



PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI (4. Tur)

MOBİL ŞEBEKELERE ERİŞİM VE ÇAĞRI BAŞLATMA PAZARI

Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Nisan 2017, ANKARA

Ref: 2017.T.EU2003M15.2



İÇİNDEKİLER

1	GİRİŞ.....	1
2	RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMETLER	4
3	İLGİLİ PAZAR TANIMI.....	7
3.1	Metodoloji	7
3.2	Pazarda Hizmet Sunan ve Hizmet Talep Eden İşletmeciler	8
3.3	Pazar Tanımı.....	10
3.3.1	İlgili Ürün/Hizmet Pazarı	10
3.3.1.1	2G, 3G ve 4.5G hizmetler	11
3.3.1.2	Ses ve görüntülü arama hizmetleri	13
3.3.1.3	Mobil şebekelere erişim ve arama hizmetleri	13
3.3.1.4	SMS/MMS ve USSD hizmetleri	15
3.3.1.5	İnternet erişim hizmetleri	17
3.3.1.6	Ön ödemeli ve faturalı hizmetler.....	20
3.3.1.7	Bireysel ve kurumsal abonelikler	22
3.3.1.8	Mobil şebeke işletmecileri tarafından sunulan diğer mobil hizmetler ...	24
3.3.1.9	İnternet tabanlı hizmetler (Over The Top Services, OTT).....	25
3.4	Toptan Pazarın Tanımlanması	28
3.4.1	Aynı Şebeke Üzerinden Toptan Seviyede Sunulabilen Ürün/Hizmetler.....	28
3.4.2	Farklı Şebekelerden Sunulan Toptan Ürün/Hizmetler	30
3.4.3	İşletmecinin Kendi Kullanımına Yönelik (Self-Supply) Hizmetler	32
3.5	İlgili Coğrafi Pazar	34
4	İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ.....	36
4.1	Birinci Kriter	37
4.2	İkinci Kriter	42
4.2.1	Pazara İlişkin Değerlendirmeler	43
4.2.1.1	Pazar payları	43
4.2.1.2	Uluslararası fiyat karşılaştırması	47
4.2.1.3	Kullanıcı başına ortalama gelir (ARPU)	49
4.2.1.4	Kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü	51
4.2.1.5	Ölçek ve kapsam ekonomileri	52

4.2.1.6	Finansal kaynaklara erişim.....	55
4.2.1.7	Dikey bütünleşme.....	55
4.2.1.8	Gelişmiş dağıtım ve satış ağları	55
4.2.1.9	Genişleme önündeki engeller	56
4.2.1.10	Potansiyel rekabet ve yenilikçi hizmetler.....	57
4.2.2	İşletmeci Davranışı (Arz Yönlü Değerlendirmeler)	58
4.2.2.1	Ürünlerin paket halinde sunulması.....	58
4.2.3	Talep Yönlü Koşullar	58
4.2.3.1	Dengeleyici alıcı gücü.....	59
4.2.3.2	Tüketici tercihleri ve işletmeci değiştirme maliyetleri.....	59
4.3	Üçüncü Kriter	64
4.4	İlgili Pazarda Düzenleme Gereksinimine İlişkin Özet Sonuçlar	65
5	SONUÇ.....	77

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Dönemler İtibariyle 2G, 3G-4.5G ve Mobil Genişbant Abone Sayıları	18
Şekil 2: Dönemler İtibariyle Mobil İnternet Kullanım Miktarları (Tbyte).....	19
Şekil 3: Ön Ödemeli ve Faturalı Mobil Abone Oranları (%)	20
Şekil 4: Ön Ödemeli Mobil Abonelerin İşletmeci Bazında Dağılımı	21
Şekil 5: Faturalı Mobil Abonelerin İşletmeci Bazında Dağılımı.....	21
Şekil 6: Bireysel ve Kurumsal Mobil Abonelik Oranları (%).....	23
Şekil 7: Potansiyel Pazar Yapısı.....	33
Şekil 8: Yıllık Mobil Yatırım (Milyon TL).....	40
Şekil 9: Mobil İşletmecilerin Abone Sayısına Göre Pazar Paylarının Gelişimi.....	43
Şekil 10: Mobil İşletmecilerin Trafığe Göre Pazar Paylarının Gelişimi (%)	44
Şekil 11: Mobil İşletmecilerin Net Satış Gelirlerine Göre Pazar Paylarının Gelişimi (%) .	44
Şekil 12: İşletmecilerin Abone Sayısına/Gelire Göre Pazar Payları Karşılaştırması (%) ...	46
Şekil 13: HHI Endeksi.....	47
Şekil 14: Uluslararası Fiyat Karşılaştırması (2014 yılı fiyatları)	48
Şekil 15: Ortalama ARPU	49
Şekil 16: İşletmeciler Bazında ARPU Değerleri (TL).....	49
Şekil 17: İşletmecilerin ARPU Değerleri (TL).....	50
Şekil 18: İşletmeci Bazında Faturalı ve Ön Ödemeli ARPU Rakamları (TL)	51
Şekil 19: Toplam Trafik Verileri (Milyar Dk.).....	53
Şekil 20: Mobil Hat Aboneleri Sayısı ve Kullanım Yaygınlığı	57
Şekil 21: Numara Taşınabilirliği	60
Şekil 22: Numara Taşınabilirliği Kapsamında Net Gelen Abone Sayıları.....	61
Şekil 23: Abone Kayıp Oranları (%)	61
Şekil 24: Toplam Mobil Trafığın Yönlere Göre Dağılımı	63

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Mobil İşletmecilere İlişkin Frekans Dağılımı	52
---	----

1 GİRİŞ

Türkiye elektronik haberleşme sektöründe etkin rekabetin tesisi ve korunması amacıyla ilgili pazarlara¹ yönelik pazar analizlerinin yapılması ve bu pazarlardaki etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmecilerin belirlenerek gerektiği durumlarda bir takım öncül yükümlülöklere tabi kılınması mevzuatın bir gereğidir.

İşbu Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı öncelikle, kendisine ait bir şebekesi bulunmadan mobil şebeke işletmecilerinin altyapıları üzerinden mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak isteyen Sanal Mobil Şebeke Hizmeti (SMŞH) işletmecilerini yakından ilgilendirmektedir. Anılan işletmecilerin EPG sahibi mobil şebeke işletmecilerinin şebeke bileşenleri üzerinden hizmet sunabilmelerine olanak tanınması söz konusu pazarın düzenlenme gereksinimlerinin arasında yer almaktadır. Söz konusu pazar Avrupa Birliği (AB) Komisyonu’nun 2003 yılında yayımladığı ve üye ölkelerce öncül olarak düzenlenmesi gereken ilgili pazarlara ilişkin listede bulunurken; 2007 yılında yayımlanan Tavsiye Kararında yer almamaktadır. Dolayısıyla AB genelinde düzenlemeye tabi tutulan pazarlar arasında artık görölmemektedir.

Ölkemizde ise Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı, 2005 yılında Kurumumuz tarafından yapılmaya başlanan birinci tur pazar analizlerinden günümüze Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ (Turkcell)’nin tek başına EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlendiğı ve yükümlölöklere tabi kılındığı bir pazarı ifade etmektedir. Yani bu pazar AB ölkelerinin genelinin aksine ölkemizde düzenlenmekte olan; bununla birlikte, fiili durumda EPG sahibi işletmecinin hiçbir SMŞH işletmecisine mobil erişim ve çağrı başlatma hizmeti sunmadığı bir pazardır. Diğer taraftan ilgili pazarın SMŞH işletmeciliğı dışında farklı iş modelleriyle kurgulandığı; başka bir ifadeyle pazarda çeşitli süpermarket-akaryakıt dağıtım zinciri şirketleri, spor kulüpleri ve PTT gibi kuruluşlarla mobil şebeke işletmecileri arasında yapılan anlaşmalar çerçevesinde alternatif iş modelleriyle hizmet sunulduğu da görölmektedir.

¹ Rapor kapsamında geçen “pazar” ve “piyasa” kavramları aynı anlamda kullanılmaktadır.

Kurumumuz tarafından Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı'na ilişkin gerçekleştirilen bir önceki pazar analizi neticesinde alınan 18/02/2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/105 sayılı Kurul Kararı ile Turkcell işbu pazarda EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş olup;

- Erişim ve arabağlantı sağlama,
- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim teklifleri hazırlama ve yayımlama,
- Tarife kontrolüne tabi olma,
- Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi ile
- Ortak yerleşim

yükümlülüklerine tabi kılınmıştır.

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.

Dördüncü tur pazar analizi kapsamında Kurumumuz tarafından hazırlanan 2016.T.EU2003M15.1 Referans Numaralı Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazar Analizi Dokümanı (Kamuoyu Görüşünün Alınmasına İlişkin Doküman) 21/12/2016 tarih ve 2016/İK-SRD/503 sayılı Kurul Kararı ile kamuoyu görüşünün alınmasını teminen Kurum internet sayfasında 1 (bir) ay süre ile yayımlanmış olup, bu zaman zarfında söz konusu dokümana ilişkin olarak Rekabet Kurumu, Turkcell, Vodafone Telekomünikasyon AŞ (Vodafone), Avea İletişim Hizmetleri AŞ (Avea), Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği (TELKODER), Millenicom Telekomünikasyon Hizmetleri AŞ (Millenicom) ve Balcıoğlu Selçuk Akman Keki Avukatlık Ortaklığı (BASEAK) tarafından görüşler gelmiştir. Söz konusu görüşler ile anılan görüşlere ilişkin Kurumumuz değerlendirmelerinin yer aldığı işbu 2017.T.EU2003M15.2 Referans Numaralı Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazar Analizi (Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman) hazırlanmıştır. Bu dokümanın ilerleyen bölümlerinde sırasıyla aşağıdaki konulara değinilmektedir:

- 2'nci Bölümde; "Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Hizmeti"nin kapsamı hakkında açıklamalara,
- 3'üncü Bölümde; ilgili ürün pazarı ile coğrafi pazar boyutlarını kapsayacak şekilde ilgili pazar tanımına,
- 4'üncü Bölümde; ilgili pazarda düzenleme gereksinimine ilişkin değerlendirmelere,
- 5'inci Bölümde ise; sonuç ve değerlendirmelere

yer verilmektedir.

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMETLER

Perakende düzeyde mobil haberleşme hizmetinin sunulabilmesi için gerekli olan temel hizmetler arasında mobil çağrı sonlandırma hizmetinin yanı sıra mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetleri yer almaktadır. Mobil çağrı başlatma, kısaca mobil haberleşmenin bir mobil platformdan başlatılması sürecini ifade etmektedir. Kullanıcı tarafından aranmak istenen telefon numarasının tuşlanarak “ara/gönder” düğmesine basılması ile birlikte mobil şebekeye erişim sinyallerinin mobil cihaz tarafından iletilmesi vasıtasıyla mobil şebekede çağrı başlatma tesis edilmeye başlanmış olmaktadır.

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin mobil şebeke işletmecileri tarafından perakende düzeyde hizmet alan abone ya da kullanıcılardan ziyade kendi perakende birimlerine (self-supply) ve alternatif işletmecilere sunulması, söz konusu hizmetlerin toptan düzeydeki hizmetler olarak değerlendirilmelerini gerektirmektedir. Bu nedenle perakende pazarda ayrıca sağlanan bir hizmet olmayan mobil çağrı başlatma hizmeti, son kullanıcılar açısından mobil şebekelerden arama hizmetinin temel bir girdisi niteliğindedir. Başka bir ifadeyle, işletmeciler son kullanıcılara hizmet sunmak için toptan seviyede erişim ve çağrı başlatma hizmeti almak suretiyle perakende seviyedeki abonelerine arama hizmeti sunmaktadırlar. Bu nedenle mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarı perakende seviyedeki mobil haberleşme pazarının bir üst pazarı niteliğindedir.

Bu kapsamda mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin sunulabilmesi için işletmecinin ya kendi şebekesinin olması ya da mevcut diğer bir mobil işletmecinin şebekesi aracılığıyla çağrısını başlatması gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu hizmetler genellikle pazara yeni girecek ve/veya erişim şebekesine sahip olmayan işletmeciler tarafından talep edilmektedir. Örneğin, ileriki bölümlerde ayrıntılarına yer verileceği üzere mobil haberleşme hizmetleri pazarında hizmet sunmak amacıyla yetkilendirilen ancak kendisine ait bir şebekesi olmayan herhangi bir işletmeci için mobil şebeke işletmecisinin şebeke bileşenlerine erişim sağlayabilmesi, söz konusu çağrının başlatılması kadar gereklidir.

Kısaca pazara yeni giren işletmeciler, mobil şebeke işletmecilerinden her iki hizmeti de bir arada talep etmektedirler. Dolayısıyla işbu pazar analizi dokümanın konusunu mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetleri oluşturmaktadır.

Soru 1

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin kapsamı ve bu hizmetlerin birlikte ele alınmasına ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

Gelen Görüşler:

Rekabet Kurumu, Vodafone ve Turkcell, Kurumumuz değerlendirmelerine katıldığını ifade etmektedir.

Millenicom ve TELKODER tarafından ise, pazarın üç GSM şebeke işletmecisinden oluştuğu varsayımıyla analizlerin yürütüldüğü, mevcut durumda 2009 yılından itibaren gerçekleştirilen yetkilendirmeler neticesinde toplam 63 adet SMŞH işletmecisinin bulunduğu, her ne kadar bu işletmecilerin fiili olarak hizmete başlayamamaları söz konusu olsa da, SMŞH'nin ilerleyen dönemlerde sunulmaya başlanacağı prensibi ile hareket edilmesi gerektiğinin değerlendirildiği ifade edilerek, sadece üç GSM işletmecisinin faaliyet gösterdiği bir pazar tanımı için Kurumumuz görüş ve tespitlerine katıldıkları; ancak, pazarda faaliyet göstermesi beklenen SMŞH işletmecilerinin de dahil edildiği ve çoklu pazar oyuncularının bulunduğu bir pazar tanımı için soru 7 kapsamındaki değerlendirmelerinin dikkate alınması ve bu kapsamda bir analiz yürütülmesi gerektiği belirtilmektedir.

Kurumumuz Değerlendirmeleri:

Sadece işbu soru kapsamında değil, pazar analizi dokümanın ilgili bölümlerinde de (örn. pazar tanımında ve ilgili başlıklar altında) Millenicom ve TELKODER tarafından ifade edilen görüş ve değerlendirmelerin aksine SMŞH işletmecileri ve söz konusu işletmecilerin hizmet sunmaya başlaması durumunda kullanıcıları tarafından talep edilmesi muhtemel mobil hizmetlere ve söz konusu hizmetlerle ilişkilendirilebilecek değerlendirmelere yer verilmektedir. Özellikle bu soru kapsamında mobil şebekelere 'erişim' ve 'çağrı başlatma'

hizmetlerinin genellikle pazara yeni girecek ve/veya erişim şebekesine sahip olmayan işletmeciler (SMŞH işletmecileri) tarafından talep edildiği de ifade edilerek; işbu pazar analizi dokümanın konusunu mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin oluşturduğundan bahsedilmektedir. Ayrıca, işbu dokümanın ilgili bölümlerinde de, mevcut durumun gerektirdiği ölçüde SMŞH işletmecileri göz önünde bulundurularak değerlendirmeler yapılmıştır. Dolayısıyla Millenicom ve TELKODER tarafından iletilen hususların yapılan değerlendirmeler çerçevesinde karşılandığı düşünülmektedir. Bu sebeple devam eden sorularda tekrarlanan Millenicom ve TELKODER'in aynı görüşlerine ilişkin Kurumumuz değerlendirmelerine burada yer verildiğinden ilgili sorular kapsamında tekrarlamaya gerek görülmemektedir.

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI

3.1 Metodoloji

İlgili pazarın tanımlanması, rekabetçi kısıtların sistematik biçimde ifade edilmesi ve pazar analizi sürecinde yer alan sonraki aşamalara temel teşkil etmesi açısından önem taşımaktadır. 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (EHK)’nın 3’üncü maddesinde ve 27 Kasım 2012 tarihli ve 28480 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 tanımlanmaktadır. Bu itibarla ilgili pazarın, hem coğrafi boyut (ilgili coğrafi pazar) hem de söz konusu pazarın konusunu teşkil edebilecek ürün/hizmetlerin ikame edilebilirliği (ilgili ürün pazarı) temelinde tanımlanması gerekmektedir.

İkame edilebilirlik, üreticilere veya tüketicilere göre ürünlerin birbirlerinin yerine geçebilmelerinin ölçütüdür. Bu kapsamda, ilgili pazarın tanımlanmasında öncelikle talep ve arz yönlü ikame olanakları incelenmektedir. Bilindiği gibi talep yönlü ikame, kullanıcıların diğer ikame ürünlere yönelmesi ile oluşmaktadır. Benzer bir yöntem coğrafi sınırların belirlenmesinde de kullanılmaktadır. Pazar sınırları kullanıcıların yakın ikame ürünlere ulaşabileceği coğrafi alanları içerecek şekilde genişletilmektedir.

Arz yönlü ikamede ise ilgili ürünü veya bu ürüne ikame edilebilecek bir başka ürünü üreten ya da üretim olanaklarını kolaylıkla bu ürünleri üretmede kullanabilen işletmecilerin bulunup bulunmadığı değerlendirilmektedir. Diğer bir deyişle, ele alınan ürün ya da hizmetler ile ilgili olarak mevcut veya potansiyel işletmecilerin üretim yapılarını kısa dönemde söz konusu hizmetleri üretecek şekilde değiştirip değiştiremeyeceği veya bu işletmecilerin büyük ek maliyetler altında kalmadan söz konusu ürün ve hizmetleri sunup sunamayacağı incelenmektedir.

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”² uygulamasına karşın, kârlılığını engelleyecek derecede satışları düşmeyen ürün veya hizmetin, ikame ürün veya hizmet niteliği taşıması dolayısıyla ayrı bir pazar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Varsayımsal tekel testi diğer tüm iktisadi varsayımlar gibi oldukça idealize edilmiş koşulları sembolize etmektedir. Ancak yine sonuçları itibarıyla incelemeye konu olan ilişkilerin hangi temelde işlediğini göstermesi açısından iyi bir ölçüt olarak değerlendirilebilir.

