PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI

MOBİL ÇAĞRI SONLANDIRMA PAZARI

Kamuoyu Görüşü
Alınmasına İlişkin Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Aralık 2016, ANKARA

Ref: 2016.T.EU2014M2.1

İÇİNDEKİLER

1 GİRİŞ 1

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMETLER 5

2.1 Mobil Çağrı Sonlandırma Hizmeti 5

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI 9

3.1 Pazarda Hizmet Sunan İşletmeciler 10

3.2 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı 11

3.2.1 2G, 3G ve 4.5G Şebekeler 12

3.2.2 Ses ve Görüntülü Arama Hizmetleri 13

3.2.3 SMS ve MMS Hizmetleri 16

3.3 Toptan Pazarın Tanımlanması 19

3.3.1 Talep Yönlü İkame 19

3.3.2 Arz Yönlü İkame 23

3.4 İlgili Coğrafi Pazar 24

4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ 26

4.1 Birinci Kriter 26

4.2 İkinci Kriter 27

4.3 Üçüncü Kriter 34

5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ 36

5.1 Pazar Payı 36

5.2 Potansiyel Rekabetin Olmaması 39

5.3 Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü 41

5.4 Dengeleyici Alıcı Gücünün Düşüklüğü veya Olmaması 41

6 ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ 43

7 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİLERE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER 44

7.1 Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü 47

7.2 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü 48

7.3 Şeffaflık Yükümlülüğü 50

7.4 Referans Arabağlantı Teklifleri Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü 51

7.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü 53

7.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü 55

7.7 Ortak Yerleşim Yükümlülüğü 56

8 SONUÇ 58

EK: SORU FORMU 60

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Şebekeler Arasındaki Arabağlantı 6
Şekil 2: Genel Hatlarıyla Mobil Çağrı Sonlandırma Hizmeti 6
Şekil 3: Mobil Hat Aboneleri Sayısı ve Kullanım Yaygınlığı 12
Şekil 4: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Dönemler İtibariyle Toplam Trafikleri (Milyar Dakika) 14
Şekil 5: Yönlere Göre Mobil Trafik Dağılımı (%) 15
Şekil 6: Mobil İşletmecilerin Hizmet Bazında Gelir Dağılımı (%) 15
Şekil 7: Dönemler itibariyle SMS ve MMS miktarları (milyon adet) 17
Şekil 8: Abone Başına SMS Sayıları (Aylık, adet) 28
Şekil 9: Dönemler itibariyle 2G/3G-4.5G ve mobil genişbant abone sayıları 29
Şekil 10: Dönemler itibariyle mobil internet kullanım miktarları (Gbyte) 29
Şekil 11: 16-74 yaş aralığında olup son 3 ayda internet tabanlı ses ya da video görüşmesi yapan bireyler (%) (2015 ilk çeyreği) 31
Şekil 12: Akıllı telefonlar, tabletler ya da diğer benzeri araçlarla mobil aboneliklerini kullanarak internet üzerinden arama yapan 15 yaş üstü bireyler (%) (Ocak, 2014) 31
Şekil 13: Mobil İşletmecilerin Abone Sayısına Göre Pazar Paylarının Gelişimi 37
Şekil 14: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Ses ve Görüntülü Arama Sonlandırma Gelirleri Kapsamında Pazar Paylarının Gelişimi (%) 38
Şekil 15: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Ses ve Görüntülü Arama Sonlandırma Trafikleri Kapsamında Pazar Paylarının Gelişimi (%) 38
Şekil 16: Yıllar İtibariyle Uygulanan Mobil Sonlandırma Ücretleri (Ses) 55

1 GİRİŞ

Türkiye'de mevcut düzenleyici çerçeve, Kurumumuzun ilgili elektronik haberleşme pazarlarında etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmecileri belirlemesini gerektirmektedir. Bu amaçla, ilgili mevzuata uygun şekilde ilgili piyasaların tanımlanması ve bu piyasalara ilişkin piyasa analizlerinin yapılarak, ilgili piyasalarda etkin rekabetin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkemizde mobil çağrı sonlandırma hizmetlerine ilişkin son pazar analizi 2012 yılında gerçekleştirilmiştir. Söz konusu üçüncü tur pazar analizi kapsamında alınan 07.12.2012 tarih ve 2012/DK-10/613 sayılı Kurul Kararı ile 27.11.2012 tarihli ve 28480 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkrası ile aynı Yönetmeliğin 14'üncü maddesi hükmü çerçevesinde; 2012.7.3 Referans Numaralı Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi Nihai Dokümanı'nın onaylanmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda;

- Mobil şebeke işletmecileri olan Avea İletişim Hizmetleri AŞ (Avea), Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ (Turkcell) ve Vodafone Telekomünikasyon AŞ (Vodafone) ile bildirim veya kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilerek uydu haberleşme hizmeti sunan Küresel Mobil Uydu Haberleşme Sistemi (Global Mobile Personal Communications by Satellite, GMPCS) işletmecileri ile kendi abonelerine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmetini sunabilen Sanal Mobil Şebeke Hizmeti (SMŞH) işletmecileri, mobil çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip işletmeciler olarak değerlendirilmiş;
- Bu çerçevede Avea, Turkcell ile Vodafone'un;
    - Arabağlantı sağlama yükümlülüğüne,
    - Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne;
    - Şeffaflık yükümlülüğüne,
    - Referans arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama yükümlülüğüne,
    - Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme) yükümlülüğüne,
    - Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğüne ve
    - Ortak yerleşim yükümlülüğüne

  tabi olmaları;

- Mobil şebeke işletmecileri dışında mobil elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren ve yukarıda yer verilen bildirim veya kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilen diğer mobil işletmecilerin ise;
    - Arabağlantı sağlama yükümlülüğüne,
    - Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne ve
    - Şeffaflık yükümlülüğüne

  tabi olmaları

hüküm altına alınmıştır.

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 'Pazar analizi süreci' başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrası gereğince Kurumumuz tarafından ilgili pazarlara ilişkin yapılan pazar analizleri düzenli olarak tekrarlanmaktadır. Bu kapsamda yapılmakta olan dördüncü tur pazar analizi sürecinde, Kurumumuz tarafından Avrupa Birliği Katılım Öncesi Teknik Yardım Projesi (IPA) kapsamında "Bilgi Toplumuna Ulaşma ve Hızlı Genişbant Hizmetlerinin Tüketici Yararına Teşvik Edilmesine İlişkin Teknik Yardım Projesi" (Bilgi Toplumu ve Genişbant Hizmetlerinin Yaygınlaştırılması Projesi) adı altında Detecon GMBH ve Ankey Danışmanlık firmalarından oluşan konsorsiyumdan danışmanlık hizmeti alınmaktadır. İşbu kamuoyuna açılan pazar analizi dokümanı kapsamında anılan danışmanlar tarafından AB müktesebatı ve AB üyesi ülke uygulamaları ve deneyimleri ışığında pazar verileri ile uluslararası karşılaştırmalar göz önünde bulundurularak hazırlanıp Kurumumuza sunulan taslak pazar analizi çalışmasından yararlanılmıştır.

Ayrıca anılan Yönetmelik maddesine göre Kurumumuz pazar analizlerini yürütürken, işletmecilerden pazar analizlerine yönelik her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilmekte olup; işletmeciler, talep edilen her türlü bilgi ve belgeyi belirtilen kapsam ve şekilde Kurumumuza sunmakla yükümlüdür. Bu itibarla bahse konu Proje kapsamında yürütülen ilgili pazar analizlerine esas teşkil edecek gerekli bilgi ve belgeler anket soru formuna (anket) dönüştürülerek ilgili işletmecilere iletilmiş olup, anket sonuçları pazar analizine girdi teşkil etmiştir.

Bu çerçevede işbu kamuoyu görüşü alınmasına ilişkin doküman ile, en son 07/12/2012 tarih ve 2012/DK-10/613 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan mobil çağrı sonlandırma pazarının tekrar analiz edilmesi amaçlanmaktadır.

Bu doküman kapsamında mobil çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik olarak pazar tanımı yapılmakta, ilgili piyasada düzenleme gereksinimini incelenmekte ve bu pazarın rekabet düzeyi hakkında yapılan değerlendirmeler neticesinde EPG'ye sahip işletmecinin/ işletmecilerin tespit edilmesi halinde söz konusu işletmeciye/işletmecilere ilişkin yükümlülüklere yer verilmektedir. Kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin süre **26.12.2016** tarihinde başlayacak olup, bu dokümanda yer alan değerlendirmelere yönelik yorumlar ve öneriler **26.01.2017** tarihine kadar yazılı olarak ve e-posta ile aşağıda belirtilen adrese iletilebilecektir.

Adres: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Eskişehir Yolu 10.Km No:276 Çankaya/Ankara			
İlgili Kişiler	***Telefon***	***Faks***	***E-posta***
N. Bengü KARABACAK	0 312 294 72 77		nbengu.karabacak@btk.gov.tr
Aysel Deniz ÇAYCI	0 312 294 73 88		adeniz.cayci@btk.gov.tr

Yapılan değerlendirmelerle ilgili olarak her türlü yorum ve öneriye açık olunmakla birlikte, pazar analizi çalışmalarında geri dönüşlerden azami şekilde istifade edilebilmesi için her bir yorumun veya önerinin dokümanda yer alan ilgili soru numarası referans gösterilerek yazılması gerekmektedir. Soruların cevaplanması aşamasında karşılaşılacak tereddütlerin açığa kavuşturulması için yukarıda irtibat bilgileri yer alan personel ile irtibat kurulabilir.

Alınan yorum ve önerilerin analiz edilmesini müteakip Kurumumuz, mobil çağrı sonlandırma pazarına ilişkin değerlendirmelerini gözden geçirecek ve kamuoyu görüşlerini de içeren bir rapor yayımlayacaktır. İdari işlemlerin açıklığı gereği, söz konusu raporda görüş gönderen tarafların isimleri de yer alacaktır. Bu bakımdan, gönderilecek cevaplarda tarafların gizli kalmasını istedikleri ticari sır niteliğindeki kısımların belirtilmesinde fayda görülmektedir.

Kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin işbu dokümanın ilerleyen bölümlerinde sırasıyla aşağıdaki konulara değinilmektedir:

- 2'nci bölümde; mobil çağrı sonlandırma hizmetinin tanımı ile ilgili değerlendirmeler yer almaktadır.
- 3'üncü bölümde; mobil çağrı sonlandırma hizmetine ilişkin olarak ilgili pazarın tanımlanması hakkında bilgiler verilmekte olup konuya ilişkin talep ve arz yönlü değerlendirmeler yapılmaktadır.

- 4'üncü bölümde; mobil çağrı sonlandırma pazarında düzenlenme gereksinimi, gerek Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde gerekse de Avrupa Komisyonu'nun 2007 ve 2014 yıllarında yayımlanan Tavsiye Kararlarında belirtilen üçlü kriter testi kapsamında değerlendirilmektedir.
- 5'inci bölümde; ilgili pazardaki rekabet seviyesinin analizi yapılmaktadır.
- 6'ncı bölümde; ilgili pazarda EPG'ye sahip olan işletmeciler belirlenmektedir.
- 7'nci bölümde; ilgili pazara ilişkin olarak yapılan analiz neticesinde EPG'ye sahip olduğu tespit edilen işletmecilere getirilen yükümlülüklere yer verilmektedir.
- Sonuç bölümünde; EPG'ye sahip işletmeciler ve anılan işletmecilere getirilen yükümlülükler belirtilmektedir.

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMETLER

2.1 Mobil Çağrı Sonlandırma Hizmeti

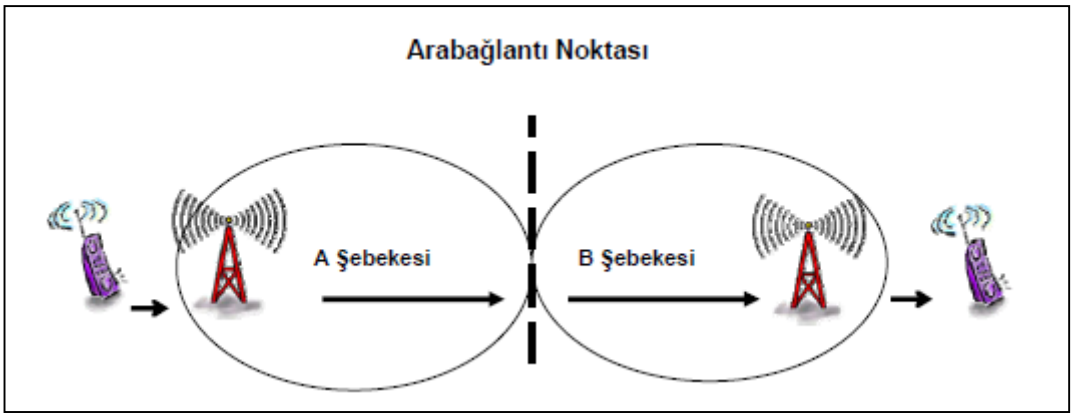
Genel anlamda herhangi bir elektronik haberleşme şebekesine bağlı olan bir kullanıcının diğer elektronik haberleşme şebekelerine bağlı kullanıcılar ile iletişim kurabilmesi için söz konusu iki şebekenin birbirleriyle arabağlantısının bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla, mobil haberleşme pazarında işletmecilerin çağrı sonlandırma hizmetini verebilmeleri için çağrıyı başlatan işletmecinin şebekesi ile bir arabağlantı noktasının kurulması gerekmektedir. 05.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (EHK)'nda 'arabağlantı' kavramı, *"bir işletmecinin kullanıcılarının aynı veya diğer bir işletmecinin kullanıcılarıyla irtibatının veya başka bir işletmeci tarafından sunulan hizmetlere erişiminin sağlanmasını teminen aynı veya farklı bir işletmeci tarafından kullanılan elektronik haberleşme şebekelerinin birbirlerine fiziksel ve mantıksal olarak bağlantısı"* olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü üzere, mobil iletişimin tam olarak tesis edilebilmesi, başlatılan bir çağrının, aranan abonenin ait olduğu şebekeye bağlı olarak şebekeler arasında sağlanan arabağlantı ile diğer bir mobil işletmeci şebekesinde sonlanmasına bağlıdır.

Mobil şebekelerde sunulan çağrı sonlandırma (arabağlantı) hizmetleri kapsamında yer alan hizmetler, aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

- Mobil şebekelerden başlatılarak mobil şebekelerde sonlandırılan çağrılar
- Sabit şebekelerden başlatılarak mobil şebekelerde sonlandırılan çağrılar

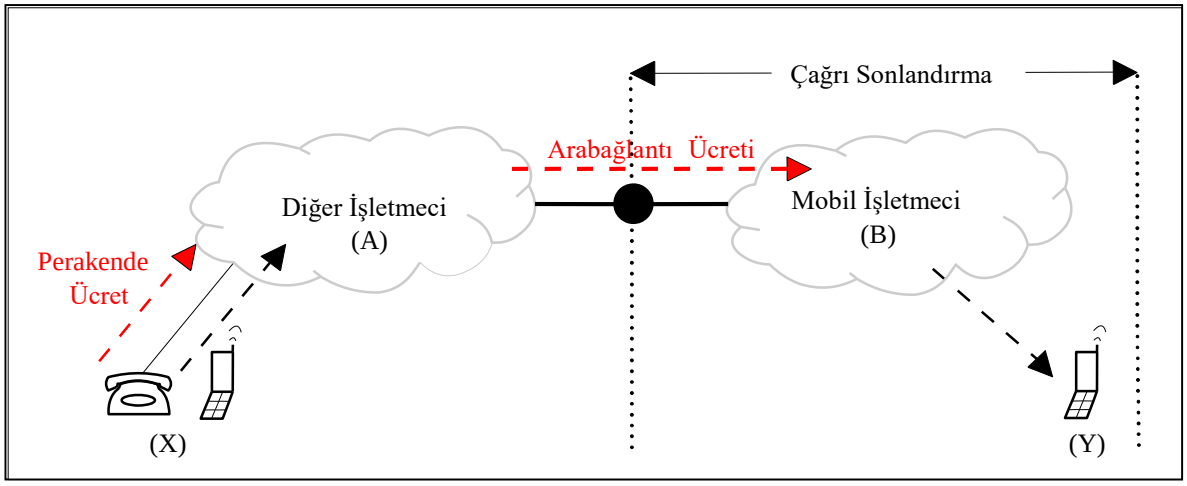
Söz konusu çağrılara ilişkin olarak Şekil 1'de basit anlamda farklı mobil şebekeler arasındaki arabağlantı gösterilmektedir. Bu kapsamda, (A) şebekesinde başlayan bir çağrı, (A) ve (B) şebekesi arasında kurulmuş olan trafik değişim (arabağlantı) noktasından geçerek (B) şebekesine ulaşmakta, yani sonlanmaktadır.

Şekil 1: Şebekeler Arasındaki Arabağlantı[1]



Mobil şebekelerde sunulan sonlandırma hizmeti, çağrının santralden son kullanıcının mobil telefonuna (müşteri ekipmanına) kadar taşınması suretiyle gerçekleşmektedir. Şekil 2'de görüldüğü üzere, sabit veya mobil şebekeden mobil şebekeye doğru başlatılan herhangi bir çağrı, çağrıyı başlatan (A) işletmecisinin şebekesinden (B) işletmecisinin şebekesine teslim edilerek (B) işletmecisi tarafından sonlandırılmaktadır.

Şekil 2: Genel Hatlarıyla Mobil Çağrı Sonlandırma Hizmeti



Tüm şebeke işletmecileri, hem iç kullanıma hem de dış kullanıma yönelik olarak çağrı sonlandırma hizmeti sunmaktadır. Çağrının iç kullanıma yönelik sonlandırılması, aynı işletmeciye ait aboneler arasında gerçekleşen çağrının işletmecinin kendi şebekesi aracılığıyla,

[1] YILMAZ, R. (2008), "Yeni Nesil Telekomünikasyon Hizmetlerinde Arabağlantı: Üçüncü Nesil (3G) Telekomünikasyon Hizmetlerine Yönelik Arabağlantı Maliyet Modeli Denemesi ve Düzenleyici Yaklaşımlar" BTK Bilişim Uzmanlığı Tezi, s. 5

aranan abonenin mobil telefonuna (müşteri ekipmanına) kadar taşınması suretiyle gerçekleşmektedir. Çağrı sonlandırma hizmetinin dış kullanıma yönelik sunumu ise hizmetin şebeke işletmecisi tarafından kendisi ile arabağlantı yapmış olan bir başka işletmeciye sunulmasını ifade etmektedir. Hizmetin dış kullanıma yönelik sunumu, başlatılan çağrının bir trafik değişim noktasından itibaren taşınmasını gerektirmektedir. Örneğin; (A) şebekesine bağlı (X) kullanıcısının (B) şebekesindeki (Y) kullanıcısını aradığı durumda (B) işletmecisinin (A) işletmecisine çağrı sonlandırma hizmeti vermesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, işletmecilerin kullanıcılarına sundukları elektronik haberleşme hizmetlerinin, trafiğin birden fazla şebeke üzerinden geçmesini gerektirdiği durumlarda farklı şebekeler arasında çağrının oluşturulabilmesi için işletmecilerin birbirlerine çağrı sonlandırma hizmetini vermesi gereklidir. Aksi takdirde, çağrı sonlandırma hizmetinin mevcut olmadığı bir pazarda kullanıcılar sadece kendilerinin bağlı olduğu şebekede bulunan aboneler ile görüşme yapmak zorunda kalacaktır. Bir başka ifadeyle kullanıcıların farklı işletmecilerin şebekelerine bağlı olan diğer kullanıcıları aramaları mümkün olmayacaktır. Bu durum ise genel anlamda kişilerin istedikleri kişilerle haberleşme özgürlüklerinin kısıtlanması ve öncelikle şebeke büyüklükleri ve abone sayıları gibi kriterler bakımından küçük olan işletmecilerin pazardan dışlanmalarına yol açması gibi sonuçlar doğuracaktır. Dolayısıyla, işletmecilerin birbirleriyle rekabet edebilmeleri, makul koşullarda birbirlerinden karşılıklı olarak çağrı sonlandırma hizmetini alabilmelerine bağlıdır.

Çağrı sonlandırma hizmetinin verilebilmesini teminen gerekli arabağlantının sağlanmasının önemi, özellikle mobil şebekeler üzerinden sunulan hizmetlerde arayan taraf öder prensibinin[2] genel kabul görmesi ile ortaya çıkmaktadır. Arabağlantı hizmetleri kapsamında bir işletmecinin diğer bir mobil işletmecinin şebekesine bağlı kullanıcılara ulaşmak üzere ilettiği çağrının söz konusu mobil işletmecinin şebekesine teslim edildiği ana kadarki süreçte sahip olduğu kontrol, çağrıların mobil işletmecinin şebekesine teslim edildiği noktadan itibaren söz konusu mobil işletmecinin eline geçmektedir. Dolayısıyla, arayan taraf öder prensibi gereğince çağrıyı sonlandıran mobil işletmeci çağrının kendi şebekesinde tam ve güvenilir bir şekilde tamamlanabilmesi, başka bir ifadeyle çağrının kendi müşterisine iletilmesi karşılığında çağrıyı gönderen/başlatan taraftan sonlandırma ücreti almaktadır.

[2] Calling party pays (CPP).

Dolayısıyla, işbu doküman kapsamında değerlendirilen hizmetler, aboneler arasında karşılıklı iletişimin sağlanması amacı ile alınması/sunulması gerekli olan mobil çağrı sonlandırma hizmetleridir. Söz konusu hizmetlerin perakende düzeyde hizmet alan abone ya da kullanıcılar yerine işletmecilerin birbirlerine sunulması, bu hizmetlerin toptan düzeydeki hizmetler olarak değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu düzeydeki ayrımın ilgili piyasa tanımı çerçevesindeki sınırları belirlemede önemli bir etken olacağı düşünülmektedir.

