



**BİLGİ
TEKNOLOJİLERİ
VE İLETİŞİM
KURUMU**

ŞEBEKE TARAFSIZLIĞI (NET NEUTRALITY)

Müberra GÜNGÖR
Yavuz GÖKTAYLAR
Yunus Ş. KİBAR
A. Deniz ÇAYCI
Nurdan ASLAN

Ankara, Kasım 2011

Bu çalışmada yer alan görüşler yazarlarına aittir, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun görüşlerini yansıtmaz.

İçindekiler

Tabloların Listesi	4
1. GİRİŞ	5
2. ŞEBEKE TARAFSIZLIĞI NEDİR?.....	7
3. ŞEBEKE TARAFSIZLIĞI NEDEN GÜNDEMDE?	9
4. OLASI PROBLEMLER.....	13
4.1 Blokaj.....	16
4.2 Düşük kalitede hizmet sunumu	17
4.3 Uygulamalar üzerinde makul olmayan kısıtlamalar	17
4.4 Önceliklendirme.....	18
5. ŞEBEKE TARAFSIZLIĞINDA ÜLKE YAKLAŞIMLARI	18
5.1 Avrupa Birliği Yaklaşımı.....	18
5.1.1 Sektöre Özel Düzenleyici Çerçeve	25
5.1.2 AB Rekabet Mevzuatı	26
5.1.3 BEREC'in Şebeke Tarafsızlığı Kavramına Yaklaşımı	27
5.2 Ülke Uygulamaları.....	32
5.2.1 İngiltere.....	32
5.2.2 Fransa	35
5.2.3 Danimarka ve Hollanda	37
5.2.4 Finlandiya.....	39
5.2.5 İsveç	40
5.2.6 Norveç.....	41
5.2.7 Yunanistan	43
5.2.8 ABD	44
5.2.9 Güney Kore ve Japonya	47
6 SONUÇ VE ÖNERİLER.....	49
KAYNAKLAR.....	53

Tabloların Listesi

Tablo 1 : Avrupa Ülkeleri ile Japonya ve Kore'nin Şebeke Tarafsızlığına İlişkin Yaklaşımlarına Dair Önemli Hususlar.....	22
Tablo 2 : ABD ve İngiltere'nin Şebeke Tarafsızlığına İlişkin Yaklaşımlarının Karşılaştırılması .	34
Tablo 3 : ABD'de Genişbant Bağlantıları.....	45

1. GİRİŞ

Şebeke tarafsızlığının genel kabul görmüş bir tanımı bulunmamakla birlikte kısaca; içerik ve servis sağlayıcıların genişbant altyapısına erişimine ilişkin kurallar olarak ifade edilebilmektedir. Başka bir ifadeyle, içerik sağlayıcılara erişim hizmeti sunan şebeke işletmecilerine öncül olarak ayırım gözetmeme yükümlülüğü getirilmesini ifade etmektedir. Böylece şebeke işletmecilerinin bazı içerikleri bloke etme, transmisyon kalitesini düşürme, gerekçesiz sınırlama getirme ya da kendine bağlı işletmecilerin içeriklerine öncelik verme gibi uygulamaları yasaklanmaktadır.

Şebeke tarafsızlığı savunucuları internet şebekesinde ayrımcılık yapılmaması gerektiğini, farklılığın ve yenilikçiliğin sağlanması için bu yaklaşıma ihtiyaç olduğunu savunmaktadır. Genişbant işletmecilerine ilişkin düzenleme olmaması halinde, bu sağlayıcıların kendilerinin ya da yan kuruluşlarının içerik uygulamalarına ayrımcı olarak davranabileceklerini ve diğer sitelere bağlantıda kaliteyi düşürebileceklerini düşünmektedir. Şebeke tarafsızlığı kurallarının oluşturulmasına karşı çıkanlar ise böyle bir uygulama olması halinde şebekeye yapılan yatırımların azalacağını ve mevcut şebekenin etkin olmayan bir şekilde kullanılabileceğini gerekçe olarak göstermektedir. Aynı zamanda, özellikle gerçek zamanlı bağlantı gerektiren bazı uygulamaların ortaya çıkmasını engelleyerek yenilikçiliği azaltacağını da iddia etmektedir. Prensipte altyapı işletmecisinin benzer hizmetleri sunan içerik sağlayıcılar arasında ayrımcılık yapma güdüsü bulunabilir. Örneğin kendi içeriğini satan bir genişbant işletmecisi, aynı içeriği sağlayan başka bir işletmecinin içerik kalitesini düşürebilir. Böyle bir davranış birçok sanayileşmiş ülkede rekabet kanunlarına aykırı bir davranış olmakla birlikte, şebeke tarafsızlığı taraftarları kanun hükümlerinin uygulamasının uzun süre aldığını öne sürmektedir.

ABD’de oldukça uzun zamandan beri tartışılan bu konu son yıllarda AB’nin de gündemine gelmiş olup, konuya ilişkin düzenleyici yaklaşımlar oluşturulmaya çalışılmaktadır. ABD’deki

şebeke tarafsızlığı çalışmaları genellikle genişbant şebeke sağlayıcıların fiyatlandırmayı ve trafik yönetimini nasıl yapacağını düzenlenmesine odaklanmaktadır. AB’de genellikle ayırıştırma – zorunlu şebeke paylaşımı- üzerine odaklanılmakta ve şebekenin nasıl tarafsız bir biçimde tutulabileceği tartışılmaktadır.

AB’de yapılan düzenleyici çerçeve çalışmalarında elektronik haberleşme endüstrisi paydaşlarının ilgisi daha önceden şebeke tekelleri üzerine odaklanırken, mevcut durumda şebeke işletmecileri ve içerik sağlayıcılar arasındaki sıkıntılara odaklanmaktadır. Temel sorulardan biri; şebeke işletmecilerinin gerçekten içerik sağlayıcılara fiyat ayrımcılığı yapma isteğinin olup olmadığı ve eğer böyle bir istekleri bulunuyorsa hâkim konumda olmadıkları durumda bunu yapabilme güçlerinin bulunup bulunmadığıdır. Eğer bu sorunun cevabı evetse bu durumda tüketici refahına olumsuz etkisi olabilecek bu uygulamanın politika belirleyiciler tarafından engellenmesi gerekmektedir. Diğer bir soru ise, mevcut kuralların böyle bir rekabet karşıtı uygulamayı engellemeye yetip yetmeyeceği hususudur.

Bu raporda, öncelikle şebeke tarafsızlığının ne olduğu konusu kısaca incelenecek, geçmiş ve bugün neden gündemde olduğu konusu açıklanmaya çalışılacaktır. Daha sonra açık internet politikası ve içerik ayrımcılığı konularına değinilecek ve tartışmaların en önce çıktığı ülke olan ABD’de şebeke tarafsızlığına nasıl bakıldığı ve nelerin tartışıldığı irdelenecektir. AB’de şebeke tarafsızlığına bakış açısı ve düzenleyici çalışmalarda ele alınan konular ilerleyen bölümlerde anlatılmaya çalışılacaktır. Şebeke tarafsızlığının tarafları olan işletmeciler açısından konunun önemine değinildikten sonra, bu konunun tüketiciler açısından ne ifade ettiği üzerinde durulacaktır.

Bu kapsamda, girişin ardından raporun ikinci bölümünde şebeke tarafsızlığı kavramından ne anlaşıldığı, üçüncü bölümde konunun neden gündemde olduğu, dördüncü bölümde

şebeke tarafsızlığı uygulamasının olması ya da olmaması halinde ne gibi sorunlarla karşılaşılacağı üzerinde durulacaktır. Beşinci bölümde ise, farklı ülkeler tarafından konuya nasıl yaklaşıldığına değinilecektir. Altıncı ve son bölümde ise sonuç ve önerilere yer verilecektir.

2. ŞEBEKE TARAFSIZLIĞI NEDİR?

Şebeke tarafsızlığı farklı amaçları vurgulamak üzere birçok yolla tanımlanmakla birlikte, tartışmanın temel konusu internetin eşit şartlarda herkese açık, tarafsız ve erişilebilir olup olmamasıdır. Konuyu daha da özelleştirirsek, şebeke tarafsızlığı tartışmalarının en önemli kısmı şebeke işletmecilerinin sahip olduğu pazar gücünü içerik sağlayıcılara ya da bazı veri akışlarına karşı ayrımcı olarak kullanıp kullanmadığıyla ilgilidir. Özellikle içerik sağlayıcılarla dikey bütünleşik olan şebeke işletmecilerinin trafik akışında, fiyatlandırmada ve kalitede ayrımcılık yapma güdüsünün olabileceği değerlendirilmektedir.¹

Şebeke tarafsızlığı; internet kullanıcılarının erişim yollarına ilişkin kurallar ile bu yolların sahipleri ve kullanıcıları arasındaki ilişki hakkındaki bir kavramdır. Devletten beklenen ise, kullanıcılar arasında önceliklendirme yapılıp yapılmayacağı ile erişim yollarının ücretlendirilip ücretlendirilmeyeceği konusunda karar verilmesidir. Alınacak bu kararın tartışma konusu olmasının sebebi ise şebeke ve kullanıcılar arasındaki dengenin biri lehine değişmesi olasılığıdır.

World Wide Web'i (WWW) keşfeden Tim Berners-Lee ise şebeke tarafsızlığını şu şekilde ifade etmektedir: "Eğer internete belli bir kalitedeki hizmet için para ödüyorsam, siz de bu seviyede veya daha yüksek kalitede haberleşme için para ödemelisiniz. Şebeke tarafsızlığı

¹ Network Neutrality: Legal Answers From An EU Perspective, Paper submitted to The International Telecommunications Society 17th Biennial Conference June 24th - 27th 2008, Peggy Valcke, Liyang Hou, David Stevens, Eleni Kosta ICRI, K.U.Leuven – IBBT.

internetin bedava olmasını istemek değildir. Şebeke tarafsızlığı daha yüksek kalitedeki hizmet için daha yüksek para ödenmelidir ifadesine karşı çıkmamaktadır. Her zaman internete para ödenmiştir ve ödenmeye devam edecektir. Bazıları daha önce olmadığı gibi bugün de düzenlemeye ihtiyacımız olmadığını ifade etmektedir. Bu ifade son derece anlamsızdır. Geçmişte bu konu bir tehdit içermezken, bugün artık içermektedir.”²

ABD düzenleyici kurumu olan FCC, 2004 yılında internette özgürlüğün dört unsurdan oluştuğunu ifade etmiştir. Vatandaşların istedikleri internet içeriğine erişim hakkının olması, istedikleri internet hizmetlerini ve uygulamalarını kullanabilmesi, istedikleri cihaza bağlanabilmesi ve şebeke işletmecisi ile uygulama, hizmet ve içerik sağlayıcılar arasında adil rekabetin bulunması bu dört unsuru oluşturmaktadır. Bu durumda, internetin ayrımcı olmayan koşullarda işletilmesi ve arabağlantı ve uçtan uca bağlantıyı koruması gerektiği sonucuna ulaşılabilir.³

Şebeke tarafsızlığının temel iki unsuru bulunmaktadır. “Açıklık” ve “Ayrımcılık Yapmama”. Açıklık prensibi uçtan uca bağlantıyı sağlama anlamına gelmekte olup, herhangi bir son kullanıcı diğer içerik sağlayıcıya ya da son kullanıcıya erişebilmektedir. Ayrımcılık yapmama prensibi tüketici seviyesinde bir örnek hizmetlerin sunumu ya da sadece hıza ve kapasiteye bağlı fiyat ayrımcılığı yapabileceği olarak açıklanabilmektedir. Şebeke seviyesinde ayrımcılık yapmama hizmet kalitesine göre fiyatlandırma ile arabağlantı politikalarını oluşturma konusuna odaklanmaktadır.⁴

Özetlemek gerekirse, şebeke tarafsızlığı farklı kişiler için farklı anlamlar taşımaktadır. Bazılarına göre dikey bütünleşik bir internet servis sağlayıcının bazı internet sitelerine

² Net Neutrality: Towards a Co-regulatory Solution, Christopher T. Marsden, 2010, Bloomsbury Academic.

³ Network Neutrality: Regulation and Policy, Dr. Iris Henseler-Unger, Vice-President of Bundesnetzagentur WIK-Conference: Network Neutrality – Implications for Europe, Bonn, 3-4 December, 2007

⁴ Primer on Economics of Net Neutrality, Simon Wilkie, Center for Communication Law and Policy USC WIK Conference Dec 3, 2007.

diğerlerine göre daha iyi performans sağlayabilme olasılığıdır. Dikey bütünleşik bir internet servis sağlayıcının bazı sitelere bağlantıda daha iyi performans isteyen tüketiciden ek bir ücret isteyebilme olasılığı da bu kapsamda değerlendirilmektedir. Diğer bir deyişle, dikey bütünleşik bir internet servis sağlayıcının sadece kendi yan kuruluşları olan internet sitelerine bağlantı sağlarken, diğerlerini engelleme olasılığı bulunmaktadır. Ayrıca dikey bütünleşik bir internet servis sağlayıcının bazı uygulamaları kullanmada ya da bazı cihazlara bağlantıda ilave ücret isteyebileceği endişesi duyulmaktadır.⁵ Kısaca şebeke tarafsızlığı tüm bu endişe ve olasılıklarla baş edebilmek amacıyla tartışma konusu haline gelmiştir.

3. ŞEBEKE TARAFSIZLIĞI NEDEN GÜNDEMDE?

Şebeke tarafsızlığı konusu internetin başlangıcında tartışma konusu değilken son zamanlarda giderek artan oranda tartışılmaya başlanmıştır. İnternetin başlangıçtaki dizaynı “uçtan uca prensibi”ne göre yapılmış ve böylece şebekenin etkinliği artırılırken maliyeti asgariye indirilmeye çalışılmıştır. Uçtan uca prensibi kapsamında internet üzerindeki veri akışı “en iyi çaba” (best effort) kuralı ile sağlanmaktadır. Başka bir deyişle, kullanıcılar şebekenin kapasitesini aşan trafik indirdiklerinde ya da yüklediklerinde, her veri akışı ilk gelen ilk geçer prensibine göre gönderilmiştir. İnternetin mevcut dizaynı gecikmeye duyarız uygulamalar (e-posta gibi) için iyi performans gösterirken, bugün sunulan birçok hizmet için istenen kaliteyi sağlayamamaktadır. Hâlihazırda uygulanan uçtan uca prensibi, VOIP, video, internet üzerinden oyun gibi zaman duyarlı birçok uygulama için istenen kaliteyi sağlayamamaktadır.⁶

⁵ Network Neutrality: Implications for Europe, J. Scott Marcus, Department Manager, WIK Consult GmbH WIK Conference, Bonn, 3-4 Aralık 2007

⁶ Network Neutrality: Legal Answers From An EU Perspective, Paper submitted to The International Telecommunications Society 17th Biennial Conference, 24-27 Haziran 2008, Peggy Valcke, Liyang Hou, David Stevens, Eleni Kosta ICRI, K.U.Leuven – IBBT.

1990'lı yılların başından itibaren internetin istenen kaliteyi desteklemesi için "trafiğin önceliklendirilmesi"ne (ya da trafik şekillendirme, erişimin katmanlaştırılması) ilişkin yeni teknolojiler geliştirilmeye başlanmıştır. Bu yeni teknolojiler, şebeke işletmecilerinin veri akışını, içeriğini ve şeklini tespit edebilen cihaz ya da yazılımlarla yönlendirme seviyesinde trafiği önceliklendirme ya da şekillendirme olanağına sahip olunmasını sağlamıştır. Daha sonra, şebeke işletmecilerine belli bir şebekede veri paketlerinin ve trafiğin alınması ve yollanması yolunu belirlemede de daha fazla esneklik sağlanmıştır. Tıkanıklık olması halinde, şebeke işletmecileri önceliği olan veriyi diğerlerine göre daha hızlı bir şekilde transfer edebilmektedir. Bu yeni teknolojiler uygun kaliteyi garanti edebilmektedir.

Ancak, bu teknolojiler hizmet kalitesini desteklerken, ayrımcılık konusundaki endişeleri de artırmaktadır. Trafik önceliklendirmesi şebeke işletmecilerine veri akışlarını kontrol edebilme olanağı vermekte, aynı zamanda trafikler arasında farklı uygulama yapmasına, bazı trafikleri engellemesine, bazı internet içerik sağlayıcılarına sunulan veri transmisyon hizmetlerine öncelik vermesine de olanak sağlamaktadır. Uçtan uca prensibi şebeke işletmecilerine tüketicileri arasında ayrımcılık yapma fırsatı vermezken, trafik önceliklendirmesi bunu ortadan kaldırmıştır. Bu nedenle, şebeke tarafsızlığı konusu giderek daha fazla oranda tartışılmaya başlanmıştır. Şebeke tarafsızlığı taraftarları hangi içeriğin daha önce ve daha iyi performansla iletileceğine karar verme yoluyla şebeke işletmecilerinin yenilikçiliği ve rekabeti öldüreceği korkusu taşırken, karşı çıkanlar trafik önceliklendirmesinin yeni nesil erişim şebekeleri için pazara yeni girişleri ve yatırımları teşvik edeceğini ileri sürmektedir.⁷

Bu kapsamda, şebeke tarafsızlığının bugün gündeme gelmesinin sebepleri şu şekilde özetlenebilir: Son yıllarda şebeke işletmecilerinin ayrımcılık yapabilme açısından teknik yeterlilikleri oldukça artmıştır. Şebeke işletmecileri artık teknik olarak hizmet kalitesinde

⁷ Network Neutrality: Legal Answers From An EU Perspective, Paper submitted to The International Telecommunications Society 17th Biennial Conference, 24-27 Haziran 2008, Peggy Valcke, Liyang Hou, David Stevens, Eleni Kosta ICRI, K.U.Leuven – IBBT.

farklılaşma yapabilmektedir. Aynı zamanda kullanıcıların hizmetler karşılığında ödeme istekleri olup olmadığı ve kullanıcı profilleri hakkında da detaylı bilgiye sahiptir. Hizmet çeşitliliğinin ve kullanıcı isteklerinin artması, genişbant erişim şebekelerine olan talebi de arttırmış olup, daha hızlı genişbant şebekeleri finanse etme ihtiyacı yükselmiştir. Ses ve veri şebekeleri fiziksel ve mantıksal olarak yakınsamakta ve yeni nesil şebekeler yaygınlaşmaktadır. Şebeke ve hizmetlerin ayrıştırılmasının şebeke rekabetini artıracığı değerlendirilmektedir. Öte yandan telefon, Kablo TV ve internetin farklı kalite ihtiyaçları olmakla birlikte, hepsi aynı pakette sunulmaya başlamıştır.⁸

Şebeke tarafsızlığı konusu öncelikle ABD’de gündeme gelmiştir. 2003 yılında ABD düzenleyici kurumu FCC, DSL hizmetlerine yönelik açık erişim hükümlerinde daraltmaya giderek genişbant pazarlarında düzenlemeleri kaldırmaya başlamıştır. 2003 yılında Prof. Wu tarafından “Şebeke Tarafsızlığı, Genişbant Ayrımcılığı” başlıklı bir makale yazılmış ve yeniden düzenleme yoluna gitme hususu tartışılmaya başlanmıştır. 2004 yılında FCC Başkanı Powell sınırlandırıcı olmayan “Dört Özgürlük” kavramını ifade etmiştir. 2006 yılında FCC, AT&T ve Bell South şirketlerinin birleşmesini iki yıl boyunca şebeke tarafsızlığı kavramına uyması şartıyla kabul etmiştir.⁹

2005 yılının sonunda şebeke tarafsızlığı düzenlemeleri çeşitli kanun taslaklarına girmiş ve ABD 1996 Telekomünikasyon Kanunu’nun bu hükümleri de içine alacak şekilde geliştirilmesi önerilmiştir. 2008 yılına kadar ABD’de yedi adet kanunlaştırma önerisi geliştirilmiş ancak sadece son ikisi “Internet Freedom and Preservation Act (İnternet Özgürlüğü ve Korunması Kanunu)” ve “Internet Freedom Preservation Act of 2008” kanun koyucular tarafından incelemeye alınmıştır. Bu iki kanunda şebeke işletmecilerinin izleyebileceği ayrımcı uygulamalardan özellikle aşağıdakiler üzerinde durulmaktadır:

⁸ The Economic Issues of Network Neutrality: Overview, Ingo Vogelsang, Boston University, WIK Conference on Network Neutrality –Implications for Europe Bonn, 3-4 Aralık 2007.

⁹ Network Neutrality: Implications for Europe Dr. Klaus Müller, Executive Vice President, Group Regulatory Strategy, Deutsche Telekom 3 Aralık 2007

- (1) Şebeke işletmecilerinin genişbant hizmetlerini kullanan bazı internet içerik sağlayıcıları engelleme yeteneğinin bulunması,
- (2) Şebeke işletmecilerinin genişbant hizmetlerini kullanan bazı internet içerik sağlayıcılarına düşük kalitede hizmet sunması,
- (3) Şebeke işletmecilerinin şebekelerinin kullanımında bazı cihazların tercih edilmesi ya da sadece bazı uygulamaların kullanılabilmesi gibi anlamsız sınırlamalar getirmesi,
- (4) Şebeke işletmecilerinin bazı içerik sağlayıcıları öncelik tanınması.

Hem ABD’de hem de AB’de oluşan bazı tartışmalar şebeke tarafsızlığının giderek önem kazandığını göstermektedir. Madison River vakasında ABD telefon şirketi DSL kullanıcılarının VoIP hizmetlerini almasını engellemiştir. Benzer olaylar AB’de de yaşanmış, bazı şebeke işletmecilerinin VoIP hizmetleri ile eşler arası (peer to peer) sistemleri engellediği ifade edilmiştir. Benzer şekilde İngiliz mobil işletmecilerin bazılarının Nokia N95 telefon cihazlarından VoIP fonksiyonunu kaldırmaları da şebeke tarafsızlığı tartışmalarını körüklemiştir.

Önceliklendirme yapabilen sistemler tüm şebeke işletmecileri tarafından kurulmuş olmamakla birlikte, İngiliz şebeke işletmecisi PlusNet farklı internet uygulamalarına yönelik önceliklendirme hizmetleri satmaya çoktan başlamış bulunmaktadır. Son olarak bazı şebeke işletmecileri internet hizmet sağlayıcıları arasında ayrımcılık yapma niyetleri bulunduğunu beyan etmişlerdir.¹⁰

¹⁰ Network Neutrality: Legal Answers From An EU Perspective, Paper submitted to The International Telecommunications Society 17th Biennial Conference, 24–27 Haziran 2008, Peggy Valcke, Liyang Hou, David Stevens, Eleni Kosta ICRI, K.U.Leuven – IBBT.

4. OLASI PROBLEMLER

Şebeke tarafsızlığı düşüncesi; internet kullanıcılarına içerik hizmetleri sunan servis sağlayıcılarının bazı internet hizmetlerini sınırlandırma ya da belirli bir ücret karşılığında sunma politikalarına muhalefet etmektedir. İnternet içeriği ile kamu açık internet ya da bir başka deyişle, internet kullanıcılarının erişimine açık içerik ifade edilmekte olup, gizli özel şebekeler tarafından sunulan içerik kapsam dışında bırakılmaktadır.

Şebeke tarafsızlığı tartışması genelde iki temel unsura dayanmaktadır:

- Pozitif ileri dönük unsur olarak, yeni nesil şebekelerde daha iyi hizmet kalitesi için daha fazla ücretlendirme yapılması,
- Negatif geriye dönük unsur olarak ise, genellikle uçtan uca protokolleri kullanılarak sunulan uygulamalardan maksimum avantajı elde etmeye çalışan tüketicilerin kısıtlanması.

Birinci unsur gelişmekte olan yeni bir alanı işaret ederken, ikinci unsur tüketicilerin aleyhine gerçekleşen uyuşmazlığın temelini oluşturmaktadır. Literatürde Felten, Sandvig, Mueller ve pek çok diğer yazar¹¹ şebeke tarafsızlığını pozitif ileriye dönük ve negatif geriye dönük unsurları göz önünde bulundurarak incelemektedir. Sonuç olarak şebeke tarafsızlığının temelinde daha fazla hizmet için daha fazla ödemek ve daha az hizmet için aynı parayı ödemek felsefesi yatmaktadır.

¹¹ Clark and Blumenthal (2007) “ The end-to-end argument and application design: The role of trust.” In 35th Telecommunications and Communications Policy Research Conference.

1999 yılında şebeke ekipmanları üreticisi Cisco'nun şebeke işletmecilerine belirli tür veri paketlerini önceliklendirme ya da bloke etme imkânı tanıyan router'ları üretmesi ile birlikte ayrımcılık konusu teknik olarak gündeme gelmiş bulunmaktadır.¹²

Telekomünikasyon alanında şebeke erişiminde kötü niyetli ayrımcılık genellikle bir ya da iki İSS'in etkin konumda olduğu pazarlarda bir tekel problemi olarak karakterize edilmektedir.

Dikey bütünleşik İSS'ler rekabet aşamasında bütün içerik üzerinde ya da belirli bir içeriğe karşı ayrımcılık yapabilmektedir. Amerika'daki geleneksel ekonomik argümanlar ile şebeke tarafsızlığı kavramına tamamen negatif bir yaklaşım sergilenmektedir. Hahn and Wallsten; şebeke tarafsızlığının genelgeçer bir tanımı olmadığını, genellikle genişbant hizmet sağlayıcılarının tüketicileri sadece internet erişimi için ücretlendirmesi, içerik sağlayıcıları arasında ayırım gözetmemesi ve içerik sağlayıcıların genişbant hatları üzerinden tüketicilere bilgi gönderme karşılığında ücret almaması olarak algılandığını ifade etmektedir.¹³

Dikey bütünleşik şebeke işletmecilerinin içerik sağlayıcılarından yüksek hızlı şebekelerini kullanarak son kullanıcılara hizmet sunmaları karşılığında bir ücret talep etmesi aslında sorunun merkezini oluşturmaktadır. Halen hizmet sunan İSS'lerin birçoğu video, ses, portal ya da diğer hizmetler ile dikey bütünleşik olarak hizmet sunmaktadır.

¹² Köksal, E., 2008, "Regulation and competition in telecommunications: The case of network neutrality", s.46

¹³ Wallsten S. ve Hausladen S., "Net Neutrality, Unbundling and their Effects on International Investment in Next Generation Networks", Review of Network Economics, Vol. 8 Sayı 1 s. 89-112, Mart 2009, Washington

IP şebekelerine geçiş ile birlikte hem şebeke hem de içerik ve uygulama katmanlarında ses, video (TV dâhil) ve veri hizmetleri sunumunda yenilikçi fırsatlar ortaya çıkmaya başlamış ve pazar yapısında ciddi değişikliklere neden olmuştur. Bu gelişmelere ilaveten çok hizmetli şebekelerde kapsam ekonomisinin artması ile masraflardan tasarruf da gündeme gelebilmektedir. Yeni nesil şebekelerin kalite garantisi gerektiren gerçek zamanlı hizmetler de dâhil olmak üzere pek çok hizmet türü için bir dizi hizmet kalitesi seviyesi sunması beklenmektedir.

Artan teknik olasılıklar, ekonomik teşvikler ve potansiyel dikey bütünleşme göz önünde bulundurulduğunda; ayrımcılığının kapsamının çok iyi belirlenmesi gerektiği, aksi takdirde rekabete aykırı etkiler doğurabileceği düşünülmektedir. Rekabete aykırı ayrımcılığın pazarın işleyişine dolayısıyla tüketicilere negatif etkileri olacağından, düzenleyici kurumların trafik yönetiminin kapsamını dikkatli bir şekilde belirlemesi gerekmektedir. Özellikle sürekli kalite garantisi gerektiren IPTV gibi yeni hizmetlerin ortaya çıkması ile birlikte trafik yönetimi için özel uygulamalara ihtiyaç duyulmakta ve şebeke işletmecileri ve İSS'ler için içerik, uygulama ve hizmet pazarları ile dikey bütünleşme fırsatları doğmaktadır.

Diğer taraftan, rekabete aykırı ayrımcılık engellense dahi, belirli trafik yönetim tekniklerinin yaygın kullanımı zaman içerisinde internet ekonomisinde değişikliklere neden olabilmektedir. İşletmecilerin belirli tür veri akışlarına öncelik vermesi (ilave reklam getirecek arama trafiği gibi) ifade özgürlüğü ya da gizlilik gibi konularda sorun yaşanabileceği endişesini ortaya çıkarmaktadır. İşletmeciler ya da İSS'lerin kapasitelerinin büyük bir bölümünü yönetilebilir hizmetlere ayırmaları durumunda yeni içerik, uygulama ve hizmetlerde yenilikçilik konusunda sorunlar yaşanabileceği düşünülmektedir.¹⁴

¹⁴ Marsden, C.T., 2009, Net Neutrality: Towards a Co-regulatory Solution, Bloomsbury Academic.

Şeffaflık; rekabete aykırı ayrımcılık uygulamalarını minimize edecek ön koşullardan biri olarak kabul görmektedir. Bu kapsamda, trafik yönetim teknikleri ve uygulamalarının tüketicilere şeffaf bir şekilde sunulması gerekmektedir.

Tüketicilerin her tür bilgiye ulaşmasının sağlanması ve tüketicilerin bu bilgileri rahatlıkla anlayabilecek seviyede olması, kendi açılarından en doğru seçimi yapabilmelerine olanak verecektir. Tüketicilerin bilinçli tercihler yapabilmesi ise İSS piyasasının rekabetçi bir piyasa olmasını sağlayabilecektir.¹⁵

4.1 Blokaj

Blokaj, şebeke işletmecilerinin internet içerik sağlayıcılarına ait veriyi şebekeleri üzerinde taşımayı reddetmeleri durumu olarak ifade edilmektedir. İnternet içerik sağlayıcılarının söz konusu veriyi diğer şebekeler üzerinden sunabilmeleri durumunda blokaj ciddi bir sorun teşkil etmemektedir. Ancak, alternatif şebeke işletmecilerinin sayıca az olması ya da başka bir şebekeye geçmenin maliyetinin yüksek olması durumunda sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Yeterli sayıda alternatif şebeke işletmecisinin bulunmaması ve ilgili pazarda şebeke değiştirme maliyetlerinin yüksek olması aynı zamanda internet içerik sağlayıcısını bloke eden şebeke işletmecisinin pazarda hâkim konumda olduğu anlamına gelmektedir. Böyle durumlarda, şebeke işletmecileri bazı internet içerik sağlayıcılarının verilerinin şebekeleri üzerinden geçmesine izin vermeyip, bazılarının vererek pazardaki hâkim konumlarını kötüye kullanabilmektedir. Amerika'da meydana gelen Madison River örneğinde olduğu gibi şebeke işletmecisi kendi geleneksel telefon hizmetlerinin kullanımını teşvik etmek amacıyla internet içerik sağlayıcısının VoIP hizmetlerini bloke etmiştir.

¹⁵ Crocioni, P. 2011, Net Neutrality in Europe, Desperately seeking a market failure, Telecommunications Policy 35 (2011), s. 1-11

4.2 Düşük kalitede hizmet sunumu

Şebeke tarafsızlığı tartışmaları kapsamında düşük kalitede hizmet sunumu (degradation), şebeke işletmecilerinin internet içerik sağlayıcılarının veri akışını kasıtlı olarak geciktirmesi olarak tanımlanabilmektedir. Düşük kalitede hizmet sunumu özellikle rekabetçi pazarlarda hizmet kalitesinden memnun olmayan kullanıcıların, hizmet aldıkları içerik sağlayıcısını kolay bir şekilde değiştirebileceklerinden, internet içerik sağlayıcılar için katlanılabilir bir durum olmaktan oldukça uzaktır. Bununla beraber, şebeke işletmecilerinin veri iletim kalitesini düşürmelerini gerektirecek iki olası senaryo şu şekilde olabilmektedir:

Birinci senaryoda piyasa gücüne sahip şebeke işletmecisi internet içerik pazarındaki gücünü artırmak için kasıtlı olarak internet içerik sağlayıcılarının veri iletim kalitesini düşürebilmektedir.

İkinci senaryoda ise, şebeke işletmecileri yeni teknolojilerin sunumu esnasında yeni altyapı kurmak yerine önceliklendirme ile mevcut altyapılarını yeniden tertip ederek şebekelerinin kapasitelerini arttırabilmektedir. Önceliklendirme ile bazı abonelere sunulan hizmetlerde ciddi kalite düşüklüğü ortaya çıkabilmektedir.

4.3 Uygulamalar üzerinde makul olmayan kısıtlamalar

Şebeke işletmecileri kapasite yönetimi esnasında abonelerinin noktadan noktaya dosya paylaşımı gibi (Amerika'daki Comcast örneğinde olduğu gibi) özel uygulamalarını sınırlandırabilmektedir. Kimi durumlarda şebeke işletmecileri abonelere objektif gerekçeler sunmaksızın hizmeti engelleyerek bu haklarını kötüye kullanabilmektedir. Bu nedenle şebeke tarafsızlığı savunucuları, şebeke işletmecilerinin kullanılan uygulamaları kısıtlama yeteneklerine bir takım sınırlamalar getirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

4.4 Önceliklendirme

Önceliklendirme, şebeke işletmecilerinin bazı abonelerine şebekelerinde tıkanıklık olması durumunda dahi sorunsuz veri iletimi garantisi verilmesi anlamına gelmektedir. Rekabet açısından bakıldığında şebeke işletmecileri önceliklendirilmiş hizmeti sadece belirli sayıda aboneye sunabilmektedir.

Önceliklendirme özellikle, “en iyi çaba” ve “trafik yönetimi” ya da “yönetilen trafik” denilen usullere göre internet şebekesinin “iki şerit”e ayrılmasının çözüm olarak öne sürüldüğü yöntemde, önceliklendirilmiş trafiğe oranla “en iyi çaba” şeridindeki trafiğin çok küşük ve çok yavaş bir duruma gelmesi halinde önemli bir sorun teşkil edebilecektir.¹⁶

5. ŞEBEKE TARAFSIZLIĞINDA ÜLKE YAKLAŞIMLARI

5.1 Avrupa Birliği Yaklaşımı¹⁷

AB'nin telekomünikasyon sektörüne ilişkin 2003 çerçeve düzenlemesi, 2009 yılında çıkarılan iki direktifle değiştirilerek güncellenmiştir. Bu kapsamda, AB Komisyonu şebeke tarafsızlığı hakkında görüşünü mevcut mevzuatta yer alan hükümlerin gerekli olması halinde uygulanabileceği ve söz konusu hükümlerin yeterli olduğu şeklinde ortaya koymuştur. AB Komisyonu 18 Aralık 2009 tarihinde şebeke tarafsızlığına ilişkin yayımladığı bildirgeyle;

- İnternetin açık ve tarafsız karakterinin korunmasının önemli olduğu,

¹⁶ Crocioni, P. 2011, Net Neutrality in Europe, Desperately seeking a market failure, Telecommunications Policy 35 (2011), s. 1-11

¹⁷ Avrupa Birliği Yaklaşımı bölümü BEREC. (2010), BEREC (2011), Ryan, M. H. (2010), Cullen International İnternet Sitesi, WIK (2011) ve Wallsten ve Hausladen (2009) kaynaklarından derlenmiştir.

- Şebeke tarafsızlığının bir politika hedefi olduğu,
- Ulusal düzenleyici kurumların şeffaflık ve hizmet kalitesinin korunmasının yanı sıra bu politika hedefi doğrultusunda hareket etmesi gerektiği,
- Ulusal düzenleyici kurumların bu yöndeki uygulamalarının Komisyon tarafından dikkatlice takip edileceği,
- Yeni teknolojik gelişmelerin şebeke tarafsızlığını nasıl etkilediğinin de takip edileceğini

vurgulamıştır.

Şebeke tarafsızlığına ilişkin diğer ülkelerdeki tartışmalar, ABD’de başladığından çok sonra ortaya çıkmıştır. Avrupa ülkelerinin çoğu genel anlamda şebeke tarafsızlığı düşüncesini benimsemektedir.

Avrupa ülkeleri meseleyi farklı şekillerde değerlendirmekle birlikte, birçoğu özel olarak şebeke tarafsızlığı düzenlemeleri yapılmasından ziyade etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere ilişkin kuralların koyulması ile ayrıştırma yükümlülüğünün beraber uygulanmasının yeterli olacağını ifade etmektedir. Aşağıdaki Tablo 1’de Avrupa, Japonya ve Kore’de şebeke tarafsızlığına ilişkin tartışmalardaki temel bilgilere yer verilmektedir.

Avrupa Birliğinin Bilgi Toplumu ve Medyadan sorumlu komiseri Viviane Reding, Ekim 2007’de “Şebeke tarafsızlığına kesinlikle inanıyorum. Herkes için erişim ilkesine kesin bir biçimde inanıyorum. Avrupa Komisyonu, zenginlerin faydalandığı ancak fakirlerin mahrumiyet çektiği iki farklı hızda internet görmek istememektedir.” ifadelerini kullanmıştır.

Avrupa Birliği konuya ilişkin ek yasal dzenlemeler yapılması için çağrıda bulunmuştur. 2007 yılında Komisyon önerilerinin Etki Analizi kapsamında, Avrupa Komisyonu mevcut mevzuat hükümlerinin güncellenmesi ve güçlendirilmesine karar vermiştir. Evrensel Hizmet Direktifine ilişkin olarak önerilen iki madde, sözleşme koşullarının şeffaflığına dair belirli gereklilikler ve asgari hizmet kalitesi gereklilikleridir. İşletmeciler AB mevzuatı uyarınca ayırıtırma yapmak ve rekabetçi işletmecilere veri akış erişimi sunmakla yükümlü olmakla beraber, tüm Avrupa lkelerinin ilgili mevzuatın kapsamı konusunda uzlaştığını söylemek zordur.

2007 yılının ortalarında Avrupa Komisyonu Almanya aleyhinde, Deutsche Telekom'un fiber şebeke yatırımlarının teşvik edilmesi amacıyla dzenlemelerden berlili bir süre ile muaf tutan kanun çıkarması nedeniyle, Avrupa Adalet Divanı'nda dava açmıştır. Bu muafiyet kapsamında Deutsche Telekom, rekabetçi işletmecilerin yeni şebeke üzerinden hizmet sunmasına imkân tanımakla yükümlü olmamaktadır.

Avrupa Birliğinin Bilgi Toplumu ve Medyadan sorumlu komiseri Viviane Reding bu tür bir muafiyete karşı olmakla birlikte, "şirketler, yatırım yapmak için mali teşviğe ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle, işletmecilerin kurmuş oldukları şebekeleri başka işletmecilere kullandırırken % 15 mark-up koyabilmelerine izin verilmelidir." diyerek dolaylı yoldan yatırım teşviki ile erişim yükümlülüğü arasından birinin tercih edilmesindeki sıkıntılı durumu kabul ettiğini ortaya koymuştur.

AB 2009 Elektronik Haberleşme Dzenleyici erevesi (ye ülkelerin bu çerçeveyi 25 Mayıs 2011'e kadar i mevzuatlarına aktarmaları gerekmektedir) uyarınca, ulusal dzenleyici kurumlar, hizmet kalitesinin bozulması ya da trafiğin yavaşlatılmasının önlenmesini teminen haberleşme şebekelerinin hizmet kalitesi parametrelerini belirlemeye yetkilidir. Ayrıca, söz konusu ereve uyarınca tüketiciler, sabit veya mobil

genişbant hizmetine ilişkin bir abonelik s3zleşmesi imzalamadan 3nce, abone olacakları hizmetin doğası, trafik y3netimi teknikleri ve bunların hizmet kalitesi 3zerindeki etkileri gibi kısıtlamalar hakkında bilgilendirilmek zorundadır. Bununla birlikte, AB 2009 Elektronik Haberleşme D3zenleyici erevesi şebeke tarafsızlığı kavramına ilişkin bir tanım içermemektedir.

26 Mayıs 2011 tarihinde WIK Danışmanlık firması tarafından Avrupa Parlamentosuna şebeke tarafsızlığına ilişkin “şebeke Tarafsızlığı: AB ve ABD’de Sorunlar ve Yaklaşımlar (*Network neutrality: challenges and responses in the EU and the US*)” isimli bir rapor sunulmuştur. Raporun ana fikri; şebeke tarafsızlığına ilişkin daha ayrıntılı kurallar belirlemenin yersiz olduğu ve uygun olmayan tedbirlerin yarardan ziyade zarara sebep olabileceğidir.

Anılan raporda vurgulanan hususlardan birisi de şebeke tarafsızlığının Avrupa’da en az 3 farklı tanımının olduğu, diğer bir ifadeyle ortak bir tanım 3zerinde dahi hen3z anlamadığı hususudur. Bu farklı tanımlamaların aşağıda yer verildiği gibi 3 ayrı tanımda toplanması m3mk3nd3r:

- T3m internet kullanıcılarının diledikleri içerik ve uygulama erişebilmesi imkanı,
- Kaynağı, içeriği ve gittiği y3ne bakılmaksızın t3m internet trafiğine eşit muamele yapılması veya
- İnternet trafiğinin iletilmesinde şebeke işletmecisi tarafında makul olmayan ayırımın yapılmaması.

WIK Danışmanlık Firmasınınca yukarıda anılan raporun Avrupa Parlamentosuna sunumunda, şebeke tarafsızlığı konusunda ortaya çıkan sorunlarda “iki şerit” ismi verilen bir iş modelinin uygulanabileceği, bu modelin zamanla yaygınlaşmasının beklendiği, bu modele g3re bir işletmeci, aynı fiziksel bağlantı 3zerinden “kamusal internet şeridi”ne ilave olarak “y3netilen hizmet şeridi” adı verilen ve kalitesinin kontrol edildiği başka bir

hizmet de sunabileceği ifade edilmiştir. “Yönetilen hizmet şeridi” denilen bu yol ile IPTV ve VoIP gibi kalite hassasiyeti olan hizmetlerin belirli bir ücret karşılığı sunulabileceği, işletmecilerin bu yolla, zaten günümüzde de uygulanmakta olan ve hizmet kalitesinin garanti edildiği ve toptan seviyedeki hizmetin önceliklendirildiği bir hizmet şeklinde diğer şebeke işletmecilerine sunmasının mümkün olabileceği belirtilmektedir.

Tablo 1: Avrupa Ülkeleri ile Japonya ve Kore’nin Şebeke Tarafsızlığına İlişkin Yaklaşımlarına Dair Önemli Hususlar

Ülke/Bölge	Önemli Hususlar
AB	<ul style="list-style-type: none"> • Etkin Piyasa Gücüne sahip şirketlere ilişkin kurallar, Anti Tröst Kanunu, rekabet ve arabağlantı düzenlemelerinin yanında ayrıştırma hususuna yapılan vurgu. • Hizmet sağlayıcıların sözleşme koşullarına ilişkin şeffaflık sağlamasına ve asgari hizmet kalitesine ilişkin ek düzenleme yapılması için yapılan çağrı.
İngiltere	<ul style="list-style-type: none"> • 2007 yılı başlarında şebeke tarafsızlığına ilişkin tartışmalar öne çıkmaya başlamıştır. • BT’nin şebekesinde işletmeci faaliyetleri ile şebeke arasında fonksiyonel ayırım: BT’nin altyapısının yönetilmesi ve tüm rekabetçi işletmecilere ayırım gözetilmeyen koşullar kapsamında erişim sağlanması için “Openreach” sistemi kurulmuştur. • BBC programlarının çevrim içi seyredilmesine yarayan BBC iPlayer hizmeti, altyapı iyileştirmeleri maliyetinin kim tarafından karşılanması gerektiği sorusuna neden olmuştur.
Fransa	<ul style="list-style-type: none"> • Genişbant hizmetlerin çoğunluğu yerleşik işletmecinin şebekesi üzerinden DSL hatlarıyla verilmektedir. Düzenleyici kurum ARCEP, Fransa Telekom’a rakip platformlar yaratmaktan ziyade platform içi rekabete odaklanmaktadır. • İletimin tarafsızlığına ilişkin belirli mevzuat hükümleri olmakla birlikte, kapsamla ilgili hukuki bir karar söz konusu değildir.

Ülke/Bölge	Önemli Hususlar
	<ul style="list-style-type: none"> • 2007 yılında video yayını yapan bir site olan Dailymotion, Neuf Cegetel'i erişimi kısıtlamakla suçlamış ve bu durum Neuf'un yüksek genişbant gerektiren hizmetleri kısıtlamaya hakkı olup olmadığına ilişkin tartışmalar yaratmıştır. Olay, sorunun teknik hatalardan kaynaklandığına ilişkin bir açıklama ile çözülmüştür.
Danimarka	<ul style="list-style-type: none"> • Avrupa için yüksek kablo genişbant internet yaygınlığı: Genişbant bağlantıların % 28,4'ü • Ocak 2008'de bir mahkeme, önde gelen internet servis sağlayıcılardan biri olan Tele2'den, bir dosya paylaşım sitesi olan Pirate Bay'a müşterilerinin erişimini engellemesini talep etmiştir. Bu durum, Danimarka mahkemelerinin, sundukları içerikten internet servis sağlayıcılarını sorumlu gördüğünü göstermektedir.
Hollanda	<ul style="list-style-type: none"> • Yüksek kalitede mevcut kablo genişbant şebekesi: Genişbant bağlantıların % 38,6'sı • Parlamento 2006 yılında kablo işletmecilerinin şebekelerini rekabetçi işletmecilere açmasına karar vermiştir.
Almanya	<ul style="list-style-type: none"> • Ayrıştırmaya şüpheyle ve soğuk yaklaşılmaktadır. • Avrupa Komisyonu tarafından, Deutsche Telekom'un fiber şebeke yatırımlarının teşvik edilmesi amacıyla düzenlemelerden belirli bir süre ile muaf tutan kanun çıkarılması nedeniyle, Avrupa Adalet Divanı'nda dava açılmıştır. • Yüksek oranda Kablo TV şebekesi yaygınlığına rağmen, genişbant bağlantılar DSL teknolojisince domine edilmiştir. • Karşılıklı işletilebilirlik ve asgari hizmet kalitesi konusunda ek düzenleme yapılmasına ilişkin çağrılar yapılmaktadır.
İsveç	<ul style="list-style-type: none"> • Genişbant bağlantıların önemli bir oranını (% 18) fiber teşkil etmektedir. • İlgili bölgede tek bir sağlayıcı olması durumunda, kendi şebekelerini inşa edebilmelerini teminen belediyeler sübvansede edilmektedir.

Ülke/Bölge	Önemli Hususlar
	<ul style="list-style-type: none"> • Belediyelere ve İSS olmayan çok sayıda şirkete ait fiber şebekeler bulunmaktadır. • Düzenleyici kurum PTS, şebeke tarafsızlığını rekabeti arttırıcı bir husus olarak görmektedir.
Güney Kore	<ul style="list-style-type: none"> • Oldukça gelişmiş bir altyapı rekabeti söz konusudur. • Optik bir şebekeye 800 milyon doların üzerinde yatırım yapılmış olduğu Kore Bilgi Altyapı Planının da dâhil olduğu eşgüdümlü milli genişbant stratejisi mevcuttur. • İlk olarak, Kablo TV şirketlerinin genişbant hizmetleri sunmasına izin verilmemiştir. • 2007 yılında Amerikan Ordusu, Kore’de yaşayan tüm diğer insanlar gibi yetkilendirilmiş Koreli VoIP sağlayıcıları kullanmaya mecbur edilmiştir.
Japonya	<ul style="list-style-type: none"> • Yüksek kapasiteli genişbant hatları vardır ancak MIC hala şebeke tıkanıklığıyla ilgili kaygılar taşımaktadır. • 2007 yılında MIC tarafından yayımlanan “Şebeke Tarafsızlığı Raporu” ile “bit ayrımcılığına” son verilmesi ve “paket-şekillendirme rehberi” oluşturulmasına ilişkin çağrıda bulunulmuştur. • Mayıs 2008’de “paket-şekillendirme rehberi” oluşturulmuş ve bu rehber aşırı bantgenişliği talebi halinde bazı trafik kısıtlamaları yapılabilmesine izin verirken, yüksek genişbant gerektiren uygulamaların engellenmesine izin vermemiştir. • Mevcut medya kanunlarındaki kategorizasyon uyarınca kabul edilemez çevrim içi içeriğin sınırlandırılmasına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe girmiştir.

Kaynak: Wallsten ve Hausladen (2009), s. 96-97

Şebeke tarafsızlığı kuralı içerik sağlayıcıların ücretlendirilmesi ve fiyat ayrımcılığı olasılığını engelleyen bir politikadır. Dolayısıyla, AB mevzuatında ayrımcılıkla ilgili maddeler aynı zamanda şebeke tarafsızlığı konusunda da uygulanabilir. AB mevzuatının ayrımcılıkla ilgili hükümleri, detaylarına aşağıda yer verildiği üzere; ilgili sektöre özel düzenleyici çerçeve ile AB rekabet kanununda görülmektedir.

5.1.1 Sektöre Özel Düzenleyici Çerçeve

AB'nin 2003 düzenleyici çerçevesi kapsamında genişbant internet erişim hizmeti sağlayan şebeke işletmecilerinin davranışlarını kısıtlayabilecek üç mekanizma vardır. Bunlardan birincisi, etkin piyasa gücü kavramı ve buna bağlı olarak getirilen yükümlülüklerdir. AB mevzuatına göre, düzenleyici kurum öncelikle söz konusu haberleşme hizmetine ilişkin ilgili piyasayı tanımlamalı ve bu piyasa kapsamında şebeke işletmcisinin etkin piyasa gücüne sahip olup olmadığını tespit etmelidir. Bu tespite bağlı olarak, eğer şebeke işletmecisi ilgili hizmet piyasasında etkin piyasa gücüne sahip ise düzenleyici kurum bu gücün kötüye kullanılmasının önüne geçmek için söz konusu işletmeciye bir takım yükümlülükler getirebilmektedir. Bu yükümlülükler arasında şeffaflık, ayırım gözetmeme, hesap ayırımı ve erişim ve son kullanıcılarının fiyatlarının düzenlemeye tabi tutulması sayılabilir. Ulusal düzenleyici kurumların bu alandaki faaliyetleri AB Komisyonu tarafından sıkı bir kontrole tabidir.

İkinci olarak, AB mevzuatına göre belli durumlarda düzenleyici kurum şebeke işletmecilerine ilgili piyasada etkin piyasa gücüne sahip olmadıkları durumlarda da bazı yükümlülükler getirebilmektedir. Erişim Direktifinde yer alan hükümlere göre ulusal düzenleyici kurumlar, uçtan uca bağlantı güvenliğini sağlamak için son kullanıcı bağlantılarını kontrol eden işletmecilere arabağlantı sağlama, son kullanıcıların radyo ve televizyon yayınlarına erişmesini güvenceye almak için tesislerini diğer işletmecilere adil, makul ve ayrımcı olmayan şartlarda paylaşımına açma gibi bazı yükümlülükler getirebilmektedir.

Son olarak Evrensel Hizmet Direktifinde yer alan tüketicilerin makul fiyatlarla haberleşme hizmetlerine erişmesi ve abonelik sözleşmelerinin şeffaf olması gereğine ilişkin hükümler şebeke tarafsızlığı ile ilgili olarak düşünülebilir. Ancak, genişbant internet erişimi yakın zamana kadar AB mevzuatı kapsamında Evrensel Hizmet olarak tanımlanmamıştır. Dolayısıyla bu hükümlerin şebeke tarafsızlığını sağlama amacıyla kullanılması sorunlu olabilir.

5.1.2 AB Rekabet Mevzuatı

AB rekabet mevzuatı açısından ayrımcılıkla ilgili olarak iki temel kural mevcuttur. Bunlardan önde geleni hâkim durumun kötüye kullanılmaması kuralıdır. Bu çerçevede, hâkim konumda olan işletmecilere ayrımcılıkla ilgili özel yükümlülükler getirilmiştir. Bu yükümlülükler kapsamında, hâkim durumda olan işletmecilerin yıkıcı fiyatlandırma, bağlayıcı satış yapmaması, üretimi kısıtlayıcı veya benzer sözleşmeler için farklı şartlar uygulamamaları yer almaktadır. Şebeke tarafsızlığı ve dolayısıyla ayrımcılık özelinde hâkim konumda bulunan şebeke işletmecisinin rekabeti bozacak şekilde içerik sağlayıcılara ayrımcılık yapmaması gerekmektedir.

AB rekabet mevzuatında konuyla ilgili ikinci kural rekabeti bozucu anlaşmalarla (*collusion*) ilgili olanıdır. Bu anlaşmalar üretim zincirinde yatay olarak faaliyet gösteren işletmeciler arasında olabileceği gibi, dikey olarak faaliyet gösteren işletmeciler arasında da olabilir. Bu kapsamda, AB mevzuatı hükümleri işletmeciler arasında rekabeti önleyecek veya bozacak anlaşmalar ile kararlar ve eş güdümlü davranışları yasaklamaktadır. Bu davranışlara ve anlaşmalara örnek olarak işletmecilerin aralarında anlaşarak fiyatları sabitlemeleri, toplam çıktı miktarlarını azaltmaları veya piyasayı aralarında paylaşmaları verilebilir.

5.1.3 BEREC'in Şebeke Tarafsızlığı Kavramına Yaklaşımı

Elektronik Haberleşmeden Sorumlu Avrupa Düzenleyici Kurumları Organı (The Body of European Regulators for Electronic Communications) olan BEREC, AB'nin elektronik haberleşmeyle ilgili düzenleyici kurumlarının üye olduğu bir üst kurumdur. Yayımladığı raporlar ve görüşler bağlayıcı olmasa da AB Komisyonu tarafından benimsendiği görülmektedir. Bu çerçevede, AB Komisyonu'nun isteği üzerine 2010 yılında BEREC şebeke tarafsızlığı ile ilgili olarak bir rapor hazırlamıştır.

Bu çalışma kapsamında BEREC'e göre şebeke tarafsızlığı "*bir şebekeden geçen tüm elektronik haberleşmeye eşit şekilde davranılması*"dır. Eşit şekilde davranılması ise veri paketinin içeriği, uygulamalar, hizmet, teçhizat, gönderici ve alıcı adresine karşı herhangi bir ayrımcı davranışta bulunmamayı içerir. Gönderici ve alıcı adresi ile son kullanıcılar ve içerik/uygulama/hizmet sağlayıcılara ayrımcılık yapılmaması ima edilmektedir.

BEREC'in yaptığı bir ankete göre ulusal düzeyde çoğu AB üyesi ülkede şebeke tarafsızlığı henüz geniş bir şekilde tartışmaya açılmamıştır. Bununla birlikte, bazı AB üyesi ülkelerde şebeke tarafsızlığı politikasını ihlal eden bir takım olaylar yaşanmıştır. Bu olaylar daha çok bilgisayardan bilgisayara (p2p) dosya paylaşımı ve mobil şebekelerde internet üzerinden ses taşıma (VoIP) uygulamalarının engellenmesi ile ilgilidir. Ancak, bu sorunlar olayların basına yansımaları, taraflar arasında gerçekleşen müzakereler ya da ulusal düzenleyici kurumların müdahalesi yoluyla resmîyete dökülmeden çözülmüştür.