Bu yaklaşım çerçevesinde, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerine ilişkin pazar tanımlaması ile pazarda erişim ve çağrı başlatma hizmeti sunan ve söz konusu hizmeti talep eden işletmeciler ile ilgili tespit ve değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

3.2 Pazarda Hizmet Sunan ve Hizmet Talep Eden İşletmeciler

Mobil haberleşme hizmetinin sunulabilmesi için gerekli olan temel hizmetlerden biri olan mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetleri, İmtiyaz Sözleşmeleri çerçevesinde son kullanıcıya radyo erişim imkânına sahip olan mobil şebeke işletmecileri tarafından sunulmaktadır. Söz konusu işletmeciler ülkemizde, GSM/IMT-2000/UMTS/LTE işletmecisi olarak faaliyet gösteren

- Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. (Avea),
- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turkcell) ve
- Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (Vodafone)’dur.

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmeti, hâlihazırda yukarıda anılan mobil şebeke işletmecileri tarafından toptan seviyede kendi perakende kullanımlarına yönelik olarak sunulmakla birlikte, 28/05/2009 tarihli ve 27241 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği (EHSİYY) uyarınca yetkilendirilmeleri mümkün hale gelen SMŞH

² 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.

işletmecileri tarafından da söz konusu hizmetler talep edilebilir hale gelmiştir. EHSİYY'ye dayanılarak hazırlanan 'Elektronik Haberleşme Hizmet, Şebeke ve Altyapılarının Tanım, Kapsam ve Süreleri' dokümanında SMŞH'nin tanımı, *"işletmeci tarafından, adına tahsis edilmiş frekans bandı olmaksızın, mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere Kurum ile imtiyaz sözleşmesi imzalayan işletmecilerin altyapıları üzerinden, ağırlayan işletmecinin Kurumca verilen yetkilendirmesi kapsamında, kendi markası ile abonelerine mobil elektronik haberleşme hizmetlerinin sunulmasını kapsar"* şeklinde yapılmıştır. Başka bir ifadeyle, söz konusu işletmeciler baz istasyonu kurulması ve işletilmesi dahil olmak üzere frekans bandına sahip olma hakkı olmaksızın mevcut mobil şebeke işletmecilerinin sunduğu hizmetleri abonelerine sunabilmektedirler.

Mobil pazarda fiziksel altyapı kurulmasına ve işletilmesine dayalı altyapı işletmeciliğinin yanı sıra, mevcut rekabet seviyesini artırmak, kullanıcıların kişiselleştirilmiş ve zengin içerikli hizmetlerden azami ölçüde faydalanmalarının önünü açmak ve dolayısıyla pazarda sunulan hizmetlerde, hizmet sunan oyuncu sayısında ve tüketici tercihlerinde çeşitliliğin sağlanmasını teminen ülkemizde bildirim ve kullanım hakkı kapsamında SMŞH işletmecileri yetkilendirilmektedir. Ülkemizde mevcut durumda 43 adet bildirim³ kapsamında, 31 adet ise bildirim ile birlikte sayısı sınırlı olmayan kullanım hakkı⁴ kapsamında yetkilendirilmiş olan toplamda 74 adet SMŞH işletmeciliği yetkilendirmesi bulunmaktadır. Diğer taraftan pazarda çeşitli süpermarket-akaryakıt dağıtım zinciri şirketleri, spor kulüpleri ve PTT gibi kuruluşlar ile imzalanan anlaşmalar çerçevesinde alternatif iş modeliyle hizmet sunulduğu da görülmektedir. Dolayısıyla ülkemizde toptan düzeyde sunulan mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetleri, mobil şebeke işletmecileri tarafından kendi perakende birimlerine sağlanmakla birlikte, tekrar etmek gerekirse, alternatif olarak bazı girişimcilerin (PTT, spor kulübü, süpermarket, akaryakıt şirketleri vs) gelir paylaşımı usulü ile bir mobil şebeke işletmecisi ile yürüttükleri uygulamalar pazarda bilinirlik kazanmıştır.

³ İşletmecilerin sunmak istedikleri elektronik haberleşme hizmeti için numara ve frekans gibi kaynak tahsisine ihtiyaç duymamaları durumunda ilgili mevzuata uygun olarak Kurum tarafından bildirim hakkı verilmesi kaydıyla yetkilendirme yapılmaktadır.

⁴ Kullanım hakkı verilmesi yoluyla yapılan yetkilendirmeler kapsamında elektronik haberleşme hizmeti sunmak isteyen işletmecilere Kurum tarafından numara ve frekans gibi kıt kaynak tahsisi yapılmaktadır.

Ülke örneklerine bakıldığında, SMŞH işletmecilerinin değişik seviyelerde altyapı yatırımı ile hizmet verebildiği görülmektedir. Bu itibarla, anılan işletmeciler hiçbir şebeke bileşenine sahip olmaksızın hizmet sunmayı tercih edebilecekleri gibi telsiz erişim şebekesi haricindeki tüm şebeke birimlerini kurarak da hizmet sunabileceklerdir. Söz konusu iki model arasında kalan farklı iş modelleri de işletmeciler tarafından kurgulanabilmektedir. Dolayısıyla, uluslararası literatürde kabul görmüş tek bir SMŞH tanımı bulunmamakta, mevcut şartlar ve mevzuat çerçevesinde ülkeler kendilerine özgü tanımlar oluşturabilmektedirler. Bu çerçevede, alternatif işletmeciler tarafından kurgulanan iş modellerine bağlı olarak farklı tipteki SMŞH işletmecileri tarafından talep edilecek erişim ve çağrı başlatma hizmetinin kapsam ve seviyesi, ağırlayan mobil şebeke işletmecisi ile yapılan anlaşma çerçevesinde değişebilmektedir.

3.3 Pazar Tanımı

3.3.1 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 ikame edilebilir ürün/hizmetleri ifade etmektedir. Bu itibarla, tüketiciler/işletmeciler tarafından değiştirilebilir ya da ikame edilebilir olarak değerlendirilen tüm ürün ve hizmetlerin ilgili ürün pazarı tanımının içinde olduğu kabul görmektedir. 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.

İlgili 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.

Toptan pazarlardaki rekabet durumu, ilgili perakende pazarlardaki ürün ve/veya hizmetler üzerindeki rekabetçi baskıdan etkilenmektedir. Ülkemizde mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında hâlihazırda mobil işletmecilerin iç hizmet sunumu (self-supply) kapsamında kendi perakende birimlerine sunmakta oldukları ‘dahili (internal)’ hizmetler dışında herhangi başka bir işletmeciye toptan seviyede hizmet sunumunun söz konusu olmaması nedeniyle bu pazarın tanımının ilgili perakende mobil haberleşme hizmetleri pazarında sunulan ürün veya hizmetlerin tanımlarından kaynaklanabileceği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla mobil şebekelere toptan erişim ve çağrı başlatma pazarında yer alan ilgili ürün/hizmetlerin belirlenmesinde, daha farklı bir ifadeyle söz konusu pazarın çerçevesinin çizilmesinde, perakende mobil haberleşme hizmetleri pazarına hangi perakende ürün ve hizmetlerin dahil olacağının belirlenmesi oldukça önemlidir. Bu nedenle, ilgili ürün/hizmet pazarının tanımlanması sürecinde mobil şebekeler üzerinden son kullanıcılara sunulmakta olan ve/veya bir alternatif işletmecinin perakende pazara girmesi halinde son kullanıcı tarafından talep edilmesi muhtemel olan aşağıda yer alan ürün ve/veya hizmetlerin aynı pazar kapsamında değerlendirilebilir değerlendirilemeyeceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

3.3.1.1 2G, 3G ve 4.5G hizmetler

Abonelerin mobil şebeke erişimine dahil olabilmeleri için, tahsis edilen şebeke içinde kimlik doğrulama ve tanımlamaya yönelik abone kimlik modülü ile donatılmış (SIM) bir mobil telefon cihazı gerekmektedir. Şebekenin kapsama alanı içinde mobil cihaz, şebeke

sistemine giriş yaptığında çağrı başlatma, metin iletimi ve diğer çeşitli türlerde veri transmisyonu sağlar.

Her işletmecinin hücresel şebekesi, düzenli aralıklarla radyo dalgaları ile hedeflenen alanı kapsayacak şekilde kurulan ayrı ayrı baz istasyonlarından oluşan bir altyapıya dayanmaktadır. Baz istasyonları, diğer mobil ve sabit işletmecilerin şebekelerine sırayla bağlanan işletmecinin fiziksel çekirdek (core) şebekesi ile irtibatlıdır. Çekirdek şebekeler ve linkler, ya geleneksel telefon şebeke (PSTN) altyapısı ya da fiber optik kablolarla ya da her ikisiyle devre-anahtarlamalı ve paket anahtarlamalı bağlantılara dayanmaktadır.

Mobil şebekelere erişim, alternatif olarak yayılması çok çeşitli nedenlerle sınırlı da olsa uydu teknolojileri kullanılarak da sağlanabilir. Ancak uydu sistemlerinin kullanımı, maliyetinin yüksek olması, veri aktarım kapasitesinin sınırlı olması, şebekeye özgü özel cihazların kullanılmasını gerektirmesi ve benzeri nedenlerden dolayı oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla, bu pazar analizi herhangi bir uydu teknolojisini içermeyecektir.

Hâlihazırda mobil şebeke işletmecileri ülkemizde mobil elektronik haberleşme hizmetlerini 2G ve 3G şebekeler ile Kurumumuz tarafından 26 Ağustos 2015 tarihinde gerçekleştirilen 4.5G IMT Hizmet ve Altyapılarına İlişkin Yetkilendirme İhalesi neticesinde 2016 yılının Nisan ayı itibariyle 4.5G hizmetleri üzerinden de sunmaktadır. Bu itibarla, ilgili pazar analizinin öngörülen üç yıllık geçerlilik dönemince pazarda hizmet sunan mobil şebeke işletmecileri 2G ve 3G hizmetlerine ek olarak 4.5G hizmetlerini de sunacak; dolayısıyla 2G, 3G ve 4.5G şebekeleri birlikte işletilecektir. 4.5G şebekeler üzerinden abonelere 3G ve 2G şebekelerin sunduğu hizmetlere nazaran daha yüksek hızlı/görüntülü data transferi sağlayan yeni ve çeşitli hizmetler sunulacak olmakla 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 imkânının incelenmesi esastır.

Bu itibarla, mobil şebekeler üzerinden sunulan temel mobil hizmetler kapsamında, perakende mobil haberleşme pazarında sunulmakta olan erişim, ses, görüntülü arama, SMS (*Short Messaging Service*, Kısa Mesaj Hizmeti), MMS (*Multimedia Messaging Service*, Çokluortam Mesaj Hizmeti), USSD (*Unstructured Supplementary Service Data*, Yapısal Olmayan Yardımcı Hizmet Verisi), internet erişim hizmetleri, ön ödemeli-faturalı hizmetler, bireysel-kurumsal abonelikler ve diğer mobil hizmetler yer almakta olup anılan hizmet kalemlerine ilişkin olarak yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

3.3.1.2 Ses ve görüntülü arama hizmetleri

Alternatif işletmecilerin perakende pazarda faaliyet göstermelerini teminen, toptan bir girdi olan erişim ve çağrı başlatma hizmetinin zorunlu girdi niteliğinde olduğu hizmetlerden görüntülü arama hizmeti, normal ses hizmetine ek olarak sunulan bir hizmet olarak değerlendirilebilmektedir. Hâlihazırda mobil işletmeciler tarafından görüntülü arama için perakende seviyede herhangi bir tarife farklılığına gidilmemektedir. Ayrıca aboneler, söz konusu hizmeti destekleyen mobil cihazlar ile arama tercihlerini değiştirerek görüntülü arama seçeneğinden yararlanabilmektedir. Perakende seviyede ses hizmeti ile arasında talep ikamesi olduğu değerlendirilen görüntülü arama hizmetinin (sesli arama hizmeti ile) arz ikamesinin de olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, görüntülü arama hizmeti ücretinin varsayımsal tekelci bir işletmeci tarafından %5 ila 10 arasında artırılması durumunda, ülkemizde hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinin hepsinin aynı lisanslara sahip olması ve mobil şebeke işletmecileri tarafından mobil hizmetlerin aynı şebeke üzerinden sunulabiliyor olması nedeniyle, her üç işletmeci tarafından ücreti artan görüntülü arama hizmetinin sunumuna devam edilmesi mümkündür.

Bu itibarla, ilgili pazar kapsamında teknolojik tarafsızlık ilkesi gözetilmek suretiyle 2G, 3G ve 4.5G şebekesi ayırımına gidilmeyerek görüntülü arama hizmeti sesli arama hizmeti ile birlikte aynı ilgili pazar içerisinde değerlendirilmektedir.

3.3.1.3 Mobil şebekelere erişim ve arama hizmetleri

Perakende tarafta mobil şebekeye erişim için son kullanıcının SIM kartına sahip olması gerekmektedir. Mobil ses hizmetlerinin ve mobil şebekelerden sunulan diğer hizmetlerin (SMS, MMS ve veri hizmetleri gibi) alınmaya başlanması için temel bir unsur olan SIM kartın kullanımının yanı sıra abone tarafından herhangi bir tarife planına da kayıtlı olunması gerekmektedir. Bu itibarla, abonenin tercih ettiği tarife planına bağlı olarak erişim ve arama ücretleri, sabit paket ücretinin içerisinde ya da kullanıma bağlı olarak ayrı ayrı aboneye yansıtılmaktadır.

Talep yönlü ikame

Abone açısından bakıldığında mobil erişim, gelen herhangi bir çağrının cevaplandırılmak üzere kabul edilmesi ve herhangi bir çağrının başlatılmak üzere mobil şebekelere erişimin sağlanması olarak tanımlanabilmektedir. Dolayısıyla tüketicilerin, ilk olarak şebekeye erişimi sağlanmadan sadece herhangi bir tarife planını seçerek arama yapamamaları, perakende seviyede erişim ve arama hizmetlerinin talep yönlü ikame edilebilirliğinden ziyade tamamlayıcı olarak değerlendirilmelerini gerektirmektedir.

Varsayımsal tekелci bir işletmecinin, örneğin belirli bir ücret karşılığında erişim ve ses, SMS kullanımı gibi hizmetleri içeren mevcut tarife paketi kapsamında, erişim hizmetinin fiyatını %5 ila %10 oranı arasında artırırken, söz konusu paket içindeki diğer hizmetlerin tarifelerinde bir ayarlamaya gitmemesi durumunda paketin tarifesı artacağı için tüketicilerin alternatif işletmecilere geçmeleri söz konusu olabilecektir.

Dolayısıyla, tüketicilerin erişim ve arama hizmetlerini bir hizmet kümesi halinde birlikte talep etmeleri nedeniyle söz konusu varsayımsal fiyat artışı tekel durumunda olan işletmeci için kârlı olmayacaktır. Bu durum, erişim ve diğer mobil arama hizmetleri için aynı fiyatlandırma kısıtlarının olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, mobil hizmetlere erişim ve arama hizmetlerinin aynı ilgili pazar içerisinde yer aldığı değerlendirilmektedir.

Arz yönlü ikame

Mobil haberleşme hizmetleri pazarında erişim ve arama hizmetlerinin aynı şebeke bileşenleri üzerinden sunulması nedeniyle, varsayımsal bir mobil şebeke işletmecisi

tarafından gerçekleştirilen fiyat artışını takiben herhangi bir başka mobil şebeke işletmecisinin söz konusu ürün ya da hizmet sunumuna yönelebilmesi mümkündür.

Bu çerçevede, daha önce de yer verildiği üzere, mobil şebeke işletmecilerinin, mobil şebekeye erişim ve arama hizmetlerini aynı hizmet kümesinin birer unsuru olarak birlikte sunmaları nedeniyle arz yönlü ikame analizinde birbirinden ayrı ve bağımsız düşünülemeyeceği değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla, mobil şebekelere erişim ve arama (ses) hizmetleri aynı fiyatlandırma kısıtlarına tabi olup aynı ilgili pazar içerisinde değerlendirilmektedir.

3.3.1.4 SMS/MMS ve USSD hizmetleri

Talep yönlü ikame

Tüketiciler, mobil şebekeye erişim sağlamalarıyla birlikte, söz konusu hizmetlerin genellikle bir küme/paket halinde birlikte satılmaları nedeniyle hem ses hem de SMS/MMS hizmetlerine erişim sağlamış olmaktadır. Perakende seviyede talep ikamesi açısından ses ve SMS/MMS hizmetleri birlikte değerlendirildiğinde, söz konusu hizmetlerin fonksiyonellik açısından birbirleriyle tam olarak ikame olmalarından ziyade, tamamlayıcı nitelikte oldukları düşünülmektedir. Nitekim SMS hizmetinde haberleşmenin yazarak mümkün olması, ancak arama hizmetinde ses ile haberleşmenin gerçekleştirilebilmesi; ayrıca, SMS hizmetinde bilgi aktarımının harf tuşlayarak daha uzun sürede gerçekleştirilmesi, buna karşın arama hizmetinde bilgi aktarımında iletilmek istenilenin sözcükler ile daha hızlı iletilmesi, her iki hizmeti fonksiyonellik açısından birbirinden farklılaştırmaktadır. Fonksiyonelliğin yanı sıra, ses hizmeti ile SMS hizmetinin 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 gibi durumlarda SMS'in ses hizmetinin tam ikamesi olmadığı görülmektedir.

Bu açıklamalar her ne kadar ses ve SMS hizmetlerinin farklı pazarları teşkil ettikleri kanaatini uyandırır da, en nihayetinde söz konusu hizmetlerin tek bir mobil işletmeciden birlikte (paket olarak) satın alınabiliyor ve aynı mobil hizmetler kümesinin birer unsuru olmaları nedeniyle, ses ve SMS hizmetlerinin birlikte aynı ilgili pazar içerisinde ele alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Söz konusu bakış açısı, AB Komisyonu tarafından da benimsenmektedir.⁵

SMS hizmetine benzer şekilde bir data aktarımının söz konusu olması (örn. depolanarak şebekeler arasında iletilmeleri) gibi benzer özellikler taşıması nedeniyle MMS hizmetinin SMS hizmetiyle yakın ilişkili bir hizmet olduğu; dolayısıyla, birlikte aynı ilgili pazar kapsamında değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

Son dönemlerde mobil telefonların kullanım alanlarının genişlemesiyle birlikte, tüketicilerin günlük hayatta yaygın olarak kullanmaya ihtiyaç duyduğu hizmetler de mobil telefonlar üzerinden sunulan hizmetlerle karşılanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda mobil işletmecilerce sunulan USSD hizmeti ile aile hekimi, araç vergi borcu, ÖSYM sınav sonucu gibi sorgulama hizmetleri ile oyun/eğlence, pazarlama, satış ve temel bankacılık ve fatura ödeme işlemleri gibi farklı hizmetlerden faydalanılabilmektedir. Bu hizmetten son kullanıcıların yararlanabilmesi için herhangi bir internet aboneliğine ya da akıllı telefon sahipliğine gerek olmamaktadır. USSD hizmeti, SMS gibi karakter tabanlı olması (160 byte) ve SMS ile aynı sinyalleşme kanallarını kullanması nedeniyle SMS'e çeşitli yönlerden benzerlik gösterirken; SMS'ten farklı olarak, oturum tabanlı (session-based) olması sebebiyle, SMS'e göre çok daha zengin hizmet geliştirme olanakları sunmaktadır. Dolayısıyla, yapısal olarak SMS'e benzer özellikleri olması ve son kullanıcılar tarafından talep edilen mobil hizmetler kümesinin tamamlayıcı bir unsuru olarak ağırlayan işletmeciden başka bir işletmeciden alınamaması nedeniyle USSD hizmetinin (ve buna

⁵ Commission Staff Working Document, *Explanatory Note on 2007/879/EC Commission Recommendation on Relevant Markets*, (SEC (2007) 1483 Final), p. 42.

benzer diğer hizmetlerin) ses hizmetinin yanı sıra SMS ve MMS hizmeti ile birlikte aynı pazarda yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

Arz yönlü ikame

Belirli bir perakende hizmette yapılan varsayımsal (geçici olmayan küçük ama belirgin) fiyat artışına karşılık; yeterli kapasiteye ve donanımına sahip bir mobil işletmeci tarafından söz konusu perakende hizmetin arzına devam edilebilecektir. Söz konusu perakende 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 perakende hizmetin sunumunun söz konusu olması, arz yönlü ikame olanağının olduğunu göstermektedir.

Bununla birlikte, daha önce de ifade edildiği üzere, mobil işletmecilerin hizmetleri ayrı ayrı değil de bir hizmetler kümesi halinde birlikte sunulabiliyor olmaları, tek tek hizmetler arasındaki arz yönlü ikame olasılığını azaltmaktadır.

Sonuç olarak; arz ve talep yönlü değerlendirmeler neticesinde, perakende seviyede sağlanan erişim, ses, görüntülü arama ve SMS/MMS/USSD hizmetlerinin aynı ilgili pazarda yer aldığı değerlendirilmektedir.

3.3.1.5 İnternet erişim hizmetleri

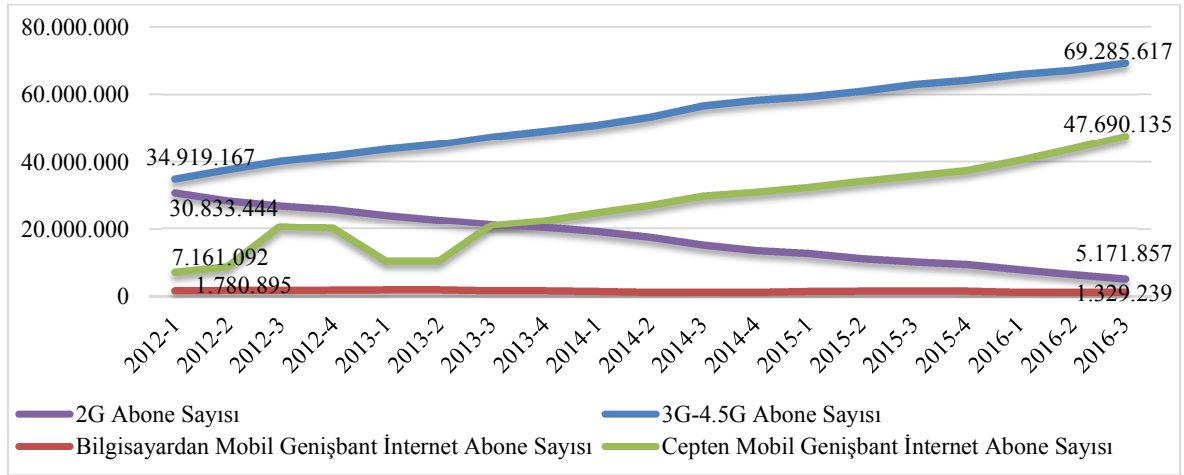
Tüketiciler, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma kapsamında paket halinde sunulan hizmetlerin bir parçası olarak gelişmiş data hizmetlerini ve bu kapsamda, 2N veya daha üstündeki mobil standartlara uyumlu teknolojiler vasıtasıyla internet erişimi hizmetini alabilmektedir. Mobil internet erişimi hizmeti kapsamında, söz konusu hizmete tahsisli veri cihazları (modem, kart veya USB cihazları) ile gerek bilgisayar gerekse de mobil telefonlar vasıtası ile internete erişim anlaşılmaktadır. Ülkemizde son kullanıcıların mobil telefonlar ile gerçekleştirilen internete erişim hizmetinden farklı olarak, mobil işletmecilerden temin edilen veri cihazları ile bilgisayardan sağlanan internet erişim hizmetini, ses aboneliğinin olduğu mobil şebeke işletmecisinden farklı bir işletmeciden alabilmesi mümkündür. Ülkemizde 2016 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla; mobil cepten interneti kullanan abone

sayısı ile mobil bilgisayardan internete erişim sağlayan kullanıcı sayısının oranları sırasıyla %97 ve %3'tür. İnternet erişimini bilgisayardan sağlayan abone sayısındaki düşüklük dikkate alındığında, bilgisayardan ve mobil telefondan internet erişimi ayırımına gidilmeksizin mobil data hizmetlerinin birlikte ele alınabileceği değerlendirilmektedir.

Ülkemizde son dönemlerde 3G ve 4.5G aboneliklerle birlikte mobil internet kullanan abone sayısında artış gerçekleşmiştir. Şöyle ki; 2012 yılının ilk çeyreğinden 2016 yılının üçüncü çeyreğine kadar 3G-4.5G abone sayısı %98 artarken, cepten mobil genişbant internet kullanıcılarının sayısı yaklaşık 7 kat, mobil internet kullanım miktarı da yaklaşık 23 kat artarak 313.447 Tbyte'a yükselmiştir (Şekil 1 ve Şekil 2). 2016 yılının üçüncü çeyreğinde mobil cepten internet ve mobil bilgisayardan internet abone sayısı yaklaşık 49 milyona ulaşmıştır. Kullanıcı başına düşen aylık ortalama mobil internet kullanım miktarı ise aynı dönem içinde 0,53 Gbyte'dan 1,92 Gbyte'a yükselmiştir. Mevcut durumda 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'dır⁶. Mobil işletmecilerin toplam gelirlerinin içinde data gelirlerinin payında da son yıllarda önemli artış yaşanmıştır. Data gelirlerinin payı 2008 yılında %1,3 iken 2015 yılı itibariyle %33,8'e yükselmiştir. 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.

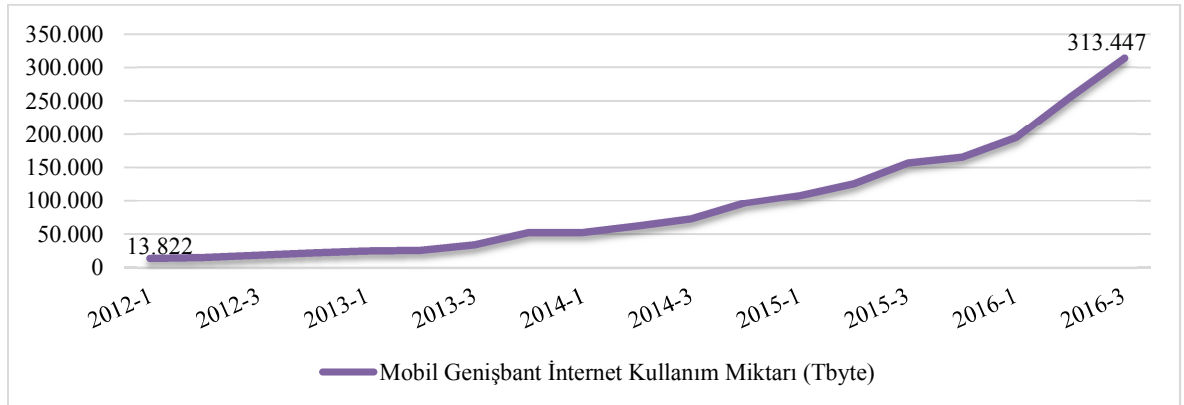
Şekil 1: Dönemler İtibariyle 2G, 3G-4.5G ve Mobil Genişbant Abone Sayıları

⁶ Söz konusu hesaplamaya M2M abone sayısı dahil edilmemiştir.



Kaynak: BTK

Şekil 2: Dönemler İtibariyle Mobil İnternet Kullanım Miktarları (Tbyte)



Kaynak: BTK

Söz konusu veriler, ülkemizde mobil internetin son dönemlerde daha fazla abone tarafından artan oranlarda kullanılmaya başlandığını göstermektedir. Dolayısıyla, her ne kadar ses hizmetinin kullanımına göre sınırlı olsa da, mobil data hizmetlerinin de yukarıda yer verilen diğer mobil hizmetler gibi perakende seviyede sunulan mobil hizmetler kümesinin bir parçası olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, diğer data hizmetleri olarak ifade edilen gerek bilgisayardan gerekse de mobil telefonlardan sağlanan internete erişim hizmetlerinin işbu pazar analizinin konusunu oluşturan hizmetler arasında yer aldığı değerlendirilmektedir.

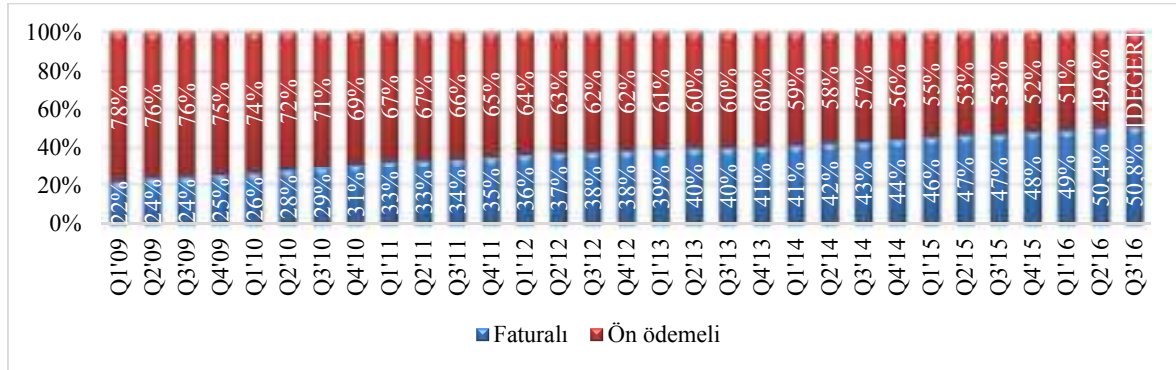
Sonuç olarak, mobil internet erişim hizmetleri erişim, ses, görüntülü arama ve SMS/MMS ve USSD hizmetleri ile birlikte aynı ilgili pazar içerisinde değerlendirilmektedir.

3.3.1.6 Ön ödemeli ve faturalı hizmetler

Perakende mobil hizmetlerden yararlanan son kullanıcılar, kendi tercihlerine göre ya önceden bedelini ödeyerek satın aldıkları mobil hizmetleri kullanmakta ya da söz konusu hizmetlerden yararlandıktan ya da bu hizmetleri kullandıktan sonra, kullanım miktarına göre işletmecinin tahakkuk ettirdiği fatura bedelini ödemektedirler. Bu anlamda mobil abonelikler sırasıyla ön ödemeli ve faturalı aboneliklerden oluşmaktadır. Faturalı aboneliklerin ön ödemeli aboneliklere göre daha sadık ve düzenli gelir getiren aboneler olarak değerlendirilmesi nedeniyle işletmeciler faturalı aboneliklerin sayısının artırılmasına önem ve ağırlık vermektedir.

Şekil 3'te ülkemizdeki ön ödemeli ve faturalı mobil abonelerin 2009 yılından başlayarak 2016 yılı üçüncü çeyreğine kadar oranlarına yer verilmektedir.

Şekil 3: Ön Ödemeli ve Faturalı Mobil Abone Oranları (%)

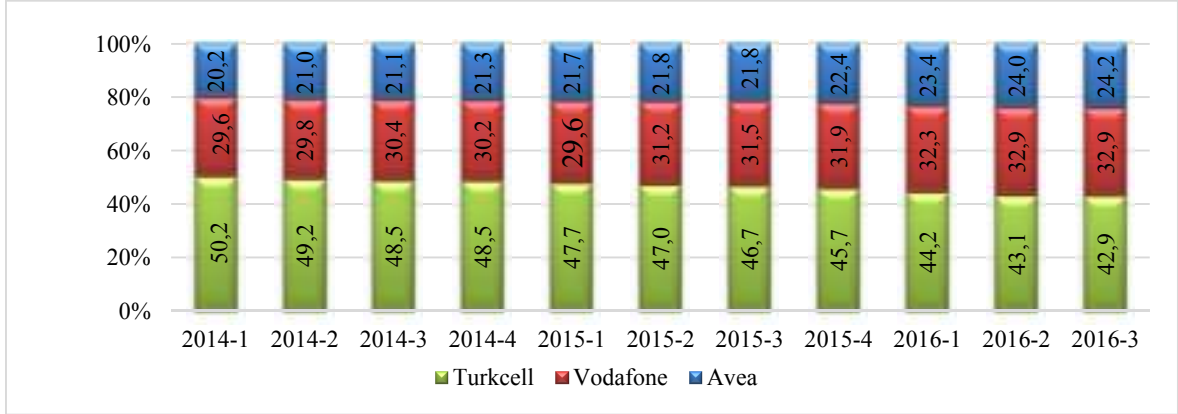


Kaynak: BTK

Şekil 3'ten de görüldüğü üzere, ülkemizde yıllar itibariyle ön ödemeli abone oranında belirgin bir düşüş, faturalı abone oranında ise istikrarlı bir artış yaşanarak, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle her iki abonelik oranı eşitlenmiştir. Son dönemde ise, ön ödemeli ve faturalı abone sayıları, toplam mobil abone sayısının sırasıyla %49,2 ve %50,8'ini oluşturmaktadır.

Şekil 4 ve Şekil 5 ile mobil ön ödemeli ve faturalı abonelerin işletmeci bazında dağılımına yer verilmektedir. 2014 yılı başından bu yana ön ödemeli aboneler içerisinde Turkcell'in payı azalırken, Vodafone ve Avea'nın artmıştır.

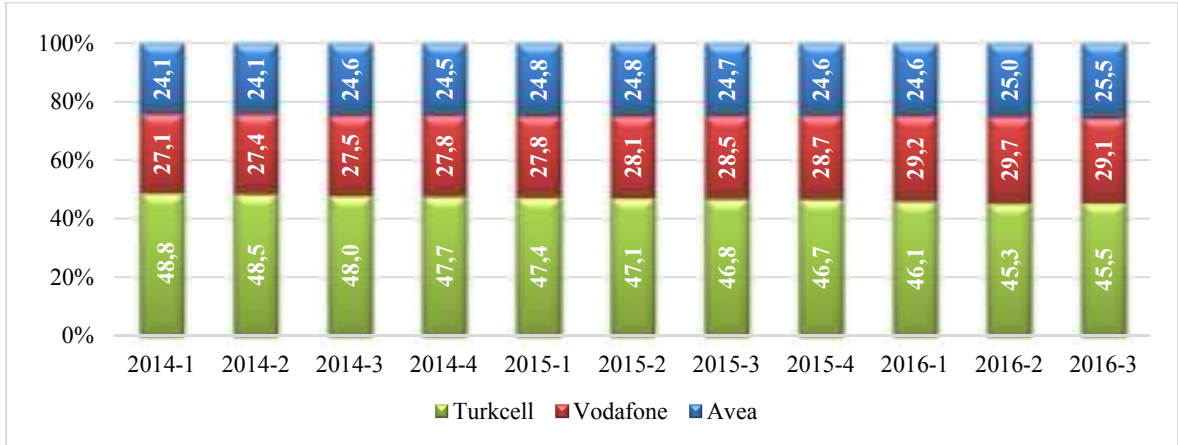
Şekil 4: Ön Ödemeli Mobil Abonelerin İşletmeci Bazında Dağılımı



Kaynak: BTK

Faturalı abonelerin işletmeciler bazında dağılımına bakıldığında da benzer bir sonuçla karşılaşılmaktadır.

Şekil 5: Faturalı Mobil Abonelerin İşletmeci Bazında Dağılımı



Kaynak: BTK

Talep yönlü ikame

Talep yönlü ikame kapsamında, ön ödemeli ve faturalı abonelikler çerçevesinde sunulan hizmetlerin aynı piyasa içinde yer alıp almamasına ilişkin yapılacak değerlendirmede talep açısından kullanıcıların söz konusu abonelikler arasında geçiş yapabilme imkânı göz önünde bulundurulmak durumundadır. Kullanıcılar, abonelikleri kapsamında hizmet aldıkları mobil işletmeciden, talepleri doğrultusunda faturalı ya da ön ödemeli abonelik geçişlerini sağlayabilmekte olup, özellikle ülkemizde 2008 yılının Kasım ayı itibarıyla uygulamaya geçilen mobil numara taşınabilirliği kapsamında da abonelerin işletmeciler arasındaki abonelik geçişleri oldukça kolaylaşmıştır. Bu şekilde abonelerin talepleri üzerine ön ödemeli - faturalı aboneliklerini kendi istekleri doğrultusunda değiştirebilmeleri önünde bir engel bulunmamaktadır.

Arz yönlü ikame

Arz yönlü ikame kapsamında değerlendirildiğinde, kullanıcıların abonelik paket türlerini kolayca değiştirebilme imkânları, hipotetik bir tekelin tarifelerinde artışa gitmesi durumunda kârlılığını kısıtlayıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Arz yönlü ikame açısından ön ödemeli ve faturalı abonelik sistemleri arasında maliyet açısından bir takım farklılıklar olmakla birlikte, herhangi bir sistem temelinde hizmet sunan bir işletmecinin diğer abonelik türünde hizmetler sunması oldukça kolaydır.

Bu çerçevede, arz ve talep yönlü değerlendirmeler neticesinde, mobil şebekeler üzerinden sunulan ön ödemeli ve faturalı abonelikler kapsamındaki hizmetlerin aynı ilgili pazar içinde yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

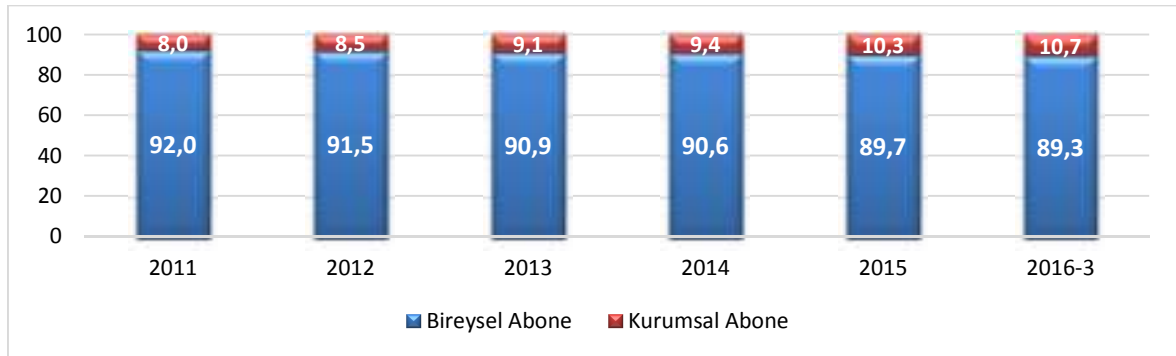
3.3.1.7 Bireysel ve kurumsal abonelikler

Perakende mobil haberleşme hizmeti kullanıcıları bireysel ve kurumsal aboneliklerden oluşmaktadır. Bireysel aboneliklerin aksine kurumsal abonelikler için kurumsal tarifelerden yararlanacakların kurum kimliğini haiz olması gerekmektedir. Bu noktada mobil işletmeciler söz konusu abonelikler için kurum imza sirküleri, yetkili kişinin/vekilin kimlik fotokopisi gibi bilgi ve belgeleri isteyebilmektedirler.

Bireysel abonelikler içerisinde kamu çalışanlarına ya da öğrencilere yönelik lanse edilen abonelik paketleri gibi kişinin sosyo-ekonomik konumuna özel geliştirilen abonelik paketlerinin yanı sıra kişilerin, koşulsuz olarak kullanım alışkanlıklarına uygun olarak seçebilecekleri, toplu dakika paketlerini içeren çeşitli genel abonelik paketleri de bulunmaktadır. Kurumsal abonelikler kapsamında ise mobil işletmeciler, kurum çalışan sayısına ya da kullanım düzeyine göre aboneleri olan kurumlara gerek kendi ticari işletmeleri içinde gerekse de diğer yönlerle doğru toplu dakikalar içeren abonelik paketlerini sunmaktadır.

Şekil 6’da ülkemizdeki bireysel ve kurumsal mobil abonelerin 2011 yılı ile 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle oranlarına yer verilmektedir.

Şekil 6: Bireysel ve Kurumsal Mobil Abonelik Oranları (%)



Kaynak: BTK

Şekil 6’dan da görüldüğü üzere, ülkemizde 2011 yılı itibariyle mobil abonelerin %92’si bireysel, %8’i ise kurumsal aboneliklerden oluşurken, 2016 yılının üçüncü çeyreğinde söz konusu oranlar sırasıyla %89,3 ve %10,7 olarak gerçekleşmiştir. Son dönemde ülkemizde yaklaşık 66,5 milyon bireysel abone ve 8 milyon kurumsal abone bulunmaktadır. 2011

yılından bu yana yaklaşık olarak yatay seyreden bu eğilim bireysel aboneliklerin pazarın çok büyük bir bölümünü oluşturduğunu göstermektedir.

Kurumsal abonelerin, abonelikleri kapsamında “işletme” olmaları gerektiğinden ve sunulan bazı abonelik paketlerindeki kullanım miktarının göreceli olarak daha yüksek olması üzerine kurgulandıklarından bireysel aboneliklerden farklılık göstermektedir. Bu açıdan bakıldığında bireysel ve kurumsal abonelikler arasında, en azından kurumsal abonelik yönüne geçişte engeller bulunduğu söylenebilir. Bunun dışında bireysel abonelik paketlerinde uygulanan tarifelerde yapılacak bir artışın mobil işletmecilerin kurumsal aboneliklerden elde ettiği gelirlerde bir değişikliğe yol açmayacağı da değerlendirilebilecektir. Bu nedenle, bireysel ve kurumsal abonelikler arasında talep ve arz yönlü tam bir ikame ilişkisinden bahsedilmesi güçtür.

Ancak, bilindiği üzere her iki abonelik kapsamında sunulan hizmetler aynıdır. Her iki abonelik kapsamında da son kullanıcılara ses, SMS, data hizmetleri, mobil internet ve katma değerli hizmetler sunulmaktadır. Bireysel abonelere göre kurumsal abonelerin sayıca az olmakla birlikte yarattıkları abone başına trafik açısından bireysel abonelerden çok fazla bir farklılığının bulunmaması ve her iki abonelik türüne sunulan hizmetlerin aynı olması nedeniyle bireysel ve kurumsal abonelikler kapsamında sunulan hizmetlerin aynı pazarda değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Bu çerçevede, mobil şebekeler üzerinden sunulan bireysel ve kurumsal abonelikler kapsamındaki hizmetlerin aynı ilgili pazar içinde yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

3.3.1.8 Mobil şebeke işletmecileri tarafından sunulan diğer mobil hizmetler

Yukarıda yer verilen ve mobil iletişimin sağlanabilmesini teminen tüketiciler tarafından talep edilen temel hizmetler olarak değerlendirilen mobil şebekeye erişim, ses, görüntülü arama, SMS, MMS, USSD ve internet erişim hizmetlerinin yanı sıra; yine aynı mobil işletmeci tarafından sunulan ve aynı hizmetler kümesi içerisinde yer alan ancak, mobil

iletişimin sağlanabilmesini teminen tamamlayıcı ve/veya ek hizmetler oldukları değerlendirilen hizmetlere sayısı sınırlı olmamak üzere aşağıda yer verilmektedir:

- Konum tabanlı hizmetler (*Location-based Services*)
- Hizmet Dağıtım Platformu (*Service Delivery Platform, SDP*) vasıtasıyla verilebilecek hizmetler
- Akıllı şebeke (*Intelligent Network, IN*) hizmetleri
- Katma değerli hizmetler
- Rehberlik hizmetleri
- Ulusal ve uluslararası dolaşım
- Diğer hizmetler

Söz konusu hizmet kalemlerinin, ana hizmetleri teşkil etmemeleri dolayısıyla işbu pazar analizi dokümanında yer verilen ilgili ürün/hizmet pazarı tanımı içerisinde yer almaları zaruri görülmemekle birlikte, söz konusu hizmetlerin de temel hizmetler olarak yer verilen hizmetlerle (mobil şebekeye erişim, ses, görüntülü arama, SMS, MMS, USSD ve internet erişim hizmetleri ile) birlikte aynı mobil şebeke işletmecisi tarafından sunulabilecek hizmetler kümesinin unsurları olmaları nedeniyle ilgili ürün/hizmet pazarının içerisine dahil edilebileceği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, arz ve talep yönlü değerlendirmeler neticesinde, mobil şebeke işletmecileri tarafından sunulan diğer mobil hizmetlerin aynı ilgili pazar içinde yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

3.3.1.9 İnternet tabanlı hizmetler (Over The Top Services, OTT)

2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle ülkemizdeki akıllı telefon kullanım oranı %67,1'dir.⁷ 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

⁷ Mobil işletmecilerin açıklamış olduğu akıllı telefon penetrasyonları kullanılarak hesaplanmıştır.

4.5G abonelik oranının ülkemizde %93'ü bulunduğu; toplam mobil abonelerin içinde mobil genişbant kullananların oranının %66 olduğu da 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 ilave bir internet paketi satın almaları ve uyumlu bir cihaza sahip olmaları gerekmekte olup, %66 olan mobil genişbant internet yaygınlık oranı, kapsama alanı ve hız ile anlık mesajlaşma sistemlerinin birbiriyle uyumlu çalışamayabilmesi gibi hususlar çerçevesinde değerlendirildiğinde ve kalite ile güvenilirlik göz önünde bulundurulduğunda OTT hizmetlerinin, özellikle sesli aramalar bakımından geleneksel mobil hizmetlerin gerisinde kaldığı düşünülmektedir. Bu nedenle, günümüzde ve yakın bir gelecekte OTT hizmetleri geleneksel mobil hizmetler ile tamamen ikame edilebilir görülmemektedir. Söz konusu hizmetler AB Komisyonu yönergelerine göre de aynı pazar tanımları içerisinde değerlendirilmemektedir⁸. Dolayısıyla, internet tabanlı hizmetlere aynı ilgili pazar kapsamında yer verilmesinin henüz erken olduğu değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla internet tabanlı hizmetlerin (OTT) geleneksel mobil hizmetler ile aynı ilgili pazar tanımı içerisinde değerlendirilemeyeceği müatalaa edilmektedir.

Soru 2

İlgili pazarın konusunu teşkil eden mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmeti tanımının erişim, ses, görüntülü arama, SMS/MMS, USSD ve internet erişim hizmetleri ile birlikte ön ödemeli-faturalı ve bireysel-kurumsal aboneleri kapsadığı yönünde yapılan değerlendirmeler ile mobil şebeke işletmecileri tarafından sunulan diğer mobil hizmetlere ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Gelen Görüşler:

⁸ OTT hizmetlerinin tanımı, kapsamı ve AB Çerçeve Direktifi'nin 5'inci maddesindeki mevcut elektronik haberleşme hizmeti tanımı kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusunda AB üye ülkeleri arasında bir görüş birliği bulunmamaktadır.

Vodafone ve Turkcell, Kurumumuz değerlendirmelerine katıldığını ifade etmektedir. Millenicom ve TELKODER, Soru 1'e ilişkin cevaplarının bu soru için de geçerli olduğunu belirtmektedir. Rekabet Kurumu ise, Pazar Analizi Dokümanında ilgili pazarın konusu kapsamında ulaşılan sonuçlara genel olarak iştirak ettiğini ifade etmekle birlikte, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetine ilişkin pazarın belirlenmesi aşamasında SSNIP testinin unsurlarının uygulanış tarzının yeterince açıklayıcı olmadığını, arz ve talep yönlü ikameye ilişkin yapılan değerlendirmelerin herhangi bir analiz/çalışmaya dayandırılıp dayandırılmadığının anlaşılmadığının ve varılan sonuçların yeterince gerekçelendirilmediğinin düşünüldüğünü; bunun yanı sıra, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetine ilişkin yapılan açıklamalarda işletmeciler tarafından sunulan hizmetlerin aynı ilgili ürün pazarı içerisinde olup olmadığının değerlendirilmesinde, söz konusu hizmetlerin aynı işletmeci tarafından ve "aynı mobil hizmetler kümesinin" bir parçası olarak sunulması ve birbirlerini tamamlayıcı nitelikte olması hususlarının tek başına yeterli olmayacağını belirtmektedir (örn. ses ve SMS/MMS hizmetleri ile internet erişim hizmetleri gibi).

Kurumumuz Değerlendirmeleri:

Bunun dışında yapılan pazar analizlerinin genelinde, ilgili bölümde Kurumumuz tarafından mutad olarak, yapılacak pazar tanımı kapsamında yer alan ikame edilebilirlik kavramı ve bu çerçevede *uygulanabilir olduğu durumlarda* kullanılan varsayımsal tekel testi kapsamında ele alınan bir işletmecinin "geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı"⁹ uygulamasına ilişkin genel açıklamalara yer verilerek bahsi geçen varsayımsal tekel testinin diğer tüm iktisadi varsayımlar gibi *oldukça idealize edilmiş koşulları sembolize ettiği* şeklinde genel literatür değerlendirmelerinde bulunmaktadır. Bu çerçevede, ilgili pazarın gerektirdiği temel özelliklerden hareketle, yapılacak pazar tanımı değerlendirmelerinde, ikame edilebilirliğin yanı sıra, söz konusu ürün/hizmetler arasındaki fonksiyonellik ilişkisi ile son kullanıcılar gözündeki kullanım tercihleri de esas alınabilmektedir. Öncül düzenleme yaklaşımı içerisinde benimsenen bu bakış açısı, AB

⁹ 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.

Komisyonu tarafından da açıklanarak,¹⁰ genel kabul görmüş ve hem ilgili pazarı düzenleyen ülkelerde ele alınan hizmetlerin tek bir mobil işletmeciden birlikte (paket olarak) sunulabilmeleri ve aynı mobil hizmetler kümesinin birer unsuru olmaları nedeniyle, hem de tüketici nezdindeki algısının bu anlamda bir bütün olması dolayısıyla, düzenleyici kurumlar tarafından tercihen benimsenebilmektedir. Başka bir ifadeyle, bahsi geçen bakış açısıyla, ilgili ülke pazarının kendine has özellikleri ve düzenleyici kurumların değerlendirmeleri doğrultusunda ilgili ürün/hizmet pazarına dahil olacak ürün/hizmetler tanımlanabilmektedir. Bu açıklamaların Rekabet Kurumu tarafından iletilen görüş ve değerlendirmelere yeterli bir açıklık getirdiği düşünülmektedir.

3.4 Toptan Pazarın Tanımlanması

Yukarıda perakende mobil haberleşme hizmetlerine ilişkin olarak yer verilen tespit ve değerlendirmeler toptan seviyede ilgili ürün/hizmet pazarının tanımlanması için belirleyici önemi haizdir. Bunun yanında, söz konusu pazarın kapsam ve sınırları çizilirken aşağıda yer alan hususların ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir:

- (i) Herhangi bir mobil şebeke üzerinden toptan seviyede sunulabilen tüm erişim ve çağrı başlatma hizmet modelleri aynı ilgili pazar içinde mi yer almalıdır?
- (ii) Farklı mobil şebekelerden sunulan toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetleri aynı ilgili piyasa içinde mi yer almalıdır?
- (iii) İşletmecinin kendi perakende kullanımına yönelik olarak sunduğu (self-supply) ve diğer işletmecilere sunduğu toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetleri aynı ilgili piyasa kapsamı içinde mi yer almalıdır?

Söz konusu hususların detaylı analizine aşağıda yer verilmektedir.

3.4.1 Aynı Şebeke Üzerinden Toptan Seviyede Sunulabilen Ürün/Hizmetler

Talep yönlü ikame

¹⁰ Commission Staff Working Document, *Explanatory Note on 2007/879/EC Commission Recommendation on Relevant Markets*, (SEC (2007) 1483 Final), p. 42.

Ülke uygulamaları incelendiğinde, işletmecilerin mobil şebekelerden toptan seviyede erişim ve çağrı başlatma hizmetlerini kullanmak suretiyle, perakende seviyede hizmet sunumuna yönelik olarak çeşitli iş modelleri oluşturdukları görülmektedir. Söz konusu iş modellerine örnek olarak, mobil şebeke işletmecisinin altyapısına farklı seviyelerde erişimi gerektiren iş modelleri ile dakika veya kapasite bazında toptan seviyede satın alınan hizmetin basit yeniden satışı yöntemi ile oluşturulan iş modelinin yanı sıra, mobil şebeke üzerinden alternatif işletmeciler tarafından sadece çağrı başlatma hizmetinin alınmasını gerektiren dolaylı erişime dayalı hizmet sunumu gibi çeşitli uygulamalar söz konusu olabilmektedir.

Söz konusu farklı toptan erişim türleri arasındaki talep yönlü ikame, alternatif işletmecilerin pazara giriş için kurguladıkları modeller için gerekli olan yatırım seviyelerine bağlı olarak şekillenmektedir. Bu durum farklı erişim türlerinin farklı pazarlarda değerlendirilebileceği kanısı uyandırır da anılan iş modellerinin her biri, perakende müşterilerin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla geliştirildikleri için perakende seviyedeki talep yönlü ikame açısından yapılacak değerlendirme farklı bir sonuca götürmektedir. Zira son kullanıcılar tarafından faydalanan perakende ürünler aynı hizmet kümesinin birer unsuru olarak birlikte sunulmaktadır.

Arz yönlü ikame

Toptan seviyedeki bu hizmetler arz açısından değerlendirildiğinde, mevcut kapasitesine bağlı olarak, bir mobil şebeke işletmecisinin erişim ve/veya çağrı başlatma şeklinde sunduğu toptan hizmetler ile yukarıda yer verilen farklı türdeki iş modelleri arasında geçiş yapması göreceli olarak kolaydır. Mobil şebeke işletmecisinin gerekli altyapıya sahip olması ve yukarıda yer verilen hizmetler arasında geçiş yapabilmesi için önemli bir yatırım yapmasına gerek olmaması, mobil şebeke işletmecilerine söz konusu esnekliği sağlamaktadır. Bu nedenle, mobil şebekeler üzerinden sunulan tüm erişim ve çağrı başlatma hizmetlerine ilişkin olarak arz yönlü ikame imkânının mevcut olduğu düşünülmektedir.

Yapılan talep ve arz yönlü değerlendirmeler çerçevesinde, ilgili toptan pazarın aynı mobil şebeke üzerinden toptan seviyede sunulabilen farklı erişim ve çağrı başlatma hizmet modellerini kapsadığı düşünülmektedir.

Soru 3

Aynı mobil şebeke üzerinden toptan seviyede sunulabilen farklı erişim ve çağrı başlatma hizmet modellerinin aynı ilgili piyasada yer alması görüşüne katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Gelen Görüşler:

Vodafone ve Turkcell, Kurumumuz değerlendirmelerine katıldığını ifade etmektedir. Millenicom ve TELKODER, Soru 1'e ilişkin cevaplarının bu soru için de geçerli olduğunu belirtmektedir. Rekabet Kurumu, aynı mobil şebeke üzerinden sunulabilen farklı erişim ve çağrı başlatma hizmet modellerinin tek bir piyasada yer aldığı görüşüne katılmakla birlikte; toptan pazara farklı erişim türlerinin, perakende müşterilerin aynı hizmet kümesinde yer alan ihtiyaçlarını karşılamada kullanılmasının söz konusu modellerin aynı pazarda yer alması sonucuna ulaşılmasında yeterli olmayacağını, erişim türleri için gerekli yatırım düzeylerinin ne derecede farklı olduğunun da analize dâhil edilmesinin gerekli olduğunun düşünüldüğünü belirtmektedir.

Kurumumuz Değerlendirmeleri:

Rekabet Kurumu'nun görüşünde ise tam olarak neyi kastettiği anlaşılamamıştır. Nitekim, işbu dokümanın 'Aynı Şebeke Üzerinden Toptan Seviyede Sunulabilen Ürün/Hizmetler'in değerlendirildiği bölüm altında da yer verildiği üzere, işletmecilerin mobil şebekelerden toptan seviyede erişim ve çağrı başlatma hizmetlerini kullanmak suretiyle, farklı yatırım seviyesini gerektiren çeşitli toptan erişim modelleri söz konusu olabilmekte; ancak modellerin nihai durumda perakende müşterilerin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurgulanmaları nedeniyle, gerçekleşen farklı yatırım seviyelerinin yapılan analizi değiştirmeyeceği ifade edilmektedir.

3.4.2 Farklı Şebekelerden Sunulan Toptan Ürün/Hizmetler

Talep yönlü ikame

Erişim ve çağrı başlatma hizmetleri, doğası gereği çağrı sonlandırma hizmetinden farklı özellikler arz etmektedir. Perakende mobil hizmetleri sunan bir işletmeci, çağrılarını aranan tarafa iletebilmek için her bir şebekede çağrı sonlandırma hizmetine ihtiyaç duyarken, erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinde ise, tek bir mobil işletmeciden bu hizmetlerin alınması yeterli olabilmektedir.

Bu kapsamda talep yönlü ikame açısından konu değerlendirildiğinde, alternatif işletmeciler için erişim ve çağrı başlatma hizmetinin alınacağı mobil şebeke işletmecisinin seçiminde, söz konusu işletmecinin abone sayısı, şebekesinin kapsama alanı ve kapasitesi gibi kısıtların söz konusu olabileceği; ancak, bu kısıtların ülkemizde hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinin şebekelerinin birbirlerine benzer teknik özellikler taşımaları ve uluslararası standartları haiz olmaları nedeniyle talep yönlü ikame imkânını önemli ölçüde etkilemeyeceği, söz konusu şebekelere yönelik ikame düzeylerinin benzerlik arz ettiği düşünülmektedir.

Arz yönlü ikame

Daha önce de ifade edildiği üzere mobil şebeke işletmecisi, varsayımsal bir tekel konumundaki işletmecinin toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetinin ücretini artırması durumunda mevcut donanım ve kapasitesine bağlı olarak, söz konusu hizmetleri verebiliyor konumdadır. Diğer işletmecilere sunulan toptan seviyedeki mobil şebekeye erişim ve çağrı başlatma hizmeti ile mobil şebeke işletmecisinin kendi perakende birimine sunduğu hizmetin aynı şebeke üzerinden sunulması nedeni ile yeni bir şebekenin kurulması gibi önemli bir ilave yatırım gerektirmiyor olmasından dolayı, söz konusu hizmetlerin birbirlerine arz yönlü ikamelerinin olabileceği değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla talep ve arz yönlü ikame açısından değerlendirildiğinde, ilgili ürün/hizmet pazarının farklı mobil şebekeler üzerinden sunulan toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetlerini kapsadığı düşünülmektedir.

Soru 4

İlgili ürün/hizmet pazarının farklı mobil şebekelerden sunulan toptan çağrı başlatma ve erişim hizmetlerini kapsadığı görüşü ile hemfikir misiniz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Gelen Görüşler:

Rekabet Kurumu, Vodafone ve Turkcell, Kurumumuz değerlendirmelerine katıldığını ifade etmektedir. Millenicom ve TELKODER, Soru 1'e ilişkin cevaplarının bu soru için de geçerli olduğunu belirtmektedir.

3.4.3 İşletmecinin Kendi Kullanımına Yönelik (Self-Supply) Hizmetler

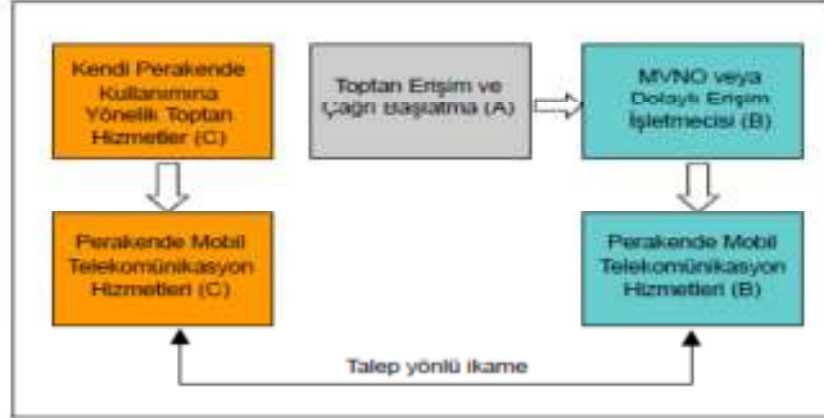
Talep yönlü ikame

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetine ilişkin olarak kapsamı dar bazı uygulamalar bulunmakla birlikte ülkemizde mobil şebeke işletmecileri kendi perakende kullanımlarına yönelik hizmetler sunmaktadırlar. Bununla birlikte, mobil şebeke işletmecisinin kendi kullanımına yönelik (self- supply) hizmetler ve alternatif işletmecinin kullanımına sunduğu (toptan) erişim ve çağrı başlatma hizmetleri arasında teknik açıdan bir temel fark bulunmamakta olup, Şekil 7'den de anlaşılabacağı üzere, varsayımsal olarak mobil şebeke işletmecisinin toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetinin ücretini artırması durumunda hem şebekesine erişim sağlayan alternatif işletmecinin hem de kendi perakende biriminin maliyeti artmış olacaktır.

Şekil 7'den de görüldüğü üzere, mobil şebeke işletmecisi olan (A)'nın, alternatif işletmeci konumundaki (B) işletmecisine toptan seviyede çağrı başlatma ve erişim hizmetlerini sunduğu bir yapıda, (A) işletmecisi dikey bütünleşik olarak hizmet sunan (C) işletmecisinden kaynaklanan rekabetçi bir baskı ile karşı karşıyadır. (A) işletmecisinin çağrı başlatma ve erişim hizmetlerine ilişkin tarifelerini artırması ve bu artışın (B) işletmecisi tarafından perakende seviyeye yansıtılması durumunda (B) işletmecisinin perakende müşterilerinin (C) işletmecisine geçmesi mümkündür. (A) işletmecisinin satışlarında kayba, (C) işletmecisinin satışlarında ise kazanca yol açacak olan bu durumun temel nedeni perakende seviyede sunulan hizmetler arasında talep yönlü ikame imkânıdır. Perakende seviyede ikamenin, dolaylı olarak toptan seviyeye de yansması işletmecilerin

kendi perakende kullanımına yönelik olarak sunduğu toptan hizmetlerin de ilgili toptan pazar kapsamı içinde yer almasını gerektirmektedir.

Şekil 7: Potansiyel Pazar Yapısı



Arz yönlü ikame

Arz yönlü ikame açısından konu değerlendirildiğinde, dikey bütünleşik olarak hizmet sunan (C) işletmecisinin perakende seviyede hizmet sunabilmek için ya kendi şebekesinden erişim ve çağrı başlatma hizmetini alması ya da gerekli koşulların oluşması halinde diğer mobil şebeke işletmecilerinden bu hizmeti satın alması gerektiğinden söz konusu iki hizmetin arz açısından da ikame özelliği gösterdiği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, alternatif işletmecilerin toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin ücretlerinde yapılan varsayımsal bir fiyat artışını takiben söz konusu hizmetleri kendilerinin sunmaya başlaması oldukça güçtür. Zira mobil pazara potansiyel girişler, ölçek ekonomisi ve frekans tahsisi gibi önemli maliyet kalemleri nedeniyle oldukça güç hale gelmektedir.

Dolayısıyla talep ve arz yönlü ikame açısından değerlendirildiğinde, işletmecilerin kendi perakende kullanımına yönelik olarak sunduğu toptan hizmetler ile üçüncü taraflara sunulan toptan hizmetlerin aynı ilgili ürün/hizmet pazarı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Soru 5

İşletmecilerin kendi perakende kullanımına yönelik olarak sunduğu toptan hizmetlerin aynı ilgili pazar kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde ifade ediniz.

Gelen Görüşler:

Rekabet Kurumu, Vodafone ve Turkcell, Kurumumuz değerlendirmelerine katıldığını ifade etmektedir. Millenicom ve TELKODER, Soru 1'e ilişkin cevaplarının bu soru için de geçerli olduğunu belirtmektedir.

3.5 İlgili Coğrafi Pazar

Yapılacak pazar analizinde ilgili ürün pazarı belirlendikten sonra bu pazarın coğrafi sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir. 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.

Bu çerçevede, mobil işletmecilerin ülke genelinde hizmet sunuyor olmaları ve yetkilendirmelerinin tüm Türkiye'yi kapsaması nedeniyle coğrafi piyasanın ülke geneli olarak belirlenmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

Soru 6

İlgili coğrafi pazarın tanımlanması konusundaki değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Gelen Görüşler:

Rekabet Kurumu, Vodafone ve Turkcell, Kurumumuz değerlendirmelerine katıldığını ifade etmektedir. Millenicom ve TELKODER, Soru 1'e ilişkin cevaplarının bu soru için de geçerli olduğunu belirtmektedir.

4 İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

AB Komisyonu'nun 17 Aralık 2007 tarihli Tavsiye Kararında (2007/879/EC) aşağıda sıralanan kriterlerin hepsini birlikte sağlayan pazarların öncül düzenlemeye tabi olabileceği, pazarlar düzenlenirken bu üç kriterin tek tek değerlendirilmesi ve bu üç kriterden biri karşılanmıyorsa ilgili pazarda öncül düzenlemelerin yapılmaması gerektiği ifade edilmektedir. Buna paralel olarak ülkemizde de Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi kapsamında ilgili pazardaki düzenleme gereksiniminin değerlendirilmesi aşamasında esas alınan söz konusu kriterler şunlardır:

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

Yukarıda bahsi geçen 2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında belirtildiği üzere; birinci ve ikinci kritere ilişkin yapılacak değerlendirmeler kapsamında ilgili pazar analizlerine ilişkin olarak batık maliyetleri içerecek şekilde giriş engelleri, pazar payları, tarife seviyeleri, kolaylıkla tekrarlanamayan altyapıların varlığı, teknolojik üstünlük, mali kaynaklara kolay veya ayrıcalıklı erişim, ölçek ve kapsam ekonomileri, dikey bütünleşme, dağıtım ve satış ağlarının genişletilmesinde karşılaşılan engeller ile farklılaştırılmış ürün ve hizmetler ve benzeri gibi pazar yapısı ve dinamiklerine ilişkin hususların uygun olduğu ölçüde dikkate alınarak ileriye dönük bir bakış açısıyla değerlendirilmesi faydalı olabilecektir.

Daha önce de yer verildiği üzere, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarı AB Komisyonu'nun öncül düzenlemeye tabi tutulması tavsiye edilen pazarlar listesinden 2007 yılı itibarıyla çıkarılmıştır. 2013 yılında ülkemizde yapılan üçüncü tur pazar analizi kapsamında ise pazar koşullarının öncül düzenlemeye devam edilmesi gerektiğini gösterdiği sonucuna varılmıştır. Üçlü kriter testinin değerlendirildiği işbu bölümde, söz konusu pazar analizinden bu yana mobil haberleşme pazarında gözlemlenen gelişmeler ele alınmaktadır. Bu kapsamda benimsenen düzenleyici yaklaşım ile pazarda gelişen fiyat

seviyesinin yanı sıra işletmecilerce yapılacak yatırımın teşvik edilmesi ile son olarak yetkilendirmesi yapılan 4.5G/LTE hizmetlerinin kullanımının yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede, bu bölümde daha önce tanımlanmış olan mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerine yönelik olarak ilgili pazarda üçlü kriter testine ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.

4.1 Birinci Kriter

Üçlü kriter testinin ilk koşulu “*pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olması*”dır. Bu kriter kapsamında ele alınan hususlara aşağıda yer verilmektedir.

Giriş engelleri pazarda hizmet sunan işletmeciler ile pazara yeni girenler arasında asimetrik koşullar yaratarak pazara girişleri sınırlayabilmektedir. Bu durum pazarda mevcut hizmet sunmakta olan işletmecilere pazardaki rekabetçi baskıyı sınırlandırarak avantaj sağlayabilmektedir. Bu nedenle, genel olarak pazara giriş önünde bulunan yüksek engeller söz konusu pazardaki rekabeti sınırlayıcı bir faktör olarak görülmektedir.

Mobil haberleşme hizmetleri pazarına ilişkin olarak yeni mobil şebeke işletmecilerinin pazara girmesi pek muhtemel görülmemekle birlikte, alternatif işletmecilerin pazara girme olasılığı mevcuttur. Alternatif işletmecilerin mobil şebeke işletmecilerinden tamamen bağımsız hareket etmesinin mümkün olmaması nedeniyle pazarda yeni bir mobil şebeke işletmecisinin yaratabileceği kadar bir rekabetçi baskı oluşturmaları beklenmemekle birlikte söz konusu alternatif işletmecilerin oluşturabilecekleri piyasa dinamikleri dolayısıyla yine de rekabet üzerinde olumlu katkılarının olması beklenmektedir.

Genel anlamda elektronik haberleşme sektöründe yapısal ve hukuki (düzenleyici) giriş engelleri gibi temelde iki farklı giriş engelinden söz edilebilmektedir.¹¹ Yapısal giriş

¹¹ 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, 2007/879/EC, prg. 8.

engelleri, başlangıç maliyetleri veya talep koşullarından kaynaklanan ve pazara girişleri engellemek ya da geciktirmek suretiyle pazarda hizmet sunan mevcut işletmeci(ler) ile pazara girmeyi planlayan alternatif işletmeciler arasında asimetrik koşullar yaratan engellerdir. Elektronik haberleşme sektörü gibi maliyet avantajları, ölçek ve kapsam ekonomileri, kapasite kısıtlamaları ve yüksek başlangıç maliyetleri ile tanımlanan pazarlarda, pazara giriş önünde yüksek giriş engellerinin varlığından söz edilebilir. Ayrıca teknik olarak tekrarlanması ekonomik açıdan makul olmayan şebekelerin ya da şebeke bileşenlerinin varlığı durumunda da benzeri giriş engelleri ile karşılaşılabilir.¹²

Bir işletmecinin mobil haberleşme hizmetleri pazarında hizmet sunabilmesi için temel anlamda iki seçeneği bulunmaktadır: Söz konusu işletmecinin son kullanıcıya erişimi sağlayan, ancak batık maliyet mahiyetindeki yaygın bir altyapı şebekesini kurarak kendi frekans bandına sahip bir mobil şebeke işletmecisi olması ya da son kullanıcıya erişim sağlamak için pazarda hizmet sunan mevcut mobil şebeke işletmecilerinden toptan düzeyde hizmet satın alarak bu hizmeti perakende düzeyde sunmak durumunda olan alternatif bir işletmeci olarak yetkilendirilmesi gerekmektedir. İlk seçenek, yüksek batık maliyetler gerektirmesi nedeniyle çok ciddi bir yapısal engel niteliğindedir. Ancak ikinci seçenek için toptan düzeyde mevcut işletmeci(ler)den temin edilecek hizmetlerin düzenleyici kurum tarafından düzenlenmiş hizmetler olması durumunda bu engellerin hafifletilmiş olduğu söylenebilecektir.

Hukuki ya da düzenleyici giriş engelleri ise; pazardaki oyuncuların pozisyonlarını doğrudan etkileyen hukuki, idari yaptırımlar ya da diğer devlet yaptırımlarını ifade etmektedir. Örneğin ilgili pazarda hizmet sunacak işletmecilerin sayılarını sınırlayan bir spektrum ya da yetkilendirme rejimi, çevresel veya güvenlik düzenlemeleri, fiyat kontrolleri ve vergi politikaları pazara giriş önünde hukuki ve idari bir giriş engeli niteliğindedir.

Ülkemizde hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinin her biri pazarda hizmet sunabilmek amacıyla ciddi bir batık maliyet olan lisans ücretleri ödemişlerdir. Şöyle ki, Turkcell ve

¹² A.g.e., prg. 9.

Telsim Telekomünikasyon Hizmetleri AŞ (Telsim)¹³ Temmuz 1993 tarihinde, Türk Telekom ile gelir paylaşımı esasına dayalı olarak GSM 900 MHz bandında hizmet sunmak üzere bir sözleşme imzalamışlardır. 27 Nisan 1998 tarihinde, (mülga) Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili işletmeciler arasında 500 milyon ABD doları karşılığında 25 yıllık GSM lisans imtiyaz sözleşmesi imzalanmıştır. İş-Tim Telekomünikasyon AŞ (Aria)¹⁴ ise 2001 yılında, mobil haberleşme pazarında GSM 1800 MHz bandında hizmet sunabilmek için Katma Değer Vergisi (KDV) hariç 2,5 milyar ABD doları lisans ücreti ödemiştir.

2008 yılı içerisinde 3G mobil telekomünikasyon hizmetlerinin yetkilendirmeleri neticesinde mevcut mobil şebeke işletmecileri olan Avea, Turkcell ve Vodafone sırasıyla KDV hariç 214 Milyon Avro, 358 Milyon Avro ve 250 Milyon Avro'luk bir bedel ödeyerek IMT2000/UMTS lisansları almaya hak kazanmışlardır.

26 Ağustos 2015 tarihinde gerçekleştirilen 4.5G IMT Hizmet ve Altyapılarına İlişkin Yetkilendirme İhalesi neticesinde ise söz konusu işletmecilerin 2016 yılının Nisan ayına kadar 4.5G hizmetlerini son kullanıcılara sunulabilir hale getirmeleri amaçlanmıştır. İhale sonucunda Avea, Turkcell ve Vodafone sırasıyla KDV dahil 1,126 Milyar Avro, 918 Milyon Avro ve 1,915 Milyar Avro'luk bir bedel ödeyerek toplamda 3,960 Milyar Avro ile 4.5G lisansları almaya hak kazanmışlardır.

İşletmecilerin hizmet sunabilmek üzere ödemek durumunda oldukları ve geri alınması söz konusu olmayan, bu nedenle de pazara girişte önemli bir engel teşkil eden lisans bedellerini finanse edebilmek için pazara girmeyi planlayan işletmecilerin mali kaynaklara ayrıcalıklı erişimlerinin olması önem kazanmaktadır. Lisans bedellerini ödeyerek pazarda hizmet sunmaya hak kazanan mobil işletmecilerin karşılaştığı bir başka maliyet kalemi de gerekli şebeke altyapısının kurulması için ihtiyaç duyulan, ancak yine batık maliyet niteliğindeki yüksek yatırım maliyetleridir. İmtiyaz Sözleşmeleri gereğince mobil

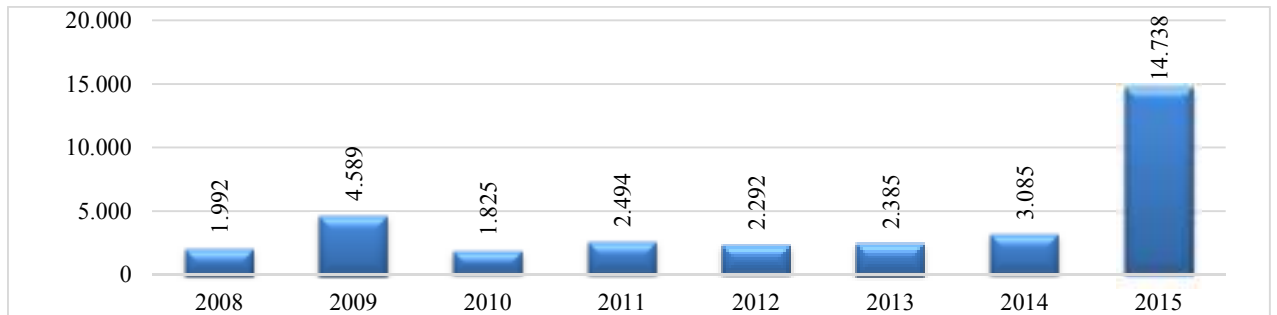
¹³ Daha sonra yönetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na geçen Telsim, 13 Aralık 2005 tarihinde yapılan ihalede 4,55 milyar ABD dolarına Vodafone firmasına satılmıştır.

¹⁴ Aria, daha sonra sermayesinin %100'nün Hazine'ye ait olduğu Türk Telekom'un şirketi Aycell Haberleşme ve Pazarlama Hizmetleri A.Ş. (Aycell) ile birleşerek "TT&TİM İletişim Hizmetleri A.Ş" çatısı altında hizmet sunmuştur. Kısa bir süre sonra 23 Haziran 2004 tarihi itibarıyla Avea markası, bu iki markayı temsilen piyasaya sunulmuştur. 15 Ekim 2004 tarihi itibarıyla "TT&TİM İletişim Hizmetleri A.Ş" ticaret ünvanı "Avea İletişim Hizmetleri A.Ş." olarak değişmiştir. Yeni firma 12 Ocak 2005 tarihinde Kurum ile imzaladığı İmtiyaz Sözleşmesi çerçevesinde faaliyetlerine devam etmiştir.

işletmecilerin üç yıl içerisinde Türkiye nüfusunun %50'sini, beş yıl içerisinde de %90'ını kapsamaları gerekmektedir. 3G kapsamında ise mobil işletmeciler İmtiyaz Sözleşmeleri'nin imzalanmasını müteakip üç yıl içerisinde büyükşehir belediyeleri sınırları içinde kalan nüfusu, altı yıl içinde tüm il ve ilçe belediye sınırları içinde kalan nüfusu, sekiz yıl içinde nüfusu 5000'in üzerinde olan tüm yerleşim alanları içinde kalan nüfusu, on yıl içinde nüfusu 1000'in üzerinde olan tüm yerleşim alanları içinde kalan nüfusu kapsama alanı içine almakla yükümlüdür. Ancak bu alanların işletmecilerin tek başına kapsaması gerekmekte, kapsamının ulusal dolaşım (roaming) ile sağlanmasına izin verilmemektedir. Yeni yapılan 4.5G yetkilendirmelerinde de kapsama yükümlülükleri artmıştır. İşletmecilere anılan yetkilendirmenin ardından 8 yıl içinde Türkiye'nin nüfusunun %95'ini kapsama zorunluluğu getirilmiştir. Diğer taraftan, Ar-ge personel sayısı %50 artırılmış, yerli kullanım oranı da %45'e yükseltilmiştir. Tüm bu yükümlülükler işletmecilerin yapmak zorunda olduğu yatırım miktarında önemsenecek bir yer tutacaktır. Bu nedenle, her ne kadar ortak yerleşim yükümlülüğü ve tesis paylaşımı gibi Kurumumuz düzenlemeleri mevcut olsa da işletmecilerin gerekli kapsama alanını sağlamalarını teminen yüksek maliyetli yatırımlarda bulunmaları gerekmektedir.

Şekil 8'de mobil işletmeciler tarafından yapılan toplam yıllık yatırım büyüklüklerine yer verilmektedir.

Şekil 8: Yıllık Mobil Yatırım (Milyon TL)



Kaynak: BTK

*26 Ağustos 2015 tarihinde gerçekleştirilen IMT Hizmet ve Altyapılarına İlişkin Yetkilendirme İhalesi kapsamında mobil şebeke işletmecilerinin ihale bedelleri, ilk ödemenin yapıldığı 26 Ekim 2015 tarihli TCMB Avro kuru üzerinden yatırımlara eklenmiştir.

Şekil 8’den de görüldüğü üzere, 2009 yılında 3G yetkilendirmelerinin de etkisiyle 4,6 milyar TL yatırım yapılırken, 2015 yılında da 4,5G yetkilendirmelerinin etkisiyle yatırım miktarı ciddi oranda artarak 14,8 milyar TL’ye yükselmiştir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ve bugüne kadarki yüksek yatırım maliyetleri dikkate alındığında, mobil haberleşme hizmeti sunabilmek için kurulması gereken mobil şebeke altyapısı için önemli bir mali gücün varlığına ihtiyaç duyulduğu ve mobil haberleşme hizmetleri pazarında bu anlamda giriş engelinin olduğunu söylemek mümkündür.

Ülkemiz mevzuatında hizmet sunacak işletmeci sayısında bir sınırlamanın olmamasıyla birlikte, kıt kaynak niteliğinde olan numara ve frekans yönetimi de, doğası gereği işletmeci sayısını sınırlandırmakta ve bu anlamda önemli bir yapısal engel olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca ayrıntısına ikinci kriter kapsamında yer verileceği üzere, mobil şebeke işletmecileri dikey bütünleşik yapıları sayesinde ölçek ekonomilerinden azami derecede fayda sağlamaktadır. Sahip oldukları kapsam ekonomileri ile de ürün/hizmet/fiyat farklılaştırmasını (çoklu satış, indirimli uygulamalar ve üçüncü taraf promosyonları vb.) başarabilmektedirler. Bu hususlar pazara dışarıdan yeni yapılacak girişler için ciddi ölçüde engel teşkil ederken, pazara daha önceden girmiş ve altyapı yatırımlarını tamamlamış işletmeciler arasında önemli bir rekabet avantajı oluşturmamaktadır.

Ülkemizde, mevcut durumda hizmet sunan üç mobil şebeke işletmecisinin yanı sıra SMŞH işletmecileri 2009 yılından itibaren mobil şebeke işletmecileri kadar yüksek maliyetlere katlanmadan, mobil şebeke işletmecilerinin altyapıları üzerinden kendi markaları ile abonelerine mobil haberleşme hizmetlerini sunmak üzere bildirim ve kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilmektedirler. Bununla birlikte, bu işletmecilerin bir yetkilendirmeye sahip olmaları tek başına anlam ifade etmemekte olup, söz konusu işletmecilerin perakende pazarda hizmet sunabilmeleri için, dikey bütünleşik yapıda hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinden makul bir ücret karşılığında gerekli altyapı hizmetlerini temin etmeleri gerekmektedir. Bu nedenle bağımsız hareket edebilme kapasitesinin yokluğu ve altyapılarının (kendilerine ait frekansı vb.) olmaması gibi hususlar nedeniyle SMŞH işletmecilerinin mobil şebeke işletmecileri olan Avea, Turkcell

veya Vodafone'dan toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetini almaları gerekmektedir. Daha önce de yer verildiği üzere, söz konusu hizmetler mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında, üç mobil şebeke işletmecisi tarafından hâlihazırda sadece kendi kullanımlarına yönelik olarak sunulmaktadır. Erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin, başka bir alternatif işletmeciye henüz sunulmaya başlanmamış olması nedeniyle, perakende pazarda mobil şebeke işletmecileri dışında hizmet sunan bir işletmeci henüz bulunmamaktadır. Bu durumda, mobil işletmecilerin brüt satışlarından alınan %15 oranındaki Hazine Payının, ilgili pazarda hizmet sunmayı amaçlayan alternatif işletmeciler için söz konusu olan çifte vergilendirmeye yol açarak anılan işletmeciler aleyhine bir maliyete sebep olduğu ve bu nedenle pazara girişleri zorlaştıran önemli bir etmen olarak gösterilebileceği değerlendirilmektedir. Ülkemizde 3G ve 4.5G yetkilendirmelerinin 2G işletmecileri dışında hiçbir işletmeci tarafından alınmamış olması da piyasaya giriş önünde yüksek engellerin olduğunu ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte pazara girişte yüksek engellerin varlığı söz konusu pazardaki olası etkinsizliğin sebeplerinden biri olarak görülebilirken, AB Komisyonu tarafından da ifade edildiği üzere, mobil pazarlara ilişkin olarak giriş engelleri göz önüne alındığında, ekonomik açıdan sürdürebilir bir ulusal pazarda mobil şebeke işletmecilerinin sayısının sınırlandırılabilir olması mümkündür¹⁵.

Dolayısıyla ilgili pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olduğu ve bu sebeple birinci kriterin sağlandığı değerlendirilmektedir.

4.2 İkinci Kriter

Üçlü kriter testinin ikinci koşulu; *“ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağı beklenmemesi”*dir. Avrupa Komisyonu'nun 2007 yılındaki Tavsiye Kararı, bu kriterin incelenmesinin geleceğe dönük bakış açısı ile değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. İkinci kriter, ilgili pazara özgü yapısal etkenlerin veya pazar niteliklerinin ilgili pazarın belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi bir yapıya yönelip yönelemeyeceğinin incelenmesi ile ilgilidir.

¹⁵ European Commission, 2007, p. 44.

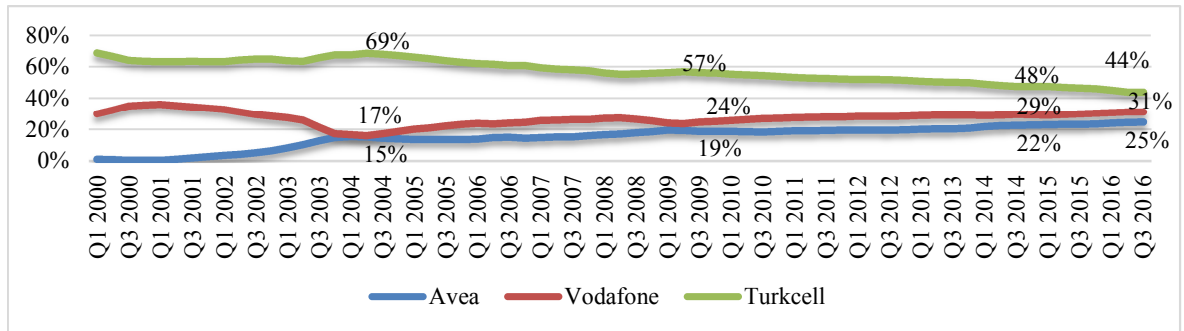
ERG'nin üçlü kriter testine ilişkin raporunda da belirtildiği üzere, ilgili piyasanın kendiliğinden rekabetçi bir duruma gelip gelemeyeceğine ilişkin yapılacak değerlendirmelerde işletmecilerin (abone sayısı, trafik ya da gelire göre) pazar payı öncelikli olmak üzere, uluslararası fiyat seviyesi, kullanıcı başına ortalama gelir, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, ölçek ve kapsam ekonomileri, finansal kaynaklara erişim, dikey bütünleşme, gelişmiş dağıtım ve satış ağları, genişleme önündeki engeller, potansiyel rekabet ve yenilikçi hizmetler, dengeleyici alıcı gücü ile tüketici tercihleri ve işletmeci değiştirme maliyetleri gibi hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

4.2.1 Pazara İlişkin Değerlendirmeler

4.2.1.1 Pazar payları

Ülkemiz mobil elektronik haberleşme pazarında hizmet sunan üç mobil şebeke işletmecisinin yıllar itibariyle abone sayısına göre pazar paylarının gelişimine bakıldığında, Turkcell'in pazar payında özellikle 2009 yılından sonra sürekli bir düşüş eğilimi gözlenirken, diğer işletmecilerin pazar paylarında istikrarlı artışların söz konusu olduğu; 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle Turkcell'in tüm abonelerin %44'üne, Vodafone'un %31,3'üne, Avea'nın ise %24,7'sine hizmet verdiği görülmektedir (Şekil 9).

Şekil 9: Mobil İşletmecilerin Abone Sayısına Göre Pazar Paylarının Gelişimi

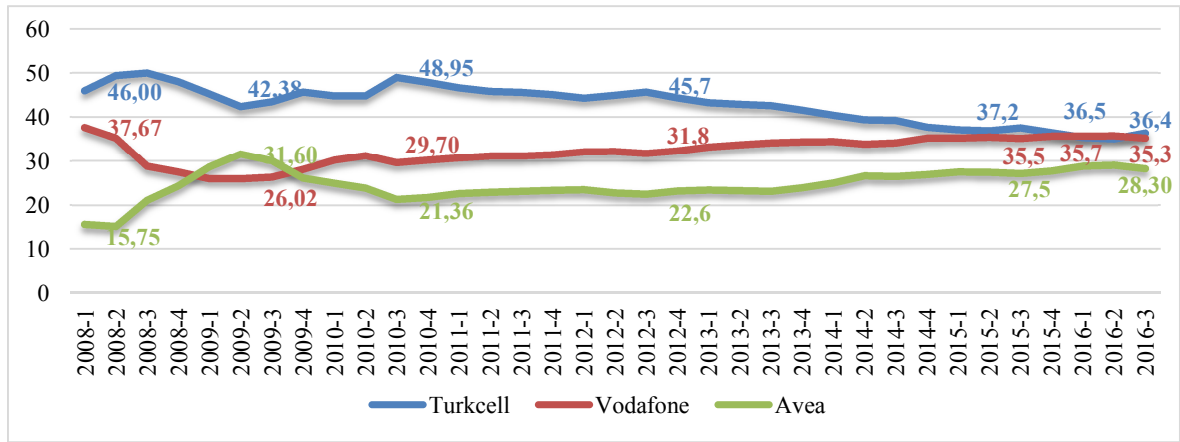


Kaynak: BTK

Şekil 10'da ise mobil şebeke işletmecilerinin 2008 yılından itibaren trafiğe göre pazar paylarına yer verilmektedir. 2012 yılının başında gerçekleşen trafiğe göre Avea %23,6,

Turkcell %44,3, Vodafone ise %32,1 oranında pazar payı alırken; 2016 yılının üçüncü çeyreğinde üç işletmeci için söz konusu oranlar sırasıyla %28,3, %36,4 ve %35,3 olarak gerçekleşmiştir. 2012 yılından bu yana, trafiğe göre pazar paylarında Avea ve Vodafone pazar paylarını artırırken, Turkcell'in pazar payı yaklaşık sekiz puan azalmıştır. Bu itibarla, Turkcell ve Vodafone'un pazar payları 2015 yılının sonu itibariyle dengelenerek Vodafone lehine gelişmiştir.

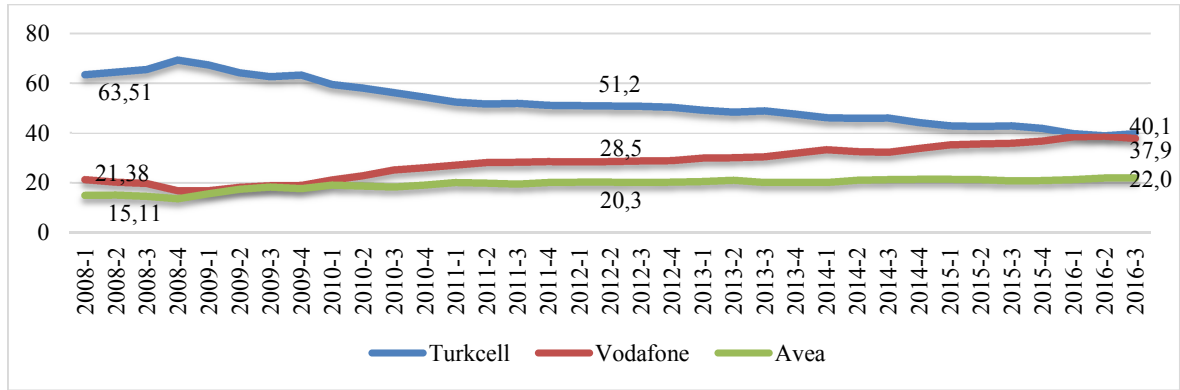
Şekil 10: Mobil İşletmecilerin Trafiğe Göre Pazar Paylarının Gelişimi (%)



Kaynak: BTK

Şekil 11’de mobil şebeke işletmecilerinin üç aylık net satış gelirlerine göre payları incelenmektedir. 2012 yılının başında net satış gelirlerine göre %51,2 pazar payı elde eden Turkcell’in pazar payı 2016 yılının üçüncü çeyreğinde %40,1’e düşmüştür. Öte yandan Vodafone, 2012 yılının başında %28,5 olan pazar payını 2016 yılının üçüncü çeyreğinde arttırarak %37,9’a yükseltmiştir. Avea’nın pazar payı ise %20,3’ten %22’ye yükselmiştir.

Şekil 11: Mobil İşletmecilerin Net Satış Gelirlerine Göre Pazar Paylarının Gelişimi (%)



Kaynak: BTK

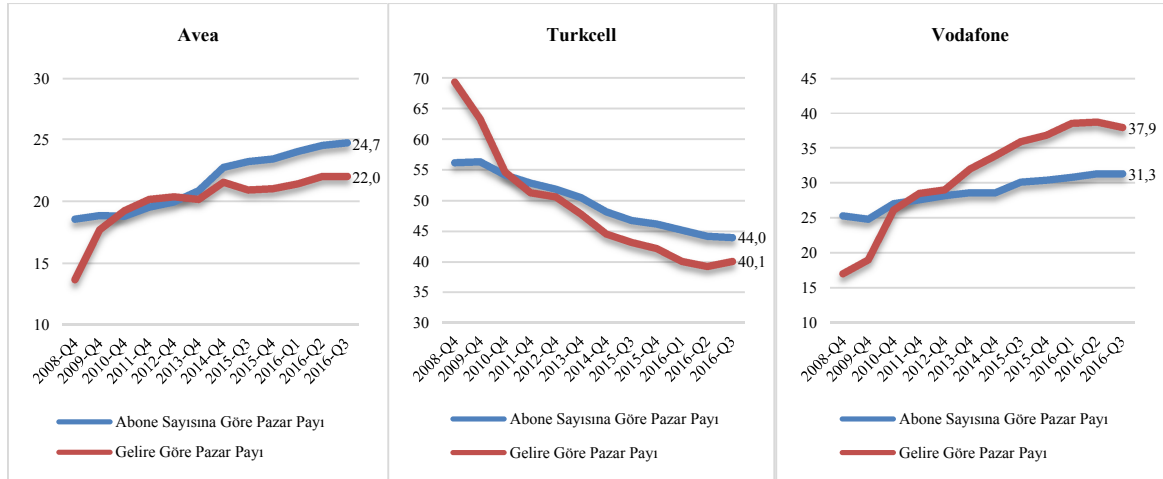
Gelinen durum itibariyle bir önceki pazar analizinde EPG'ye sahip işletmeci olan Turkcell'in abone sayısı bakımından pazar payının yıllar itibariyle %50'nin altına gerilemesi ile birlikte Avea ve Vodafone'un pazar paylarının toplamının Turkcell'in pazar payından fazla olması ve trafiğin yanı sıra net satış gelirine göre pazar paylarında da diğer işletmeciler lehine gerçekleşen pazar göstergelerinin anlamlı olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, mobil şebeke işletmecilerinin sırasıyla abone sayısı ve net satış gelirleri üzerinden gerçekleşen pazar paylarının yer aldığı Şekil 9 ve Şekil 11'in her üç işletmeci için birlikte değerlendirilmesinin pazardaki rekabetçi koşullar hakkında öngörü sağlayacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda hazırlanan Şekil 12'nin incelenmesi neticesinde aşağıdaki sonuçlara varılabilmektedir:

- Avea, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle, abone bazında %24,7'lik bir paya sahipken, net satış geliri bazında %22 seviyesinde bir paya sahiptir. Avea'nın 2011 yılından itibaren yavaşça artmakta olan abone kitlesinden yaklaşık olarak aynı seviyelerde (%20 seviyelerinde) gelir bazında pay elde ettiği anlaşılmaktadır. 2010 ila 2012 yıllarında Avea mevcut abone payına kıyasla net satış gelirinden biraz daha fazla pay alırken, 2013 yılında abone sayısı-gelir pazar payı dengesinde kırılım yaşandığı ve söz konusu durumun 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle de devam ettiği görülmektedir.
- Turkcell, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle pazardaki toplam abonelerin %44'ünü kendi şebekesinde barındırırken, kendi abonesinden elde ettiği gelir, pazardaki toplam gelirin %40'ını oluşturmaktadır. Başka bir ifadeyle Turkcell'in abone bazında pazar payı ile gelir bazında payı arasında yaklaşık 4 puan vardır. 2011 yılına kadar Turkcell'in gelir pazar payında keskin bir düşüş yaşanmakla

birlikte halen pozitif bir gelir-abone pazar payı dengesi söz konusuysa, 2011 yılında yaşanan kırılımın 2012 yılının sonuna kadar azalmakla birlikte devam ettiği; 2012 yılından itibaren ise Turkcell'in abone pazar payına kıyasla gelirden çok daha düşük bir pay aldığı söylenebilmektedir.

- Vodafone için ise farklı bir seyir söz konusudur. 2011 yılına kadar Vodafone'un gelire göre pazar payında, abone bazında pazar payına göre ciddi bir artış yaşanmakla birlikte bu tarihe kadar mevcut abone kitlesinden elde ettiği gelir payının abone sayısı payına göre daha düşük olduğu görülmektedir. 2011 yılında ise abone sayısı-gelir pazar payı dengesinde olumlu bir kırılım yaşanarak, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla %31,3 seviyesindeki abone payından yaklaşık olarak %37,9 seviyesinde bir gelir payı elde ettiği dikkat çekmektedir.

Şekil 12: İşletmecilerin Abone Sayısına/Gelire Göre Pazar Payları Karşılaştırması (%)

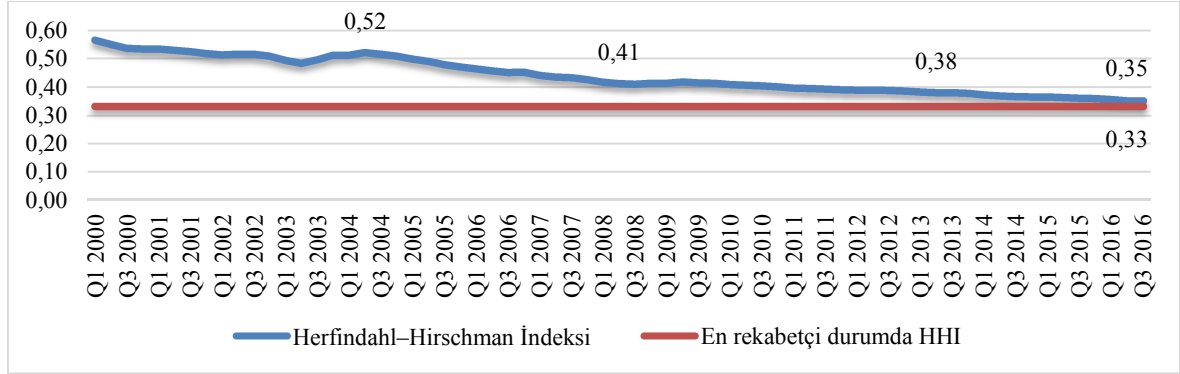


Kaynak: BTK

Her ne kadar bir pazardaki düzenlenme gereksiniminin tespitinde pazar payı önemli bir gösterge olarak kabul edilse de, bir pazarda hizmet sunan işletmeciler arasındaki rekabet seviyesinin analizinde pazar payı göstergesinin yanı sıra yukarıda da sayılan pazardaki yoğunlaşmanın derecesi (HHI endeksi), ARPU değerleri, fiyat seviyeleri, tüketici tercihleri ve işletmeci değiştirme maliyetleri, potansiyel rekabet ve yenilikçi hizmetlerin varlığı gibi çeşitli göstergeler kapsamında yapılan değerlendirmelerle de desteklenmesi gerekmektedir.

Bir pazardaki yoğunlaşmanın ölçüsü yani rekabetin derecesi Herfindahl-Hirschman Endeksi (Herfindahl-Hirschman Index, HHI) ile görülebilmektedir. Söz konusu endeks kapsamında bir pazarda hizmet sunan işletmecilerin pazar paylarının karelerinin toplamına bakılmaktadır. Bu itibarla HHI değeri sıfır ile bir arasında değişmektedir. Bire yakın HHI değeri, rekabetin olmadığı yüksek seviyedeki yoğunlaşmayı ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle ilgili pazarda pazar payı yüzde 100 olan bir tekelci işletmeci olduğunda endeksin değeri mümkün olan en yüksek değer olan bire ulaşmaktadır. Pazar paylarının birbirine eşit olduğu çok sayıda işletmeci bulunduğu durumda ise endeksin değeri sıfıra yakın çıkmaktadır. Ülkemiz mobil haberleşme pazarında olduğu gibi üç adet mobil şebeke işletmecisinin hizmet sunmakta olduğu bir pazarda mümkün olan en düşük HHI endeks değeri 0,33'tür.

Şekil 13: HHI Endeksi



Kaynak: BTK

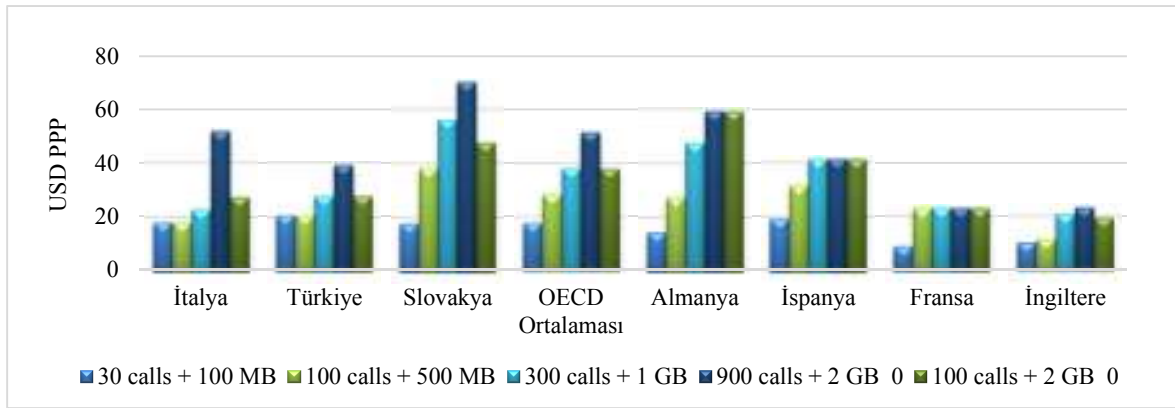
Mobil şebeke işletmecilerinin pazar paylarındaki gelişime paralel bir şekilde 2004 yılından itibaren 0,52 değeriyle yüksek yoğunluk seviyesini gösteren HHI değerinin günümüze kadar azalarak üç işletmecili bir pazarda oluşabilecek optimum değer olan 0,33'e yaklaştığı görülmektedir (Şekil 13). Diğer bir deyişle, bir pazarda rekabet ve yoğunlaşma seviyesinin tespiti için en çok kullanılan kriter olan HHI değerinin yıllar itibariyle azalması, ülkemiz mobil haberleşme pazarındaki yoğunlaşma derecesinin düşmekte olduğunu ve bu kapsamda pazarın rekabetçi bir yapıya kavuşma eğilimi gösterdiğini işaret etmektedir.

4.2.1.2 Uluslararası fiyat karşılaştırması

OECD tarafından düzenli olarak üye ülkelerde uygulanmakta olan perakende mobil fiyat karşılaştırması yapılmaktadır. Bu itibarla, 2012 - 2014 yılları arasında OECD ülkelerindeki tüm sepet fiyatlarında genel olarak düşüş yaşanmıştır. Ülke bazında ise en fazla düşüş İtalya (tüm sepetler genelinde ortalama %52 oranında), Yeni Zelanda (%46) ve Türkiye’de (%44) gerçekleşirken; Kanada, Fransa, İrlanda, Slovakya, İsviçre ve Amerika Birleşik Devleti’nde görece olarak sabit kalmıştır. Aynı dönemde Avusturya ve Yunanistan’daki fiyatlar sırasıyla %36 ve %13 oranında yükselmiştir.¹⁶

OECD Digital Economy Outlook 2015’te yer verilen ülkelerin ortalama fiyatlarıyla derlenen Şekil 14’te, beş adet farklı seviyede oluşturulan mobil konuşma ve internet sepetleri kapsamında, belirlenen ülkelerdeki ve OECD ortalamasındaki 2014 yılı fiyatları yer almaktadır.¹⁷ Bu itibarla, seçilmiş ülkeler için yapılan fiyat karşılaştırmaları neticesinde ülkemizdeki fiyatların, 30 adet çağrı ve 100 MB internetten oluşan en küçük sepetin haricinde belirlenen tüm sepetlerde OECD ortalamasının altında olduğu görülmektedir. Sadece ortalama bazda Fransa ve İngiltere için farklı sepet kategorilerinde hesaplanan fiyatların ülkemizdeki fiyatlara göre düşük olduğu da görülmektedir. Genel olarak ülke bazında incelendiğinde de ülkemizdeki perakende mobil fiyatların en düşükler arasında olduğu söylenebilmektedir.

Şekil 14: Uluslararası Fiyat Karşılaştırması (2014 yılı fiyatları)



Kaynak: OECD

¹⁶ OECD Digital Economy Outlook 2015, sf. 46.

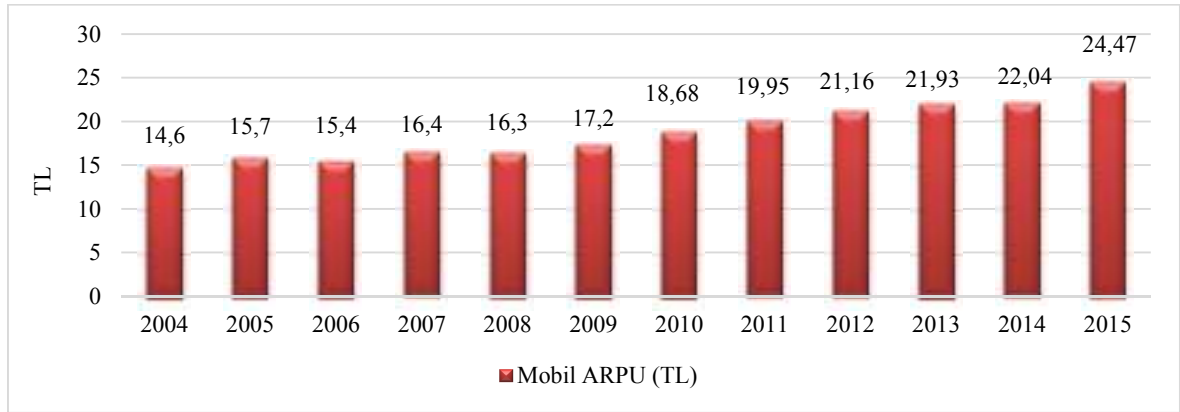
¹⁷ A.g.e., sf. 120 ve <http://www.oecd.org/sti/broadband/price-baskets.htm>

Bu kapsamda, OECD ortalaması ile karşılaştırıldığında ülkemizdeki perakende mobil fiyatların oldukça düşük seyretmesinin mobil şebeke işletmecilerinin düşük kar marjları ile rekabet etmekte olduklarına işaret ettiği söylenebilmektedir.

4.2.1.3 Kullanıcı başına ortalama gelir (ARPU)

Mobil haberleşme pazarındaki işletmecilerin abone başına elde ettikleri ortalama gelirin yıllar itibarıyla düzenli artarak 2015 yılı sonu itibarıyla 24,4 TL seviyesine ulaştığı görülmektedir (Şekil 15).

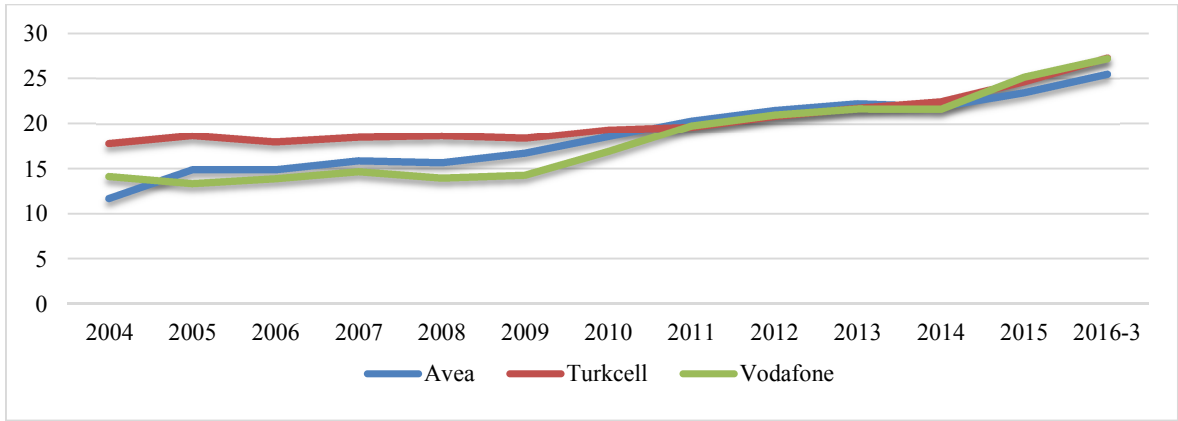
Şekil 15: Ortalama ARPU



Kaynak: BTK

İşletmeci bazında ARPU değerine bakıldığında, 2011 yılına kadar Turkcell'in en yüksek abone başına ortalama gelir elde ettiği, Avea ve Vodafone'un özellikle 2009 yılından bu yana ARPU değerlerini artırdığı; 2011 yılı ve sonrasında ise ARPU değerlerinin tüm işletmeciler için benzer seviyelerde gerçekleştiği görülmektedir (Şekil 16). Bu durum, söz konusu işletmecilerin ortalama olarak aynı (26-27 TL) seviyelerde abone başına gelir elde ettiğini göstermektedir.

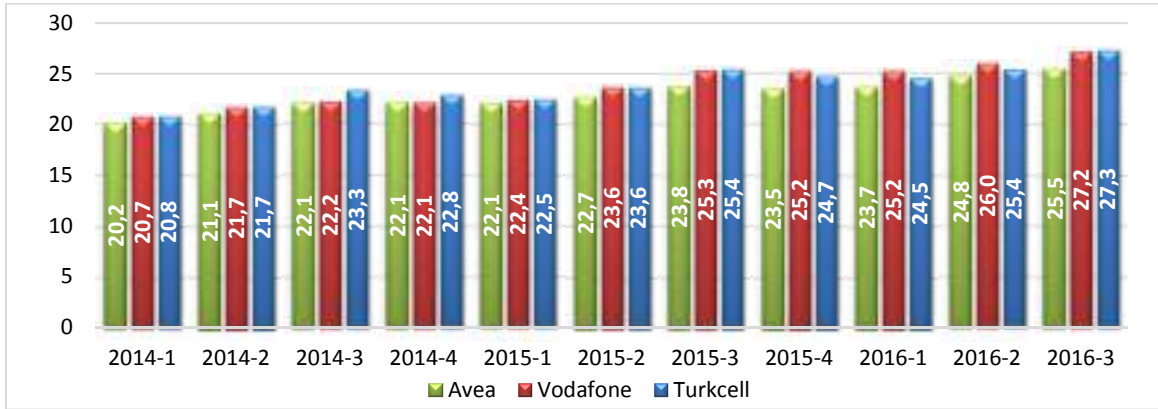
Şekil 16: İşletmeciler Bazında ARPU Değerleri (TL)



Kaynak: BTK

Mobil işletmeciler arasındaki ARPU değerlerinin daha ayrıntılı görülmesini teminen Şekil 17’de 2014 yılından itibaren üçer aylık ARPU değerlerine yer verilmektedir. Bu itibarla 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle ARPU değerleri, Turkcell ve Vodafone için yaklaşık 27 TL, Avea için ise 25,5 TL’dir (Şekil 17).

Şekil 17: İşletmecilerin ARPU Değerleri (TL)



Kaynak: BTK

Faturalı-ön ödemeli abonelerin ARPU değerlerine bakılacak olursa, faturalı abonelerin ön ödemeli abonelere göre daha yüksek ARPU değerleri ürettiği; genel olarak 2015 yılında Turkcell’in faturalı abonelerinin diğer işletmeciler içerisinde en yüksek ARPU’yu, ön ödemeli abonelerinin ise en düşük ARPU’yu oluşturduğu; 2016 yılı üçüncü çeyrekte ise Vodafone’un faturalı abonelerinden elde ettiği aylık ortalama gelirin yaklaşık 40 TL seviyesine çıkarak Turkcell’i geçtiği; Avea’nın halen en yüksek ön ödemeli ARPU ve en düşük faturalı ARPU değerine sahip olduğu söylenebilmektedir (Şekil 18)

Şekil 18: İşletmeci Bazında Faturalı ve Ön Ödemeli ARPU Rakamları (TL)



Kaynak: BTK

4.2.1.4 Kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü

İlgili pazarda kolayca tekrar edilemeyen altyapıları kontrol eden bir işletmecinin bulunması ve alternatif erişim teknolojilerinin olmaması durumu olası rakipler için pazara girişin önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Bu anlamda, herhangi bir işletmecinin kolayca kurulamayan bir altyapıya sahip olması, tek başına ilgili pazarda belirli bir pazar gücüne sahip olması anlamına gelmektedir. Söz konusu altyapının yeniden kurulamaması teknik, ekonomik ve hukuki nedenlerden kaynaklanabilir.

Ülkemizde mobil elektronik haberleşme pazarında faaliyet gösteren üç mobil şebeke işletmecisi de altyapılarını kurmuş ve İmtiyaz Sözleşmeleri kapsamında tüm Türkiye'yi kapsar hale gelmişlerdir. Ülkemizin coğrafi koşulları ve coğrafi sınırlarının birçok AB üyesi ülkeye göre daha geniş olduğu 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 bilinmektedir. Ayrıca, frekans tahsis gibi pazardaki işletmeci sayısını doğal olarak sınırlandıran teknik etkenler de dikkate alındığında mobil şebeke işletmecilerinin altyapılarının tekrarlanmasının kısa ve orta vadede mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Ülkemiz koşullarında kısa ve orta vadede söz konusu olan bu durum, mobil haberleşme pazarındaki oyuncu sayısının ve pazarda sunulan hizmet çeşitliliğinin artırılmasını teminen, mobil şebeke işletmecilerinin kendi altyapılarına erişim olanaklarını alternatif işletmecilere sunmalarını ve daha esnek iş modellerini uygulayacak alternatif işletmecilerin piyasaya girmelerini gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte, daha önce de yer verildiği üzere, gelineen durum itibariyle ülkemizde mobil şebeke işletmecileri ile gelir paylaşım modelleriyle çeşitli tarife paketlerinin kurgulandığı bir gerçektir.

Ayrıca, Ağustos 2015'te gerçekleştirilen 4.5G ihalesinden sonra, tüm mobil işletmeciler 800 ve 900 bantlarında oldukça benzer frekans miktarlarına sahip olmuşlardır. Tüm işletmecilerin daha yüksek bantlarda frekansları bulunmaktadır (Tablo 1). Bu nedenle, ileriye dönük bir bakış açısıyla, tamamen yeni bir mobil şebeke kurmanın da zor olacağı göz önünde bulundurulduğunda, benzer seviyede hareket alanı imkânına sahip olan üç mobil şebeke işletmecisinin yine benzer seviyelerde şebeke kalitesine sahip olarak makul bir rekabetçi piyasa oluşturma potansiyeli taşıdığı değerlendirilmektedir.

Tablo 1: Mobil İşletmecilere İlişkin Frekans Dağılımı

En son ihale sonrasındaki mobil frekans dağılımı (2015)

	800 band	900 band	1800 band	2100 band	2600 band	Total
Avea	2x10 MHz	2x10.0 MHz	2x35.0 MHz	2x15 MHz	2x10 MHz + 15 MHz	175.0 MHz
Türkcell	2x10 MHz	2x12.4 MHz	2x29.8 MHz	2x30 MHz + 10 MHz	2x25 MHz + 10 MHz	234.4 MHz
Vodafone	2x10 MHz	2x12.4 MHz	2x10.0 MHz	2x15 MHz + 5 MHz	2x15 MHz + 10 MHz	139.8 MHz

Kaynak: BTK

4.2.1.5 Ölçek ve kapsam ekonomileri

Ölçek ekonomisi çıktı miktarının artması ile ortalama maliyetlerin düştüğü bir yapıyı ifade etmektedir. Bu durum özellikle teknolojiye dayalı üretim yapılan ve değişken maliyetlere kıyasla sabit maliyetlerin çok yüksek olduğu pazarlarda görülmektedir. Kapsam ekonomisi ise birden fazla hizmet veya ürünün ortak sunulması yoluyla üretim maliyetlerinin düşmesini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu durumun tipik bir örneği aynı şebeke üzerinden birçok farklı hizmetin sunulabildiği elektronik haberleşme sektörüdür. Ölçek ve

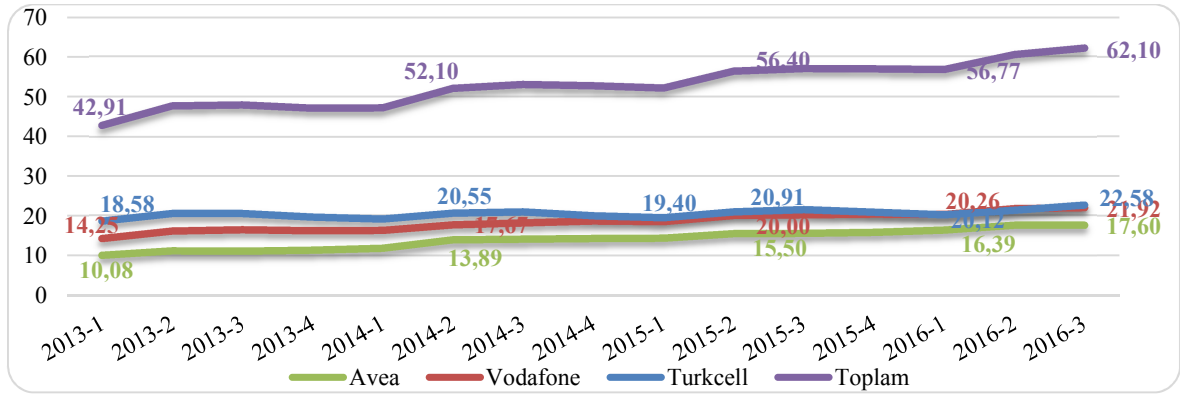
kapsam ekonomileri potansiyel işletmeciler için pazara giriş önünde ciddi bir engel, mevcut rakipler için ise rekabet açısından dezavantaj oluşturabilmektedir.

Mobil haberleşme sektörü, ölçek ekonomisinin oluşmasına imkân tanıyan sektörlerden birisidir. Zira, mobil şebeke işletmecilerinin aboneleri tarafından kullanılan mobil hizmetlerin kesintisiz ve sürdürülebilir sağlanmasını teminen muhtelif yatırımlar yapılmakta; gerekli kapasiteye sahip baz istasyonlarının kurulumu ya da fazla talebi karşılaması amacıyla çeşitli cihaz ve ekipmanların satın alınması yoluna gidilmektedir. Farklı teknik özellikteki ekipmanlar, mobil şebekenin kapasitesini belirlemektedir. Dolayısıyla, mevcut kurulu mobil şebekenin sağladığı kapasitenin kullanım oranına/miktarına bağlı olarak sunulan hizmet başına düşen birim maliyet farklılaşabilmektedir. Örneğin şebekenin yoğun bir şekilde kullanılarak kapasite kullanımının artması sonucu toplamda sabit maliyetler değişmemekle birlikte mobil şebeke işletmecilerinin sunmuş olduğu hizmetlerin ortalama maliyetlerinde düşüşler ortaya çıkmaktadır.

Halen mobil şebeke işletmecilerinin gelirlerinin yarısından fazlasını ses hizmetinden elde etmeleri nedeniyle, söz konusu işletmecilerin aboneleri tarafından gerçekleştirilen arama trafiği hacminin, anılan işletmecilerin şebeke kullanımlarının görülmesinde bir gösterge olarak kullanılabileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda, mobil işletmecilerin şebekelerinde gerçekleşen trafik değerlerinin üçer aylık dönemler itibarıyla gösterildiği Şekil 19'da, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla Turkcell ve Vodafone için söz konusu trafiğin sırasıyla 22,58 ve 21,92 milyar dakika, Avea için ise 17,60 milyar dakika seviyesinde gerçekleşerek birbirine oldukça yaklaştığı görülmektedir.¹⁸

Şekil 19: Toplam Trafik Verileri (Milyar Dk.)

¹⁸ Mobil işletmecilerin toplam trafik miktarları toplam giden trafik ve şebeke içi trafiğin toplanması ile elde edilmektedir.



Kaynak: BTK

Mobil şebeke işletmecilerinin trafiğe göre pazar paylarının gelişiminde de söz konusu birbirine yakınsama Şekil 10'dan görülebilmektedir. Bu itibarla 2016 yılının üçüncü çeyreğinde Avea, Turkcell ve Vodafone'un trafiğe göre pazar payları sırasıyla %28,30, %36,4 ve %35,3'tür. İngiliz Rekabet Komisyonu tarafından hazırlanan bir rapora göre, bir mobil şebeke işletmecisinin pazardaki toplam trafik hacminin %20-%25'ini gerçekleştirmesi durumunda geriye sadece çok sınırlı miktarda ölçek ekonomisi kalmaktadır.¹⁹ Dolayısıyla, ölçek ekonomisi açısından işletmeciler arasında pazardaki etkin rekabeti engelleyecek seviyede bir farklılığın bulunduğu ya da bir işletmecinin diğer işletmecilere kıyasla maliyet avantajından daha çok yararlanarak daha avantajlı bir konumda olduğu söylenememektedir.

Benzer şekilde, ülkemizde faaliyet gösteren mobil şebeke işletmecilerinin sunmakta oldukları hizmetlerin (ses, SMS, data vb.) birbirlerinden çok farklı olmaması, iki veya daha fazla hizmet veya ürünün aynı işletmeci tarafından sunulması ile oluşan maliyetler bakımından söz konusu olan (bu hizmet veya ürünlerin tek tek ayrı işletmeciler tarafından verilmesi durumunda oluşan toplam maliyetten daha düşük olması durumunda ortaya çıkan) kapsam ekonomisi kapsamında da mobil şebeke işletmecileri arasında belirgin farklılıkların bulunmadığı değerlendirilmektedir.

¹⁹ Circa-Spain-EC comments-ES-2005-0330Final EN.pdf, sf. 5.

<http://www.cullen-international.com/product/binarydocs/8926>

4.2.1.6 Finansal kaynaklara erişim

İşletmecilerin finansal kaynaklara erişimi, pazara giriş için gerekli olan başlangıç, şebeke kurulum ve geliştirme yatırımları bakımından önem arz etmektedir. Pazarda faaliyet gösteren üç mobil şebeke işletmecisinin ekonomik büyüklükleri ve bağlı oldukları grup yapıları göz önünde bulundurulduğunda mali kaynaklara erişim açısından işletmeciler arasında ayırt edici bir hususun bulunmadığı değerlendirilmektedir.

4.2.1.7 Dikey bütünleşme

Dikey bütünleşik işletmeciler genellikle üretim zinciri içindeki farklı katmanlarda farklı alt teşebbüsleri aracılığıyla faaliyet gösteren işletmecilerdir. Bu kapsamda tüm mobil şebeke işletmecileri hem kendilerine ait şebekeleri üzerinden perakende birimlerine toptan çağrı başlatma hizmeti sunmaları, hem de perakende pazarda son kullanıcılara söz konusu şebeke üzerinden hizmet sunmaları nedeniyle dikey bütünleşik yapıdaki işletmecilerdir. Dolayısıyla dikey bütünleşme kriteri açısından mobil şebeke işletmecileri arasında bir farklılık bulunmamaktadır.

4.2.1.8 Gelişmiş dağıtım ve satış ağları

Özellikle dağıtım ve satış ağı kurulum maliyetlerinin yüksek olduğu durumlarda pazara daha önce girmiş veya dağıtım ve satış ağını güçlendirmiş işletmeciler ile diğer işletmeciler arasında rekabet imkânı açısından farklılıklar oluşmaktadır. Artan rekabet, faaliyette bulunan işletmecilerin tüketiciye daha yakın konumlanması gerekliliğini de beraberinde getirmiş ve bunun sonucunda tüketici odaklı mal ve hizmet üretimi yaklaşımı, işletmecilerin tüketicilere daha yakın olabildiği perakende satış noktalarının önemini arttırmıştır. Dolayısıyla, bir işletmeci rakiplerine göre daha etkin pazarlama ve dağıtım olanaklarına sahip olduğunda pazardaki diğer işletmeciler karşısında daha avantajlı bir duruma gelebilmektedir.

Ülkemiz perakende mobil haberleşme pazarında mobil şebeke işletmecilerinin sahip olduğu yurt geneline yayılmış dağıtım ve satış ağlarının, söz konusu işletmecilerin daha

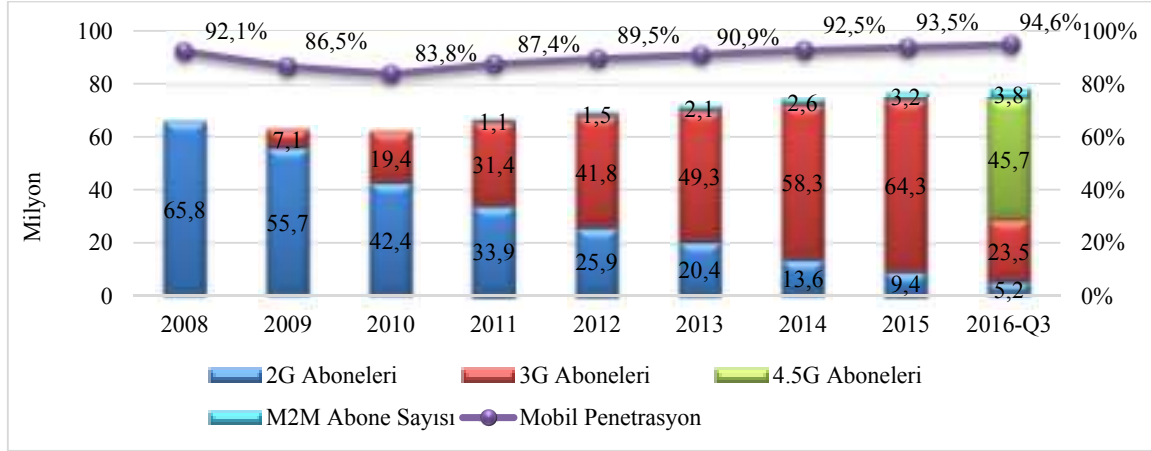
etkin bir pazarlama ve dağıtım yapma imkanına sahip olmasına yol açtığı değerlendirilmektedir. Nitekim, işletmecilerin bayileri tarafından cep telefonları ile SIM kartları satılmakta ve bu bayiler aynı zamanda işletmeci adına hat aktivasyonu işlemlerini de yerine getirmektedirler. İşletmecilere ait faturalı hatların ve ön ödemeli kartların satışı ile bu kartlara TL yüklemesinin yapılabildiği merkezler ve gazete bayileri gibi mecralar da bulunmaktadır. İlgili pazarda hâlihazırda tüm mobil şebeke işletmecileri abone merkezleri aracılığıyla tüm ülke geneline yayılmış ve etkin çalışan bir pazarlama ve dağıtım ağı oluşturma yoluna gitmişlerdir. