşturma açmaya zorlamamaktadır. Bilakis, 4054 sayılı Kanun'un mahfuz tutulması, BTK'nın sektörel rekabet açısından da inceleme yapabileceği yetkisinin verildiği hükümde düzenlenmektedir. Başka bir deyişle BTK, EHK ve sair mevzuat ile kendisine verilen diğer yetkilerin yanında, Kurulun yetkisine halel getirmeksizin sektörel rekabetle ilgili de yetkili konumda olup çeşitli idari işlemler yapabilmektedir. Kurul kararında da gözetilen bu durumun aksini koşulsuz kabul etmek, idari işlemin yetki ve konu unsurları bakımından tartışmaları da gündeme getirebilecektir. Zira Kurul, detaylı bir biçimde abonelerin kendi modemlerini kullanmalarının önündeki engelleri incelemiş, akabinde bu durumun ortaya çıkaracağı ve çıkarabileceği zorlukları ele almış, abonelerin kendi modemlerini kullanabilmeleri durumunda İSS'lerin sistemlerinde yapması gereken değişiklikleri de ayrıca gözetmiştir. Tüm bu değerlendirmeler sonucunda, tüketicinin kaliteli ve kesintisiz hizmet alabilmesinin ve çeşitli açılardan tüketicinin doğru ve kolayca hizmete erişebilmesinin önünde teknik bazı engeller olduğu ve bu engellerin BTK'nın değerlendirmesini gerektirdiği görülmüştür.
- (19) İnceleme konusu davranışların, gerekli teknik bilgiden arı bir biçimde salt tek bir perspektiften ele alınması, Kurul kararında da yer verilen zorlukları gündeme

³ Başvuru sahibi tarafından atıfta bulunulan Kurul kararları için bkz: Kurulun 18.02.2009 tarih ve 09-07/127-38 sayılı, 03.07.2017 tarihli ve 17-20/314-137 sayılı, 09.02.2017 tarihli ve 17-06/52-19 sayılı, 20.06.2019 tarihli ve 19-22/325-144 sayılı, 30.09.2021 tarihli ve 21-46/667-332 sayılı kararları.

⁴ AÇDOYURAN, S. B. (2000), "İdare Hukukunda Yetki ve İmza Devri", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:8, S:1-2, s. 391.

⁵ ACUN, B. (2024), "Türk İdare Hukukunda Yetki Devri Kavramı", *KHM*, C:4, S:1, s.101-106.

getirebileceğinden çeşitli yönleriyle tüketici zararına yol açabilecektir. Tam da bu noktada bu teknik engellerin aşımı, sektörel bazı standartlar veya düzenlemeler yoluyla mümkün olabileceğinden konunun sektörel regülasyona tabi olması gerektiği değerlendirilmiştir. Nitekim başvurunun çeşitli sayfalarında da bu standardizasyon ve regülasyonlara değinilmiş olup bunların sektörel niteliğinin altı çizilmiştir. Bu doğrultuda, EHK'nın 6. maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde BTK'nın görevleri arasında *"Kullanıcılara ve erişim kapsamında diğer işletmecilere uygulanacak tarifelere, sözleşme hükümlerine, teknik hususlara ve görev alanına giren diğer konulara ilişkin genel kriterler ile uygulama usul ve esaslarını belirlemek, tarifeleri onaylamak, tarifelerin denetlenmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak."* sayılmıştır. Yine aynı fıkranın (n) bendinde ise BTK'nın görevleri arasında *"Elektronik haberleşme sektöründe kullanılacak her çeşit sistem ve cihazların, uyumlaştırılmış ulusal standartlarını yayımlatmak ve uygulanmasını sağlamak, teknik düzenlemelerini yapmak, piyasa denetimini yapmak ve/veya yaptırmak, bu amaçla laboratuvarlar kurup işletebilmek ve bu laboratuvarlarda verebileceği eğitim ve danışmanlık hizmetleri karşılığında alınacak ücretleri belirlemek."* sayılmıştır. Söz konusu hükümlerin FTTH altyapıda internet hizmeti alan abonelerin kullandıkları HGW modem cihazlarını da kapsadığı değerlendirilmekte, abonelerin FTTH altyapıda kendi modemlerini kullanabilmelerine yönelik standartların belirlenmesinin telekomünikasyon sektörüne yönelik olarak teknik bir düzenleme olması nedeniyle BTK tarafından gerçekleştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. İSS'lerin TÜRK TELEKOM'dan HGW modem temin etmek yerine kendi temin ettikleri HGW modemlerini kullanabilmelerinin önünün açılmasına yönelik hâlihazırdaki BTK düzenlemesi de konunun BTK görev ve yetki alanına girdiğinin somut bir göstergesidir. Bununla birlikte kararda Avrupa Birliği'ndeki düzenlemeler ve uygulama da dikkate alınmış ve Avrupa'da Açık İnternet Yönetmeliği kapsamında abonelerin kendi ekipmanlarını kullanıp kullanmayacakları hususunun, üye ülkelerin telekomünikasyon/haberleşme sektörüne yönelik düzenleyici otoritelerinden oluşan BEREC tarafından belirlendiği, dolayısıyla Avrupa Birliği bakımından abonelerin kendi cihazlarını kullanıp kullanamayacaklarını belirleyen ve bunu denetleyen otoritenin rekabet otoritelerinden ziyade telekomünikasyon sektörü bakımından düzenleyici otoritelerin olduğu görülmüştür.

- (20) Anılan gerekçelerle, Kurul'un başvuru sahibinin iddialarında yer alan yetki devri amacını gütmeyeceği, devredilen ve hatta devredilebilecek bir yetkinin de söz konusu olmadığı, konunun teknik boyutu nedeniyle sektörel yetkili makam BTK'nın görev alanına tecavüzden kaçınılarak karar verildiği; 4054 sayılı Kanun kapsamında gerekli incelemenin ve değerlendirmenin yapıldığı; bu nedenle de başvuruda konuya ilişkin olarak yer verilen iddiaların kararda yapılan değerlendirme ve tespitleri değiştirmede değerlendirilmektedir.
- (21) Başvuruda yer alan bir diğer husus BEREC ve bazı ülkelerin telekomünikasyon otoriteleri tarafından ağ sonlanma noktasının ONT'ler olarak tanımlandığı ve abonelerin kendi modemlerini kullanabildiğidir. Yukarıda da belirtildiği üzere, kararda ağ sonlandırma noktası ve abonelerin kendi modemlerini kullanabilmeleri hususunda diğer ülke uygulamalarına yer verilmiş, diğer ülke uygulamalarında gerçekleşen düzenlemelerin BEREC ve telekomünikasyon sektörüne ilişkin düzenleyici ulusal otoriteler tarafından yapıldığı, ülkemizde ise bu konuda yetkili olan kuruluşun BTK olduğu değerlendirilmiştir. Nitekim kararda da belirtildiği üzere, EHK'nın 3. maddesinde ağ sonlandırma noktasının tanımı yapılmış olup, ağ sonlandırma noktasının konumuna, son kullanıcı ekipmanlarının statüsüne, arayüze/standartlara ve şebeke-topoloji tasarımına ilişkin kural koyma ve düzenleme yetkisi ülkemizde telekomünikasyon sektörünün düzenleyicisi konumundaki BTK'ya aittir. Bununla uyumlu şekilde,

başvuruda başvuru sahibi tarafından da bu konuda yetkili olan kuruluşun BTK olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda konuya ilişkin olarak İYUK'un 11. maddesi kapsamında ifade edilen hususların başvuruya konu Kurul kararında değerlendirildiği, başvuruda konuya ilişkin olarak herhangi bir ek bilgi, belge sunulmadığı, ayrıca ağ sonlandırma noktasının belirlenmesi ve son kullanıcı cihaz serbestisinin BTK'nın görev ve yetki alanında olması nedenleriyle kararda değişiklik yapılmasına yer olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