Hâlihazırda BEREC, AB üyesi ülkelerde şebeke tarafsızlığına ilişkin ciddi bir sorun yaşanmamasını da gerekçe göstererek AB'nin ilgili mevzuatının şebeke tarafsızlığı açısından gözden geçirilerek yenilenmesine ihtiyaç olmadığı kanısındadır. AB Komisyonu da yukarıda yer verildiği üzere bu görüşü benimsemiş durumdadır. Esasen BEREC, rekabet

hukuku haricinde, telekomünikasyon ile ilgili mevcut mevzuatın şebeke tarafsızlığı ile ilgili olası sorunlarda etkili bir şekilde kullanabileceği görüşündedir. Eğer şebeke işletmecileri rakip içerik/uygulama sağlayıcılara yönelik ayrımcı davranışlarına başvurur ve bu durum piyasada sistematik bir hal alırsa, ulusal düzenleyici kurumlar Erişim Direktifinin 12'nci maddesine göre İSS'lere asimetrik yükümlülükler getirebilir.

Erişim Direktifinin 12'nci maddesi hangi hallerde işletmecilere erişim sağlama yükümlülüğü getirilebileceğini açıklamaktadır. Ulusal düzenleyici kurum, bu madde kapsamında öncelikle ilgili piyasayı tanımlamalı ve daha sonra bu piyasayı rekabet açısından incelemelidir. Ancak, pratikte AB Komisyonu'nun ilgili piyasalara ilişkin tavsiye kararlarında perakende düzeyde genişbant internet erişim piyasası veya toptan düzeyde IP arabağlantı piyasası yer almadığı göz önüne alındığında, ilgili pazarları tanımlayıp rekabet açısından incelemek ulusal düzenleyici kurumlar için ciddi bir yük ve engel haline gelebilir. Bununla birlikte, öncül düzenlemenin uygun olmadığı durumlarda ardıl rekabet hukukunun sağladığı müdahale imkânları mevcuttur.

BEREC Erişim Direktifi'nin 4 ve 5 'nci maddelerinde yer alan uçtan uca bağlantı sağlama yükümlülüğüne de dikkat çekmektedir. Buna göre, eğer uçtan uca bağlantı hakkı tehlikeye düşerse, ilgili piyasada etkin piyasa gücüne sahip olup olmadığına bakılmaksızın ilgili işletmecilere müdahale edilebilir. Çünkü arabağlantı rejimi tüm haberleşme sektörünün bütünlüğünü korumayı amaçlamaktadır. Bununla birlikte BEREC, şebeke tarafsızlığı ile ilgili olası sorunlarda bu hükümlerin nasıl işletilebileceği hakkında daha fazla düşünülmesi gereğinin de altını çizmektedir. Bunun dışında, acil durumlarda Çerçeve Direktifin değiştirilmiş 20'nci maddesi kapsamında uzlaşmazlık çözümüne da başvurulabileceği ifade edilmektedir.

BEREC'e göre mevcut mevzuatta şebeke tarafsızlığı konusunda uygulanabilecek en önemli kurallardan biri de şeffaflıkla ilgili hükümlerdir. Özellikle Evrensel Hizmetler Direktifinde

yer alan bu hükümlerin, müşterilerin kolaylıkla anlayabileceği şekilde uygulanması ve müşterilerin aboneleri oldukları İSS'leri kolayca değiştirebilmeleri halinde oldukça etkili olacağı düşünülmektedir. Diğer bir deyişle, eğer İSS'ler belli içeriklerin/uygulamaların erişimini müşterilerine kapatırlarsa ve müşteriler şeffaflık ilkesi gereğince bundan haberdar olursa, İSS'lerini değiştirebilirler. Bu imkân ayrımcılık yapmak isteyen şebeke işletmecileri açısından caydırıcı olacaktır.

Şebeke işletmecilerinin ayrımcılığı savunurken kullandıkları önemli bir arguman da artan talep nedeniyle trafik yönetiminin gerekli olduğudur. BEREC'in bu argumana yaklaşımı ise trafik yönetiminin kendi başına şebeke tarafsızlığıyla çelişmeyeceği yönündedir. Diğer bir deyişle, BEREC'e göre rekabeti bozucu ayrımcılık uygulamaları yapmadan da trafik yönetimi yapılabilir. Trafik yönetimi uygulamalarının rekabeti bozucu etkilerinin olup olmadığı konusunda şebeke işletmecisinin niyetine bakılmalıdır. Ayrıca, en iyi çabayla internete erişim kuralı da daha düşük bir kalite anlamına gelmemektedir. Bu kural tüm trafik talebinin kabul edileceği anlamına gelmektedir ve esasen internetin "açıklık" karakterine işaret etmektedir.

En iyi çaba ile trafik yönetimi arasındaki fark şebekenin kapasitesi aşıldığında en iyi çabaya dayanan internet erişiminin kalitesi düşerken içeriğe erişim devam eder. Ancak trafik yönetiminde erişim engellenir. Bu yönüyle bakıldığında yönetilmiş trafik doğası gereği şebeke tarafsızlığı ile çelişmektedir. Ancak, müşterilerin bilinçli olması ve şeffaflık prensibinin etkili bir şekilde uygulanması trafik yönetiminin kötü niyetli uygulanmasını kısıtlayabilir. Sonuç olarak, BEREC'e göre şebeke tarafsızlığının korunabilmesi için şeffaflık, bilgiye erişim ve müşterilerin bilinçli olması gerek şarttır. Ancak yeterli olmayabilir. Gerçek hayatta, örneğin müşterilerin bir İSS'ten diğerine geçmesi maliyetlidir. Çoğu zaman işletmeciler çeşitli sözleşmelerle aboneleri kendilerine uzun bir süre boyunca bağlama yolunu seçmektedir. Abonenin sözleşmeyi süresi öncesinde iptal etmesi ek para cezası anlamına gelmektedir.

Şebeke işletmecilerinin bir diğer önemli argumanı da özellikle yeni nesil şebekelere (IP tabanlı şebekeler) yeni yatırımların devam etmesi için şebeke tarafsızlığından taviz verilmesi gerektiği yönündedir. Daha açık bir ifadeyle, talebin yoğun olduğu zamanda sadece son kullanıcılardan alınan ücretlerin maliyetleri karşılamadığı ifade edilmektedir. Mevcut durumda, İSS'ler ya veri hacmini sınırlamakta ya da son kullanıcıya uyguladıkları ücreti artırmaktadır. BEREC'in bu konudaki görüşü ise, herhangi bir düzenleme olmadan internet erişim hizmetinin sıfırdan milyar dolarlık bir piyasa haline geldiği ve yeni nesil şebekelere yatırım ile şebeke tarafsızlığının birbirine karıştırılmaması gerektiğidir. Bu kapsamda, yeni nesil şebekelere yatırımı teşvil etmek için şebeke tarafsızlığından taviz vermek dışında çok çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Ayrıca, şebeke işletmecilerinin talebin yoğun olduğu zamanlarda maliyetlerini karşılayamaz hale geldikleri durumlarda uyguladıkları trafik hacmini kısıtlama ve fiyat artışı uygulamaları da şebeke tarafsızlığı kuralı ile çelişmemektedir. Çok sayıda İSS abonelik sözleşmelerinde "Adil Kullanım Hakkı" başlığı altında müşterilerin kullanabileceği trafik hacmine tavan getirmektedir¹⁸.

Tüm bu hususlara ilaveten BEREC, içerik/uygulama sağlayıcıların ücretlendirilmesi konusunda sadece İSS'ye doğrudan bağlı içerik/uygulama sağlayıcıları söz konusu olduğunda bunun uygulanabilir olduğuna dikkat çekmektedir. İçerik barındırma ve içeriğin internete erişiminin sağlanması hizmetleri düzenlenmemektedir. İSS'ye doğrudan bağlı olmayan içerik/uygulama sağlayıcıların içerikleri diğer İSS'lerin üzerinden standart internet arabağlantısı yoluyla dolaşmaktadır. Bu anlaşmalar ücretsiz trafik değişimini esas almakta olup, herhangi bir düzenleme olmadan piyasa içerisinde evrimleşmişlerdir.¹⁹ Sonuç olarak BEREC, şebekeler arasındaki arabağlantı anlaşmalarının tüm trafik aktığı ve erişim/arabağlantı taleplerinin eşit muamele gördüğü sürece şebeke tarafsızlığı ile doğrudan ilgili olmadığını ifade etmektedir. Bu konudaki mevcut anlaşmalar şebeke

¹⁸ Ancak BEREC bu uygulamanın da İSS'lerin ilan ettikleri amaca ne kadar hizmet ettiği konusunda kuşkuludur. Çünkü İSS tarafından 'aşırı' olarak nitelenen kullanım, o hizmeti ilk kullananlarca yapılıyor olabilir ve bu trafik deseni hizmetin topluma yayılımı ilerledikçe ortalama kullanım deseni haline gelebilir. Bu durumda, bu tür hacim kısıtlamaları ile piyasanın olağan gelişmesinin engellenmesi tehlikesi vardır.

¹⁹ BEREC bu iş modelinin yakın zamanda değişmeye başladığını not etmektedir.

tarafsızlığı açısından yeterli olup, ancak piyasanın gelişimine bağlı olarak ortaya çıkabilecek yenilikler düzenleyici kurum tarafından takip edilmelidir.

BEREC, Ekim 2011 itibariyle şebeke tarafsızlığı ve şeffaflık ilkelerine ilişkin kamuoyu görüşü alınması sürecini başlatmıştır. BEREC başlıca;

- İSS'ler tarafından son kullanıcılara uygulanan sınırlandırmaların şeffaflığı,
- Hizmet kalitesi,
- Trafik önceliklendirme/ayrımcılığının rekabete etkisi ve
- IP arabağlantısı

olmak üzere şebeke tarafsızlığının farklı açılarının incelendiği raporlar üzerinde çalışmakla birlikte, söz konusu raporların hiçbirinin 2012 yılı 3. Çeyreğinden önce bitirilmesi beklenmemektedir.

Avrupa Komisyonu, BEREC'ten Avrupa'daki sabit ve mobil genişbant sağlayıcıların uygulamalarına ilişkin incelemeler yaparak, genişbant sağlayıcının değiştirilmesi önündeki engeller, belirli tipteki internet trafiğinin engellenmesi, şeffaflık ve hizmet kalitesi gibi potansiyel sorunları belirlemesini talep etmiştir. Bu konuya ilişkin raporun ise Şubat 2012'de tamamlanması beklenmektedir. Avrupa Komisyonu, anılan raporun sonucuna bağlı olarak şebeke tarafsızlığına ilişkin olarak ilgili mevzuata başka hükümler ekleyip eklememeye karar verecektir.

Bu çerçevede, Avrupa Parlamentosu her ne kadar sürekli olarak tüm Avrupa Birliği için ortak bir yaklaşım geliştirilmesi gerekliliğini vurgulasa da, konuya ilişkin ayrıntılı düzenleme yapmaktan da özenle kaçınmakta ve bir nevi bekle-gör politikası takip etmektedir. Bu durumun, İngiltere gibi önemli ülkelerin konuya ilişkin düzenleme yapılmasına muhalefet etmesinden kaynaklanabileceği değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan Avrupa Konseyinin, "kabul edilebilir trafik yönetimi tedbirleri ve asgari hizmet kalitesi" konulu yeni bir tavsiye yayımlaması beklenmektedir.

5.2 Ülke Uygulamaları

5.2.1 İngiltere

İngiltere düzenleyici kurumu OFCOM, şebeke tarafsızlığı kapsamında ortaya çıkan sorunların çözümüne ilişkin olarak AB'nin tutumu ile de uyumlu bir biçimde ayrıştırma ve perakende hizmet sunan İSS'ler arasından tüketicilerin seçim yapabilmesi imkânı üzerinde durmaktadır. Ayrıştırma üzerinde önemle durulmasının sebebi, İngiltere'de DSL piyasasının şekillenmesinde ayrıştırma yükümlülüğünün önemli bir rol oynamasıdır. İngiltere, 2007 yılının üçüncü çeyreğinde, yerleşik işletmecinin kendi DSL hatlarının yarısından daha azı ile perakende piyasada hizmet verdiği tek AB ülkesi olmuştur.

Bu kapsamda OFCOM, BT'nin altyapısının yönetilmesi amacıyla Openreach sistemini kurarak ayrıştırılmış erişim konusunda en faal düzenleyici kurum olmuştur. Openreach, BT'nin bir parçası olmakla birlikte, fonksiyonel olarak ayrılmış bir yapı olarak hukuken tüm rekabetçi işletmecilere eşitlik temelinde şebeke erişimi sağlamakla yükümlüdür.

Şebeke tarafsızlığı tartışması, İngiltere'de BBC'nin Aralık 2007'de iPlayer hizmetine başlaması ile daha somut bir hal almıştır. Bu hizmet, kullanıcıların en fazla bir hafta önce yayımlanmış TV programlarını çevrimiçi olarak izlemesine imkân vermektedir ve şebekelerinde yüksek bant genişliği zorunluluğu ortaya çıkarması nedeniyle bazı işletmecilerin önemli itirazlarına neden olmuştur. Bu durum ise, şebeke tarafsızlığı hususunun en kritik meselelerinden birini ortaya çıkarmıştır. Şebeke tıkanıklığının önüne geçilmesi için şebekenin iyileştirilmesi maliyetleri kim tarafından karşılanacaktır?

iPlayer hizmetinin başlamasından 6 ay sonra, The Guardian gazetesi aynı sorunların devam ettiğini yazmıştır. Şu ana dek İngiltere’de sorunun çözümüne ilişkin az şey yapılabilmektedir. iPlayer nedeniyle ortaya çıkan maliyetlerin bir bölümünü BBC karşılamayı kabul etmiştir.