Yukarıdaki değerlendirmelere göre; işbu pazar analizi dokümanı kapsamında değerlendirilen mobil çağrı sonlandırma hizmeti, toptan düzeyde bir hizmeti ifade etmekte olup herhangi bir işletmeci şebekesinden başlatılan bir çağrının, aranan tarafın abonesi olduğu mobil işletmecinin santralinden teslim alınarak söz konusu abonenin mobil telefonuna (müşteri ekipmanına) kadar taşınması hizmetidir.

Soru 1

Mobil çağrı sonlandırma hizmetine ilişkin yapılmış olan tanıma ve hizmetin temel özelliklerine ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI

İlgili pazarın tanımlanması, pazara ilişkin rekabetçi kısıtların sistematik biçimde ifade edilmesi ve pazar analizi sürecinde yer alan sonraki aşamalara temel teşkil etmesi açısından önem taşımaktadır.

EHK'nin 3'üncü maddesinde ve Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde 'ilgili pazar', *"ülkenin tümünde veya bir bölümünde sunulmakta olan belirli bir elektronik haberleşme hizmeti ve onunla yüksek derecede ikame edilebilen diğer elektronik haberleşme hizmetlerinden oluşan pazar"* olarak ifade edilmektedir. Bu itibarla, ilgili pazar kapsamında ele alınacak ürün/hizmetlerin, hem coğrafi boyut hem de söz konusu pazarı teşkil edebilecek ürün/hizmetlerin ikame edilebilirliği temelinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

İkame edilebilirlik, üreticilere ve/veya tüketicilere göre ürünlerin birbirlerinin yerine geçebilmelerinin ölçütüdür. Bu kapsamda talep açısından ikame edilebilirlikte, ürünlerin alıcıların gözünde ikame edilebilir olması gerekmektedir. Arz açısından ise ilgili ürünü veya bu ürüne yakın ikame bir başka ürünü üreten ya da üretim olanaklarını kolaylıkla bu ürünleri üretmek için kullanabilen işletmeciler değerlendirilmektedir.

Arz ve talep ikamesinin değerlendirilmesi aşamasında, uygulanabilir olduğu durumlarda varsayımsal tekel testi de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemler göz önünde bulundurulmaktadır. Varsayımsal tekel testi kapsamında, varsayımsal tekel niteliğindeki bir işletmecinin "geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı"[3] uygulaması durumunda eğer müşterileri diğer ikame ürünleri tercih ediyorsa o ikame ürünlerin de ürün grubuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Varsayımsal tekelin, fiyatları artıramayacağı fiyat düzeyinde bu analiz sona erdirilir. İlgili pazar, bu şekilde sınırları çizilen en dar ürün grubundan oluşmaktadır.[4]

Varsayımsal tekel testi, diğer tüm iktisadi varsayımlar gibi oldukça idealize edilmiş koşulları sembolize etmektedir. Dolayısıyla bu bölümde mobil çağrı sonlandırma pazarının tanımı, öncelikle çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik yapılacak talep ve arz yönlü ikame kavramlarına dayanılarak ele alınmaktadır. İlgili pazarın tanımlanmasında ikinci aşama olan

[3] İngilizce karşılığı "Small but Significant and Non-transitory Increase in Price (SSNIP)" olan varsayımsal tekel testi kapsamında genellikle yüzde beş ile on arasındaki fiyat artışları ifade edilmektedir.
[4] Horizontal Merger Guidelines, Ağustos 2010, U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission.

ilgili coğrafi pazarın tanımlanması aşamasında ise rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu coğrafi alanlar belirlenmeye çalışılmaktadır.

3.1 Pazarda Hizmet Sunan İşletmeciler

Farklı şebekeler arasındaki çağrıların temel unsurlarından birisi olan mobil çağrı sonlandırma hizmetleri mobil şebeke işletmecileri ile kullanım hakkı[5] veya bildirim[6] kapsamında yetkilendirilen diğer mobil işletmeciler tarafından verilebilmektedir. Ülkemizde hâlihazırda mobil çağrı sonlandırma pazarında üç farklı yetkilendirme kapsamında hizmet sunan ya da sunabilecek olan mobil işletmecilere aşağıda yer verilmektedir:

- GSM, UMTS/IMT-2000 ve LTE işletmecisi (mobil şebeke işletmecisi) olarak yetkilendirilen
    - Avea İletişim Hizmetleri AŞ,
    - Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ ve
    - Vodafone Telekomünikasyon AŞ,
- Sanal Mobil Şebeke Hizmeti (SMŞH) işletmecileri,
- Küresel Mobil Uydu Haberleşme Sistemi (Global Mobile Personal Communications by Satellite, GMPCS) işletmecileri.

Mobil şebeke işletmecilerinin her biri, bir diğerine mobil çağrı sonlandırma hizmeti vermektedir. Bunun yanı sıra sabit elektronik haberleşme şebekesi işletmecisi olan Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) şebekesinden başlatılan çağrılar mobil şebekelerde sonlanabildiği için Türk Telekom da söz konusu işletmecilerden mobil çağrı sonlandırma hizmeti almaktadır. Ayrıca, Sabit Telefon Hizmetleri işletmecileri, SMŞH işletmecileri ve GMPCS işletmecileri gibi birçok işletmeci de mobil şebeke işletmecilerinden çağrı sonlandırma hizmeti almak durumundadır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, mobil şebeke işletmecileri, mobil haberleşme hizmetleri pazarında sonlandırma hizmeti sunan yegâne işletmeciler olmayıp, mobil haberleşme

[5] Kullanım hakkı verilmesi yoluyla yapılan yetkilendirmeler kapsamında elektronik haberleşme hizmeti sunmak isteyen işletmecilere Kurum tarafından numara ve frekans gibi kıt kaynak tahsisi yapılmaktadır.
[6] İşletmecilerin sunmak istedikleri elektronik haberleşme hizmeti için numara ve frekans gibi kaynak tahsisine ihtiyaç duymamaları durumunda ise ilgili mevzuata uygun olarak Kurumun belirlediği usul ve esaslara uygun bildirimle birlikte yetkilendirme yapılmaktadır.

pazarında hizmet sunan SMŞH işletmecileri ile GMPCS işletmecileri tarafından da sonlandırma hizmeti verilmektedir. Bununla birlikte, mobil uydu haberleşme hizmeti sunan GMPCS işletmecilerinden farklı olarak, farklı tipteki SMŞH işletmecileri tarafından verilen sonlandırma hizmetinin kapsam ve seviyesi, ağırlayan işletmeci ile yapılan anlaşmaya bağlı olarak değişebilmektedir.

3.2 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı

Daha önce de yer verildiği üzere, ilgili ürün/hizmet pazarı, fiyatları, kullanım amaçları ve işlevsel özellikleri ile rekabet koşulları veya arz-talep yapısı açısından birbirleriyle değiştirilebilir ya da ikame edilebilir ürün/hizmetleri ifade etmektedir. Dolayısıyla geçici olmayan küçük ama belirgin bir fiyat artışını temsil eden varsayımsal tekel testi ilgili ürün pazarının tespit edilmesinde işlevsellik sağlayacaktır. Bu kapsamda ilgili ürün pazarı, geleneksel anlamda, geçici olmayan küçük ama belirgin fiyat artışı testini geçen en küçük ürün grubu olarak tanımlanmıştır. Ancak Avrupa Komisyonunun benimsediği ve Kurumumuz mevzuatında yer alan ilgili ürün pazarı tanımında tüketiciler ya da hizmet sunan işletmeciler tarafından değiştirilebilir ya da ikame edilebilir olarak değerlendirilen tüm ürün ve hizmetlerin de ilgili ürün piyasasının içinde olduğu ve daha açıklayıcı bir tanımın kabul edildiği görülmektedir. Ayrıca, pazar tanımı yapılırken ürün ve hizmetler arasındaki ikame edilebilirliğin yanı sıra söz konusu ürün ve hizmetlerin birbirleriyle ilişkisi ile perakende ve toptan seviyede sunulan aynı hizmetler kümesinin birer unsuru olmaları da göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu çerçevede kullanıcıların (toptan pazarlar için işletmecilerin) bir hizmet veya ürünü diğer bir hizmet veya ürünün yerine kullanabilme derecesi genel anlamda *talep yönlü ikame edilebilirlik* olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle, ilgili ürün/hizmet pazarının belirlenebilmesini teminen yapılan talep yönlü ikame değerlendirmeleri kapsamında, geçici olmayan küçük ama belirgin fiyat artışını (%5-10) izleyen süreçte kullanıcıların bir bölümünün ilgili ürünün alternatiflerine yönelmesi talep yönlü ikame olarak adlandırılmaktadır. Bu tür bir fiyat artışıyla birlikte kullanıcılar için talebe konu olan ürün ya da hizmetler ilgili pazarın konusunu teşkil edecektir. Aynı ilgili pazar içerisinde oldukları düşünülen ikame ürünlerin birbirleriyle tam anlamıyla benzer olmaları da gerekmemektedir.

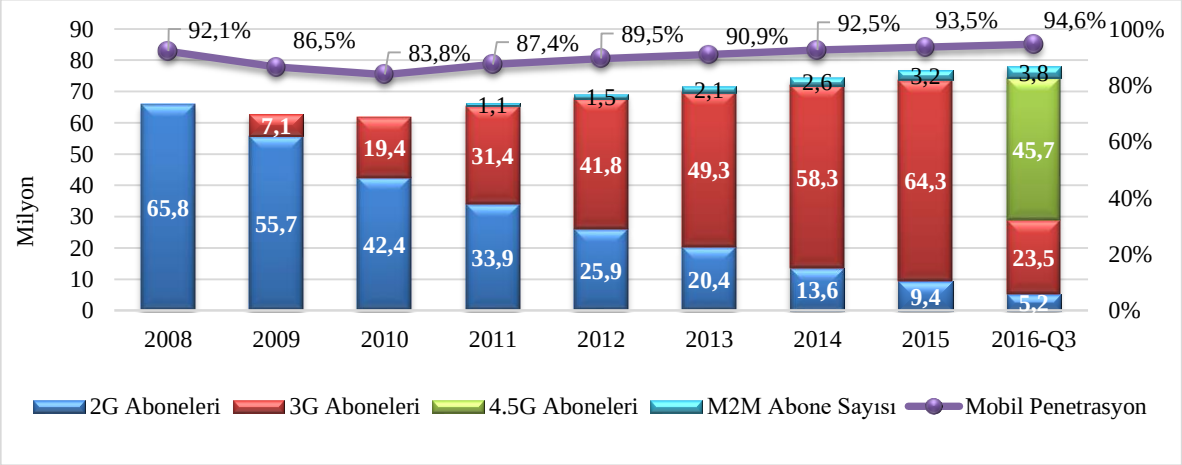
Bir pazarda *arz yönlü ikame* imkânının olması ise, o pazarda hizmet sunan herhangi bir firmanın verdiği hizmeti başka bir firmanın da sağlayabilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar üzerinde rekabetçi etki meydana getiren önemli bir baskı unsurunun olması demektir.

İşbu bölümde, yukarıda yapılan açıklamalar paralelinde mobil şebeke altyapıları üzerinden sonlandırma hizmeti sunulan ürün/hizmetler, arz ve talep ikamesi kavramları çerçevesinde ele alınarak söz konusu ürün/hizmetlerin aynı pazar kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği hususlarına yer verilmektedir.

3.2.1 2G, 3G ve 4.5G Şebekeler

Ülkemizdeki 2G ve 3G abone sayıları ile yaygınlık (penetrasyon) oranlarına Şekil 3'te yer verilmektedir. Ülkemizde mobil abonelerin sayısı 2010 yılından itibaren yavaş da olsa artmakta olup 2016 yılının üçüncü çeyreğinde yaygınlık oranı %94,6'ya yükselmiştir. Gelişen şebeke teknolojilerinin ve özellikle akıllı telefon kullanımının artmasının bir sonucu olarak, 2G abone sayısı yıllar itibariyle gittikçe azalmakta ve 3G'den yararlanan abone sayısı artmaktadır. Bu gelişmelere ek olarak, mobil şebeke işletmecileri 2G ve 3G şebekelerin yanı sıra, 2016 yılının Nisan ayı itibariyle 4.5G şebekesi üzerinden de mobil elektronik haberleşme hizmetlerini sunmaya başlamıştır. Önümüzdeki dönemlerde 4.5G teknolojisinden yararlanan abone sayısında da artış yaşanması beklenmektedir.

Şekil 3: Mobil Hat Aboneleri Sayısı ve Kullanım Yaygınlığı



Kaynak: BTK

4.5G şebekeler üzerinden abonelere 3G ve 2G şebekelerin sunduğu hizmetlere nazaran daha yüksek hızlı/görüntülü data transferi sağlayan yeni ve çeşitli hizmetler sunulmaktadır. Bununla birlikte, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesi çerçevesinde yapılacak pazar analizleri kapsamında benimsenen "teknolojik tarafsızlık" ilkesi gereğince 2G, 3G ve 4.5G şebekelerinin birlikte ele alınması uygun görülmektedir. Zira, ilgili ürün pazarının tanımlanmasında hizmetin hangi altyapıdan sunulduğundan ziyade, söz konusu hizmetin fonksiyonel ve ekonomik açıdan diğer hizmetler ile talep ve arz yönlü ikame imkanının incelenmesi esastır.

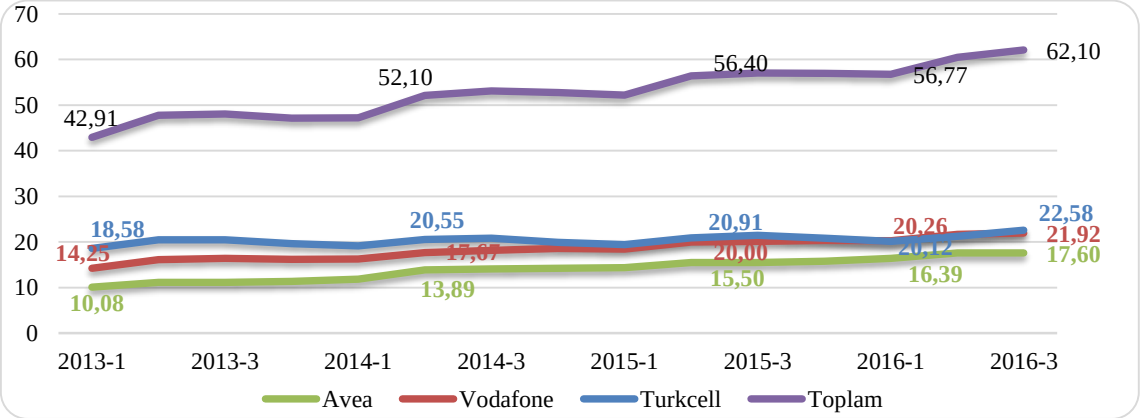
Bu itibarla ilgili pazar kapsamında "teknolojik tarafsızlık" ilkesi gereğince 2G, 3G ya da 4.5G şebekesi ayrımına gidilmeyerek söz konusu şebekeler birlikte ele alınacaktır.

Hâlihazırda, 2G, 3G ve 4.5G şebekeler üzerinden toptan seviyede sunulan mobil sonlandırma hizmetleri kapsamında, ses, görüntülü arama, SMS (Short Messaging Service, Kısa Mesaj Hizmeti) ve MMS (Multimedia Messaging Service, Çokluortam Mesaj Hizmeti) yer almaktadır. Anılan hizmetlere ilişkin olarak yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

3.2.2 Ses ve Görüntülü Arama Hizmetleri

Şekil 4'te, 2013 yılından itibaren mobil şebeke işletmecilerinin şebekelerinde ve toplamda gerçekleşen ses ve görüntülü arama trafik değerlerine yer verilmektedir. 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle Vodafone ile Turkcell'in toplam trafik değerlerinin birbirine çok yakın gerçekleştiği görülmektedir. İşletmeci bazında bakıldığında 2013 yılının ilk çeyreğine kıyasla; Turkcell'in toplam trafiğinin yaklaşık 4 milyar dakika artarak 22,6 milyar dakikaya ulaştığını, Vodafone'un 7,7 milyar dakika seviyesini bulan trafik artışı ile 2016 yılının üçüncü çeyreğinde 22 milyar dakikaya yaklaştığı, Avea'nın da 7,5 milyar dakikayı geçen bir trafik artışıyla toplamda 18 milyar dakikaya yakın ses ve görüntülü arama trafiğinin gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle işletmecilerin trafiğe göre pazar payları Avea, Vodafone ve Turkcell için sırasıyla %28,3, %35,3 ve %36,4'tür.

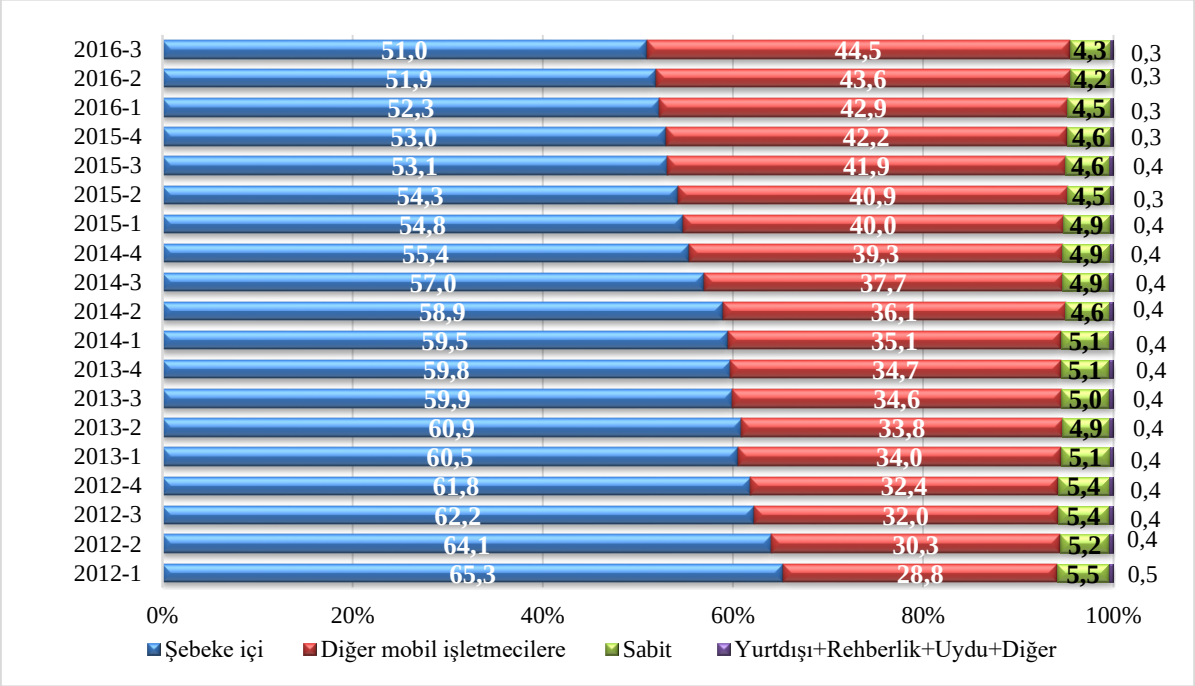
Şekil 4: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Dönemler İtibariyle Toplam Trafikleri (Milyar Dakika)



Kaynak: BTK

Şekil 5'te ise 2012 yılından itibaren gerçekleşen mobil trafiğin yönlere göre dağılımına yer verilmektedir. Bu kapsamda, mobil şebeke işletmecilerinin kendi şebekelerinde gerçekleşen trafik son üç yılda yaklaşık 9 puan azalırken, diğer mobil işletmecilere yapılan aramalar aynı dönemde yaklaşık 10 puan artmıştır. Ülkemizde yaygın olarak kullanılan mobil numara taşınabilirliği uygulaması ile birlikte işletmecilerce kurgulanan her yöne tarife paketlerinin abonelerce tercihinin de katkısıyla şebeke dışsallığının etkisinin azaldığı görülmektedir. Bu sebeple, diğer mobil işletmeciler yönüne yapılan aramalardaki artış, hem mobil pazardaki trafik yoğunlaşmasının şebeke içinden çıkarak diğer yönlere dağıldığına, hem de mobil pazarın rekabetçi dengeler açısından olumu bir seyir içerisinde olduğuna işaret ederken, mobil sonlandırma ücretlerinin düzenlenmesinin de önemini ortaya çıkarmaktadır.