- (22) Başvuruda yer alan bir diğer husus HGW hizmet ücretinin bir tanımı olmadığı, bu durumun TÜRK TELEKOM'un keyfi davranmasına yol açabileceği iddiasıdır. Kararda da belirtildiği üzere, dosya kapsamında yürütülen incelemelerde HGW hizmet ücretinin neyi ihtiva ettiği TÜRK TELEKOM'a sorulmuş olup gelen cevabi yazıda söz konusu ücretin İSS'lere sağlanan HGW modemlerin kiralama/kullandırma ücreti olduğu bilgisi verilmiştir. Ayrıca TÜRK TELEKOM tarafından hazırlanan ve fiber genişbant erişim hizmetlerinin sunumuna ilişkin koşul ve hükümleri içeren, BTK tarafından onaylanmış RIPVAET'te yer alan HGW tanımı şu şekildedir: *"PON, MDU ve Aktif Ethernet topolojilerinde son kullanıcı uç cihazı"*⁶. Buna ek olarak ilgili RIPVAET'te ONT'lerin de tanımına ayrı olarak şu şekilde yer verilmiştir: *"PON şebekesinde ethernet/ses dönüşümü amacıyla haneye veya haneye yakın bir noktaya konumlandırılan ekipman"*. Dolayısıyla HGW ücretinin TÜRK TELEKOM tarafından İSS'lere sağlanan HGW modemleri kapsadığı açık olup ilgili iddiaya ilişkin herhangi bir işlem yapılmasına yer olmadığı değerlendirilmektedir.
- (23) Başvuruda yer alan bir diğer husus TÜRK TELEKOM'un toptan seviyede düşük, perakende seviyede ise yüksek fiyatlar uygulayarak yüksek bir kar elde etme olanağına sahip olduğu ve bu durumun incelemede dikkate alınması gerektiğidir. Konuya ilişkin olarak belirtilmelidir ki dosya kapsamında öncelikle TÜRK TELEKOM'un HGW modemler bakımından yıkıcı fiyatlandırma uygulayıp uygulamadığı iddiası incelenmiştir. Bu kapsamda gerçekleştirilen analizlerde TÜRK TELEKOM'un diğer İSS'lere uyguladığı HGW hizmet ücretinin maliyetlerini karşılamadığı görülmekle birlikte söz konusu ücretin BTK onayına tabi olduğu, BTK'nın fiyat sıkılaştırması, yıkıcı fiyatlandırma gibi rekabeti engelleyici tarifeleri önlemek için gerekli düzenlemeleri yaptığı ve uygulamaları denetlediği değerlendirilmiş, buna ek olarak TÜRK TELEKOM'un söz konusu HGW hizmet ücretinin artırılmasına yönelik olarak BTK'ya çeşitli başvurularda bulunduğu da anlaşılmıştır. Dolayısıyla HGW hizmet ücretinin TÜRK TELEKOM tarafından bilerek düşük belirlendiği iddiasının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.
- (24) Yıkıcı fiyatlandırma iddiasından sonra incelenen bir diğer hususu TTNET'in perakende seviyede uyguladığı fiyatların aşırı nitelikte olup olmadığı oluşturmıştır. Bu kapsamda yapılan incelemelerde Kurul tarafından pek çok kararda uygulanan Ekonomik Değer Testi (EDT) uygulanmıştır. EDT'nin ilk aşamasını oluşturan Fiyat-Maliyet Farkı Testinde (FMFT) TTNET'in uyguladığı fiyatlar ile maliyetleri incelenmiş ardından EDT'nin ikinci aşaması olan Fiyat Karşılaştırma Analizi'ne (FKA) geçilmiştir. EDT sonucunda TTNET'in uyguladığı fiyatların aşırı nitelikte olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu noktada belirtilmelidir ki bir teşebbüsün sadece yüksek kar marjıyla faaliyet göstermesi söz konusu teşebbüsün aşırı fiyatlandırma uyguladığını göstermemektedir. Gerçekleştirilen bu testlere ek olarak TTNET'in kar marjının yüksek olmasının sebebinin BTK tarafından TÜRK TELEKOM'un İSS'lerden tahsil ettiği HGW hizmet ücretini olması gerekenden düşük belirlemesi olduğu değerlendirilmiş, BTK'nın söz konusu ücreti 01.04.2024 tarihinde yükseltmesi sonucunda TTNET'in kar marjının düştüğü görülmüştür.

⁶ <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/referans-erisim-ve-arabaglanti-teklifleri/ripvaet-04-07-2025-225.pdf> Erişim Tarihi: 19.09.2025.

Dolayısıyla TTNET bakımından oluşan yüksek kar marjının BTK düzenlemeleri nedeniyle ortaya çıktığı, yine bu yüksek kar marjının BTK'nın bir diğer düzenlemesi sonucunda düştüğü tespit edilmiştir. Ayrıca dosya kapsamında belirtilen, aşırı fiyata müdahale için gerekli piyasa koşullarının da işbu dosya kapsamında gerçekleşmediği görülmüştür. Sonuç olarak bir teşebbüsün salt yüksek kar marjıyla çalışıyor oluşu söz konusu teşebbüsün aşırı fiyat uyguladığını göstermemekle birlikte, bu teşebbüs bakımından oluşan yüksek kar marjının teşebbüsün iç dinamiklerinden ziyade BTK düzenlemeleri sonucunda ortaya çıkması ve yine BTK düzenlemeleri sonucunda ortadan kalkması da söz konusu teşebbüsün aşırı fiyatlamaya eyleminde bulunmadığını gösterdiği tespit edilmiştir. Kaldı ki TÜRK TELEKOM'un toptan seviyede düşük fiyat uygulayarak perakende seviyede karlılığını yükselttiği iddiası sadece TTNET'in değil TTNET'in rakibi konumundaki diğer İSS'lerin de karlılığının yükselmesiyle sonuçlanacak bir davranış olup böyle bir iddiadan yalnızca TÜRK TELEKOM/TTNET ekonomik bütünlüğünün fayda sağlamayacağı da açıktır.

- (25) Aşırı fiyat iddiasına ilişkin olarak TTNET'ten daha düşük modem ücreti talep eden İSS'ler bulunmakla birlikte TTNET'in uyguladığı fiyatlara benzer ya da daha yüksek fiyatlar uygulayan rakip İSS'lerin de olduğu görülmekte olup TTNET'in piyasadaki fiyattan çok farklı bir fiyat uyguladığını söylemek mümkün değildir. Ayrıca BTK'nın TÜRK TELEKOM ekonomik bütünlüğü üzerinde toptan seviyede uyguladığı fiyat regülasyonu nedeniyle ortaya çıkan yüksek marjın yine BTK'nın toptan seviyedeki HGW ücreti artışı kararı sonrasında ortadan kalktığı görülmektedir. Dolayısıyla TTNET'in aşırı fiyatlamaya yoluyla hâkim durumunu kötüye kullandığına ilişkin ifadelere katılmak mümkün olmamaktadır.
- (26) Tüm bu değerlendirmelere ek olarak ilgili iddianın soyut varsayımlardan ibaret olduğu, bunu destekleyecek herhangi bir bulgunun sunulmadığı da ilgili başvurudan anlaşılmaktadır. Sonuç olarak ilgili iddianın yerinde olmadığı ve kararda yapılan tespitleri değiştirmediği değerlendirilmektedir.
- (27) Dosya kapsamında incelenen iddialardan bir diğeri, abonelerin abonelik süreleri boyunca ödedikleri aylık modem kullanım ücretleri ilgili modemin rayiç bedeline ulaşmasına rağmen modem mülkiyetinin aboneye geçmemesidir. İlgili iddia kapsamında yapılan değerlendirmelerde, öne sürülen modelin vadeli bir satış olarak görülebileceği, bu nedenle modem ücretine vade farkı eklenmesi gerektiği tespitinde bulunularak söz konusu modemin rayiç bedeline vade farkı eklenmiştir. Bunu gerçekleştirirken uygulanması gereken faiz oranı olarak ise BTK tarafından belirlenen AOSM oranı dikkate alınmıştır. Bu yolla öncelikle modemlerin vade farklı rayiç bedelleri tespit edilmiş, ardından abonelerin abonelik süreleri boyunca ödeyecekleri aylık modem kullanım ücretinin söz konusu rayiç bedelin ne kadarlık bir kısmına ulaşacağı tespiti yapılmıştır. Buna göre abonelerin abonelik süreleri boyunca ödeyecekleri aylık HGW modem kullanım ücretinin vade farklı modem rayiç bedellerine oranı 2021 yılı bakımından %92,37; 2022 yılı bakımından %50,46; 2023 yılı HGW Wi-fi 5 modemler bakımından %53,64, HGW Wi-fi 6 modemler bakımından %54,62; 2024 yılı HGW Wi-fi 5 modemler bakımından %41,18, HGW Wi-fi 6 modemler bakımından ise %50,54 olarak bulunmuş olup söz konusu oranlar doğrultusunda abonelerin abonelik süreleri boyunca ödedikleri aylık modem kullanım ücretinin başvuruda iddia edilenin aksine modemin vade farkı dâhil rayiç bedelinin tamamına ulaşmadığı tespit edilmiştir.

- (28) İYUK'un 11. maddesi kapsamındaki başvuruda ise söz konusu hesaplamalarda paranın zaman değerinin dikkate alınmadığı belirtilerek ve NBD⁷ yaklaşımı kullanılarak söz konusu oranların tekrar hesaplandığı görülmektedir. İlgili hesaplamaların gerçeği yansıttığı varsayımı altında dahi başvuru sahibi tarafından yapılan hesaplamalardan, abonelerin abonelik süreleri boyunca ödedikleri aylık ücretlerin modem rayiç bedelinin tamamına ulaşmadığı (istisna olarak yalnızca 2021 yılına ilişkin yapılan hesaplamalarda abone tarafından ödenen ücretin modem rayiç bedeline ulaştığı) görülmektedir. Dolayısıyla iddia konusu olan, abonelerin aylık ödedikleri modem ücretlerinin söz konusu modem rayiç bedeline ulaştığı iddiasının başvuru sahibi tarafından yapılan hesaplamalarda dahi gerçeği yansıtmadığı, bu nedenle ilgili iddianın yerinde olmadığı ve kararda yapılan tespitleri değiştirmedığı değerlendirilmektedir.
- (29) Başvuruda ifade edilen bir diğer husus, TTNET'in modem rayiç bedellerini olması gerekenden yüksek belirlemek suretiyle aboneler bakımından katlanmak istemeyeceği bir cayma bedeli yarattığı, bunun ise aboneler bakımından bir çıkış ya da İSS değişiklik maliyeti yarattığıdır. Başvuru sahibi tarafından modemlerin rayiç bedelinin olması gerekenden yüksek olduğu tespiti ise abonelerin taahhüt süresi boyunca ödeyecekleri bedellerin NBD yaklaşımı yoluyla hesaplanan toplam tutarlar ile modem rayiç bedeli karşılaştırılarak belirlendiği görülmektedir. Öncelikle belirtilmelidir ki bir abone taahhüt süresinin bitiminden önce aboneliğini feshettiği durumda ilgili modem rayiç bedeli veya kalan aylık modem kullanım ücretleri aboneden tahsil edilmemektedir. Böyle bir durumda yalnızca aboneden taahhüdü karşılığında sağlanan indirimler talep edilmektedir. Modem bedeli ise yalnızca modem taksitli olarak satın alındığı, yani abone mülkiyetine geçtiği xDSL altyapılarda geçerli olup bu durumda kalan taksit tutarları tahsil edilmektedir. Bu uygulama ise taahhüt kapsamında gerçekleşen taksitli satışların doğası gereği olağan bir uygulamadır. Zira söz konusu modem taksitleri abonenin aylık internet kullanım faturasına yansıtılmakta, abonenin taahhüdünü sonlandırması durumunda ise kalan taksit tutarları abonenin son faturasıyla talep edilmektedir. TTNET ve diğer İSS'lerin taahhütnamelerinde abonelik sonlandırıldıktan sonra modemlerin ve aksesuarların TTNET'e belirli bir süre içerisinde iade edilmesi gerektiğine yönelik koşullar bulunmaktadır. Dolayısıyla aboneliğin sonlandırılması durumunda TTNET tarafından doğrudan ilgili modem rayiç bedeli talep edilmesi gibi bir uygulama söz konusu değildir. Yalnızca abonelik sonlandırılması sonrasında abone tarafından ilgili cihaz iade edilmediği durumlarda cezai bir koşul olarak modem rayiç bedelinin aboneden tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır. Kaldı ki ekonomik ömrünün 5 yıl olduğu Kurul kararında belirtilen bir cihazın 24 aylık bir taahhüt süresi sonrasında abone tarafından iade edilmemesi riskini bertaraf etmek, abonelerin söz konusu cihazları TTNET'e iade etmesini teşvik etmek amacıyla rayiç bedellerin abonenin ödediği ücretten fazla olarak belirlenmesi olağan karşılanmaktadır.
- (30) İYUK'un 11. maddesi kapsamında gerçekleştirilen ancak hatalı bir değerlendirme yapıldığı düşünülen bir diğer analiz FTTH altyapıda kullanılan HGW modemler için abonelerin ödediği ücretler ile diğer altyapılarda (örneğin xDSL) kullanılan modemlere abonelerin ücretlerin karşılaştırıldığı, bu karşılaştırma sonucunda abonelerin FTTH altyapıda kullanılan HGW modemlere diğer modemlere kıyasla daha fazla ücret ödediği yönündeki çalışmadır. Kurul kararında da belirtildiği üzere FTTH altyapıda kullanılan HGW modemler xDSL altyapıda kullanılan VDSL modemlere kıyasla daha yüksek teknoloji barındırmakta ve dolayısıyla HGW modemlerin maliyetleri VDSL modemlerin maliyetlerine kıyasla daha yüksek gerçekleşmektedir. Buna ek olarak başvuru sahibi

⁷ NBD yaklaşımı, bir yatırımın zaman içerisindeki bütün gider ve gelirlerini uygun bir faiz oranında bugünkü karşılığına iskonto eden bir hesaplama.

tarafından 4 farklı yılda 6 farklı kalemde gerçekleştirilen analizde sadece 2023 yılında HGW modemler için ödenen ücretin diğer altyapılarda ödenen ücretten yüksek çıktığı, başvuru sahibi tarafından ise sadece bu bir yıldaki yüksek orana dayanarak çıkarım yapıldığı görülmekte olup, diğer üç yılda ve dört kalemde yapılan analizler başvuru sahibinin iddiasının tersini göstermesine rağmen başvuru sahibi tarafından bu durum göz ardı edilmektedir. Dolayısıyla başvuru sahibi tarafından gerçekleştirilen analizde karşılaştırılan unsurların eşdeğer nitelikte olmadığı ve gerçeği yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

- (31) Başvuruda öne sürülen bir diğer husus abonelerin ortalama abonelik ömürleri boyunca ödedikleri HGW modem kiralama ücretlerinin net bugünkü değerlerinin ilgili modemin 60 aylık kullanım ömrü süresince toplam toptan HGW ücretlerinin net bugünkü değerinin üzerinde olduğu, bu durum sonucunda ise abonelerin aylık ödedikleri bedeller ile kısa bir sürede modemlerin toptan değerine ulaştığıdır. Başvuru sahibi tarafından bu kapsamda gerçekleştirilen analizde abonelerin perakende seviyede ödedikleri ücretler ile BTK tarafından olması gerekenden düşük belirlendiği Kurul kararında defaatle belirtilen TÜRK TELEKOM'un İSS'lere uyguladığı HGW modem kullanım ücretinin karşılaştırıldığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla başvuru sahibi tarafından karşılaştırması yapılan ücretler eş değer nitelikte değildir. Zira bir tarafta ülkemizdeki fiber altyapının gelişim gösterebilmesi amacıyla BTK tarafından 2021 yılından 2024 yılına kadar 7,65 TL seviyesinde sabit tutulan, TÜRK TELEKOM tarafından toptan seviyede İSS'lerden tahsil edilen bir ücret karşısında diğer tarafta TTNET tarafından serbestçe belirlenebilen, abonelerden perakende seviyede tahsil edilen HGW modem ücretleri karşılaştırılmıştır. Kaldı ki bu durumu doğrular şekilde söz konusu HGW modem ücretinin BTK tarafından 2024 yılında yükseltilmesi sonrasında başvuru sahibi tarafından gerçekleştirilen analizde 2024 yılı bakımından aboneler tarafından ödenen aylık ücretlerin ilgili HGW modemin toptan seviyedeki toplam ücreti karşılamadığı tespitinde bulunulmuştur. TÜRK TELEKOM tarafından toptan seviyede İSS'lere uygulanan ücretler ile TTNET tarafından perakende seviyede abonelere uygulanan ücretlerin karşılaştırıldığı bir analizin gerçeği yansıtmayan sonuçlar vermesi kaçınılmaz olup bu nedenle başvuru sahibinin ilgili iddiasının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.
- (32) Başvuruda iddia edilen bir diğer husus TÜRK TELEKOM tarafından BTK'ya onay için gönderilen bilgilerin yanlış olduğu hususuna ilişkindir. BTK mevzuatında yer alan Tarife Yönetmeliği'nin 6. maddesinde BTK'nın ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere tarife düzenlemelerine tabi olma yükümlülüğü getirmeye yetkili olduğu ifade edilmektedir. İlgili yönetmeliğin 7. maddesinin beşinci fıkrasında *"Kurum, tarifeleri değerlendirirken fiyat sıkılaştırması ve yıkıcı fiyatlandırma analizleri kullanarak rekabet ihlallerini tespit etmeye yetkilidir."* hükmü; altıncı fıkrasında ise *"Kurum, bu Yönetmeliğin 6 ncı maddesi uyarınca getirilen düzenlemeler kapsamında yapacağı inceleme ve değerlendirmelerde ilgili işletmecilerden her türlü bilgi ve belge talep edebilir."* hükmü yer almaktadır. Yönetmeliğin 8. maddesinin birinci fıkrasında yer alan *"İlgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeciler tarafından uygulanacak tarifeler ve uygulanan tarifelerde yapılacak her türlü değişiklik, bu Yönetmeliğin 6 ncı ve 7 nci maddesi çerçevesinde Kurum tarafından aksi belirtilmediği takdirde bildirim usulüne tabidir."* hükmünden etkin piyasa gücüne sahip teşebbüsler tarafından uygulanacak tarifelerin BTK'ya bildirilmek zorunda olduğu; dördüncü fıkrada yer alan *"Yapılan bildirimde eksiklik ve/veya Kurum düzenlemelerine aykırılık olması veya başvuruya ilişkin ilave bilgi ve belge gerekmesi durumunda Kurum, bu maddenin üçüncü fıkrası çerçevesinde yapılan bildirimini geçersiz kabul etmeye ve/veya işletmeciden söz konusu aykırılığın, eksikliğin giderilmesini veya ilave bilgi ve belgenin sunulmasını talep etmeye yetkilidir."*

hükmünden ise BTK'nın gerekli gördüğü hallerde ilave bilgi ve belge sunulmasını talep edebileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca ilgili yönetmeliğin 9. maddesinde yer alan “*Kurum, bu Yönetmeliğin 7 nci maddesini göz önünde bulundurarak belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde tarifelere alt ve/veya üst sınır getirmeye yetkilidir.*” hükmünden BTK'nın sadece işletmeciler tarafından sunulan tarifeleri onaylama görevinin olmadığı bu tarifeler bakımından alt ve üst sınır belirleme yetkisinin bulunduğu açıkça anlaşılmaktadır. Hal böyleyken başvuru sahibi tarafından ifade edilen TÜRK TELEKOM tarafından BTK'ya yanlış bilgi sunulduğu iddiasına ilişkin başvuru merciinin Rekabet Kurumu olmadığı, söz konusu iddianın BTK'ya yöneltilmesi gerektiği açıktır. Dolayısıyla ilgili iddia bakımından herhangi bir işlem yapılmasına yer olmadığı değerlendirilmektedir.

- (33) Başvuruda ONT'lerin teslim edilmediği durumda ceza bedelinin ne olacağının belirli olmadığı, bu durumda TÜRK TELEKOM'un BTK onayından geçmemiş bir ceza tarifi uygulayabileceği veya bu durumun bir gelir kapısı yaratabileceğidir. Belirtilmelidir ki başvuru sahibi tarafından İYUK'un 11. maddesi kapsamında gerçekleştirilen başvuruya konu Kurul kararında incelenen iddiaların temelini yine ilgili başvuru sahibi tarafından yapılan şikâyet başvurusu oluşturmuştur. İlgili şikâyet başvurusunda ise ONT'lere ilişkin herhangi bir iddianın yer almadığı, şikâyet başvurusunun temelini HGW modemlerin oluşturduğu görülmüş, yapılan incelemeler de bu kapsamda gerçekleştirilmiştir. Ek olarak ilgili iddianın somut bir gerçekliğe dayanmayan, soyut bir varsayımdan ibaret olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Kurul kararına konu başvuruda yer almayan bir iddianın İYUK'un 11. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır.
- (34) İYUK'un 11. maddesi kapsamında gerçekleştirilen başvuruda ifade edilen bir diğer husus, işletmecilerin ifade ettiği şebeke güvenliğine ilişkin değerlendirmelerin gerçeği yansıtmadığıdır. Dosya kapsamında önaraştırma tarafı teşebbüsler ile bu alanda çalışan bağımsız mühendis ve bazı modem üreticilerinden tüketicilerin kendi modemlerini kullanmaları durumunda ortaya çıkabilecek güvenlik sorunlarına ilişkin bilgiler talep edilmiştir. Bu hususa ilişkin (.....) tarafından, (.....) altyapısına doğrudan fiziki olarak bağlanan modem vb. ekipmanların şebekede oluşabilecek güvenlik risklerini bertaraf etmek amacıyla (.....) tarafından test ortamlarında gerekli tüm testlerin gerçekleştirildiği, piyasadan temin edilen ve (.....) tarafından test edilmemiş cihazların (.....) şebekesine ve servislerine etkilerinin ne olacağı bilinemeyeceğinden gerek şebeke güvenliği gerekse hizmet kalitesi açısından akreditasyon testleri tamamlanmamış ürünlerin SUPERONLINE şebekesinde kullanılmasına izin verilmediğini belirtmiştir.
- (35) (.....), son kullanıcıya ait fiber modemlerin İSS altyapısına uyumlu *firmware*'e sahip olması durumunda bir değişiklik yapılmasının gerekli olmadığı, ancak güvenlik açıkları bakımından değerlendirildiğinde İSS'lerin ağında risk oluşturabileceği, son kullanıcının kendisine ait HGW modemi İSS ağına uygun olarak yapılandırabilecek nitelikte olmaması durumunda İSS'lerin bu tür HGW'leri otomatik olarak yapılandırabilmesi için HGW'lerin İSS altyapısındaki ACS'ye⁸ entegre olması gerektiği, bunun için son kullanıcıların İSS altyapısına uyumlu ve ACS entegrasyonu yapılmış bir *firmware*'e sahip HGW modem tedarik etmesi gerektiğini ifade etmektedir.

⁸ ACS (Auto Configuration Server), telekomünikasyon sektöründe kullanılan bir sunucu türüdür. ACS, genellikle TR-069 protokolünü kullanarak, ağa bağlı cihazların yönetimini, yapılandırmasını ve izlenmesini sağlar. ACS, telekomünikasyon sektöründe, servis sağlayıcıların müşterilerine sunduğu hizmet kalitesini artırmak, operasyonel maliyetleri azaltmak ve uzaktan destek vermek için kullanılan önemli bir araçtır.

- (36) BTK, abonelerin kendi modemlerini kullanmaları halinde belli güvenlik açıklarının oluşabileceği ve çekirdek altyapıya zarar gelmeyecek olsa dahi OLT'ye veya servera zarar verilebileceğini, çekirdek altyapıya zarar gelme olasılığının çok düşük, OLT-ONT zararının daha muhtemel olduğunu belirtmektedir.
- (37) Dosya kapsamında görüşülen bağımsız mühendis tarafından, abonenin kendi modemini temin etmesi halinde güvenlik açıklarının oluşabileceği, cihaz üreticilerinin *firmware*'i ile TÜRK TELEKOM arasında uyum sağlanmadığı senaryoda sistemin korsan yazılımcıların müdahalesine açık hale geleceği ve bunun engellenebilmesi için abone tarafından ilave virüs programı yüklenmesi gerekeceği, bunun ise teknik bilgi gerektirmesi nedeniyle ortalama bir abone tarafından gerçekleştirilmesinin kolay olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca abonelerin temin ettikleri modemlerin İSS envanterine kayıtlı olmaması nedeniyle abonelerin takip edilemeyeceği, abonenin söz konusu modemi farklı bir adreste kullanması durumunda cihaz ile müşteri eşleştirmesinin yapılamayacağı, söz konusu modeme abonelik sahibi kullanıcının kullanıcı adı, şifre bilgileri girildikten sonra ilgili modemin bir başkasına satılması durumunda yine eski aboneye ait bilgilerin modemde yer alacağı, bunun da güvenlik sorunlarına yol açacağı ifade edilmiştir. Ek olarak modemlerde var olabilecek güvenlik sorunlarının şebekeye de sirayet edebileceği, örneğin bir cihazdaki güvenlik açığı nedeniyle kötü niyetli kişilerin bu cihaza uzaktan erişebileceği ve altyapıda trafik yaratacak saldırılar düzenleyebileceği, bunu engellemek için İSS'lerin önlemler aldığı ancak maliyet yarattığı belirtilmiştir.
- (38) Modem üreticisi ve sağlayıcısı (.....) tarafından, İSS'lerin kullanıcı adı, şifre, VLAN değeri gibi bilgileri aboneler ile paylaşmasının güvenlik sorunları oluşturabileceği, söz konusu bilgilerin üçüncü kişilerin eline geçmesi durumunda kullanıcı güvenliği ve takibinin problem yaratabileceği, bir abonenin bilgilerinin başka bir kullanıcı hanesinde kullanılabileceği, İSS'lerin modem üreticilerinden güvenlik açıklarının engellenmesini isteyen teknik şartlar talep ettiği, buna rağmen piyasaya sürülen cihazlarda ekstra güvenlik sorunlarının ortaya çıkabileceği, bunların sürekli olarak yapılan güncellemeler/yamalar ile giderildiği, bunun da İSS'nin ACS'ine kayıtlı cihazlara ACS sistemi üzerinden otomatik olarak yüklendiği, bunlar yapılmazsa sahadaki cihazların saldırıya/sızıntıya açık hale geldiği belirtilmiştir.
- (39) Yukarıda yer verilen tüm açıklamalar göz önüne alındığında, tüketicilerin kendi modemlerini kullanması ihtimalinde güvenlik anlamında pek çok sorunun ortaya çıkabileceğinin, TÜRK TELEKOM dışında diğer internet servis sağlayıcıları, modem üreticileri ve bağımsız üçüncü kişilerce de belirtildiği görülmektedir. Dolayısıyla şebeke güvenliği açısından bir takım sorunların oluşabileceği husususun yalnızca TÜRK TELEKOM tarafından dile getirilen bir husus olmadığı ve sektör genelinde benzer güvenlik sorunlarının oluşabileceği konusunda birbirini destekler nitelikte görüşlerin bulunduğu görülmüştür. Ayrıca TÜRK TELEKOM'un ve pazarda faaliyet gösteren pek çok teşebbüsün şebeke güvenliğini sağlamak gibi birtakım sebeplerle kendi modemlerini kullanıcılara veriyor olmasının hâkim durumun kötüye kullanılmasından ziyade yaygın bir iş modeli olarak uygulandığı değerlendirilmektedir. Diğer iş modellerinin hâlihazırda başkaca ülkelerde uygulandığı ve teorik olarak iç pazarda da uygulanmasının mümkün olduğu görülmekle birlikte iş modeli farklılığından kaynaklanan uygulamanın tek başına rekabeti ihlal ettiğinden bahsetmek mümkün görünmemektedir. İlaveten kullanıcıların kendi modemlerini kullanabildiği iş modelini uygulayan (.....) yetkilileri dahi abonenin kendi modemini kullandığı senaryoda çok sayıda modem markası olduğundan her birinin kurulum konfigürasyon sisteminin farklı olduğunu, İSS'lerin bunların hepsine hakim olmasının zor olduğunu, (.....) tarafından

sağlanan modemlerin uzun süreli testlere tabi tutulduğunu ve *firmware*'lerinin sürekli güncellendiğini, böylelikle güvenlik açıklarının engellendiğini belirtmektedir. Dolayısıyla başvuruda belirtildiği üzere TÜRK TELEKOM tarafından şebeke güvenliğinin ileri sürülerek sorumluluktan kaçınıldığına dair ifadelere katılmak mümkün olmamıştır.

- (40) Başvuru sahibi tarafından, zorunlu modem uygulaması olmayan ve HGW modem ücreti almayan TURKNET ile HGW modem ücreti alan İSS'ler arasında tüketicilerin ödemek zorunda oldukları toplam ücret açısından pek farklılık olmayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca başvuruda, zorunlu modem uygulamasının tüketici refahını azalttığı belirtilmekte fakat zorunlu modem uygulaması yapmayan TURKNET'in HGW maliyetini tüm tüketicilere yansıttığından bahsedilmektedir. Zorunlu modem uygulamasının ortadan kalkması senaryosunda tüm tüketicilere bu maliyetin yansıtılması söz konusu olabiliyorsa şikâyetin ana konusunun her iki durumda da (zorunlu modem uygulaması ile tüketicilerin kendi modemlerini kullanabilmeleri) sonuç bakımından farklılık yaratmaması gerekir. Dolayısıyla başvuru sahibi tarafından belirtilen ifadelere katılmak mümkün olmamıştır.
- (41) Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler dikkate alındığında, İYUK'un 11. maddesi kapsamında gerçekleştirilen başvuruda yer alan hususların Kurulun 28.08.2024 tarihli ve 24-34/823-349 sayılı kararında detaylı bir şekilde incelenip karara bağlanan hususlar olduğu görülmektedir. Anılan nedenlerle, idari işlemin kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına gerek bulunmadığı kanaatine varılmıştır. Bu kapsamda ilgili Kurul kararının İYUK'un 11. maddesi kapsamında kaldırılmasını, değiştirilmesini veya yeni bir karar alınmasını gerektirecek şartların bulunmaması nedeniyle başvurunun kabul edilebilir olmadığı değerlendirilmiştir.

H. SONUÇ

- (42) Yapılan yeniden değerlendirme sonucunda; İYUK'un 11. maddesi kapsamında 22.08.2024 tarih ve 24-34/823-349 sayılı Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.