Kasım 2010’da İngiltere Haberleşme Bakanı Ed Vaizey şebeke tarafsızlığına ilişkin olarak “çok hafif düzenlemelere tabi olan internet hem iş dünyası, hem ekonomi hem de halk için iyidir.” beyanatında bulunmak suretiyle şebeke tarafsızlığı konusunda AB çerçevesinde daha fazla düzenleme yapılması ve konuya ilişkin yeni mevzuat oluşturulmasından yana olmadıklarını ortaya koymuştur.²⁰

Bununla birlikte, Avrupa Birliği mevzuatında da öngörüldüğü gibi Bakan Vaizey, tüketicilerin nasıl bir hizmet aldıkları ve ne tür kısıtlamalarla karşılaşabilecekleri konusunda bilgilendirilmeleri gerektiğini belirtmiştir.

İngiltere’nin şebeke tarafsızlığı konusundaki bu tutumu, ABD’nin düzenleyici kurumu FCC’nin tutumunu akıllara getirmektedir. Bu yaklaşımlar aşağıdaki Tablo 2’de karşılaştırılmaktadır.

²⁰ Cullen International

Tablo 2: ABD ve İngiltere'nin Şebeke Tarafsızlığına İlişkin Yaklaşımlarının Karşılaştırılması

Temel İlkeler	FCC	İngiltere Hükümeti
Açıklık	<p>Kullanıcılar;</p> <ul style="list-style-type: none">• Diledikleri yasal internet içeriğini gönderip alabilmelidir.• Diledikleri hizmeti ve uygulamayı kullanabilmelidir.• Şebekeye zarar vermeyen ve yasal olan teçhizat ile bağlantı yapabilmelidir.	<p>Tüketiciler herhangi bir yasal içerik ya da hizmete erişebilmelidir.</p>
Rekabet	<p>Hizmet sağlayıcılar, kullanıcıların şebeke işletmecisi ya da hizmet sağlayıcıları arasındaki rekabetten faydalanmasını engellememelidir.</p>	-
Ayrım Gözetmeme	<p>Hizmet sağlayıcılar, yasal içerik, uygulama ve hizmetler için ayırım gözetmeyen bir muamele içinde olmalıdır.</p>	-
Şeffaflık	<p>Hizmet sağlayıcılar şebeke yönetimi hususu da dahil olmak üzere kullanıcıları için yeterli bilgi sağlamalıdır.</p>	<p>Hizmet sağlayıcılar trafik yönetimi ve bunun tüketiciler üzerindeki etkilerini ayrıntılı olarak açıklamalıdır.</p>
Yenilik ve Yatırım	<p>Tüm ilkeler makul şebeke yönetimi kapsamında olmak durumundadır.</p>	<p>Hizmet sağlayıcılar şebekelerini iyi bir hizmet ve iş modelleri hususunda yeterli esnekliği sağlayacak şekilde yönetmelidir.</p>

Kaynak: Cullen International

Görüldüğü üzere, İngiltere hükümetinin konuya ilişkin görüşleri trafik yönetiminin önemini kabul etmekle birlikte, rekabetçi bir piyasada bilgilendirilmiş tüketicilerin hizmet kalitesi ve seçim yapabilme açısından uygun ticari baskıyı ortaya çıkarabileceğinin kabulüne dayanmaktadır. Buna göre; düzenleme açısından temel belirleyici faktör şeffaflık ve internet servis sağlayıcı değiştirmedeki kolaylıktır.²¹

Diğer taraftan, İngiltere'nin yeni düzenlemeye ihtiyaç olmadığı yönündeki görüşü, daha fazla doğrudan müdahaleden yana olduğunun işaretlerini veren Fransa düzenleyici kurumu ARCEP'in görüşleri ile uyuşmamaktadır.

5.2.2 Fransa

Fransa'da hemen hemen genişbant hizmetlerin tamamı yerleşik işletmecinin hatları üzerinden ve DSL teknolojisi ile sağlanmaktadır. Bunun temel nedenlerinden biri Kablo TV şebekesinin Fransa'da çok yaygın olmamasıdır. Genişbant hizmetlerinin ilk sunulmaya başladığı dönemde Fransa'daki evlerin sadece üçte birinin kablo şebekesine erişimi söz konusu idi.

Düzenleyici kurum ARCEP, ayrıştırma ile Fransa Telekom'a rakip platformlar yaratmaktan ziyade platform içi rekabete odaklanmaktadır. ARCEP kurul üyelerinden Gabrielle Gauthey Kasım 2007'de, ayrıştırma yükümlülüğünün erişim açısından rekabeti teşvik ettiğini ve yeni hizmetler için teşvikler ortaya çıkardığını söylemiştir.

Gauthey; ayrıştırma yükümlülüğünün müşteri kazanmak için yapılan rekaberi arttırmak suretiyle geçmişte şebeke tarafsızlığı sorununu azalttığını ancak yüksek bant genişliği

²¹ Cullen International

gerektiren uygulamaların popüler hale gelmesiyle birlikte şebeke tarafsızlığı sorununun boyutunun artabileceğini ifade etmiştir.

AB’de altyapı paylaşımına ilişkin kurallar standart olmakla birlikte, Fransa’nın elektronik haberleşme konusundaki birincil mevzuatı durumunda olan Posta ve Elektronik Haberleşme Yasası, belirli ölçüde şebeke tarafsızlığına ilişkin hükümler içermektedir. Bununla beraber, yükümlülüğün kapsamının yorumlanması oldukça güç olup, hukuk sistemi tarafından tanımlanmış da değildir. ARCEP, şu ana dek söz konusu kanun hükümlerini şebeke tarafsızlığı lehinde yorumlamış değildir.

Diğer taraftan, Fransa’da şebeke yönetimi uygulamaları oldukça tartışmalıdır. Kasım 2007’de video hizmeti sunan Dailymotion, Neuf Cegetel’i, bant genişliği fiyatlarında pazarlık gücünü arttırmak amacıyla erişimi kısıtlamakla suçlamıştır. Bu durum Neuf’un yüksek genişbant gerektiren hizmetleri kısıtlamaya hakkı olup olmadığına ilişkin tartışmalar yaratmıştır. Olay, sorunun teknik hatalardan kaynaklandığına ilişkin bir açıklama ile çözülmüştür. Bununla birlikte, bu olay gittikçe popüler hale gelen video hizmetlerine olan talebe bağlı olarak ortaya çıkması muhtemel sorunların görülmesini sağlamıştır.

ARCEP, Eylül 2010’da şebeke tarafsızlığına ilişkin olarak 10 maddelik bir öneri paketi yayımlamıştır. ARCEP, yapmış olduğu önerilerin amacının sorunlar ortaya çıkmadan bazı tedbirlerin alınması olarak ifade etmiştir ve bu önerilere aşağıda kısaca yer verilmektedir:

- Son kullanıcılar, şebekeye zarar vermemek koşuluyla, diledikleri içeriği göndermek ve almakta, diledikleri hizmeti veya uygulamayı kullanmakta özgürdür ve hizmet kalitesi şeffaf ve yeterince iyi olmalıdır.

- İçerik, hizmet, uygulama ya da cihaz ayrımı olmadan internet trafik akışı ayırım gözetmeme ilkesi uyarınca sağlanmalıdır.
- İnternet erişiminin sağlıklı olarak sağlanabilmesi açısından İSS'ler trafik yönetim mekanizmalarını kullanabilir.
- İSS'ler internet erişimi yanında fiili olarak yönettikleri hizmetleri sunabilir.
- Son kullanıcılar, satın aldıkları hizmetin nitelikleri ve sözleşme süresi gibi hususlarda net ve eksiksiz biçimde bilgilendirilmelidir.
- Adil kullanım sınırları da dâhil olmak üzere trafik yönetimi uygulamalarının takip edilmesi gerekmektedir.
- İnternet erişim hizmeti kalitesinin yeterliliğinin takip edilmesi gerekmektedir.
- Veri arabağlantısı piyasasının takip edilmesi gerekmektedir.
- Bağımsız yazılım satıcılarının şebeke tarafsızlığı konusundaki rolünün dikkate alınması çerçevesinde, bu tür satıcıların sunduğu hizmet, içerik ve uygulamalardan tüketiciler dilediğini kullanabilmelidir.
- Cihazların tarafsızlığının artırılması önem taşımaktadır.²²

Görüldüğü üzere Fransa, İngiltere'den farklı olarak daha ayrıntılı düzenleme ilkeleri belirlemeye çalışmaktadır.

5.2.3 Danimarka ve Hollanda

Danimarka ve Hollanda yüksek genişbant yayılımına sahip ülkelerdir ve ayrıca, genişbant bağlantılar içerisinde kablo genişbant hizmetlerinin oranı görece olarak yüksektir (Danimarka'da % 28,4 ve Hollanda'da% 38.6). Bu nedenle, bu ülkelerdeki altyapıya dayalı rekabet diğer Avrupa ülkelerine oranla daha iyi durumdadır.

²² Cullen International

Hollanda’da 2001 yılı itibariyle evlerin % 94’üne Kablo TV şebekesi erişimi söz konusudur. ITU tarafından yapılan bir vaka çalışmasına göre, “Ocak 1999 itibariyle ana Kablo TV şebekesinin % 43’ü fiber optik kablolardan oluşmaktadır ve bu durum kablo şirketlerine şebekelerini iki yönlü genişbant trafiğinin sunulması için hazırlama olanağı sağlamıştır.

Yakın zamanda Hollanda şebeke tarafsızlığı lehinde önemli bir tutum ortaya koyarken, platformlar arası rekabet konusundaki başarısı ile beraber, Hollanda Parlamentosu 2006 yılında, içerik ve dağıtım konusundaki dikey entegrasyonun tüketiciler aeyhine olacağı inancına dayanarak, kablo işletmecilerinin kendi şebekelerini rekabetçi işletmecilere açmasına karar vermiştir. Bu karar temel olarak kablo işletmecilerinin içerik sağlama bölümleri ile Kablo TV şebekesini birbirinden ayırıyor gibi görünmekle birlikte, kablo genişbant hizmetlerini de etkilemiştir.

Ocak 2008’de bir Danimarka mahkemesi, Uluslararası Fonografi Endüstrisi Federasyonu lehine bir karar vererek, Danimarka’nın en büyük İSS’lerinden biri olan Tele2 abonelerinin, bir dosya paylaşım sitesi olan “The Pirate Bay” sitesine, söz konusu sitenin yasal olmayan dosya indirmeye kolaylık sağlaması gerekçesiyle, erişimini yasaklamıştır.

Bu vaka ile Danimarka mahkemeleri İSS’lerin taşımış oldukları içerikten sorumlu tutulabileceğine, dolayısıyla taşınan içeriğin İSS’ler tarafından kontrol edilmesi gerektiğine karar vermiştir.

2007 yılında da Danimarka hükümeti, İSS’lerin AllofMP3.com sitesine erişimi engellemesini talep etmiştir.

Bu tür düzenleyici talepler, şebeke tarafsızlığı düşüncesinin temelinde yatan şebekelerin “sessiz borular (dumb pipes)” olması gerektiği fikri ile çelişmekte ve İSS’lerin taşıdığı oldukları trafiğe müdahil olması gerektiğine ilişkin emsal oluşturmaktadır.

5.2.4 Finlandiya

Finlandiya’da şebeke tarafsızlığı konusunda karar verilmiş ya da net bir şekilde tanımlanmış bir politika ya da strateji bulunmamaktadır. Bununla birlikte, şeffaflık noktasından hareketle uygulanan bir takım düzenlemeler yer almaktadır.

İletişim hizmetleri için gerekli olan temel hizmet sözleşmeleri Finlandiya’da İletişim Pazarı Kanunu (CMA 393/2003) ile yürürlüğe konulmuş olup, söz konusu kanun çerçevesinde veri transfer hızı varyasyonları ile ilgili bilgilere sözleşmelerde yer verilmesi gerektiği konusu hükme bağlanmıştır. Diğer taraftan, Finlandiya düzenleyici kurumu 2011 yılında konu ile ilgili detaylı bir çalışma başlatmıştır.

Öncelikli olarak trafik ve kapasite/performans yönetimi konularını ele alan düzenleyici kurum Ficora, İletişim Şebeke ve Hizmetlerinde Hizmet Kalitesi ve Evrensel Hizmet Yönetmeliğini (58/2009) çıkarmıştır. Yönetmeliğin 3. Maddesi ile şebeke üzerindeki temel yükümlülüklerin yanında her türlü iletişim şebekesi ve hizmetleri için hizmet yönetimi kriterleri belirlenmiştir. Aynı yönetmeliğin 5. Maddesinde ise özellikle internet erişim hizmetleri ile ilgili yükümlülükler yer verilmiştir.

Finlandiya’da ayrıca Evrensel Hizmet Direktifinin 3. Maddesinde yer alan hükümler gereğince işletmeciler internet erişimi ile ilgili konularda tüketicilere bilgi sağlamakla yükümlü kılınmıştır.²³

²³ BEREC, Ekim 2011, BEREC Guidelines on Net Neutrality and Transparency: Best practices and recommended approaches, Draft, BoR (11) 44

5.2.5 İsveç

Pek çok Avrupa ülkesinin aksine İsveç'te genişbant bağlantıların büyük bir kısmı fiber aracılığı ile sağlanmakta ve İsveç hükümeti genişbantın gelişimi konusunda önemli çalışmalara imza atmaktadır. Avrupa'da benimsenen genel görüşün bir parçası olarak rekabetin gelişimi teşvik edilmektedir. İsveç telekomünikasyon düzenleyicisi PTS, 2008 yılı Nisan ayında Amerika'ya kıyasla İSS'ler arasında rekabetin daha fazla olduğu ve hâkim konumdaki aktör üzerinde uygulanan düzenlemelerden bahisle tarafsız olmayan şebekeler konusunda gündeme gelebilecek potansiyel problemlere dikkat çekmiştir. Daha önce de bahsedildiği üzere, rekabetin daha fazla olduğu pazarlarda tüketiciler önceliklendirme ya da bloke edilme gibi durumlara maruz kaldıklarında hizmet aldıkları servis sağlayıcısını kolayca değiştirebilmektedir. Ancak bu durum, rekabetin yoğun olduğu pazarlarda şebeke tarafsızlığının tam olarak sağlanabilmesi anlamına gelmemekte, hâkim konumdaki yerleşik işletmecinin İSS'lerin veri trafiğinin ne kadarına sahip olduğu önem taşımaktadır.²⁴

Düzenleyici kurum PTS, veri trafiğinin önceliklendirilmesinin tamamen kötü olarak nitelendirilemeyeceğini, durumun kötüye kullanıldığı durumlarda ise en iyi çözümün rekabetin artırılması ile sağlanabileceğini düşünmektedir. Söz konusu yaklaşım 2007 yılında yayımlanan İsveç Genişbant Stratejisinde yer alan öneriler ile de örtüşmektedir.

Diğer taraftan PTS, 2009 yılı sonunda İsveç hükümetinin kendisine verdiği görev ile açık şebekeler ve hizmetler konusunda bir çalışma başlatmıştır. Açıklık terimi ve onun yenilikçi ve rekabetçi genişbant pazarındaki öneminin incelendiği çalışma neticesinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

²⁴ BEREC, Ekim 2011, BEREC Guidelines on Net Neutrality and Transparency: Best practices and recommended approaches, Draft, BoR (11) 44

1. Açıklık, yenilik ve rekabetin bir ön koşulu olarak kabul edilmektedir, ne var ki yatırım ve şebeke güvenliği gibi konular göz önünde bulundurulduğunda dengeli bir yaklaşım izlenmesi gerekmektedir.
2. Açıklık, ayırım gözetmeme ve etkin rekabetin sağlanması ile teşvik edilmektedir.
3. Açıklık çok önemli olduğundan, pazarda hizmet sunan aktörlerin de son kullanıcılara internet erişimi ve hizmetlere erişim koşulları ile ilgili açık ve net bilgileri sunmaları büyük önem taşımaktadır.²⁵

PTS, şebeke tarafsızlığına ilişkin olarak Kasım 2010 tarihinde de detaylı bir rapor açıklamıştır. Söz konusu raporun bulgularından başlıcaları; genişbant hizmetler için pasif altyapının çok kritik bir önem taşıdığı, altyapıya ortak erişimin etkinliği arttırabileceği, genişbant yaygınlığının arttırılması için önemli bir hususun da kullanılabilir spektrumun olduğudur.²⁶

5.2.6 Norveç

2009 yılında Norveç Posta ve Telekomünikasyon Otoritesi şebeke tarafsızlığı konusunda sektör aktörleri, endüstri organizasyonları, içerik sağlayıcıları ve tüketici koruma kurumları ile işbirliği çerçevesinde bağlayıcı olmayan nitelikte bir rehber doküman yayımlamıştır. Dokümanın temel amacı, internetin tüm iletişim ve içerik dağıtıcıları için açık ve ayırım gözetmeyen bir platform olarak kalmasını sağlamaktır. Dokümanda, şebeke tarafsızlığı ile ilgili üç temel ilke yayımlanmış olup, bu ilkelere ve detaylarına aşağıda yer verilmektedir:

a. Temel internet bağlantısı

İnternet kullanıcılarına önceden belirlenmiş hız ve kalitede hizmet sunulması gerekmektedir.

²⁵ PTS, 2009, Network neutrality Guidelines for Internet neutrality, <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>

²⁶ Cullen International

- İnternet bağlantısının kapasite ve kalitesi önceden açık bir şekilde belirlenmelidir.
- Fiziksel kapasitenin diğer hizmetler ile paylaşılması durumunda, kapasitenin internet trafiği ve diğer hizmetler arasında nasıl paylaşılacağı açıkça belirlenmelidir.

b. İnternet kullanıcılarının özgürce internet kullanma hakkı

İnternet kullanıcıları istedikleri içeriği alıp gönderme hakkına, diledikleri hizmet ve uygulamaları kullanma hakkına ve şebekeye zarar vermeyecek nitelikte istedikleri donanımlar ile bağlantı kurma ve yazılımları kullanma hakkına sahiptir. (Diğer taraftan bu ilke, yasal olmayan ve zararlı eylemlerin meşru kılınması anlamına gelmemektedir.)

c. İnternet trafiğinde ayırım gözetmeme

İnternet kullanıcıları, uygulama, hizmet ya da içerik türüne veya göndericinin/alıcının adresine bağlı olmaksızın ayırım gözetilmeden internet erişimi alma hakkına sahiptir.

- Bu ilke, internet kullanıcılarının temel internet erişimini kullanan bireysel veri akışları arasında ayırım gözetilmemesi anlamına gelmektedir.
- Diğer taraftan bu ilke, şebeke işletmecilerinin şebekelerine zarar verecek aktiviteleri engellemek üzere uyguladıkları trafik yönetim uygulamalarını ve hizmet kalitesini sağlamak üzere bir takım özel uygulamaları çalıştırarak şebekede geçici yüklenmelere neden olmalarını veya trafiği önceliklendirmeleri gibi durumları kapsam dışında bırakmaktadır.²⁷

²⁷ BEREC, Ekim 2011, BEREC Guidelines on Net Neutrality and Transparency: Best practices and recommended approaches, Draft, BoR (11) 44

5.2.7 Yunanistan

Yunanistan'da son kullanıcılara bilgi sağlama yükümlülüğü konusunda iki düzenleme uygulanmaktadır.

İlki Yunan düzenleyici kurumu EETT tarafından 2008 yılında yayımlanan (488/82/5-7-2008) "son kullanıcılara elektronik haberleşme hizmetlerinin sunumu yönetmeliği"dir. Yönetmelik gereğince hizmet sağlayıcıların aşağıdaki konularda son kullanıcılara bilgi verme yükümlülüğü bulunmaktadır:

- a) Spesifik son kullanıcı bağlantıları için sözleşmede yer alan hıza erişilip erişilemediği bilgisinin hizmet aktive edilmeden önce sunulması,
- b) Erişilen gerçek hız şebeke işletmecisinin teçhizatının kalitesi ya da şebeke kalitesine bağlı olarak değişebileceğinden, sözleşmede yer alan hız bilgisinin hizmet alımı süresince sürekli olarak ve sekteye uğramadan sunulması.

Bunlara ilaveten, hizmet sağlayıcı aynı zamanda belirli hizmetlere erişimde meydana gelebilecek olası kısıtlamalar ile ilgili son kullanıcıları bilgilendirmekle yükümlüdür.

EETT tarafından yapılan bir diğer düzenleme ile hizmet kalitesi göstergeleri belirlenmekte ve hizmet sağlayıcılar tarafından sunulan elektronik haberleşme hizmetleri için belirli hizmet kalitesi göstergeleri atanmaktadır. Böylelikle son kullanıcılar farklı işletmecilerin hizmet kalitesi göstergelerini karşılaştırarak aralarında tercih yapma imkânına sahip olabilmektedir. Diğer taraftan hizmet sağlayıcılarının sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin çerçevesi net bir şekilde belirlenmiş olduklarından tüketiciler bilinçlendirilmiş olmaktadır.

5.2.8 ABD

Şebeke tarafsızlığı konusundaki düzenlemeler ABD’de pazar yapısı, düzenleyici çerçeve ve rekabet hukuku açısından Avrupa’ya kıyasla epey farklılık göstermektedir. ABD’de sabit genişbant pazarında düopol²⁸ hüküm sürmekte, alternatif işletmeciler YAPA, paylaşımlı erişim ya da veri akışı erişimi gibi yöntemlerle sınırlı seviyede hizmet sunabilmekte, dolayısıyla tüketicilerin seçenekleri kısıtlanmaktadır. Etkin rekabetin tesis edilemediği pazarda son yıllarda uygulamaya konulan kurallar öncesinde ABD düzenleyici kurumları şebeke tarafsızlığı konusunda etkili olamazken, Amerikan rekabet hukuku ve ilgili telekomünikasyon hukuku ile müdahale edilebilmekteydi.

Örneğin 2005 yılında, ABD federal düzenleyici kurumu FCC, son kullanıcılarının VoIP uygulamalarına erişimini engelleyen Madison River adında küçük yerel bir telefon şirketi ile anlaşmaya vardığını duyurmuştur. FCC hangi kuralların ne koşullarda ihlal edildiğini açıklamazken, Madison River Hazineye aktarılmak üzere 15.000 \$ ödemeye razı olmuştur. Madison River, VoIP uygulamalarının geleneksel telefon hizmetlerine rakip olduğunu düşünerek, VoIP uygulamalarını bloke etmiştir.

Diğer taraftan 2007 yılı Kasım ayında, FCC aynı zamanda amatör bir müzisyen olan şebeke mühendisi Rob Topolski’den genişbant servis sağlayıcısı ComCast (Amerikan’ının en büyük genişbant internet servis sağlayıcısı) hakkında bir şikâyet almıştır. Topolski, BitTorrent üzerinden yayımlanan kendisine ait telif hakkı olmayan müzik parçalarının kimse tarafından indirilemediğini fark etmiştir. FCC’ye yapılan şikâyete göre, ComCast Topolski’nin BitTorrent kullanımına aktif olarak müdahale etmekte, başka bir ağa atak yapan kullanıcının kendisini atak yaptığı sistemin yetkili bir üyesi olarak göstererek uçtan uca şebekelerde “reset” paketleri kullanarak veri transferine engel olmaktadır. Söz konusu “reset” paketleri uygulamayı teknik olarak bloke etmemekte ancak ciddi derecede

²⁸ Burada düopol ile kastedilen telefon hizmeti sunan işletmeciler ile Kablo TV şirketlerinin rekabet etmesidir. Bakınız Crocioni, P. (2001).

geciktirerek bloke edilmesine neden olmaktadır. Şikâyet üzerine FCC, ComCast'ten mevcut ve geleceğe yönelik trafik yönetim uygulamalarını ve sistemlerini açıklamasını istemiştir.

Yukarıda da sözü geçtiği üzere ABD genişbant pazarları Avrupa'ya kıyasla oldukça farklılık göstermektedir. ABD'de hanelerde genişbant erişimi büyük oranda Kablo TV ya da telekomünikasyon servis sağlayıcıları tarafından sunulmaktadır. FCC tarafından yayımlanan 2010 Haziran istatistiklerine göre ABD'deki genişbant bağlantı rakamları şu şekildedir:

Tablo 3: ABD'de Genişbant Bağlantıları

	Sayı	Hane Oranı (%)
Sabit Bağlantı	81.744.000	%71,2
ADSL	30.739.000	%26,8
FTTH	4.436.000	%3,9
Kablo	43.924.000	%38,3
Sabit telsiz	546.000	%0,5
Diğer sabit	2.099.000	%1,8
Mobil telsiz	71.177.000	%62,0

Kaynak: FCC

FCC istatistik raporuna göre ABD'de oldukça yüksek sayıda mobil telsiz internet kullanıcısı olduğu belirtilirken, bu kullanıcılarının ne kadarının veri adaptörleri ile dizüstü bilgisayarlar aracılığı ile ne kadarının cep telefonları ile kullandığı belli değildir. Konu ile ilgili yapılan bir araştırma Amerika'luların %15'inin dizüstü bilgisayarları ile mobil telsiz internet erişimini kullandığını ortaya çıkarmakta ancak bunun sabit telsiz genişbant erişimine ikame değil, tamamlayıcı konumda olduğu ifade edilmektedir. İnternet kullanıcılarının geriye kalan büyük çoğunluğu ise (%92) evde sabit telsiz genişbant erişimini tercih etmektedir.

Yerel ağın paylaşıma açılması, paylaşımlı erişim ve veri akışı erişimi gibi rekabetçi işletmecilerce kullanılan uygulamalar Amerika'da George Bush yıllarında aşamalı olarak devre dışı bırakılmıştır. 2002 yılında en st seviyeye gelen kullanım (%5 DSL), günümüzde yok denecek kadar azalmıştır ve tüm DSL hatları yerel yerleşik işletmeciye aittir.

Düzenleme açısından bakıldığında Amerika'da şebeke tarafsızlığı ile ilgili düzenlemeler internet ve genişbant internet erişimi düzenlemeleri kapsamında değerlendirilmektedir. ABD'de elektronik haberleşme hizmetlerinin düzenlenmesi "telekomünikasyon hizmetleri" ve "bilgi hizmetleri" olarak iki gruba ayrılmış şekilde yürütülmektedir. Telekomünikasyon hizmetleri için pek çok düzenleyici yükümlülük uygulanırken, bilgi hizmetleri için oldukça az sayıda düzenleme mevcuttur.

Temel internet hizmetleri ise bilgi hizmetleri kapsamında değerlendirildiğinden, fazla bir düzenlemeye tabi tutulmamaktadır. Diğer taraftan fiziksel internet erişimi geçmişten bu yana telekomünikasyon hizmetleri kapsamında yer almaktadır.

George Bush yıllarında bir dizi düzenleyici kararın ardından FCC, internet erişimini internet hizmetleri ile paket halinde satılması durumunda bir bilgi hizmeti olarak sınıflandırmış, böylece pek çok düzenlemeden muaf olmasını sağlamıştır. Serbest piyasa ekonomisi kapsamında alınan kararlar neticesinde ortaya çıkan iki olay ile şebeke tarafsızlığı tartışmaları gündeme gelmeye başlamıştır. İlki, yerleşik işletmeciye karşı rekabet imknsız hale gelmiş, ikincisi şebeke tarafsızlığının ihlal edilmesi durumunda FCC ceza uygulayamaz hale gelmiştir.

Amerikan kanunlarına göre rekabete aykırı ayrımcılığın pek çok türü yasaklanırken, kanunların ilgili hükümleri sadece telekomünikasyon hizmetlerine uygulanabilmektedir.

2005 yılında FCC, internet politikası konusunda bir çalışma yürütmüş ve İnternet Politika Bildirisini yayımlanmıştır. Bu kapsamda, internet kullanıcılarının tercih ettikleri tüm hukuki internet içeriğine erişim hakkına sahip olduğu sonucuna varılmıştır. Ancak, kararın yasal bir yaptırımı bulunmadığından, yukarıda da sözü geçen ComCast vakası meydana gelmiştir. ComCast yasal sonuca razı olurken, FCC'nin kararını üst mahkemeye taşımış ve mahkeme konunun FCC'nin yetki sınırları dışında olduğuna kanaat getirmiştir.

Bu gelişmelerin ardından FCC 2010 yılı Aralık ayında, şebeke tarafsızlığı ile ilgili olası durumlarda müdahale yetkisi elde edebilmek üzere çalışmalarını sürdürmüş, Açık İnternet Kuralı Kararını yayımlamıştır. 2005 yılında yayımlanan İnternet Politika Bildirisinin genişletilmiş bir versiyonu olan Açık İnternet Kararı ile şeffaflık, bloke edilmenin önüne geçilmesi ve makul olmayan ayrımcılık konularına netlik kazandırmasına rağmen politik müdahalelere ve mahkeme değişikliklerine açık olarak kalmıştır.²⁹

5.2.9 Güney Kore ve Japonya

Bilindiği üzere Güney Kore ve Japonya'da son kullanıcılara yüksek hızlı internet erişimi sunulan gelişmiş genişbant şebekeleri bulunmaktadır. Özellikle Güney Kore'de oldukça yüksek yaygınlık oranlarına ulaşılmıştır. Gelişmiş hizmetler ve hizmetlerin yaygın bir şekilde kullanılması bu ülkelerde özellikle şebeke yönetimi konusu olmak üzere genel olarak şebeke tarafsızlığı ile ilgili endişelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

2008 yılı Mayıs ayında Japonya'da dört telekomünikasyon işletmecisinin katılımı ile konuya ilişkin çeşitli raporlar yayımlanmıştır. Japonya gibi yüksek genişbant kapasitesine sahip bir ülkede dahi şebeke tıkanıklığı ile ilgili problemlerin yaşanması oldukça dikkat çekmektedir. Ülkede şebeke tarafsızlığını sağlamak üzere çoklu stratejiler

²⁹ WIK, Network Neutrality: Challenges and responses in the EU and in the U.S Mayıs 2011, Brüksel.

geliştirilmektedir. Buradan yola çıkarak şebeke işletmecilerinin trafik yönetimi sorununu ortadan kaldırmak için ulusal genişbant politikalarının bir parçası olarak sadece genişbant altyapısına yatırım yapmalarının yeterli olmadığı sonucuna ulaşmak mümkündür.

Asya ülkeleri, Avrupa ve Amerikan düzenleyicilerine kıyasla çevrim içi içeriğin düzenlenmesi konusunda daha istekli davranmaktadır. Örneğin Kore'de VoIP hizmet sağlayıcılarına erişim sınırlandırılırken, Japonya'da kabul edilemez (unacceptable) içeriğin sınırlandırılması söz konusu olmuştur.

6 SONUÇ VE ÖNERİLER

Şebeke tarafsızlığı konusunda tartışmanın özü şebeke işletmecilerinin içerik sağlayıcılara ve bireysel internet kullanıcılarına uyguladıkları/uygulayabilecekleri ayrımcılıktır. Sorunu somut bir şekilde ortaya koymak gerekirse, internet yani bilgisayarlar arasında iletişimi sağlayan TCP/IP protokolü veri paketleri arasında önceliklendirme veya içerik açısından herhangi bir ayırım yapmayacak şekilde tasarlanmıştır. Ancak, 2000'li yılların başında teknolojik ilerleme ile arzu edildiğinde TCP/IP protokünün bu özelliğini anlamsız hale getirecek yeni cihazlar (yeni nesil *router*) ortaya çıkmıştır. Bu gelişme ile şebeke işletmecilerinin veri paketlerinin önceliklendirebilmesi ve belli veri paketlerinin engelleyebilmesinin önü açılmıştır. Önceliklendirme yapabilmeyen sonucunda, şebeke işletmecileri taşıdıkları trafikle ilgili olarak fiyat ayrımcılığı uygulayarak kârlarını daha fazla artırma imkânı elde etmişlerdir. Daha açık bir deyişle, şebeke işletmecileri içerik sağlayıcılara taşıdıkları içeriğin veya verinin niteliğine göre farklı fiyat uygulama imkânı kazanmışlardır.

Mevcut durumda şebeke işletmecileri internete erişim için son kullanıcıları ücretlendirmekte ancak, içerik ve uygulama sağlayıcılarından herhangi bir ücret alınmamaktadır. İnternet kullanımının hızlı bir şekilde topluma nüfuz etmesi ve film, müzik indirme gibi uygulamaların yaygınlaşması bantgenişliği talebini artırmıştır. Ayrıca, teknolojik gelişmenin içerik sağlayıcıların içeriklerinin fiyatlandırılmasına da izin vermesi, şebeke işletmecilerinin şebekelerinin kendi mülkleri olduğu ve içerik sağlayıcıların bu mülk üzerinden bedava hizmet verdiği iddiasıyla ortaya çıkmasına neden olmuştur. Şebeke işletmecileri, veri paketlerinin niteliğine göre de farklı ücret uygulamak istemektedir. Örneğin gerçek zamanlı uygulamalar daha yüksek ücretlendirilebilir. Daha önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi AB ülkelerinden Danimarka'da bir mahkeme kararı ile bir dosya paylaşım sitesi ve mp3 indirme sitesine erişim kapatılırken, Fransa'da Dailymotion isimli video paylaşım sitesine erişimin sınırlandırılması söz konusu olmuştur. Diğer taraftan, Asya ülkeleri, Avrupalı ve Amerikan düzenleyici kurumlarına göre internetteki

içeriğın düzenlenmesi konusunda daha istekli davranmaktadır ve Kore’de VoIP hizmet sağlayıcılarına erişim sınırlandırılırken, Japonya’da kabul edilemez (unacceptable) içeriğın sınırlandırılması söz konusu olmuştur.

Avrupa’da, önemli piyasa gücüne sahip işletmeciler bulunmakla birlikte, İSS piyasasına öncül ya da ardıl olarak çok ciddi şekilde müdahale edilen bir husus görülmüş değildir ve İSS’lerin perakende piyasada pazar gücüne sahip olmasının ne tür riskler taşıdığı mevcut durumda yeterince açık değildir.³⁰

Raporun önceki bölümlerinde de üzerinde durulduğu gibi, şebeke tarafsızlığına ilişkin tartışmaların hâkim durumu kötüye kullanma, ayırım gözetme, şeffaflık, ayrıştırma, erişim sağlama yükümlülüğü, hizmet kalitesi ve tüketici menfaatlerinin olumsuz etkilenmesi gibi hususlarda yoğunlaştığı görülmektedir.

Bu kapsamda, şebeke tarafsızlığına ilişkin olarak çıkabilmesi muhtemel sorunlara Kurumun hem öncül hem ardıl olarak müdahale edebilmesi açısından 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ve Kurum tarafından hazırlanmış Tüketici Hakları Yönetmeliği, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği, Hizmet Kalitesi Yönetmeliği ve Tarife Yönetmeliği vb. ikincil düzenlemelerde yeterli hükümler mevcuttur.

Erişimin engellenmesi ülkemiz mevzuatı uyarınca katalog suçları kapsamında Telekomünikasyon İletişim Başkanlığınca, diğer hususlarda mahkeme kararı alınmasının ardından yine Telekomünikasyon İletişim Başkanlığınca yerine getirilmekte olup, işletmecilerin böyle bir yetkileri yoktur.

³⁰ Crocioni, P. 2011, Net Neutrality in Europe, Desperately seeking a market failure, Telecommunications Policy 35 (2011), s. 1-11

Bu çerçevede, şebeke tarafsızlığına ilişkin yaşanan çok sayıda örnek olay gerçekleşmemiştir. Münferit örneklerden yola çıkarak, etkilerinin nasıl gerçekleşeceği hususunda sadece teorik tartışmaların yaşandığı şebeke tarafsızlığına ilişkin olarak somut göstergelere dayanmadan ayrıntılı öncül düzenlemeler yapmanın uygun olmayacağı, Avrupa Birliğinin de yaptığı gibi en azından belirli bir süre için daha “bekle-gör” politikasının izlenmesinin uygun bir tutum olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, hâkim konumun kötüye kullanılmasının engellenmesine ilişkin her türlü tedbirin alınarak sektörün yakından izlenmesinin, ayırım gözetmeme ilkesinin uygulanmasının hassasiyetle yakından takipçisi olunmasının ve gerektiğinde öncelikle toptan piyasalarda yükümlülükler getirmenin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Ek olarak, işletmecilerin sundukları hizmetlerin hüküm ve koşullarına ilişkin tam bir şeffaflık sağlanması açısından gereken tedbirlerin alınması ve tüketici bilincinin artırılması ile tüketicilerin işletmeciler üzerinde rekabet baskısı yaratabilmesinin temin edilmesi ve aynı zamanda işletmecilerin hizmet kalitesi yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin hem düzenleyici kurum hem tüketici dernekleri gibi sivil toplum kuruluşları hem de tüketicilerin kendileri tarafından izlenebilmesi önemli görülmektedir.

Şeffaflık ilkesi kapsamında, tüketicilerin aldıkları hizmetin içeriği, hizmet kalitesi koşulları, işletmecinin trafik yönetimi kapsamında önceliklendirme yapıp yapamayacağı vb. hususlara abonelik sözleşmelerinde açık ve tüketiciler tarafından kolaylıkla anlaşılabilir şekilde yer verilmesi şebeke tarafsızlığı açısından önemli bir tedbir olacaktır.

Diğer işletmecilerin trafiklerinin engellenmesi, kısıtlanması ya da hizmet kalitelerinin düşürülmesi gibi hususlar da yakından takip edilmesi gereken ve gerektiğinde önlem alınması ve müeyyide uygulanması gereken konular arasında sayılabilir.

Bunu yaparken, IPTV, mobil TV ve seç-izle yöntemi ile internet şebekesi üzerinden verilen ve yüksek bant genişliği gerektiren hizmetlere ilişkin trafiğin önceliklendirilmesinin ayırım gözetmek amacıyla değil, belirli bir hizmet kalitesi ile tüketicilere hizmet sunulması amacıyla yapılabileceği göz önünde bulundurulması gereken faktörlerden biridir.

Şebeke tarafsızlığı konusunda ortaya çıkan ve bir takım ülkelerde tartışma konusu olan dosya paylaşım sitelerine erişim engellenmesi gibi hususların telekomünikasyon mevzuatından ziyade telif haklarına ilişkin mevzuattan kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, mevcut durumda şebeke tarafsızlığına ilişkin yapılan tüm tartışmaların, gelecekte ne tür sıkıntılar yaşanabileceğine ilişkin teorik tartışmalar olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. İnternet erişiminin ne yönde gelişme göstereceğinin takip edilmesi ve en azından kısa dönemde bekle-gör politikası izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Unutulmamalıdır ki, internet aşırı düzenlemeye tabi olmayan hali ile gelişerek büyük bir ekonomi ve sosyal açıdan çok sesli ve önemli bir özgürlük alanı olabilmektedir.

KAYNAKLAR

BEREC, 2010, "BEREC Response to the European Commission's consultation on the open Internet and net neutrality in Europe", BoR (10) 42.

BEREC, Ekim 2011, "BEREC Guidelines on Net Neutrality and Transparency: Best practices and recommended approaches", Draft, BoR (11) 44

Clark ve Blumenthal, 2007, "The end-to-end argument and application design: The role of trust." in 35th Telecommunications and Communications Policy Research Conference.

Crocioni, P. 2011, Net Neutrality in Europe, Desperately seeking a market failure, Telecommunications Policy 35 (2011), s. 1-11

Cullen International, 2011

Henseler-Unger, Dr. I., "Network Neutrality: Regulation and Policy", 3-4 Aralık 2007, Bonn

Köksal, E., 2008, "Regulation and competition in telecommunications: The case of network neutrality", s.46

Marsden, C.T., 2009, "Net Neutrality: Towards a Co-regulatory Solution", Bloomsbury Academic.

Müller, Dr. K., "Network Neutrality: Implications for Europe", 3 Aralık 2007

Marcus, J. S., "Network Neutrality: Implications for Europe", WIK Conference, 3-4 Aralık 2007, Bonn

PTS, 2009, "Network neutrality Guidelines for Internet neutrality", <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>

Ryan, M. H., 2010, Commission Declaration on Net Neutrality, in The EU Regulatory Framework for Electronic Communications Handbook, İngiltere

Valcke P. ve diğerleri, "Network Neutrality: Legal Answers From An EU Perspective", Paper submitted to The International Telecommunications Society 17th Biennial Conference 24- 27 Haziran 2008, K.U.Leuven – IBBT.

Vogelsang, I., "The Economic Issues of Network Neutrality: Overview," Boston University, WIK Konferansı, 3-4 Aralık 2007, Bonn

Wallsten S. ve Hausladen S., "Net Neutrality, Unbundling and their Effects on International Investment in Next Generation Networks", Review of Network Economics, Vol. 8 Sayı 1 s. 89-112, Mart 2009, Washington

WIK, "Network Neutrality: Challenges and responses in the EU and in the U.S"., Mayıs 2011, Brüksel.

Wilkie, S., "Primer on Economics of Net Neutrality", Center for Communication Law and Policy USC, WIK Konferansı, 3 Aralık 2007.