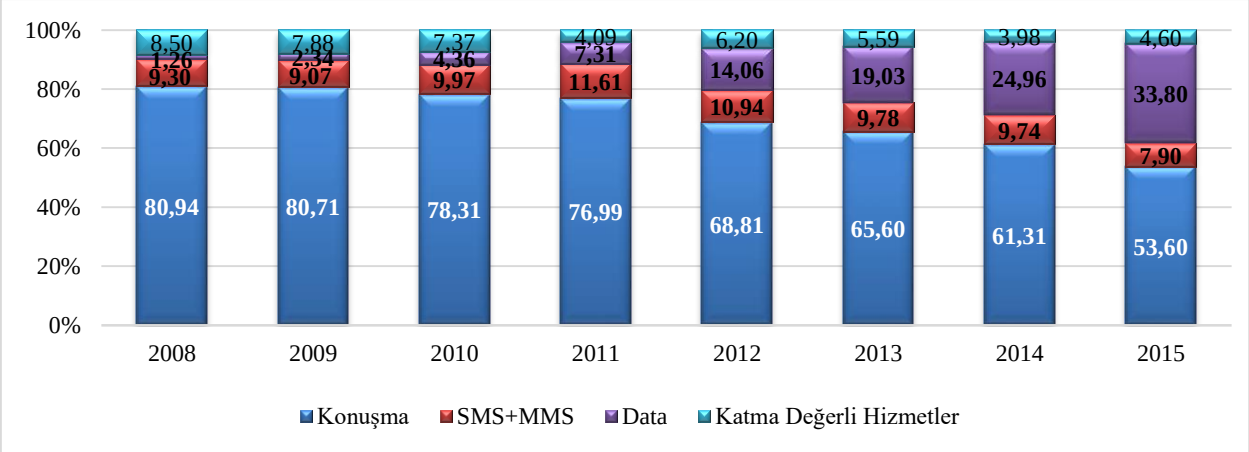
Şekil 5: Yönlere Göre Mobil Trafik Dağılımı (%)



Kaynak: BTK

Ses/görüntülü arama hizmetinden elde edilen gelirler, mobil şebeke işletmecilerinin toplam gelirleri arasında, azalmakla birlikte, halen %53,6 oranı ile en önemli gelir kalemini oluşturmaktadır (Şekil 6).

Şekil 6: Mobil İşletmecilerin Hizmet Bazında Gelir Dağılımı (%)



Kaynak: BTK

Talep yönlü ikame

3G ya da 4.5G altyapısı kullanılarak sunulan görüntülü arama hizmeti, ses hizmetine ek olarak sunulan bir hizmet olarak değerlendirilebilmektedir. Hâlihazırda mobil işletmeciler tarafından

görüntülü arama için perakende seviyede herhangi bir tarife farklılığına gidilmemektedir. Bu çerçevede aboneler, söz konusu hizmeti destekleyen mobil cihazlar ile arama tercihlerini değiştirerek görüntülü arama seçeneğinden yararlanabilmektedir. Dolayısıyla görüntülü arama hizmeti ile sesli arama hizmeti arasında talep ikamesi olduğu değerlendirilmektedir.

Arz yönlü ikame

Görüntülü arama hizmetinin ücretinin varsayımsal tekelci bir işletmeci tarafından %5 ila %10 arasında artırılması durumunda, ülkemizde hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinin hepsinin 3G/4.5G lisansına sahip olması ve mobil şebeke işletmecileri tarafından mobil hizmetlerin aynı şebeke üzerinden sunulabiliyor olması nedeniyle, ücreti artan görüntülü arama hizmetinin sunumuna devam edilmesi mümkündür. Bu nedenle görüntülü arama hizmeti ile sesli arama hizmeti arasında arz ikamesinin de olduğu söylenebilecektir.

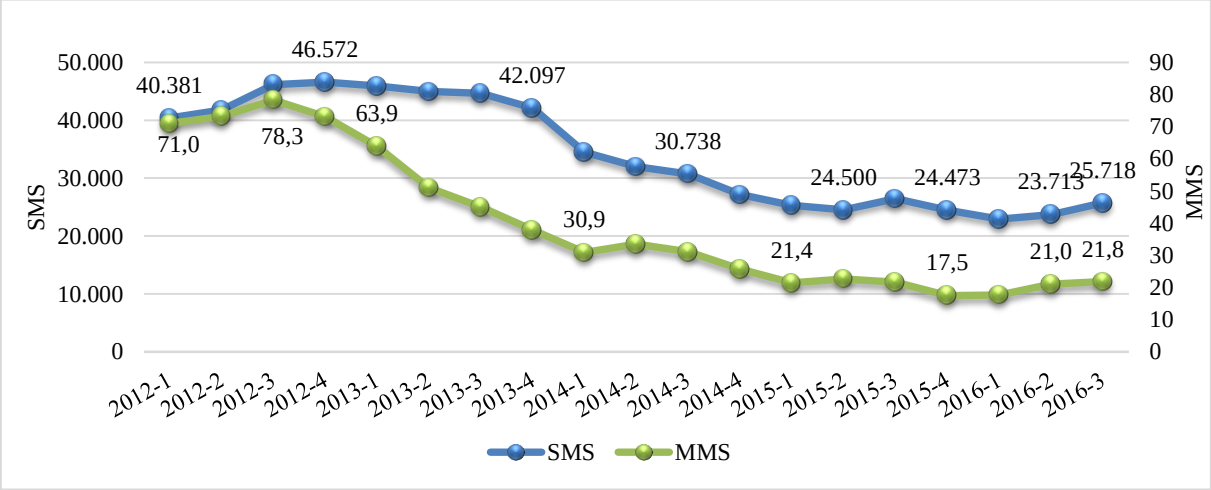
Bu itibarla, ilgili pazar kapsamında görüntülü arama hizmeti sesli arama hizmeti ile birlikte aynı ilgili pazar içerisinde değerlendirilmektedir.

3.2.3 SMS ve MMS Hizmetleri

Ülkemizde gerçekleşen SMS/MMS sayısına bakıldığında; gönderilen SMS sayısının 2012 yılının son çeyreğindeki 46,5 milyar adet olan tepe noktasından sonra 2016 yılının ikinci çeyreğinde 23,7 milyar seviyesine düştüğü, 2016 üçüncü çeyrekte ise 2 milyar adet artışla 25,7 milyar seviyesine yükseldiği görülmektedir (Şekil 7). Genel olarak SMS sayısındaki düşüş 2012 yılının son çeyreğinden sonra başlamış olup, 2013 yılının son çeyreğinden sonra hız kazanmıştır. SMS sayısına göre oldukça düşük seyreden MMS sayısı da benzer şekilde 2012 yılının üçüncü çeyreğindeki 78 milyon seviyesinden sonra hızlı bir düşüşle 2014 yılının ilk çeyreğinde 31 milyon adet olarak gerçekleşmiştir.[7] MMS sayısındaki düşüş devam etmiş ve 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle 21,8 milyon seviyelerine inmiştir.

[7] Herhangi bir Türkçe karakter içeren 1 SMS'in arabağlantı sisteminde birden fazla SMS olarak görülmesi ve bazı işletmeciler tarafından SMS sayılarının arabağlantı sisteminden çekilerek raporlanması nedeniyle, işletmecilerle birlikte gerçekleştirilen bir yıllık veri iyileştirme süreci neticesinde; 2014 yılı birinci çeyrekte SMS sayıları tüm işletmecilerin faturalandırma sisteminden alınmıştır. SMS sayısında önceki yıllardaki değerlere göre düşüş görülmesinin; bahsi geçen durumun SMS sayısında yarattığı etki ve veri (data) hizmetlerinin SMS ve MMS hizmetlerine alternatifler sunmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Şekil 7: Dönemler itibariyle SMS ve MMS miktarları (milyon adet)



Kaynak: BTK

Şekil 6'Şekil 6dan görüldüğü üzere, SMS ve MMS gelirlerinin işletmecilerin toplam gelirleri içindeki payı da yıllar itibariyle azalmaktadır. 2012 yılında mobil şebeke işletmecilerinin toplam gelirlerinin %11'i SMS ve MMS gelirlerinden oluşurken, 2015 yılında söz konusu oran üç puanlık bir düşüşle %8 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Talep yönlü ikame

Son kullanıcılar, mobil şebekelerden sunulan hizmetlerin genellikle bir küme/paket halinde (birlikte) satılmaları nedeniyle hem ses hem de SMS/MMS hizmetlerine erişim sağlamış olmaktadırlar. Perakende seviyede talep ikamesi açısından ses ve SMS/MMS hizmetleri birlikte değerlendirildiğinde, SMS hizmetinde fonksiyonellik açısından haberleşmenin yazma ile mümkün olması, arama hizmetinde ise ses/konuşma ile haberleşmenin gerçekleştirilebilmesi; ayrıca, SMS hizmetinde harf tuşlayarak daha uzun sürede gerçekleştirilen bilgi aktarımının, arama hizmetinde iletilmek istenilenin sözcükler ile daha hızlı yapılması, her iki hizmeti fonksiyonellik açısından birbirinden farklılaştırmaktadır.

Fonksiyonelliğin yanı sıra, ses hizmeti ile SMS'in mobil işletmeciler tarafından sunumu sırasında da teknolojik farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, kısa mesaj başına sınırlı sayıda karakter (160 alfanümerik karakter) taşınabilmektedir. Ayrıca ses hizmetinin aksine, gönderilen SMS'ler depolanarak şebekeler arasında iletilmekte ve gerçek zamanlı iletilmediklerinden gecikmeler yaşanabilmektedir. Dolayısıyla örneğin uzun ve canlı *(real time)* konuşma yapmak için son kullanıcılar, söz konusu hizmetlerin özelliklerindeki anılan farklılıklar nedeniyle, SMS

yerine ses hizmetlerini kullanmayı tercih edebilir. Bu itibarla bu hizmetler arasında tam anlamıyla bir ikame ilişkisinden bahsedilmesi mümkün olmayıp, söz konusu hizmetlerin daha ziyade birbirlerini tamamlayıcı hizmetler oldukları düşünülmektedir.

Bu açıklamalar her ne kadar ses ve SMS hizmetlerinin farklı pazarları teşkil ettikleri kanaatini uyandırsa da, en nihayetinde söz konusu hizmetlerin sonlandırılmasına ilişkin piyasa başarısızlıklarının toptan seviyede potansiyel olarak aynı olmaları, tek bir mobil işletmeciden birlikte (ya da paket olarak) sunulabiliyor olmaları ve hem perakende hem de toptan seviyede sunulan aynı mobil hizmetler kümesinin birer unsuru olmaları nedeniyle, ses ve SMS'in birlikte aynı ilgili pazar içerisinde ele alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Söz konusu bakış açısı, AB Komisyonu tarafından da benimsenmektedir.[8]

SMS gönderimi ile karşılaştırıldığında gelişmekte olan bir hizmet olarak değerlendirilebilen MMS hizmetinin de SMS'e benzer şekilde bir data aktarımının söz konusu olması gibi benzer özellikler taşıması nedeniyle SMS'e yakın bir hizmet olduğu; dolayısıyla, birlikte aynı ilgili pazar kapsamında değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

Dolayısıyla, işbu pazar analizi dokümanı kapsamında perakende ve toptan seviyede aynı mobil işletmeci tarafından ve bir bütün halinde sunulması mümkün olan ses, görüntülü arama, SMS ve MMS hizmetleri mobil çağrı sonlandırma hizmetleri olarak ele alınmaktadır.

Arz yönlü ikame

Belirli bir hizmette yapılan varsayımsal (geçici olmayan küçük ama belirgin) fiyat artışına karşılık; yeterli kapasiteye ve donanıma sahip bir mobil işletmeci tarafından söz konusu hizmetin arzına devam edilebilecektir. Yukarıda yer verilen ürün/hizmetler kümesinin aynı mobil şebeke kapsamında sunuluyor olması nedeniyle önemli bir yatırımı gerektirmeden ya da göreceli olarak çok kısa bir zaman dilimi içerisinde mevcut mobil şebeke işletmecileri tarafından anılan hizmetlerin sunumunun söz konusu olması, arz yönlü ikame olanağının olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, mobil işletmecilerin hizmetleri ayrı ayrı değil de bir hizmetler kümesi halinde birlikte sunulabiliyor olmaları, tek tek hizmetler arasındaki arz yönlü ikame olasılığını azaltmaktadır.

[8] Commission Staff Working Document, *Explanatory Note on 2007/879/EC Commission Recommendation on Relevant Martkets*, (SEC (2007) 1483 Final), sf. 42.

Sonuç olarak; işbu pazar analizi dokümanı kapsamında yapılan arz ve talep yönlü değerlendirmeler neticesinde, aynı mobil işletmeci tarafından ve bir bütün halinde sunulması mümkün olan ses, görüntülü arama ve SMS/MMS hizmetlerinin mobil çağrı sonlandırma hizmetleri olarak aynı ilgili pazarda yer aldığı değerlendirilmektedir.

3.3 Toptan Pazarın Tanımlanması

Önceki bölümde yapılan açıklamalar çerçevesinde hangi hizmetlerin mobil çağrı sonlandırma hizmeti kapsamında değerlendirildiğinin belirlenmesinin akabinde bu bölümde mobil çağrı sonlandırma hizmetlerinin toptan-perakende seviyedeki talep yönlü ve arz yönlü ikame derecesine ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.

3.3.1 Talep Yönlü İkame

- ***Toptan seviyede talep ikamesi***

Bilindiği üzere, mobil numaraya yapılan bir çağrı teknik olarak ancak o numaranın bağlı olduğu mobil şebekede sonlandırılabilir. Başka bir ifadeyle, belirli bir kullanıcıya yapılan bir çağrı, başka bir kullanıcıya yapılan çağrıya ikame olamamaktadır. Bugünkü teknoloji ile bir çağrıyı başka bir şebeke üzerinden başlatmak mümkünken, başka bir şebekede sonlandırmak mümkün değildir. Bunun doğal bir sonucu olarak, mobil çağrı sonlandırma pazarında talep ikamesine ilişkin söz konusu olan kısıt toptan seviyede ortaya çıkmakta, mobil işletmecilerden hizmet alan tüm işletmeciler toptan seviyede bu hizmetin yerine konulabilecek başka bir hizmetten yararlanamamaktadır. Dolayısıyla özellikle arayan taraf öder prensibi çerçevesinde işletmecilerin mobil çağrı sonlandırma ücretlerini rekabetçi düzeyde belirlemelerine yönelik toptan düzeyde doğrudan bir rekabetçi kısıtın varlığından söz edilememektedir. Teknik açıdan söz konusu olan bu durum ilgili ürün pazarının tespitinde toptan düzeydeki talep ikamesinin ölçülmesini teminen varsayımsal tekel testinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli zeminin oluşamamasına neden olmaktadır.

Bu bakımdan mobil çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik toptan seviyede talep yönlü ikame imkânının bulunmadığı sonucuna ulaşılabilmektedir.

Soru 2
Toptan seviyede talep yönlü ikamenin olmadığı görüşüne katılıyor musunuz? Değerlendirmenizi gerekçeli biçimde açıklayınız.

- ***Perakende seviyede talep ikamesi***

Toptan pazarlardaki rekabet durumu, ilgili perakende pazarlardaki ürün ve/veya hizmetler üzerindeki rekabetçi baskıdan etkilenmektedir. 2G, 3G ve 4.5G şebekeleri üzerinden sunulmakta olan ve yukarıda yer verilen her bir mobil çağrı sonlandırma hizmetlerine ilişkin olarak toptan seviyede talep yönlü ikame imkânı bulunmazken sonlandırma ücretlerinin rekabetçi hale gelmesi için işletmeci üzerinde perakende seviyede dolaylı olarak baskı yaratabilecek çeşitli uygulamalar mevcuttur. Başka bir ifadeyle, perakende seviyede çeşitli uygulamaların mümkün olması, toptan seviyedeki sonlandırma ücretlerinin üzerinde etkili olabilmektedir. Bu uygulamalar mobil işletmecinin çağrı sonlandırma ücretini yükseltmesini belirli ölçüde sınırlayabilmektedir. Söz konusu dolaylı etkilere örnek olarak abonelerin arayan/aranan numara, şebeke işletmecisi ve ücretler hakkında bilgi sahibi olması ve alternatif olabilecek yöntemlerin kullanımı gibi hususlar gösterilebilmektedir.

Bu kapsamda, *abonenin bilgi sahibi olması*; söz konusu abonenin hangi şebekeyi aradığını ya da SMS veya MMS gönderdiğini veya uygulanan çağrı sonlandırma ücretinin ne düzeyde olduğunu bilmesi durumudur. Bu hususta bilgi sahibi olmanın önemi, çağrıyı başlatan işletmeci tarafından ödenen genellikle perakende tarifelere yansıtılan çağrı sonlandırma ücretinin çağrıyı yapan son kullanıcılardan tahsil edilmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak genellikle abonelerin çağrı sonlandırma ücret seviyeleri hakkında bilgi sahibi olmadığı ya da bu ücretlerin seviyeleri hakkında bilgi sahibi olmaları halinde dahi gerek "arayan taraf öder" prensibi gerekse de aboneler tarafından tercih edilebilen 'her yöne' kurgulu konuşma paketleri çerçevesinde aranan abonelerin işletmecisi üzerinde büyük bir baskı unsuru oluşturmayacağı değerlendirilmektedir. Toptan sonlandırma ücretleri üzerinde bir diğer baskı unsuru olarak nitelendirilebilecek perakende seviyedeki *alternatif yöntemler* aşağıda sıralanmaktadır:

- *Sabit şebekede yer alan bir numaranın aranması ya da SMS/MMS gönderilmesi;*

Mobil numaraya yapılacak herhangi bir arama yerine, söz konusu tarafa ulaşılabilecek şekilde sabit şebekede yer alan bir numaranın aranması ya da söz konusu sabit numaraya SMS/MMS

gönderilmesi mümkün olmakla birlikte, ülkemizde gelinen durum itibariyle mobil telefonların kullanım yaygınlığının da etkisiyle söz konusu alternatifin mobil sonlandırma ücretleri üzerinde ciddi bir baskı unsuru oluşturmayacağı değerlendirilmektedir.

- *Sabit bir telefondan mobil şebekedeki bir numaranın aranması ya da SMS/MMS gönderilmesi veya başka bir mobil şebekeden diğer bir mobil şebekenin aranması yerine mobil şebeke içi arama yapılması ya da SMS/MMS gönderilmesi;*

Sabit bir telefondan mobil şebekedeki bir numaranın aranması ya da SMS/MMS gönderilmesi veya başka bir mobil şebekeden diğer bir mobil şebekenin aranması yerine, mobil şebeke içi çağrı yapılması ya da sabit şebekede yer alan bir numaraya çağrı bırakılması alternatiflerinin, çağrıyı sonlandıran tarafın sonlandırma gelirinde azalmaya sebep olabilmesi nedeniyle çağrıyı sonlandıran mobil işletmecinin davranışlarını sınırlandırma ihtimali bulunduğu düşünülmektedir.

- *Karşı tarafın aramasını sağlamak amacıyla diğer numaraya cevapsız çağrı bırakılması veya planlanandan daha kısa görüşme gerçekleştirilmesi;*

Bu alternatifin de karşı tarafın aramasını sağlamak amacıyla diğer numaraya cevapsız çağrı bırakan ya da planlanandan daha kısa görüşme gerçekleştiren abonelerin sayısına ya da uygulamanın yaygınlığına bağlı olarak mobil sonlandırma ücretleri üzerinde sınırlı bir baskı unsuru oluşturacağı değerlendirilmektedir.

- *Arayan tarafın SIM kartını geçici bir süre için değiştirmesi ya da birden fazla SIM kart kullanımına uygun mobil telefon kullanması;*

Mobil numara taşınabilirliği uygulamasının ve akabinde işletmecilerce lanse edilen her yöne konuşma paketlerinin ve çoklu satış tarife paketlerinin yaygın olarak kullanımı ile çoğu birden fazla hatta sahip olan aboneler tarafından hat iptalleri yapılmıştır. Tek hat kullanımı yüksek olmakla birlikte, halen birden fazla SIM kart kullanımına uygun mobil telefon çeşitleri ile aboneler, aranan şebekeye bağlı olarak mobil şebeke içi çağrı yapabilmektedir. Ancak bu durumun mobil sonlandırma ücretleri üzerinde ciddi bir baskı unsuru oluşturmayacağı değerlendirilmektedir.

Sonlandırma ücretleri üzerinde baskı unsuru olarak nitelendirilebilecek yukarıda sayılan perakende seviyedeki alternatif yolların bazı kısıtları ya da aboneler üzerinde ek maliyetleri bulunmaktadır. Örneğin, sabit bir hattı arayabilmek için aranan tarafın sabit şebeke abonesi olması, söz konusu abonenin o an itibarıyla aboneliğinin olduğu noktada bulunması ya da sabit

bir telefonla kendisine erişebiliyor olması gerekmektedir. SIM kartını değiştirmek suretiyle şebeke içi arama yapmak durumunda ise abonenin ikinci ve hatta üçüncü bir hatta sahip olması gerekmektedir ki bu hatlar için tercih edilen tarife paketleri kapsamında istenilebilen sabit ücretlerin ya da her yıl aboneler tarafından ödenmesi gereken telsiz kullanım ücretlerinin abone için maliyetli olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, daha önce de yer verildiği üzere, numara taşınabilirliği uygulamasının başlamasıyla birlikte birden fazla hatta sahip olan abonelerce hat iptallerinin söz konusu olduğu bilinmektedir. Bunun dışında, mobil numara taşınabilirliği ile şebekeler arası geçişin kolay olması ve ayrıca günümüzde her yöne tarifelerin ve çoklu hizmet tarife paketlerinin yaygınlaşması nedeniyle söz konusu baskıların çağrı sonlandırma ücretleri üzerinde neden olabilecekleri dolaylı rekabetçi etkiler oldukça sınırlı hale gelmiştir.

- *İnternet tabanlı uygulamaların (Over the Top, OTT hizmetlerinin)[9] kullanılması;*

2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle ülkemizdeki akıllı telefon kullanım oranı %67,1'dir.[10] Son zamanlarda akıllı telefonların kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte WhatsApp, Skype veya Viber gibi internet tabanlı hizmetlerin kullanımının yaygınlık göstermeye başladığı görülmektedir. İnternet tabanlı hizmetlerin kullanılması için gerekli olan 3G ve 4.5G abonelik oranının ülkemizde %93'ü bulduğu, mobil genişbant internet yaygınlık oranının 2016 yılının Eylül ayı itibariyle %62,2 olduğu göz önünde bulundurulduğunda; ileriye dönük bakış açısıyla, 4.5G-LTE teknolojisiyle birlikte OTT hizmetlerinin ve mobil genişbant kullanımının daha da yaygınlaşması beklenmektedir. Bununla birlikte, internet tabanlı hizmetlerin kullanılması için gerekli olan 3G-4.5G abonelik oranının artmasına rağmen, bu hizmetler için, aktif bir mobil geniş bant bağlantısı ile kullanıcıların internet paketi satın almaları ya da internet kullanımına da imkân veren abonelik paketlerini tercih etmeleri ve uyumlu bir cihaza sahip olmalarının yanı sıra, OTT hizmetlerinin kullanımı için arayan ve aranan tarafın aynı hizmetten yararlanması (interoperability) gerekmekte olup, kapsama alanı ve hız ile anlık mesajlaşma sistemlerinin birbiriyle uyumlu çalışamayabilmesi gibi hususlar çerçevesinde değerlendirildiğinde ve son kullanıcılar nezdinde OTT hizmetlerinin düşük kalite ve güvenlik algısının söz konusu olabileceği[11] göz önünde bulundurulduğunda, OTT hizmetlerinin geleneksel mobil hizmetlerle tam anlamıyla ikame olmamakla birlikte, mobil sonlandırma ücretleri üzerinde rekabetçi

[9] BEREC tarafından hazırlanan Ocak 2016 tarihli OTT Raporu'nda (BEREC Report on OTT Services) OTT hizmetleri, *"internet üzerinden son kullanıcılara sağlanan bir içerik, hizmet ya da bir uygulama"* olarak tanımlanmaktadır.

[10] Mobil işletmecilerin açıklamış olduğu akıllı telefon yaygınlık oranları kullanılarak hesaplanmıştır.

[11] Söz konusu hususlara, BEREC'in OTT Raporu'nda ifade edildiği üzere, çoğu AB Düzenleyici Kurum tarafından yapılan değerlendirmeler kapsamında yer verilmiştir.

baskısının söz konusu olabileceği değerlendirilmektedir. Özellikle perakende pazardaki kullanım yoğunluğuna bağlı olarak SMS/MMS sonlandırma hizmetleri üzerinde görüldüğü değerlendirilen söz konusu baskı hakkındaki değerlendirmeler bir sonraki bölümde yapılmakla birlikte, BEREC tarafından yapılan bir çalışmada da yer verildiği üzere, çoğu AB Düzenleyici Kurumu tarafından OTT ses hizmetleri, elektronik haberleşme hizmetlerine ikame görülmemekte; başka bir ifadeyle söz konusu OTT'lerin geleneksel ses hizmetinin sunumunu etkilediğine dair net bir kanıtlarının bulunmadığı ifade edilmektedir.[12]

Bu kapsamda yukarıda yer verilen alternatif olabilecek yöntemlerin kullanımının genel olarak ilgili pazarda sınırlı düzeyde bir rekabetçi baskı unsuru oluşturduğu değerlendirilmektedir.

Soru 3

Perakende seviyede alternatif olabilecek yöntemlerin kullanımının genel olarak ilgili pazarda sınırlı düzeyde bir rekabetçi baskı unsuru oluşturduğu görüşüne katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleri ile ifade ediniz.

3.3.2 Arz Yönlü İkame

Talep kavramı perakende ya da toptan olarak ayrılabilirken, arz kavramı yapısı gereği sadece toptan olarak incelenebilmektedir. Bir pazarda arz yönlü ikame imkânının olması, o pazarda hizmet sunan herhangi bir işletmecinin verdiği hizmeti başka bir işletmecinin de sağlayabilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar üzerinde rekabetçi etki meydana getiren önemli bir baskı unsurunun olması demektir.

Mobil çağrı sonlandırma pazarında arz yönlü ikame teknolojik yapının kısıtlamalarına tabidir. Başka bir ifadeyle, bir işletmeci tarafından çağrı sonlandırma ücretinin arttırılması durumunda, diğer işletmecilerin söz konusu sonlandırma hizmetine yönelmesi teknik açılardan mümkün değildir. Ya da söz konusu ücret artışının işletmeciye olan genel etkisi bu anlamda kârda azalma şeklinde olmayacaktır. Bu bağlamda, mevcut teknolojik koşullar çerçevesinde kısa ve orta vadede mobil çağrı sonlandırma hizmetlerini toptan seviyede sunabilecek ve arz yönlü ikame imkânı oluşturarak çağrı sonlandırma ücretleri üzerinde bir baskıya sebep olabilecek herhangi

[12] BEREC, Report on OTT Services, BoR 16 (35), January 2016.

bir alternatif işletmecinin olması mümkün değildir. Bu hususun temelinde mobil bir şebekeye doğru yapılan bir çağrının ancak o şebekeyi kontrol eden işletmeci tarafından sonlandırılabilmesi yatmaktadır.

Dolayısıyla mobil çağrı sonlandırma hizmetleri için arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Soru 4

Kısa ve orta vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde mobil çağrı sonlandırma pazarında toptan seviyede arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı yönündeki değerlendirmeye katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Pazar analizleri kapsamında ilgili pazardaki mevcut durumun yanı sıra anılan pazara ilişkin dinamik ve ileriye yönelik değerlendirmeleri içeren bir bakış benimsenmektedir. Dolayısıyla pazar analizi yapıldığı sırada mevcut arz ve talep koşulları ile birlikte öngörülebilen zaman dilimindeki değerlendirmeler de dikkate alınmaktadır. Yukarıda yapılan açıklamalar ve mobil çağrı sonlandırma pazarının kendine has niteliği olan teknik kısıtlılık hususları birlikte düşünüldüğünde; kısa ve orta vadede mobil çağrı sonlandırma pazarında hem arz hem de talep yönlü ikame imkânının bulunmadığı; uzun vadede ise teknolojideki gelişmelerin ikame olanaklarını etkileyebileceği düşünülmekle birlikte yakın gelecekte ilgili pazar tanımında değişiklik olmasının çok düşük bir olasılık olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; mobil çağrı sonlandırma pazarı, ses/görüntülü arama ve SMS/MMS hizmetlerinin 2G, 3G ve 4.5G şebekelerde sonlandırılmasını içeren pazar olup, mobil çağrı sonlandırma pazarında gerek talep yönlü gerekse arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı; dolayısıyla, her bir mobil işletmecinin kendi mobil şebekesinde tek tedarikçi olduğu değerlendirilmektedir.

3.4 İlgili Coğrafi Pazar

Ürün veya hizmetlerle ilgili tarafların arz ve taleplerinin gerçekleştiği, rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu ve komşu alanlardaki söz konusu şartların yeterli derecede farklı olması nedeni ile ayırt edilebilir nitelikte olduğu coğrafi alana, ilgili coğrafi pazar denilmektedir. Bir başka deyişle ilgili ürünün ikame imkânının olduğu ve pazar yapısının

birbirine benzer olduğu bölgeler ilgili pazarın coğrafi sınırlarını oluşturmaktadır. Tüketicilerin herhangi bir yerde faaliyet gösteren işletmeciden kolay bir şekilde ilgili ürünü alabilmesi veya diğer işletmecilerin bu bölge içinde kolay bir şekilde aynı/ikame ürünü/ürünleri sunabilmesi durumunda söz konusu bölgeler ilgili coğrafi pazar içinde yer almaktadır.

Ülkemizde ilgili pazar kapsamında değerlendirilen mobil işletmecilerin yetkilendirildiği alan tüm ülkeyi kapsamaktadır. Bu itibarla, çağrı sonlandırma hizmeti sunan mobil işletmeciler açısından hizmetin sunulduğu coğrafi bölge kapsamında herhangi bir ayrım yapılmadığı; dolayısıyla, bu işletmecilerin şebekelerinin kurulu olduğu ülkemiz sınırlarının ilgili pazarın coğrafi boyutunu oluşturacağı değerlendirilmektedir.

Bu nedenle, mobil çağrı sonlandırma hizmetini sağlayacak olan işletmecilerin bu hizmeti teknik olarak sadece kendi şebekeleri üzerinden sunabilecekleri ve kendi abonelerine gelen çağrılara ilişkin sağlayacakları sonlandırma hizmeti için ücret belirleyebilme noktasında coğrafi açıdan toptan ya da perakende düzeyde herhangi bir sınırlamaya tabi olmadıkları düşünüldüğünde mobil çağrı sonlandırma hizmeti için ilgili coğrafi pazarın ülke geneli olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 5

Mobil çağrı sonlandırma hizmeti için ilgili coğrafi pazarın ülke genelinin tamamı olduğu görüşüne katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeleriyle yazınız.

4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Avrupa Komisyonu'nun 17 Aralık 2007 tarihli (2007/879/EC) ve 9 Ekim 2014 tarihli (2014/710/EU) Tavsiye Kararlarında aşağıda sıralanan kriterlerin hepsini birlikte sağlayan pazarların öncül düzenlemelere tabi olabileceği, pazarlar düzenlenirken bu üç kriterin tek tek değerlendirilmesi ve bu üç kriterden biri karşılanmıyorsa ilgili pazarda öncül düzenlemelerin yapılmaması gerektiği ifade edilmektedir. Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi kapsamında ilgili pazardaki düzenleme gereksiniminin değerlendirilmesi aşamasında da esas alınan söz konusu kriterler şunlardır:

- Piyasaya giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engel veya engellerin olması,
- İlgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağının beklenmemesi ve
- Rekabet kurallarının tek başına uygulanmasının piyasa yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz olması

2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında belirtildiği üzere; birinci ve ikinci kritere ilişkin yapılacak değerlendirmeler, rekabet düzeyinin tespitine ilişkin analizlerinde yer alan batık maliyetleri içerecek şekilde giriş engelleri, pazar payları, trendler, alternatif şebekelerin varlığı gibi pazar yapısı ve dinamiklerine ilişkin ileriye dönük bir yaklaşımla yapılan değerlendirmelere dayanacaktır. Yani AB düzenlemeleri çerçevesinde "üçlü kriter testi" ile etkin piyasa gücünün tespitinde kullanılacak kriterler arasındaki yakınsama öngörülmektedir.

Bu çerçevede mobil çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik olarak söz konusu hizmetlere ilişkin ilgili piyasada en geniş anlamda giriş engelleri ve bu giriş engellerinin neden olduğu rekabete aykırı davranışların rekabet hukuku kurallarına ek olarak öncül düzenleme gerektirip gerektirmediği hususuna ilişkin değerlendirmelere işbu bölümde yer verilmektedir.

4.1 Birinci Kriter

Üçlü kriter testinin ilk aşaması, *"piyasaya giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olması"*dır. Daha önce de yer verildiği üzere, mobil çağrı sonlandırma hizmetleri teknik olarak ve doğası gereği sadece çağrının gönderildiği numaranın bağlı olduğu şebekede sonlandırılabilmektedir. Toptan seviyede bu hizmetin herhangi bir ikamesi bulunmamaktadır.

Başka bir ifadeyle, arayan taraf, çağrının sonlandırılacağı şebekeyi seçebilme imkânına sahip değildir. Bu itibarla, mobil işletmeciler, kendi şebekelerinde sonlandırılacak tüm çağrılar için söz konusu hizmetlerin doğası nedeniyle tekel gücüne eşdeğer bir piyasa gücüne sahip olmaktadırlar. Bu nedenle mobil çağrı sonlandırma hizmetlerinin arz ve talep yönlü ikame imkânının bulunmadığı söylenebilmekte ve söz konusu durumun teknolojideki gelişmelere paralel olarak yakın gelecekte değişmeyeceği; dolayısıyla ilgili pazarda yüksek ve geçici olmayan giriş engellerinin var olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak ses/görüntülü arama hizmetleri ile SMS/MMS'e ilişkin sonlandırma hizmetlerine yönelik ilgili piyasada üçlü kriter testinin ilk koşulunun sağlandığı görülmektedir.

4.2 İkinci Kriter

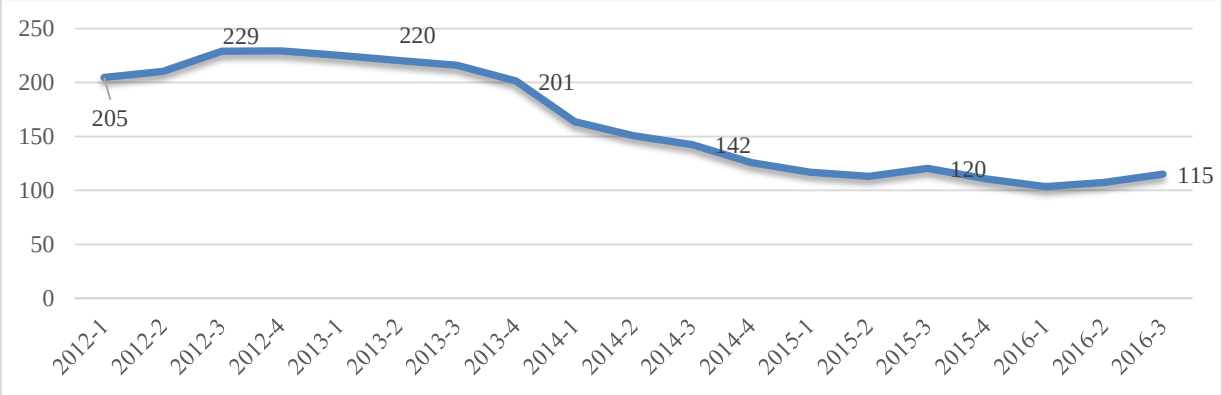
Üçlü kriter testinin ikinci koşulu; *"ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağının beklenmemesi"*dir. AB Komisyonu'nun 2007 yılındaki Tavsiye Kararı'nda bu kriterin incelenmesinin ileriye dönük bakış açısı ilkesi çerçevesinde yapılması gerektiği belirtilmektedir. İkinci kriter, ilgili piyasanın yüksek ve geçici olmayan giriş engellerinin mevcut olması durumunda piyasaya özgü yapısal etkenlerin veya piyasa niteliklerinin ilgili piyasanın belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi bir yapıya yönelip yönelmeyebileceğinin incelenmesi ile ilgilidir.

Mobil çağrı sonlandırma hizmetlerine ilişkin ilgili pazarda işletmeciler tekel gücüne eşdeğer pazar gücünü ellerinde bulundurmakla birlikte, toptan seviyedeki talebin perakende seviyedeki gelişmelerden etkilendiği bir gerçektir. Ülkemizde akıllı telefon kullanımı ile birlikte özellikle her yöne tarife paketleri kapsamında tanımlanan kotalarda internet kullanımına da imkan veren abonelik paketlerinin ve mobil genişbant internet kullanımının yaygınlaşmasıyla internet tabanlı hizmetlerin, bireysel aboneler tarafından gönderilen geleneksel mesajlaşma hizmetinin kullanımını belli bir ölçüde sınırlandırması gibi etkilerinin olduğu kuvvetle muhtemel görünmektedir.

Nitekim, ses ve SMS/MMS pazarının Kurumumuz tarafından birlikte değerlendirildiği son pazar analizinden bu yana SMS/MMS hizmetinin gerek işletmecilerce sunumunda gerekse de tüketiciler nezdinde kullanımında farklılıklar yaşanmıştır. Şekil 7'den görüldüğü üzere, son üç yılda ülkemizde gönderilen SMS sayısında yarıya yakın bir azalma yaşanmıştır. Söz konusu

azalma MMS sayısı için yaklaşık olarak %60 oranında gerçekleşmiştir. Son üç yılda, aboneler tarafından gönderilen aylık ortalama SMS sayısında da yarıdan fazla düşüş gerçekleşmiştir (Şekil 8). Söz konusu düşüşte, mobil data hizmetlerinin SMS ve MMS hizmetlerine alternatifler sunabilmesinin etkisi olduğu düşünülmektedir.

Şekil 8: Abone Başına SMS Sayıları (Aylık, adet)



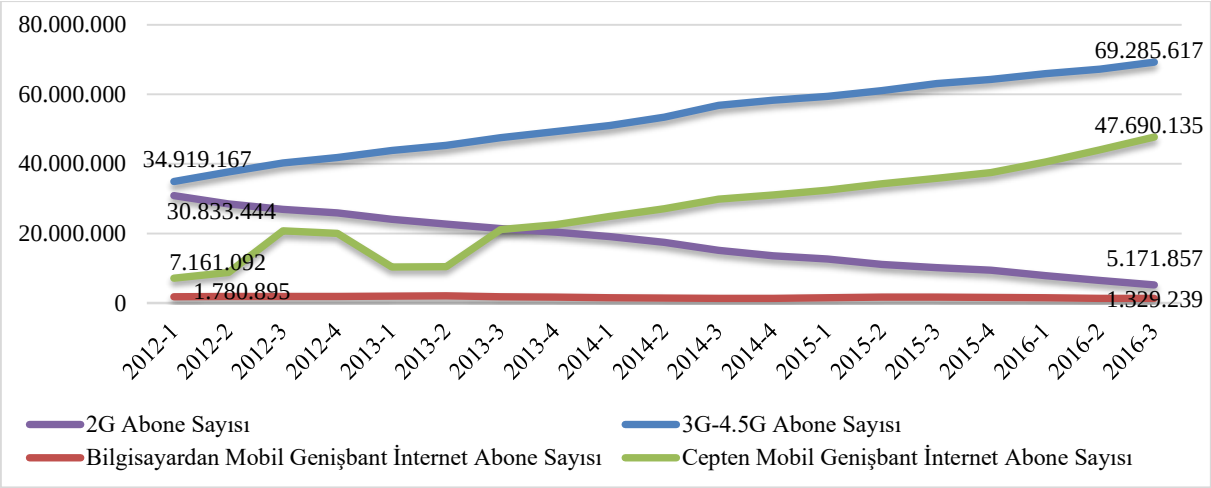
Kaynak: BTK.

SMS ve MMS gelirlerinin işletmecilerin toplam gelirleri içindeki payı da yıllar itibariyle azalmaktadır. 2012 yılında mobil şebeke işletmecilerinin toplam gelirlerinin %11'i SMS ve MMS gelirlerinden oluşurken, 2015 yılında söz konusu oran üç puanlık bir düşüşle %8 seviyesinde gerçekleşmiştir (Şekil 6).

Ülkemizde son dönemlerde 3G ve 4.5G aboneliklerle birlikte mobil internet kullanan abone sayısında artış gerçekleşmiştir. Şöyle ki; 2012 yılından 2016 yılının üçüncü çeyreğine kadar 3G-4.5G abone sayısı yaklaşık %98 oranında artarken, 2G abone sayısı %83 oranında azalmış, (cepten ve bilgisayardan) mobil genişbant internet kullanıcılarının sayısı 5 kat artarak yaklaşık 49 milyon aboneye, mobil internet kullanım miktarı da yaklaşık 23 kat artarak 313.447 Tbyte'a yükselmiştir (Şekil 9 ve Şekil 10). Kullanıcı başına düşen aylık ortalama mobil internet kullanım miktarı ise aynı dönem içinde 0,53 Gbyte'dan 1,92 Gbyte'a yükselmiştir. Son dönemde toplam mobil abonelerin %93'ü 3G ve 4.5G abonesiyken, bu abonelerin %71'i tarafından cepten ve bilgisayardan mobil internet kullanılmaktadır. Toplam mobil abonelerin içinde ise bu oran %66'dır. Mobil işletmecilerin toplam gelirlerinin içinde data gelirlerinin payında da son yıllarda önemli artış yaşanmıştır. 2012 yılında işletmecilerin gelirlerinin %14'ünü oluşturan data gelirleri, 2015 yılında %34 seviyesine yükselmiştir. Mobil işletmecilerin gelir dağılımı içerisinde ses ve SMS/MMS gelirlerindeki düşüşün yerini data

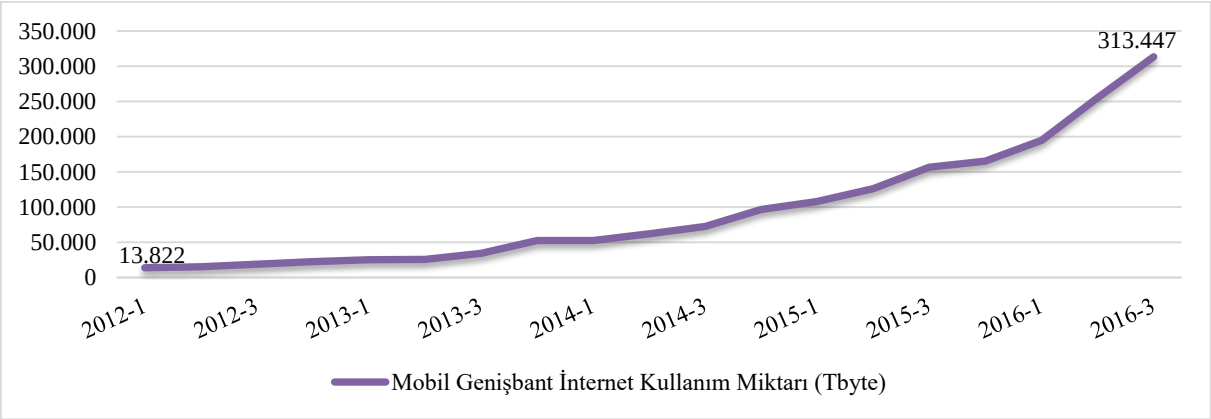
gelirlerinin aldığı anlaşılmaktadır. Gerek mobil internet kullanıcı sayısının gerekse de ortalama mobil internet kullanım miktarının ilerleyen dönemde akıllı telefonların ve 4.5G hizmetlerinin kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte artış göstermesi beklenmektedir.

Şekil 9: Dönemler itibariyle 2G/3G-4.5G ve mobil genişbant abone sayıları



Kaynak: BTK

Şekil 10: Dönemler itibariyle mobil internet kullanım miktarları (Gbyte)



Kaynak: BTK

Son yıllarda ülkemiz mobil haberleşme pazarında gerçekleşen SMS/MMS verilerindeki düşüşte akıllı telefonların kullanımıyla birlikte yaygınlık gösteren WhatsApp veya Facebook messenger gibi OTT hizmetlerin son derece popüler hale gelmesinin önemli bir etkisi olduğu değerlendirilmektedir. Söz konusu trendin dünya genelinde söz konusu olduğu söylenebilmektedir. Örneğin, Analiz Mason tarafından yapılan bir analize göre, 2010 yılında SMS'e göre OTT IP mesajlaşma neredeyse ihmal edilebilir bir seviyede iken, dünya genelinde

gönderilen OTT mesajlarının sayısı ile SMS sayısının birbirine oranı 4/6 oranını geçmiyordu.[13] 2013 yılının sonunda, dünyadaki akıllı telefon kullanıcılarının %55'i aktif IP mesajlaşma hizmetlerini kullanırken, dünya çapında mobil telefonlar üzerinden kullanılan mesajlaşma uygulamaları ile gönderilen mesaj sayısı, 2015 yılında gönderilen geleneksel SMS sayısını geçmiştir. Bu itibarla, 2015 yılında OTT mesajlaşma sayısı 11,6 trilyon iken, geleneksel SMS sayısı 8,5 trilyon seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu kapsamda 2015 yılında ortalama bir OTT hizmet kullanıcısının ayda 500 adedin üzerinde mesaj gönderdiği tahmin edilirken, ortalama bir akıllı telefon kullanıcısı ayda 132 adet geleneksel mesaj göndermektedir.[14] IP kullanımının tipik olarak ucuz olması ile birlikte ilave gönderilen mesajların marjinal maliyetlerinin ve gönderilen metnin uzunluğu konusunda bir sınırlamanın olmaması, OTT mesajlaşmanın başarısını hiç de sürpriz olmayacak şekilde ortaya çıkarmıştır. Açıklanan sebeplere ek olarak OTT mesajlaşmanın grup mesajlaşmasına uygun olması ve geleneksel SMS'e kıyasla gerçek zamanlı olması nedeniyle, ilerleyen dönemlerde söz konusu hizmetlerin tüketiciler nezdinde kullanımının yaygınlaşarak daha da artması ve dolayısıyla geleneksel SMS kullanımının azalması beklenmektedir.

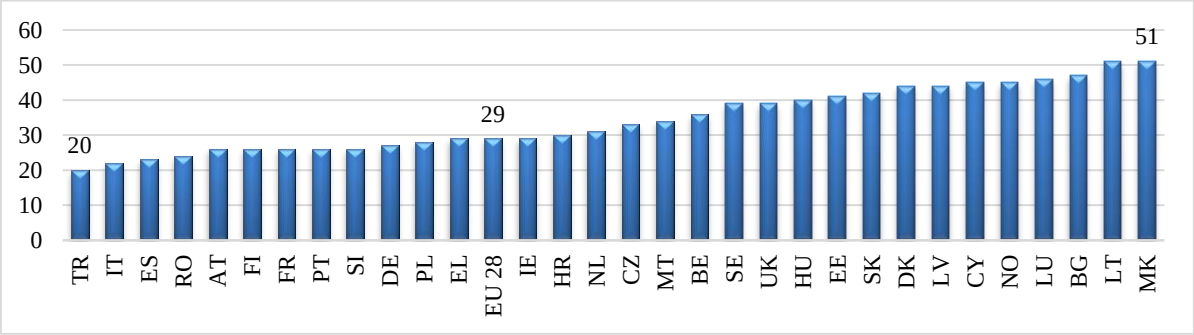
Bu çerçevede, 2016-2021 yıllarına ilişkin olarak ülkemizin de arasında bulunduğu Orta ve Doğu Avrupa'daki ülkelerin elektronik haberleşme hizmetlerine yönelik trend ve tahminlerde bulunulan bir araştırmaya göre; diğer bölgelere kıyasla anılan bölgedeki OTT mesajlaşma hizmetlerinin kullanımındaki yaygınlığın göreceli olarak düşük olduğu, ancak 2021 yılına gelindiğinde %80'in üzerindeki akıllı telefon kullanıcısının OTT kullanıcısı olacağı öngörüsünde bulunulmaktadır.[15]

Şekil 11'de AB genelinde ve ülkemizde 16 ila 74 yaş aralığında olup son 3 ayda internet tabanlı ses ya da video görüşmesi yapan bireylere yüzde olarak yer verilmektedir. Görüldüğü üzere, AB genelinde belirlenen yaş aralığındaki kişilerin %29'u internet üzerinden ses ya da video görüşmesi yapmış olup, ülkemiz için söz konusu rakam %20 oranında, diğer ülkelere göre en düşük seviyede gerçekleşmiştir. Söz konusu görüşmeler için sabit ya da mobil ayrımına

[13] http://www.analysysmason.com/About-Us/News/Insight/OTT-messaging-volumes-Jan2014-RDMV0/#28%20January%202014.
[14] http://www.analysysmason.com/Research/Content/Reports/Communication-services-worldwide-Jul2016-RDMV0/#04%20July%202016
[15] http://www.analysysmason.com/Research/Content/Reports/Communication-services-CEE-Aug2016-RDMV0/#08%20August%202016

gidilmediği de düşünüldüğünde, ülkemiz genelinde mobil telefonlar aracılığıyla internet üzerinden yapılan ses ya da video aramalarının oranının daha düşük olacağı bir gerçektir.

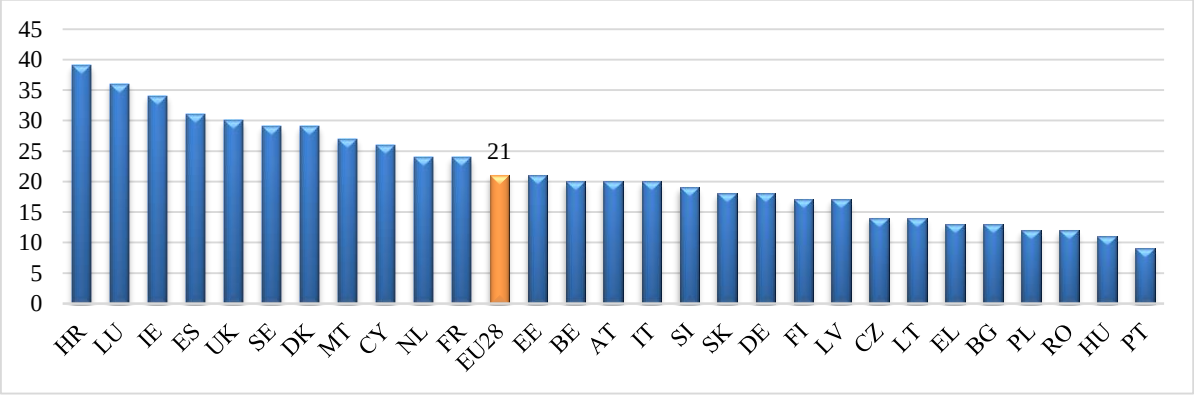
Şekil 11: 16-74 yaş aralığında olup son 3 ayda internet tabanlı ses ya da video görüşmesi yapan bireyler (%) (2015 ilk çeyreği)[16]



Kaynak: Eurostat.

Nitekim, AB genelinde akıllı telefonlar, tabletler ya da diğer benzeri araçlarla mobil aboneliklerini kullanarak internet üzerinden arama yapan 15 yaş üstü bireylerin oranına bakıldığında ise ortalamanın %21 olduğu görülmektedir (Şekil 12).

Şekil 12: Akıllı telefonlar, tabletler ya da diğer benzeri araçlarla mobil aboneliklerini kullanarak internet üzerinden arama yapan 15 yaş üstü bireyler (%) (Ocak, 2014)[17]



Kaynak: E-Communications and Telecom Single Market Eurobarometer.

OTT hizmetlerinin tanımı, kapsamı ve AB Çerçeve Direktifi'nin 5'inci maddesindeki mevcut elektronik haberleşme hizmeti tanımı kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği

[16] BEREC, Draft Report on European Benchmarking of OTT Indicators, BOR (15)61, January 2016, p. 4.
[17] Draft Report on European Benchmarking of OTT Indicators, BOR (15)61, BEREC, January 2016, p. 4.

konusunda AB üye ülkeleri arasında bir görüş birliği bulunmamakla birlikte; daha önce de ifade edildiği üzere, OTT'lerin geleneksel ses hizmetinin sunumunu etkilediğine dair net bir kanıtlarının bulunmadığını ifade eden çoğunluğa sahip düzenleyici kurumlar tarafından OTT hizmetlerinin son kullanıcılar nezdinde düşük kalite ve güvenlik algısının bulunduğu ve OTT ses hizmetlerinin kullanımı için arayan ve aranan tarafın aynı hizmetten yararlanması gerektiği (interoperability) yönünde değerlendirmeler yapılmıştır.[18]

Ülkemizde bir önceki pazar analizinde ses ve SMS hizmetlerinin sonlandırılmasına ilişkin piyasa başarısızlıklarının toptan seviyede potansiyel olarak aynı olmaları ve hem perakende hem de toptan seviyede sunulan aynı mobil hizmetler kümesinin birer unsuru olmaları nedeniyle söz konusu hizmetlerin birlikte aynı ilgili pazar içerisinde ele alınmasının uygun olacağı değerlendirilmiştir. Hâlbuki anılan pazar analizinden bu yana SMS/MMS hizmetinin gerek işletmecilerce sunumunda gerekse de tüketiciler nezdinde kullanımında farklılıklar yaşanmıştır. Başka bir ifadeyle söz konusu hizmetler perakende düzeyde oluşan yenilikçi hizmetlerin farklı seviyelerdeki rekabetçi baskılarına maruz kalmaktadır. Dolayısıyla her ne kadar sonlandırmadaki pazar payının tamamen sonlandıran işletmeciye ait olması gibi toptan seviyedeki piyasa başarısızlıkları ses ve SMS/MMS'e ilişkin aynı olsa da, anılan hizmetlerin perakende seviyede aboneler tarafından talebinde farklı rekabetçi etkilerin söz konusu olduğu değerlendirilmektedir.

Özetlemek gerekirse, mobil çağrı sonlandırma pazarının teknik yapısı ve arayan taraf öder prensibi gereğince işletmeciler kendi şebekelerinde tekel gücüne eşdeğer pazar gücünü ellerinde bulundurmaktadırlar. Bu nedenden ötürü, ilgili pazarın düzenlenme eksikliğinde pazarın belli bir süre içerisinde kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşması beklenmemektedir. Bununla birlikte, toptan seviyedeki rekabetin, perakende seviyede gerçekleşen OTT hizmetleri gibi yenilikçi hizmetlere olan talepten ve potansiyel rekabetten etkilendiği bir gerçektir. Bu kapsamda, yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında, ses/görüntülü aramalara kıyasla SMS/MMS sonlandırması özelinde, perakende pazarda yaşanan gelişmelerin toptan pazarda etkin rekabetin sağlanmasını teminen, söz konusu uygulamaları kullanan abone sayısına duyarlı bir şekilde rekabetçi baskısının bulunduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, perakende seviyedeki OTT hizmetleri gibi yenilikçi hizmetlere olan talebin mobil işletmecilerce belirlenecek ses/görüntülü arama çağrı sonlandırma ücretleri

[18] Report on OTT services, BEREC, January 2016, p. 20.

üzerinde doğrudan ve yeterli bir rekabetçi baskısından söz edilmesi mümkün görülmemektedir. Benzer şekilde, son yıllarda yaygın olarak kullanılmaya başlanan heryöne tarifeli paketlerle birlikte abonelerin ses/görüntülü arama sonlandırma ücretlerinin seviyesine duyarlılık gösterme ihtimalleri de azalmaktadır.

Dolayısıyla, ilgili pazarın ses/görüntülü arama hizmetlerine ilişkin olarak kısa/orta vadede kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşması öngörülmemekle birlikte, ülkemiz mobil haberleşme pazarında yaşanan ve ilerleyen dönemde yaşanması beklenen gelişmelerin SMS/MMS özelinde önemli rekabetçi etkilerinin söz konusu olacağı düşünülmektedir. Başka bir ifadeyle perakende seviyede kullanılan bahse konu internet tabanlı hizmetlerin henüz ses çağrılarının sonlandırılması üzerinde önemli ya da sınırlandırıcı rekabetçi etkilerinin olmadığı; bununla birlikte SMS/MMS sonlandırma açısından sonlandırma ücretleri üzerinde kayda değer rekabetçi baskısının söz konusu olabileceği değerlendirilmektedir.

AB genelindeki ülke uygulamalarına bakıldığında SMS sonlandırma pazarı, AB Komisyonu tarafından belirlenen öncül düzenlemeye tabi pazarlar arasında hiçbir zaman yer almamış olmakla birlikte, gerek 2007 tarihli gerekse de 2014 tarihli Tavsiye Kararlarında benimsenen görüş çerçevesinde herhangi bir pazarın, ulusal düzenleyici kurumlar tarafından üçlü kriter testine tabi tutularak düzenlemeye tabi tutulması söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte, SMS sonlandırma hizmetinin düzenlenmesi kapsamında 2007 tarihli Tavsiye Kararı'ndan farklı olarak 2014 tarihli Kararında Komisyon, pazarda yaşanan gelişmeler karşısında ileriye dönük bir bakış açısıyla gerekçelendirilmedikçe, SMS sonlandırma için bir pazar tanımlamayı önermemiştir.[19] Bu doğrultuda vermiş olduğu bir görüşünde Komisyon, akıllı telefon kullanımının yaygınlaşmasının, yakın bir gelecekte SMS sonlandırma hizmetinin sunulmasını sınırlandırmasının ve rekabetçi koşulları değiştirmesinin kuvvetle muhtemel olduğunu vurgulamıştır.[20,21]

[19] European Commission (2014), Commission Staff Working Document: Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services. Brussels, sf.33.

[20] Avrupa Komisyonu C(2014) 9270, https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/european-commission-opens-depth-investigation-french-proposal-continue-regulating-sms, sf.10.

[21] SMS sonlandırma pazarını düzenleyen üç ülkeden biri olan Fransa, Ocak 2015 tarihinde pazar analizini geri çekerek ilgili pazarı izlemeye başlamıştır. Bir diğer ülke olan Danimarka da 01/01/2016 tarihi itibariyle SMS sonlandırma pazarını deregüle etmiştir. Mevcut durumda Polonya dışındaki hiçbir AB ülkesi, SMS sonlandırma hizmetini düzenlememektedir. 12/08/2016 tarihinde Polonya düzenleyici kurumu tarafından da SMS sonlandırma

Sonuç olarak; yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında SMS/MMS sonlandırma hizmetinin işbu pazar kapsamında sunulmasına ilişkin olarak, perakende seviyede 3G/4.5G şebekeler üzerinden sunulan imkânların ve akıllı telefon sayısının artmakta olmasının da etkisiyle abonelerce tercih edilen internet tabanlı hizmetlerin kullanımının bir sonucu olarak gönderilen SMS/MMS sayısının ve elde edilen gelirin yıllar itibariyle azaldığı göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu durumun işletmecilerin SMS/MMS sonlandırma hizmetlerinin sunumu üzerinde önemli rekabetçi baskı yarattığı sonucuna varılmış olup; söz konusu gelişmelerin ileriye dönük bakış açısıyla SMS/MMS hizmetleri açısından ilgili pazarın belirli bir dönemde rekabetçi yapıya kavuşmasının sağlanmasında önemli bir etken olarak görüldüğü ve dolayısıyla işbu pazarın sadece ses/görüntülü arama hizmetlerinin sonlandırılması açısından düzenlenmeye devam edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Netice itibariyle, ilgili pazarda sadece ses/görüntülü arama hizmeti için üçlü kriter testinin ikinci koşulu sağlanmaktadır.

4.3 Üçüncü Kriter

Üçlü kriter testinin üçüncü koşulunu ise *"rekabet kurallarının tek başına uygulanmasının piyasa yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz olması"* oluşturmaktadır. Bu kapsamda, üçlü kriter testinin ilk iki koşulunun birlikte sağlanması durumunda; başka bir ifadeyle, ilk iki koşulun sağlandığı hizmetlerin toptan seviyede sunulmasında oluşabilecek piyasa başarısızlıklarının giderilmesine yönelik ardıl (*ex post*) rekabet kurallarının tek başına yeterli olamayacağının değerlendirilmesi gerekmektedir.

ERG'nin üçlü kriter testine ilişkin raporunda düzenlemeye tabi olması düşünülen pazarlarda sadece rekabet kurallarının uygulanması ile dikey bütünleşik yapıda faaliyet gösteren yerleşik işletmecilerin yapacağı aşırı fiyatlandırma, fiyat ayrımcılığı, yıkıcı fiyatlama, çapraz sübvansiyon gibi rekabete aykırı fiyatlama politikaları[22] engellenmeye çalışılsa bile, EPG'ye sahip işletmeci veya işletmecilerin sunacakları hizmet ile ilgili olarak ayrımcılık yapabilecekleri, ileri sürülen elverişsiz koşullar ile potansiyel rakip işletmecilerin piyasaya girişini engelleyebilecekleri ifade edilmektedir.

pazarının deregüle edilmesine ilişkin olarak taslak doküman yayınlanmıştır. Anılan dokümana AB Komisyonu'nun görüşü beklenmektedir.

[22] Söz konusu rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara "EPG'ye Sahip İşletmecilere Getirilecek Yükümlülükler" başlıklı 7 no'lu bölümde yer verilmektedir.

Çağrı sonlandırma hizmetlerinin çağrıyı sonlandıracak işletmeciye söz konusu çağrılar üzerinde mutlak hâkimiyet imkânı sağladığı göz önünde bulundurulduğunda, ilgili piyasada getirilen yükümlülüklerin kaldırılması durumunda pazarda çağrı sonlandırma ücretlerinde aşırı fiyatlama ve kârlılık, arabağlantı yapmayı reddetme ya da en azından anlaşma sağlanmasını güçleştirme veya dikey güç aktarımı gibi rekabet sorunlarıyla karşılaşılma riski bulunmaktadır. Bilindiği üzere, kesintisiz bir iletişimin sağlanması için etkili ve zamanında arabağlantı önemlidir. Öncül düzenlemenin eksikliği halinde, çağrı sonlandırma pazarında uygun koşulların sağlanmasını teminen yaşananan uzun hukuki ihtilaflar, haberleşme pazarlarının verimliliğine engel olacaktır. Bu nedenle ilgili piyasada rekabet hukuku kurallarının öncül düzenlemeyi ikame edemeyeceği değerlendirilmektedir. Ayrıca, piyasa başarısızlığından kaynaklanan etkinsizliklerin giderilmesine yönelik olarak müdahalelerin tam zamanında ve gecikmeksizin yapılmasının vazgeçilemez olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına yetersiz kalacağı söylenebilmektedir.

Sonuç olarak ses/görüntülü arama sonlandırma hizmetlerine yönelik ilgili pazarda üçlü kriter testinin tüm koşullarının birlikte sağlandığı görülmektedir.

Soru 6

Mobil çağrı sonlandırma hizmetlerine ilişkin yapılan üçlü kriter testine yönelik değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşlerinizi detaylı bir şekilde açıklayınız.

5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde 'etkin piyasa gücü', *"İşletmecinin, ilgili elektronik haberleşme pazarında, tek başına ya da diğer işletmecilerle birlikte rakiplerinden, kullanıcılarından ve tüketicilerinden fark edilir bir şekilde bağımsız olarak hareket edebilmesine imkân sağlayan ekonomik gücü"* ifade edecek şekilde tanımlanmaktadır. Anılan Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde *"İlgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilerin belirlenmesinde, işletmecilerin sahip olduğu pazar payları öncelikli kriter olarak kullanılır. Pazar paylarının tespitinde ilgili pazarın özelliklerine göre; gelir, abone sayısı, kullanıcı sayısı, trafik miktarı, iletim kapasitesi, iletim hattı sayısı gibi veriler uygun ve mevcut olduğu ölçüde kullanılır."* hükmü yer almaktadır. Ayrıca söz konusu maddede, ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilerin belirlenmesinde, pazar payı dışında kullanılabilecek diğer kriterlere de yer verilmektedir.

Bu kapsamda işbu pazar analizi dokümanında Pazar Analizi Yönetmeliğinin 9'uncu maddesinde belirtilen kriterlerden pazar payı öncelikli kriter olarak değerlendirilmektedir. Pazar analizi kapsamında benimsenen ileriye dönük bir bakış açısıyla mobil çağrı sonlandırma pazarının yapısı, özellikleri ve işletmecilerin ilgili pazardaki pazar paylarına göre, pazar payının yanı sıra anılan Yönetmelik maddesinde belirtilen diğer kriterler arasında yer alan potansiyel rekabet, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü ve dengeleyici alıcı gücüne ilişkin kriterlerin de değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Soru 7

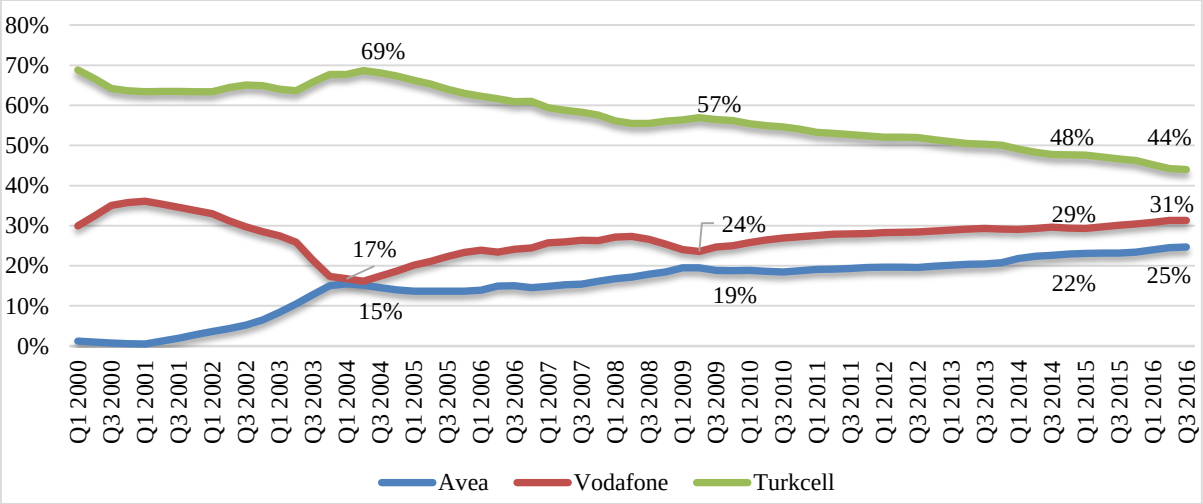
EPG'nin değerlendirilmesine ilişkin kriterlerin seçimi ve bu kriterlere verilen önem hususunda aynı düşüncede misiniz? Görüşlerinizi detaylı bir şekilde açıklayınız.

5.1 Pazar Payı

Pazarda EPG'ye sahip bir işletmecinin olup olmadığı değerlendirilirken temel alınan husus, ilgili işletmecinin tek başına ya da başka bir işletmeciyle birlikte pazardaki ekonomik parametreleri belirleyebilme gücüdür. Bununla birlikte, istisnai durumlar hariç genellikle yüksek orandaki pazar payına sahip bir işletmecinin bulunması durumunda söz konusu işletmeci EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmektedir.

Aşağıda, işbu pazar analizinde düzenleme gereksinimi görülen ses/görüntülü arama hizmetlerinin sunulmasına ilişkin olarak öncelikle mobil şebeke işletmecilerinin abone sayısı bazında pazar paylarına yer verilmektedir. Bu kapsamda, perakende seviyede mobil haberleşme hizmetleri pazarında Turkcell'in pazar payında özellikle 2009 yılından sonra sürekli bir düşüş eğilimi gözlenirken, diğer işletmecilerin pazar paylarında düzenli artışlar söz konusudur. 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle Turkcell, tüm abonelerin %44'üne, Vodafone %31,3'üne, Avea ise %24,7'sine hizmet vermektedir (Şekil 13).

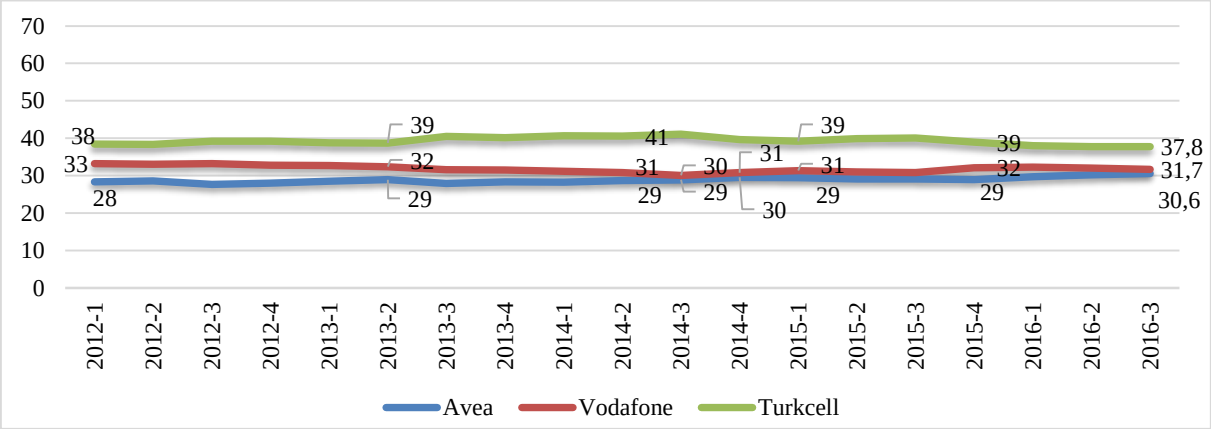
Şekil 13: Mobil İşletmecilerin Abone Sayısına Göre Pazar Paylarının Gelişimi



Kaynak: BTK

Şekil 14'te ise, toptan bir pazar olan mobil çağrı sonlandırma pazarında, her bir mobil şebeke işletmecisinin şebekesinde 2012 yılından itibaren sonlanan ses ve görüntülü arama hizmetlerinden elde edilen gelirlere yer verilmektedir. Bu kapsamda, işletmecilerin pazar paylarının yatay bir seyir izlediği görülmekte olup, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle gerçekleşen pazar payları Avea, Turkcell ve Vodafone için sırasıyla %30,6 %37,8 ve %31,7 oranlarında gerçekleşmiştir. Yıllar itibariyle ses ve görüntülü arama hizmetlerinin sonlandırılmasında Avea ve Vodafone'un pazar payları birbirine daha yakın ve paralel gelişmiştir.

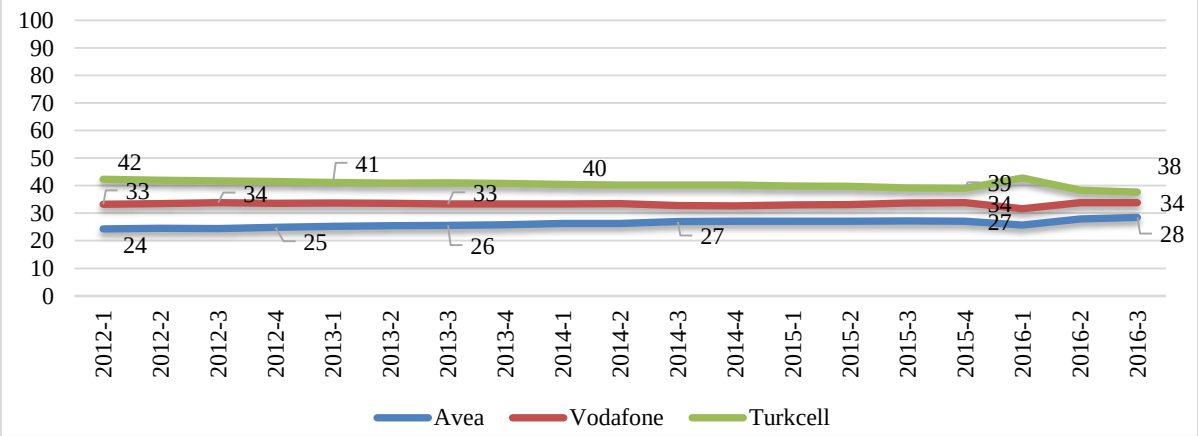
Şekil 14: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Ses ve Görüntülü Arama Sonlandırma Gelirleri Kapsamında Pazar Paylarının Gelişimi (%)[23]



Kaynak: BTK

Şekil 15'te ise mobil işletmecilerin şebekelerinde sonlanan ses/görüntülü arama hizmetlerine ilişkin trafik değerlerine göre oluşan pazar paylarına yer verilmektedir. Bu kapsamda, 2016 yılının ilk çeyreğinde yaşanan dalgalanmanın dışında işletmecilerin sonlandırma trafik pazar payları 2012 yılından günümüze Vodafone için durağan bir seyir izlerken Turkcell ile Avea arasında dörder puanlık değişiklikler yaşanmıştır. 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle gerçekleşen değerler Avea, Turkcell ve Vodafone için sırasıyla %28, %38 ve %34'tür.

Şekil 15: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Ses ve Görüntülü Arama Sonlandırma Trafikleri Kapsamında Pazar Paylarının Gelişimi (%)



Kaynak: BTK

[23] Mobil şebeke işletmecileri tarafından 2012 ve 2013 yılları için arabağlantı geliri ses, görüntülü arama, SMS ve MMS hizmetlerini de içerecek şekilde tek kalem olarak bildirilmiştir. Başka bir ifadeyle ilgili yıllar için SMS ve MMS sonlandırma geliri Kurumumuza ayrıca iletilmemiştir. Bu itibarla işbu şekilde 2012 ve 2013 yılları için yer verilen sonlandırma gelir rakamları, ses/görüntülü arama sonlandırma gelirinin yanı sıra SMS ve MMS sonlandırma gelirini de içermektedir.

Yukarıda yer verilen şekillerden de anlaşılacağı üzere, toptan seviyede ses/görüntülü arama sonlandırma trafiği ve geliri açısından işletmecilerin dengeli pazar payları bulunmaktadır. Bununla birlikte, sonlandırma pazarlarına ilişkin olarak günümüzün teknolojik koşul ve olanaklarında çağrı sonlandırma hizmetinin bir alternatifinin olmaması nedeniyle çağrıyı başlatan taraf, çağrıyı daha ucuz bir ücretle sonlandıracak bir işletmeci seçememekte ve herhangi bir düzenlemenin olmaması durumunda aranan tarafın istediği çağrı sonlandırma ücretini ödemek zorunda kalmaktadır. Diğer bir ifade ile arayan taraf öder prensibi ile birlikte her bir işletmeci kendi şebekesinde sonlandırdığı çağrılar için %100 pazar payına sahiptir. Çünkü söz konusu işletmecinin abonelerine ulaşılabilmesi için çağrının o işletmecinin şebekesinde sonlandırılması gerekmektedir. Bu nedenle, her bir mobil işletmeci kendi şebekesinde çağrı sonlandırma anlamında tekel konumundadır.

Soru 8

Her bir mobil işletmecinin kendi şebekesinde sonlandırdığı çağrılarla ilgili olarak %100 pazar payına sahip olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli bir şekilde açıklayınız.

5.2 Potansiyel Rekabetin Olmaması

İşbu pazar analizi dokümanının önceki bölümlerinde de ifade edildiği üzere, ilgili pazarda etkin rekabet, perakende pazardaki gelişmelerden kaynaklanan, direkt olmayan kısıtların toptan seviyede EPG'ye sahip işletmeciler üzerinde yeterli rekabetçi baskı yarattığı durumlarda desteklenmiş olmaktadır. Bu itibarla tekrar etmek gerekirse;

- Tüketicilerin yüksek sonlandırma ücretleri uygulayan mobil şebeke işletmecisine abone olmaktan kaçınmaları ya da,
- Tüketicilerin, (sabit hat bağlantısı, internet tabanlı - OTT hizmetleri gibi) daha ucuz alternatifler mevcut olduğunda kendi mobil hatlarından arama yapmaktan kaçınmaları

söz konusu işletmecileri düşük sonlandırma ücretleri talep etmeye teşvik edebilir.

Prensipte her iki durum da bir mobil şebeke işletmecisinin ses/görüntülü arama sonlandırma ücretlerini kısıtlayabilirken, pratikte işletmecilerin pazar gücünü önemli ölçüde kısıtlayacak kadar yeterli baskı oluşturmamaktadır. Sonlandırma ücretlerinin işletmecilerce şebeke dışı arama ücretlerinin seviyesinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulan bir unsur olması nedeniyle ilk durumda aranan aboneler kendilerini arayan kişilerin ödedikleri ücretlerden

yalnızca dolaylı olarak etkilenmektedir. Genel olarak bir aboneyi aramanın neredeyse tek mümkün yolunun bir mobil bağlantı olmasının yanı sıra son yıllarda yaygınlaşan her yöne konuşma imkânını içeren tarife paketleri kapsamında abonelerin sonlandırma ücretlerinin seviyesine olabilecek duyarlılığının ortadan kalktığı düşünülmektedir.

Diğer durum ise, aboneler tarafından söz konusu alternatif uygulamaların kullanılabilirliği ölçüsünde rekabetçi baskı yaratmaktadır. İnternet tabanlı (OTT) hizmetlerine yönelik olarak önceki bölümde yapılan değerlendirmelerin burada tekrarlanmasına gerek görülmemektedir. Ancak özetlemek gerekirse, kısa mesaj hizmeti kullanım miktarındaki düşme eğilimi, gelişen alternatif teknolojiler, kullanım alışkanlıklarının değişmesi, OTT uygulamalarının yaygınlaşması gibi gelişmeler göz önüne alındığında önümüzdeki dönemde bu alanda düzenleme ihtiyacının azalacağı öngörülmektedir. Başka bir ifadeyle, ileriye dönük bakış açısıyla internet tabanlı hizmetlerin abonelerce kullanımının ülkemizde esas olarak SMS/MMS sonlandırma ücretleri üzerinde rekabetçi baskı yaratacağı düşünülmektedir. Ancak söz konusu durumun ses/görüntülü arama hizmetleri için henüz erken olduğu, internet tabanlı hizmetlerin geleneksel mobil ses hizmetinin yerini alması ya da potansiyel olarak ikame etmesi için kullanımının yaygınlaşmasının gerektiği değerlendirilmektedir. Nitekim, internet tabanlı hizmetler için aktif bir mobil geniş bant bağlantısı (3G ve 4.5G) gerekmekte olup, bağlantısı bulunmayan abonelerin söz konusu hizmetlerden istifade etmeleri pek mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, akıllı telefon ve mobil genişbant yaygınlık oranları göz önünde bulundurulduğunda, internet tabanlı hizmetlerin geleneksel mobil ses/görüntülü arama hizmetleri üzerinde söz konusu olabilecek potansiyel rekabetçi etkilerinin mevcut durumda ve kısa/orta vadede sınırlı olduğu değerlendirilmektedir.

Perakende pazarda yaşanan gelişmelerin yanı sıra, toptan pazara yeni girecek potansiyel işletmecilerin olması da, pazarda bulunan diğer işletmecilerin pazar güçlerini kullanmalarını kısıtlayan bir faktördür. Ancak, mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında aranan şebekede gerçekleştirilecek olan mobil sonlandırma hizmetini verebilecek şebeke işletmecisi dışında potansiyel başka bir mobil işletmeci bulunmamaktadır. Bu durum, mobil çağrı sonlandırma pazarında arz ikamesinin olmamasından kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, işletmeci tarafından sunulan mobil çağrı sonlandırma hizmetinin alternatifinin bulunmaması nedeniyle kısa ve orta vadede toptan seviyede de potansiyel rekabetin oluşmayacağı değerlendirilmektedir.

Soru 9

Mobil çağrı sonlandırma pazarında kısa ve orta vadede potansiyel rekabetin oluşmayacağı fikrine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

5.3 Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü

Herhangi bir işletmecinin kolayca kurulamayan bir altyapıya sahip olması, tek başına o pazarda o işletmecinin belirli bir pazar gücüne sahip olması manasına gelmektedir. Söz konusu altyapının yeniden kurulamaması teknik, ekonomik ve hukuki nedenlerden kaynaklanabilir. Ülkemizde faaliyet gösteren üç mobil şebeke işletmecisi de altyapılarını kurarak İmtiyaz Sözleşmeleri kapsamında tüm Türkiye'yi kapsar hale gelmişlerdir. Ülkemizin coğrafi koşulları düşünüldüğünde pazara yeni girecek bir işletmecinin kendi altyapısını kurmasının önünde herhangi bir hukuki engel olmasa bile bunun çok büyük bir maliyet oluşturacağı ve ekonomik olarak mevcut şebeke yapısının tekrarlanmasının çok zor olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca, frekans tahsisi gibi pazardaki işletmeci sayısını doğal olarak sınırlandıran teknik etkenler de göz önüne alındığında mobil şebeke işletmecilerinin altyapılarının tekrarlanmasının kısa vadede mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Soru 10

Mobil şebeke işletmecilerinin sahip oldukları altyapıların tekrarlanmasının kısa vadede mümkün olmadığı değerlendirmesine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

5.4 Dengeleyici Alıcı Gücünün Düşüklüğü veya Olmaması

Dengeleyici alıcı gücü, alıcıların önemli miktarda pazarlık gücüne sahip olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Örnek olarak, çeşitli tedarikçiler arasında seçim yapan tek bir alıcının olduğu monopson durumu verilebilir. Tedarikçinin tekelci olduğunda dahi talep tarafında dengeleyici alıcı gücünün varlığı durumunda işletmecinin kendi pazar gücünü kullanabilme ihtimali önemli miktarda azalmaktadır. Başka bir ifadeyle, ilgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin müşterilerden bağımsız hareket edebilme gücüne sahip olması, söz konusu işletmecilerin pazar gücünü artırıcı bir sonuç doğurmaktadır. Buna karşın, pazarda belirli bir seviyede pazarlık gücüne sahip müşterilerin bulunması, ilgili pazarda faaliyet gösteren

işletmecilerin bağımsız şekilde hareket edebilme kabiliyetini kısıtlamaktadır. Mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında aşırı sonlandırma ücretlerinin belirlenmesi serbestisini kısıtlayabilecek dengeleyici alıcı gücü son kullanıcılar ve diğer işletmeciler açısından değerlendirilebilecektir. Dengeleyici alıcı gücü son kullanıcılar açısından incelendiğinde; daha önce de yer verildiği üzere, arayan taraf öder prensibi çerçevesinde aranan tarafın arayan tarafın ödediği çağrı sonlandırma ücretiyle ilgilenmediği ya da bilgi sahibi olmadığı göz önüne alındığında, bu hususun son kullanıcıların sonlandırma ücretleri üzerinde baskı oluşturmadığı değerlendirilmektedir. Nitekim mobil kullanıcılar aranmalarının, kendilerini arayanlara olan maliyeti hakkında az miktarda bir hassasiyet göstermektedir.

Çağrı sonlandırma hizmetinin alıcısı konumundaki diğer işletmeciler çağrı sonlandırma hizmetini sunan işletmecinin ücretleri üzerinde bir baskı oluşturabilir. Bu baskının derecesi ise, alıcı konumdaki sabit ve mobil işletmecilerin pazar paylarına, ortaya çıkan trafik miktarlarına bağlı olarak değişmektedir. Bununla birlikte, işletmecilerin sahip oldukları alıcı güçlerini kullanarak ya da düzenleyici çerçeve kapsamında şebekelerini birbirleri ile irtibatlandırmamalarının söz konusu olamayacağı dikkate alındığında, işletmecilerin birbirlerine karşı olan dengeleyici alıcı güçlerinin de rekabetçi seviyede çağrı sonlandırma ücretlerinin uygulanması hususunda yeterince etkili olmayacağı değerlendirilmektedir.

Soru 11

Dengeleyici alıcı gücünün, mobil çağrı sonlandırma pazarında rekabetçi seviyede çağrı sonlandırma hizmetlerinin sunumuna yeterince etkisi olmadığı fikrine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

Dolayısıyla, mobil çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip işletmecilerin bulunup bulunmadığının tespiti için ele alınan pazar payı, potansiyel rekabetin yokluğu, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü ve dengeleyici alıcı gücü gibi kriterler göz önünde bulundurulduğunda, ilgili pazardaki rekabet seviyesinin oldukça düşük olduğu değerlendirilmektedir.

6 ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ

Daha önce de yer verildiği üzere, hâlihazırda ülkemizde mobil elektronik haberleşme hizmetleri alanında mobil şebeke işletmecileri, SMŞH işletmecileri ile GMPCS işletmecileri mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında hizmet sunmaktadır. Mobil şebeke işletmecileri ve GMPCS işletmecilerinin yanı sıra, SMŞH işletmecilerinin kendi abonelerinde sonlanacak çağrılar için ağırlayan mobil şebeke işletmecisinden hizmet almak yerine kurguladıkları şebeke topolojisine bağlı olarak diğer işletmecilerle direkt arabağlantı sağlama yoluyla gelen çağrıları kendi şebekelerine yönlendirmeleri ve bu kapsamda sahip olacakları çağrı sonlandırma ücret seviyesini belirleme imkânları, ileriki aşamalarda geçerli olacak SMŞH iş modelleri çerçevesinde söz konusu olabilecektir. Bu durumda söz konusu kurguya sahip SMŞH işletmecileri de kendi şebekelerinde sonlanan çağrılar için %100 pazar payına sahip olacaktır.

Dolayısıyla, işbu doküman kapsamında yapılan değerlendirmeler neticesinde abonesinde çağrı sonlanan her bir mobil işletmecinin kendi şebekesinde %100 pazar payına sahip olduğu ve yukarıda yer verilen diğer kriterler göz önünde bulundurulduğunda, mobil şebeke işletmecileri olan Avea, Turkcell ve Vodafone ile uydu haberleşme hizmeti sunan GMPCS işletmecilerinin ve kendi abonelerine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmeti sunabilen SMŞH işletmecilerinin mobil çağrı sonlandırma pazarında ayrı ayrı EPG'ye sahip olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 12

Mobil şebeke işletmecileri ile uydu haberleşme hizmeti sunan GMPCS işletmecilerinin ve kendi abonelerine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmeti sunabilen SMŞH işletmecilerinin herbirinin tek başına mobil çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

7 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİLERE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER

İlgili pazarda EPG'ye sahip işletmecinin tespit edilmesi, söz konusu pazarda etkin rekabetin bulunmadığının bir kanıtı olmakta ve yapılan pazar analizinde ulaşılan sonuçlara göre etkin rekabetin tesisi ve devamı açısından gerekli görülen tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, ilk olarak incelenen pazarda rekabet ihlaline yol açabilecek uygulamaların değerlendirilmesi, getirilecek düzenleyici tedbirlerin tespiti açısından önem arz etmektedir.

Genel anlamda rekabet politikaları çerçevesinde işletmecilerin rekabeti kısıtlayıcı uygulamaları temelde rakipleri dışlayan fiyat dışı uygulamalar (düşük kalitede hizmet sunma, erişim taleplerini reddetme ya da erteleme taktikleri uygulama, vb.) ile fiyata dayalı uygulamaların (fiyat sıkıştırması, yıkıcı fiyatlandırma, fiyat ayrımcılığı, vb.) yanı sıra son kullanıcıların aleyhine uygulamalar (aşırı fiyat belirleme, düşük kalite gibi) olarak da ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda EPG'ye sahip işletmecinin ilgili toptan pazarda sahip olduğu pazar gücünü EPG'ye sahip olmadığı bir başka pazara kaydırarak rekabet ihlaline sebebiyet vermesi, ilgili pazara giriş engeli oluşturması veya ilgili pazardaki gücünü kullanarak fiyat sıkıştırması ya da aşırı fiyat uygulaması ve düşük kalitede hizmet sunması gibi hususlar yer almaktadır. Dolayısıyla, mobil çağrı sonlandırma gibi toptan pazarlarda ortaya çıkabilecek rekabet sorunları hem son kullanıcı hem de rakipler açısından olumsuz etkiler taşıyabilmektedir.

Hâlihazırda mobil çağrı sonlandırma pazarında her işletmeci kendi şebekesinde %100 pazar payına sahip olduğundan giriş engeli zaten bu pazarın doğasından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, hem mobil çağrı sonlandırma pazarında hem de perakende mobil hizmetler sunan mobil işletmecilerin, mobil çağrı sonlandırma pazarında sahip oldukları pazar gücünü kullanarak perakende pazarda rakipleri ya da alternatif işletmecileri dışlayıcı ve/veya sömürücü politikalar izlemeleri muhtemeldir. Bu kapsamda, mobil çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olan işletmecinin müşterileri olan işletmecilere (aynı zamanda perakende pazarda rakipleri olan işletmecilere) aşırı fiyatla ve/veya düşük kalitede çağrı sonlandırma hizmeti sunmak istemesi de muhtemeldir.

Yukarıda da yer verildiği üzere, mobil çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olan işletmecilerin uygulayabilecekleri rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara aşağıda kısaca değinilmektedir:

Arabağlantı yapmayı reddetme:

Çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olan işletmeci rakipleri ile arabağlantı yapmayı reddedecek olursa temelde kendisi de gelir kaybı ile karşı karşıya kalacağından arabağlantı yapmayı reddetmek yerine yapılan arabağlantının kalitesini düşürmek, aşırı fiyatla sunmak, ayrımcılık yapmak ya da çağrıyı göndermekten imtina etmek gibi diğer rekabet ihlali uygulamalarıyla rakiplerini zor durumda bırakma yolunu seçebilmektedir.

Fiyat dışı uygulamalar:

Çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olan işletmeci bu pazarda sahip olduğu pazar gücünü kullanarak arabağlantı yapmayı reddetmek, ayrımcılık yapmak, hizmetin sunumunda geciktirici taktikler uygulamak, hizmetleri düşük kalitede, paket halinde veya bağlı bir şekilde sunmak gibi şartlar öne sürerek rekabet ihlallerini uygulayabilmektedir.

Örtülü anlaşma:

Birbirine benzer şebeke ve maliyet yapısına sahip işletmecilerin çağrı sonlandırma ücretlerini karşılıklı olarak çok yüksek veya çok düşük belirleyerek pazardaki diğer işletmecileri zor durumda bırakmaları halinde işletmeciler arasında örtülü anlaşmanın varlığından söz edilebilmektedir.

Fiyata dayalı uygulamalar:

Çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olan işletmeci aşırı fiyat, fiyat sıkıştırması, fiyat ayrımcılığı ve çapraz sübvansiyon gibi fiyata dayalı çeşitli uygulamalarla rakiplerini pazarın dışına itebilmektedir.

- ***Aşırı fiyat:*** Çağrı sonlandırma kapsamında her işletmeci kendi şebekesi üzerinde EPG'ye sahip olduğundan, anılan işletmecilerin aynı zamanda rakipleri olan müşterilerine sundukları çağrı sonlandırma hizmetleri için aşırı fiyat uygulamaları söz konusu olabilmektedir.
- ***Fiyat sıkıştırması:*** SMŞH işletmecileri de toptan seviyede mobil şebeke işletmecilerinin müşterileri iken aynı zamanda perakende seviyede rakipleri konumundadırlar. SMŞH işletmecilerinin hizmet sunabilmeleri ise mobil şebeke işletmecilerinden çağrı başlatma ve/veya çağrı sonlandırma hizmetlerini alabilmelerine bağlıdır. Dolayısıyla söz konusu işletmeciler için toptan girdi niteliğinde olan çağrı başlatma ve sonlandırma ücretlerinin seviyesi önemlidir. Söz konusu ücret kalemlerinin maliyetlerin çok üzerinde belirlenmesi ya da başka bir

ifadeyle aşırı fiyat uygulanması, SMŞH işletmecilerinin maliyetlerini arttıracak ve rekabet edebilme güçlerini azaltarak nihayetinde pazardan dışlanmalarına sebep olabilecektir.

- ***Fiyat ayrımcılığı:*** Mobil işletmeciler çağrı sonlandırma pazarında sahip oldukları güçlerini kullanarak perakende pazarda rakiplerini zor durumda bırakabilecek şekilde fiyat ayrımcılığı yapabilmektedirler. EPG'ye sahip işletmeci rakiplerine, kendisine sağladığı koşullarla çağrı sonlandırma hizmeti sağlamayacak olursa diğer işletmecilerin şebekeler arası tarifesi artacaktır. Bu kapsamda, şebeke içi (on-net) tarifeler ile şebekelerarası (off-net) tarifeler arasındaki fark daha da açılabilecektir.
- ***Çapraz sübvansiyon:*** İşletmecilerin faaliyetleri arasında sübvansiyon yapması rekabete aykırı bir durum olarak değerlendirilmezken, mobil işletmecilerin EPG'ye sahip oldukları çağrı sonlandırma hizmetinden elde ettikleri aşırı gelirle, rekabete açık olan perakende pazardaki kayıplarını karşılamaları halinde rekabet ihlaline konu bir durum söz konusu olabilecektir.

Yukarıda yer verilen rekabete aykırı uygulamaların; rakiplerin maliyetlerinin artırılması, satışlarının kısıtlanması ve pazarın dışına itilmesi gibi çeşitli etkileri olabilecektir. Bu bağlamda, yukarıda bahsedilen rekabet sorunlarına yol açabilecek piyasa koşullarının önüne geçilmesini teminen pazar analizinin yapılması, etkin piyasa gücüne sahip işletmecilerin belirlenmesi ve buna bağlı olarak etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere yükümlülük getirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, örneğin mobil çağrı sonlandırma ücretlerine tarife kontrol yükümlülüğünün getirilmesiyle işletmecilerin çağrı sonlandırma ücretlerini karşılıklı olarak çok yüksek veya çok düşük belirleyebilmelerinin önüne geçilebilecek; dolayısıyla örtülü anlaşma gibi rekabeti kısıtlayıcı uygulamaların öncül düzenlemeler yoluyla giderilmesi sağlanabilecektir.

Dolayısıyla, bu bölümde, önceki bölümlerde yapılan rekabet analizi neticesinde mobil çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip oldukları tespit edilen mobil elektronik haberleşme hizmetleri sunan işletmecilere yönelik olarak; bir önceki pazar analizinde getirilmiş olan yükümlülüklerin gözden geçirilmesi ve pazarda görülmesi muhtemel rekabet sorunları ile orantılı düzenleyici tedbirlerin belirlenmesi gerekmektedir.

7.1 Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nda 'arabağlantı', *"Bir işletmecinin kullanıcılarının aynı veya diğer bir işletmecinin kullanıcılarıyla irtibatının veya başka bir işletmeci tarafından sunulan hizmetlere erişiminin sağlanmasını teminen, aynı veya farklı bir işletmeci tarafından kullanılan elektronik haberleşme şebekelerinin birbirlerine fiziksel ve mantıksal olarak bağlantısını"* ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Bu itibarla Kurum, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesi gereğince, ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecileri arabağlantı yükümlüsü olarak belirleyebilecektir. Dolayısıyla arabağlantı sağlama yükümlülüğü kapsamında, mobil elektronik haberleşme pazarında hizmet sunan işletmecilerin, sunmakta oldukları hizmetleri ya da şebeke bileşenlerini rakipleri olan ya da söz konusu hizmeti talep eden diğer işletmecilere düzenlenmiş koşullar altında sunmaları gerekmektedir.

Arabağlantı yükümlülüğü getirilmesinin temel gerekçeleri arasında, elektronik haberleşme sektöründe yüksek giriş engellerinin varlığı ve bu engellerin alternatif işletmecileri pazara girmekten vazgeçirme olasılığı yer almaktadır. Teknik olarak çağrı sonlandırma hizmetlerinin arz ve talep ikamesinin bulunmadığı ve buna bağlı olarak da mobil işletmecilerin kendi şebekelerinde sonlandıracakları çağrılar üzerinde tekel gücüne eşdeğer bir piyasa gücüne sahip oldukları dikkate alındığında, diğer işletmecilerin abonelerine sağlayacakları ses/görüntülü arama hizmetinin sunumu bakımından çağrı sonlandırma hizmetleri zorunlu unsur kapsamında değerlendirilebilecektir. Söz konusu hizmetlerin zorunlu unsur niteliğini haiz olmasından ötürü bu hizmetlerin mobil elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren tüm mobil işletmeciler tarafından sunulması gereklilik arz etmektedir.

Arabağlantı sağlama yükümlülüğü kapsamında ülkemizdeki mobil şebeke işletmecileri açısından özellikle 4.5G yetkilendirmelerinin akabinde IP arabağlantı hususu gündeme gelebilecektir. 4.5G şebekelerinin all-IP şebekeler oldukları dikkate alındığında IP arabağlantının önümüzdeki dönemde mobil şebeke işletmecileri tarafından izlenecek bir trend olabileceği; bu itibarla, mobil şebeke işletmecilerinin, talep edildiğinde, makul şartlarda IP arabağlantı sağlayabilmelerinin gerekebileceği değerlendirilmektedir.

Kendisine arabağlantı sağlama yükümlülüğü getirilmiş EPG'ye sahip işletmecilerin düzenlemeye konu olan hizmetlerin sunulmasında direnç gösterdikleri de görülebilmektedir.

Bu direnç kendini test prosedürlerini uzatarak hizmetin verilmesini süründemede bırakma ve teknik imkânsızlıklar öne sürme gibi davranışlarla kendini göstermektedir ki; bu türden davranışların anlaşma yapmayı reddetme kapsamındaki rekabete aykırı davranışlar arasında değerlendirilmesi de mümkündür. Arabağlantı sağlama yükümlülüğünün sağlıklı bir şekilde işlerlik kazandırılmasını teminen ayrım gözetmeme ve şeffaflık yükümlülükleri gibi tamamlayıcı yükümlülüklere de ihtiyaç duyulabilmektedir. Açıklanan nedenlerle, mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında ses/görüntülü arama hizmetine ilişkin arabağlantı sağlama yükümlülüğünün uygulama esaslarının şeffaf ve ayrım gözetmeyecek şekilde izlenebilmesini teminen referans arabağlantı teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğü getirilmesi önem arz etmektedir.

Bu çerçevede, mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında ilgili mevzuat dikkate alındığında ve yukarıda bahsi geçen rekabet ihlallerinin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünde, mobil elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren mobil şebeke işletmecileri ve bildirim veya kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilmiş diğer mobil işletmecilere ses/görüntülü arama hizmetine ilişkin arabağlantı sağlama yükümlülüğünün getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

7.2 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü

Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne ilişkin olarak EHK'nin 16'ncı maddesinin beşinci fıkrasında; *"Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, diğer işletmecilerin makul erişim taleplerini, bu Kanun hükümleri çerçevesinde karşılamalarına yönelik olarak eşitlik, ayrım gözetmeme, şeffaflık, açıklık, maliyet ve makul kâra dayalı olma yükümlülükleri ile erişim hizmetlerini kendi ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşul ve kalitede sunma yükümlülüğü getirebilir."* hükmü yer almaktadır.

Ayrıca Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde *"Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, elektronik haberleşme hizmetlerini sağlamak için kendi kullandıkları veya üçüncü şahısların elektronik haberleşme hizmetlerini sunmak için gereksinim duydukları hizmetleri, söz konusu hizmetleri talep edenlere; ayrım gözetmeksizin ve kendi ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşul ve kalitede temin etme yükümlülüğü getirebilir."* hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki hükümler çerçevesinde pazarda etkin rekabet ortamının sağlanması açısından ayrım gözetmeme yükümlülüğü büyük önem taşımaktadır. Ayrım gözetmeme yükümlülüğü, EPG'ye sahip işletmecinin benzer ürünler sunmakta olan diğer işletmecilere benzer durumlarda eşit şartlar uygulaması ve diğer işletmecilere kendine sunduğu hizmetlere eşdeğer kalite ve koşullarda hizmet sağlamasının temin edilmesine yöneliktir. Bu şekilde getirilen ayrım gözetmeme yükümlülüğü ile arabağlantı talebinde bulunan üçüncü kişilerin, yükümlü işletmecinin kendine ya da ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşullarda hizmet alabilmeleri sağlanmış olunmaktadır. Dolayısıyla ayrım gözetmeme yükümlülüğü getirilmiş tüm EPG'ye sahip işletmeciler, diğer tüm işletmecilere aynı koşullarda hizmet sunmak zorunda olacaktır.

Bu itibarla, mobil şebeke işletmecilerinin diğer işletmecilere sundukları hizmetlerin eşdeğer kalitede sunulmasını ve perakende pazarda hizmet sunumu için kritik öneme sahip bilgiler ile zorunlu unsur niteliğini haiz yardımcı hizmetlerin aynı koşullarda talep eden işletmecilerle paylaşılmasını da kapsayan ayrım gözetmeme yükümlülüğü çerçevesinde, mobil şebeke işletmecilerinin toptan pazarda sundukları hizmetlerde yapmayı planladıkları değişiklikleri ve/veya sunmayı planladıkları yeni hizmetleri ve söz konusu hizmetlere ilişkin tarife değişiklikleri ve kampanyalara ilişkin bilgileri kendi iştiraklerine daha önce vermek suretiyle perakende pazardaki rakiplerine karşı bir avantaj sağlamasının önüne geçilmesi de amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, ses/görüntülü aramaların toptan seviyede sonlandırılması kapsamında mobil şebeke işletmecileri olan Avea, Turkcell ve Vodafone tarafından;

- İlgili pazarda yeni sunulacak ürünlere/hizmetlere ilişkin teknik bilgilerin, hizmet sunumuna ilişkin koşul ve şartların (ücretler dahil) ve hâlihazırda sunulan hizmetlere ilişkin yapılacak teknik değişikliklerin, aksi Kurum tarafından belirtilmediği sürece, yürürlüğe girmeden en az 2 ay öncesinde,

- İlgili pazarda mevcut durumda sunulan toptan ürün/hizmetlere ilişkin yapılacak tarife değişikliklerinin veya kampanyaların, aksi Kurum tarafından belirtilmediği sürece, yürürlüğe girmeden en az 1 ay öncesinde

kamuoyuna duyurulması gerekmektedir. Bu kapsamda öngörülen süreler Kurum tarafından spesifik (olay bazında yapılacak) değerlendirmeler neticesinde, tüketiciler ve pazardaki işletmecilerin etkilenme düzeyi, sonlandırma hizmeti alacak işletmecilerin gerekli değişiklikleri

yapabilmeleri için sürenin yeterli olup olmaması, yapılması muhtemel yatırımlara ve pazardaki rekabete olası etkileri vb. hususlar göz önüne alınarak uzatılabilecek ya da kısaltılabilecektir.

Öte yandan, mobil şebeke işletmecilerinin perakende pazarda rekabetçi bir unsur olan hizmet seviyesi parametreleri üzerinden de, kendisi ve iştirakine ayrımcılık yapmak suretiyle rekabetçi bir avantaj kazandırması mümkündür. Mobil şebeke işletmecilerinin belirlenen hizmet seviyesi taahhütleri *(Service Level Agreements, SLA)* kapsamında ses/görüntülü arama sonlandırma hizmeti alacak işletmecilere hizmet sunması, kendi perakende iştirakine ayrımcı uygulamalarla avantaj sağlamasının önüne geçmesini tek başına engelleyebilecek bir husus değildir. Bu noktada gerçekleşen temel performans göstergeleri *(Key Performance Indicators, KPI)* mobil şebeke işletmecilerinin ayrımcılık yapıp yapmadıklarının tespitinde kullanabilen önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu itibarla, ilgili pazarda getirilecek yükümlülüklerin kapsamının yükümlülüğün uygulanacağı işletmeciye göre farklılaşabileceğinin hüküm altına alındığı EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi muvacehesinde; toptan seviyede sonlandırılması kapsamında mobil şebeke işletmecileri olan Avea, Turkcell ve Vodafone'un ayrım gözetmeme yükümlülüğü çerçevesinde rekabete aykırı ayrımcı uygulamalarının Kurum tarafından tespitinin kolaylaştırılmasını teminen; ses/görüntülü arama hizmetlerinin sonlandırmasına ilişkin olarak hizmet seviyesi taahhütlerinin işletmeci bazında gerçekleşme değerlerini içeren temel performans göstergelerinin, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar Kuruma gönderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında ilgili mevzuat dikkate alındığında ve yukarıda bahsi geçen rekabet ihlallerinin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünde, mobil elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren mobil şebeke işletmecileri ve bildirim veya kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilmiş diğer mobil işletmecilere ayrıntılarına yukarıda yer verilen ayırım gözetmeme yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

7.3 Şeffaflık Yükümlülüğü

Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinin birinci fıkrasında *"Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, teknik özellikler, şebeke özellikleri, tedarik ve*

kullanıma ilişkin hüküm ve koşullar ile ücretler gibi belirli bilgileri aleni hâle getirme yükümlülüğü getirebilir." hükmü yer almaktadır. Bu hükümde ifadesini bulan şeffaflık yükümlülüğü, en temel anlatımla erişim ve arabağlantı hususlarında işletmecilerin muhasebe bilgisine, teknik ayrıntılara, şebeke özelliklerine ve kullanım ile hizmet sunumuna ilişkin koşullar ve fiyatlara ilişkin verilerin ilgili taraflara şeffaf bir şekilde açıklanmasıdır. Dolayısıyla, şeffaflık yükümlülüğünün getirilmesi ile birlikte pazara yeni girecek işletmecilerin doğru öngörüler içinde bulunmalarının yanında işletmeciler arasında ortaya çıkabilecek olası anlaşmazlıkların önüne geçilmesi de temin edilmiş olacaktır. Bu itibarla, sonlandırma hizmeti alacak işletmecilerin ilgili pazarda hangi koşullarda hizmet alacaklarını bilmelerinin yanı sıra pazardaki rekabet açısından önemli bir husus olan hizmet seviyesi parametrelerini bilmeleri de önemli olup, bu hususta Kurumun referans arabağlantı teklifleri kapsamında gerekli usul ve esasları belirleme yetkisi saklıdır.

Bu itibarla, ses/görüntülü arama hizmetlerine erişim ve arabağlantıya ilişkin verilerin şeffaf hale gelmesinin sağlanması dolayısıyla şeffaflık yükümlülüğü ve arabağlantı sağlama arasında doğal bir ilişki olduğu değerlendirilmektedir. Bu doğal ilişkiye benzer nitelikte bir başka ilişki de şeffaflık yükümlülüğü ile hesap ayrımı,[24] referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama[25] ile ayrım gözetmeme yükümlülükleri arasında bulunmaktadır. Şeffaflık yükümlülüğü, rekabete aykırı ayrımcı uygulamaların teşhis edilmesi noktasında ayrım gözetmeme yükümlülüğünün de doğal olarak tamamlayıcısıdır.

Bu çerçevede, mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında, ilgili mevzuat dikkate alındığında ve yukarıda bahsi geçen rekabet ihlallerinin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünde, mobil elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren mobil şebeke işletmecileri ve bildirim veya kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilmiş diğer mobil işletmecilere ses/görüntülü arama sonlandırma hizmetlerine ilişkin olarak şeffaflık yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

7.4 Referans Arabağlantı Teklifleri Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü

Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde *"Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere arabağlantıyı da içerecek şekilde referans erişim teklifleri hazırlama yükümlülüğü getirebilir."* hükmüne yer verilmektedir. Ülkemiz mevzuatında

[24] Söz konusu yükümlülüğe 7.6 no'lu alt başlık kapsamında yer verilmektedir.
[25] Söz konusu yükümlülüğe 7.4 no'lu alt başlık kapsamında yer verilmektedir.

referans tekliflerin hazırlanması yükümlülüğü açıkça yer almakla birlikte söz konusu yükümlülüğün 2002/19/EC sayılı Erişim Direktifi'nde EPG'ye sahip işletmecilere getirilecek yükümlülükler arasında müstakil olarak zikredilmediği, ancak şeffaflık yükümlülüğü kapsamında değerlendirildiği görülmektedir. Bu yükümlülük tek başına işlevselliği haiz olmamakla birlikte ses/görüntülü arama hizmetlerine arabağlantı sağlama yükümlülüğü getirilmiş olan mobil şebeke işletmecilerinin sağlayacakları söz konusu hizmetleri hangi şartlarda diğer işletmecilere sunacaklarına ilişkin şeffaflığı temin etmesi açısından son derece önemlidir. Dolayısıyla EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi muvacehesinde; referans arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün esasen mobil şebeke işletmecilerine getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir. Nitekim, sektörde rekabetin sağlanması açısından en önemli hizmetlerden birinin arabağlantı olduğu düşünüldüğünde, tam rekabet ortamının sağlanmasını teminen, sektöre yeni girecek işletmeciler ya da ilgili hizmeti talep edenler bakımından arabağlantı koşullarının açık ve net bir şekilde belirlenmesi büyük önem arz etmektedir.

Kurum tarafından onaylanacak olan referans arabağlantı teklifleri sunulan hizmetin kapsamını belirleyici bir role ve kritik bir öneme sahiptir. Zira referans arabağlantı teklifinin yayımlanması ile pazara yeni giren işletmecilerin arabağlantı yükümlüsü işletmeciler ile yapacakları arabağlantı anlaşmaları kapsamındaki belirsizlikler asgariye indirilmiş ve ileriye yönelik plan yapabilmeleri sağlanmış olmaktadır. Bu kapsamda ayrım gözetmeme yükümlülüğünün uygulanmasında önem taşıyan hizmet seviyesi taahhüdü ve hizmet seviyesi garantisine (cezai şart ve yaptırımlara) ilişkin hususların referans arabağlantı tekliflerinde yer verilmesinin sonlandırma hizmeti alacak işletmecilere pazarda yeterli rekabet ortamının sağlanması için önemli ve gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca, ulusal pazarın ihtiyaçlarına göre, şebeke bileşenlerinin ayrıştırılarak tanımlanması ve ücretler de dâhil olmak üzere ilgili hüküm ve koşulların belirlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla referans tekliflerin, arabağlantı talebinde bulunan işletmecilerin, talep ettikleri hizmetlerin sağlanması noktasında, kullanılması gerekli olmayan altyapı bileşenleri için ödeme yapmak zorunda bırakılmamalarını sağlayacak ölçüde ayrıntılandırılmış olması önem arz etmektedir. Kurum, arabağlantı yükümlülüğü kapsamında referans tekliflerde yer alan hükümlerde piyasa koşullarındaki gelişmelere bağlı olarak değişiklik yapabilmektedir.

Bu çerçevede, EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi muvacehesinde, mobil çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olduğu tespit edilen mobil şebeke işletmecileri olan Avea, Turkcell ve Vodafone'a hizmet seviyesi taahhütleri ile cezai şart ve yaptırımları da içerecek şekilde ses/görüntülü arama sonlandırma hizmetlerine ilişkin referans arabağlantı teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

7.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü

EHK'nin *"Tarifelerin Düzenlemesi"* başlıklı 13'üncü maddesinin ikinci fıkrasının *"İşletmecinin ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip olduğunun belirlenmesi halinde Kurum, tarifelerin onaylanması, izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin yöntemleri ve tarifelerin alt ve üst sınırları ile bunların uygulama usul ve esaslarını belirleyebilir."* şeklindeki (b) bendi ve *"İşletmecinin ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip olduğunun belirlenmesi halinde; Kurum, fiyat sıkıştırması, yıkıcı fiyatlandırma gibi rekabeti engelleyici tarifelerin önlenmesi için gerekli düzenlemeleri yapar ve uygulamaları denetler."* şeklindeki (c) bendi, yine EHK'nin *"Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir"* şeklindeki 20'nci maddesinin ilk fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin *"Erişim Tarifelerinin Kontrolü"* başlıklı 12'nci maddesinin 2'nci fıkrasındaki *"Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir"* hükmü kapsamında tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğüne yer verilmiştir.

Bu yükümlülük kapsamında düzenlemeye konu çağrı sonlandırma ücretlerinin kontrole tabi tutulması, pazara yeni girecek olan veya pazarda faaliyet gösteren işletmeciler için büyük önem taşımaktadır. Tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü, farklı esas ve yöntemlere göre uygulanabilmekte olup, bunların belirlenmesinde ilgili pazar kapsamındaki rekabet problemlerinin göz önüne alınması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, tarife kontrolü yükümlülüğü EPG sahibi işletmecinin faaliyet gösterdiği pazardaki rekabet aksaklığına neden olan problemin büyüklüğü ile orantılı olmalıdır. Örneğin rekabet düzeyi EPG sahibi işletmecinin aşırı fiyatlama yapmasını önleyecek düzeyde değilse ya da alternatif işletmecilerin erişim ve arabağlantı hizmetini diğer kaynaklardan karşılayabilme imkânı çok sınırlıysa veya

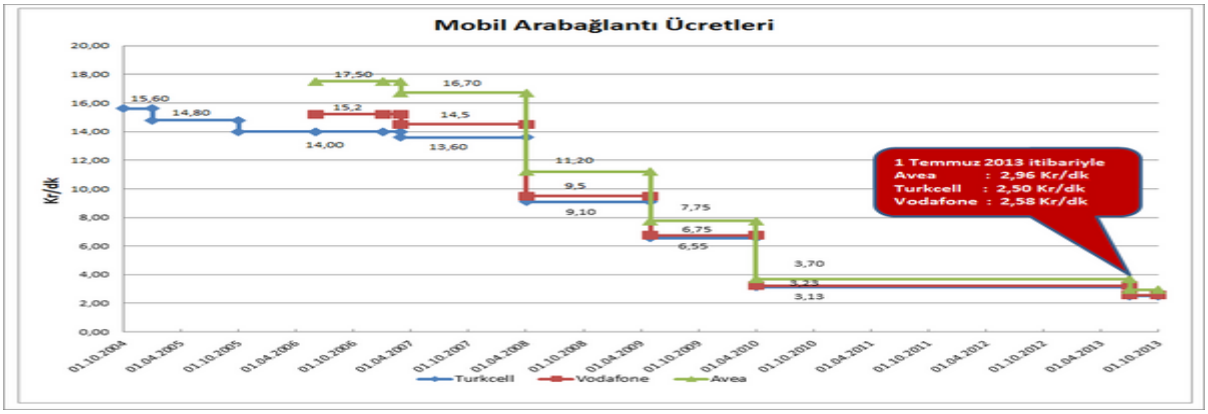
yoksa tarife kontrol yükümlülüğü çerçevesinde ilgili işletmeciye tarifelerini maliyet esaslı belirleme yükümlülüğü getirilebilecektir.

Perakende mobil haberleşme hizmetlerinin sunumunda toptan girdi niteliğinde olması nedeni ile çağrı sonlandırma ücretlerinin yüksek veya düşük belirlenmesi son kullanıcı tarifelerini etkilemektedir. Daha önce de yer verildiği üzere, düzenlemenin yapılmadığı durumlarda EPG'ye sahip işletmecilerin arabağlantı ücretlerini genellikle yüksek belirleme yönünde eğilimlerinin olduğu; bu hususun da özellikle şebeke içi ve şebeke dışı tarifeler arasındaki dengesizliğe sebep olabileceği değerlendirilmektedir. Bu nedenle genel anlamda arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi, gerek pazara yeni giren işletmecilerin rekabet edebilecek seviyeye gelmeleri, tüketicilere farklı ve kaliteli hizmet sunabilmeleri, gerekse de arabağlantı ücretlerinde yaşanacak düşüşün perakende tarifelere de yansıyacağı varsayımıyla tüketicinin daha ucuza hizmet alabilmesinin sağlanması ve böylece tüketici refahının artırılması açısından önem arz etmektedir.

Mobil çağrı sonlandırma hizmetlerinin ikame imkânlarının teknik nedenlerle mevcut olmaması, bu hizmetlere yönelik tarife kontrolünün de maliyet esaslı yaklaşımla gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Maliyetleri yansıtan mobil çağrı sonlandırma ücretleri neticesinde piyasada iktisadi anlamda oluşan etkin bir fiyatlama yapısı ile aşırı fiyatlandırmanın yanı sıra çapraz sübvansiyon, fiyat sıkıştırması gibi uygulamaların gerçekleşme olasılığının da azalması amaçlanmaktadır.

Bu kapsamda yıllar itibariyle Kurumumuz tarafından belirlenen mobil çağrı (ses) sonlandırma ücretlerinin yer aldığı Şekil 16'den görüldüğü üzere, yıllar itibariyle ses sonlandırma ücretleri Kurumumuz tarafından gerçekleştirilen maliyet modelleri ile elde edilen değerler göz önünde bulundurularak kademeli olarak indirilmiştir. Bu çerçevede 01/07/2013 tarihi itibariyle Avea, Turkcell ve Vodafone için ses hizmetinin sonlandırılmasında uygulanan ücret sırasıyla 2,96 kr/dk, 2,50 kr/dk ve 2,58 kr/dk'dır.

Şekil 16: Yıllar İtibariyle Uygulanan Mobil Sonlandırma Ücretleri (Ses)



Kaynak: BTK

Getirilecek yükümlülüğün kapsamı, daha önce de yer verildiği üzere, EHK'nin 7'nci maddesi ve Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi uyarınca yükümlülüğün uygulanacağı işletmeciye göre farklılaşabilecektir. Niteliği itibariyle değerlendirildiğinde, maliyet esaslı tarife kontrol yükümlülüğünün, amaca uygun ve orantılı olmasını teminen sadece mobil şebeke işletmecilerine getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

Bu itibarla, mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında yukarıda bahsi geçen rekabet ihlallerinin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünde, EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi çerçevesinde ilgili pazarda EPG'ye sahip olduğu tespit edilen mobil şebeke işletmecileri olan Avea, Turkcell ve Vodafone'a ses/görüntülü arama sonlandırma ücretlerine ilişkin olarak maliyet esaslı tarife kontrol yükümlülüğünün getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

7.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü

EHK'nin 21'inci maddesi ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 13'ncü maddesinde Kurumumuz tarafından ilgili pazarlarda EPG'ye sahip işletmecilere hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüklerinin getirilebileceği ifade edilmektedir. Mobil şebeke işletmecilerinin kendi şebekelerinde tekel konumunda oldukları göz önüne alındığında, diğer işletmecilere sundukları çağrı sonlandırma ücretlerini olabildiğince yüksek tutma eğiliminde olabilecekleri açıktır. Dolayısıyla, zorunlu unsur niteliğini haiz olan hizmetlerde düzenleyici müdahalelerin de olmaması durumunda kaynakların etkin bir şekilde tahsisinde ciddi güçlükler

ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle, daha iyi bir kaynak tahsisine neden olacak ve rekabetin tesisine zemin hazırlayacak fiyat yapısının oluşması için, gerekli düzenleyici müdahalenin yapılması gerekmektedir.

Bu itibarla, mobil çağrı sonlandırma ücretlerinin maliyetleri yansıtması önemlidir. Nitekim, işletmeciler için hem bir maliyet, hem de gelir unsuru olan arabağlantı hizmeti ile ilgisi olmayan maliyetlerin kapsama alınmamasının sağlanması ve diğer işletmecilerin almadıkları hizmetin maliyetine katlanmak zorunda bırakılmalarının önüne geçilmesi gerekmektedir. Tek başına arabağlantı hizmetinin maliyeti, oluşturulacak maliyet modeli ile ortaya konulabilir. Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğü ile amaçlanan sadece arabağlantı hizmetinin maliyetinin tespiti olmayıp, söz konusu hizmet dolayısıyla ayrımcılığa yol açılıp açılmadığının denetlenmesi için de hesap ayrımı yapılması gereklilik arz etmektedir.

Hesap ayrımı yükümlülüğü, şeffaflık ve ayrım gözetmeme yükümlülüğünün işlevselliğine destek verirken, tarife kontrolü ve maliyet muhasebesi yükümlülüklerinin uygulanmasına yönelik olarak da getirilebilmektedir. Bu kapsamda, ayrım gözetmeme ilkesi ile hesap ayrımı yükümlülüğünün birlikte uygulanmasının çapraz sübvansiyona yönelimleri azaltabileceği de düşünülmektedir. Bu nedenlerle, hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğünün, gerek niteliği gerekse de getirilme amacı göz önünde bulundurulduğunda, esasen mobil şebeke işletmecilerine getirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında yukarıda bahsi geçen rekabet ihlallerinin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünde, EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi çerçevesinde, EPG'ye sahip olduğu tespit edilen mobil şebeke işletmecileri olan Avea, Turkcell ve Vodafone'a hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüklerinin getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

7.7 Ortak Yerleşim Yükümlülüğü

Elektronik haberleşme şebekelerinin yaygın altyapı kurulumunu gerekli kıldığı ve bu yönde yapılacak yatırımların ekonomik açıdan maliyetli, güç ve zaman alıcı olduğu göz önüne alındığında; mevcut altyapıların ya da tesislerin işletmecilerce paylaşılmasının sağlanması ile elektronik haberleşme hizmetlerinin sunumunda kaynak israfının önlenmesinin ve altyapı

kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının yanı sıra yatırım ve hizmet maliyetlerinin asgari düzeye indirilmesi teşvik edilerek sürdürülebilir rekabet ortamının oluşturulması, çevrenin korunması ve kamu sağlığı ile güvenliğinin sağlanması söz konusu olabilecektir.

Bu çerçevede 02/12/2010 tarih ve 27773 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ'in 4'üncü maddesinde en yaygın ve temel ortak yerleşim türü olan 'fiziksel ortak yerleşim';[26] *"erişim için gerekli olan sistem/cihazların ortak yerleşim yükümlüsünün tesislerine yerleştirilmesi"* şeklinde tanımlanmaktadır.

Getirilebilecek yükümlülüklere ilişkin olarak ise, EHK'nin 17'nci maddesinin 2'nci fıkrasında; *"Kurum, işletmecilere kendi tesislerinde, diğer işletmecilerin ekipmanları için maliyet esaslı bir bedel karşılığında, başta fiziksel ortak yerleşim olmak üzere her türlü ortak yerleşim sağlama yükümlülüğü getirebilir. ..."* hükmü yer almaktadır.

Bu çerçevede, mobil şebeke işletmecilerinin kablolu/kablosuz iletim tesisleri ile kendi malzeme ve ekipmanlarını diğer işletmecilerin ortak kullanmalarına imkân sağlamak üzere santrallerde bina paylaşımı ve fiziksel ortak yerleşim yapmaları, kaynakların etkin kullanılması ile erişim ve/veya arabağlantının sağlanması açısından gerekli görülmektedir. Bu nedenler ışığında, ortak yerleşim yükümlülüğünün mobil şebeke işletmecilerine getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

Bu itibarla, mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında yukarıda bahsi geçen rekabet ihlallerinin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünde, EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi çerçevesinde, EPG'ye sahip olduğu tespit edilen mobil şebeke işletmecileri olan Avea, Turkcell ve Vodafone'a ortak yerleşim yükümlülüğünün getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Soru 13

Mobil çağrı sonlandırma pazarında etkin rekabetin sağlanması amacıyla belirtilen yükümlülüklere ilişkin analiz ve tespitlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçelendirerek açıklayınız.

[26] Söz konusu madde kapsamında fiziksel ortak yerleşimin dışında diğer ortak yerleşim türleri olan sanal ortak yerleşim, birlikte ortak yerleşim ve uzaktan ortak yerleşime ilişkin tanımlara da yer verilmektedir.

8 SONUÇ

Mobil çağrı sonlandırma pazarına ilişkin olarak yapılan analiz ve değerlendirmeler neticesinde, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, Pazar Analizi Yönetmeliği ve ilgili diğer elektronik haberleşme mevzuatı çerçevesinde;

- SMS/MMS sonlandırma hizmetinin ilgili pazar analizi kapsamından çıkartılarak deregüle edilmesi gerektiği,
- Mobil şebeke işletmecileri olan Avea İletişim Hizmetleri AŞ, Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ ve Vodafone Telekomünikasyon AŞ ile bildirim veya kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilerek uydu haberleşme hizmeti sunan GMPCS işletmecilerinin ve kendi abonelerine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmetini sunabilen SMŞH işletmecilerinin ses ve görüntülü arama hizmetlerinden oluşan mobil çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olduğu değerlendirilmektedir.
- Bu çerçevede Avea İletişim Hizmetleri AŞ, Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ ve Vodafone Telekomünikasyon AŞ'nin;
    - Arabağlantı sağlama yükümlülüğüne;
    - Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne;
        - Mobil çağrı sonlandırma pazarında yeni sunulacak ürünlere/hizmetlere ilişkin teknik bilgilerin, hizmet sunumuna ilişkin koşul ve şartların ve hâlihazırda sunulan hizmetlere ilişkin yapılacak teknik değişikliklerin aksi Kurum tarafından belirtilmediği sürece; yürürlüğe girmeden en az 2 ay öncesinde,
        - Mobil çağrı sonlandırma pazarında mevcut durumda sunulan toptan ürün/hizmetlere ilişkin yapılacak tarife değişikliklerinin veya kampanyaların aksi Kurum tarafından belirtilmediği sürece; yürürlüğe girmeden en az 1 ay öncesinde

      kamuoyuna duyurulmasına,
        - Hizmet seviyesi taahhütlerine ilişkin işletmeci bazında gerçekleşme değerlerini içeren temel performans göstergelerinin, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar Kuruma gönderilmesine,
    - Şeffaflık yükümlülüğüne,
    - Referans arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama yükümlülüğüne;

- Kurumumuz tarafından onaylanacak hizmet seviyesi taahhütleri ile bu taahhütlerin yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak cezai şart ve yaptırımlara referans arabağlantı teklifinde yer verilmesi

➢ Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme) yükümlülüğüne,

➢ Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğüne,

➢ Ortak yerleşim yükümlülüğüne

tabi olmaları;

- Mobil şebeke işletmecileri dışında mobil elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren ve yukarıda yer verilen bildirim veya kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilen diğer mobil işletmecilerin ise;

➢ Arabağlantı sağlama yükümlülüğüne,

➢ Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne ve

➢ Şeffaflık yükümlülüğüne

tabi olmaları gerekmektedir.

EK: SORU FORMU

Gönderilecek cevaplarda tarafların gizli kalmasını istedikleri ticari sır niteliğindeki kısımların belirtilmesinde fayda görülmektedir. Yapılan değerlendirmelerle ilgili olarak her türlü yorum ve öneriye açık olunmakla birlikte, pazar analizi çalışmalarında geri dönüşlerden azami şekilde istifade edilebilmesi için her bir yorumun veya önerinin dokümanda yer alan ilgili soru numarası referans gösterilerek yazılması gerekmektedir. Ayrıca, görüş ve önerilerin gerekçeli bir şekilde sunulması büyük önem arz etmekte olup, gerekçesiz olarak sunulan görüş veya önerilerin dikkate alınmaması söz konusu olabilecektir.

Soru 1

Mobil çağrı sonlandırma hizmetine ilişkin yapılmış olan tanıma ve hizmetin temel özelliklerine ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

Soru 2

Toptan seviyede talep yönlü ikamenin olmadığı görüşüne katılıyor musunuz? Değerlendirmenizi gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 3

Perakende seviyede alternatif olabilecek yöntemlerin kullanımının genel olarak ilgili pazarda sınırlı düzeyde bir rekabetçi baskı unsuru oluşturduğu görüşüne katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleri ile ifade ediniz.

Soru 4

Kısa ve orta vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde mobil çağrı sonlandırma pazarında toptan seviyede arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı yönündeki değerlendirmeye katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 5

Mobil çağrı sonlandırma hizmeti için ilgili coğrafi pazarın ülke genelinin tamamı olduğu görüşüne katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeleriyle yazınız.

Soru 6

Mobil çağrı sonlandırma hizmetlerine ilişkin yapılan üçlü kriter testine yönelik değerlendirmelere katılıyor katılıyor musunuz? Görüşlerinizi detaylı bir şekilde açıklayınız.

Soru 7

EPG'nin değerlendirilmesine ilişkin kriterlerin seçimi ve bu kriterlere verilen önem hususunda aynı düşüncede misiniz? Görüşlerinizi detaylı bir şekilde açıklayınız.

Soru 8

Her bir mobil işletmecinin kendi şebekesinde sonlandırdığı çağrılarla ilgili olarak %100 pazar payına sahip olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli bir şekilde açıklayınız.

Soru 9

Mobil çağrı sonlandırma pazarında kısa ve orta vadede potansiyel rekabetin oluşmayacağı fikrine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

Soru 10

Mobil şebeke işletmecilerinin sahip oldukları altyapıların tekrarlanmasının kısa vadede mümkün olmadığı değerlendirmesine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

Soru 11

Dengeleyici alıcı gücünün, mobil çağrı sonlandırma pazarında rekabetçi seviyede çağrı sonlandırma hizmetlerinin sunumuna yeterince etkisi olmadığı fikrine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

Soru 12

Mobil şebeke işletmecileri ile uydu haberleşme hizmeti sunan GMPCS işletmecilerinin ve kendi abonelerine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmeti sunabilen SMŞH işletmecilerinin herbirinin tek başına mobil çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

Soru 13

Mobil çağrı sonlandırma pazarında etkin rekabetin sağlanması amacıyla belirtilen yükümlülüklere ilişkin analiz ve tespitlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçelendirerek açıklayınız.

İletişim Bilgileri

Adres : Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, İncek Mahallesi, Boztepe Sokak, No:125, 06830 Gölbaşı/Ankara

Tel : 0 312 294 72 77

Faks : 0 312 294 71 65

E- posta : nbengu.karabacak@btk.gov.tr, adeniz.cayci@btk.gov.tr /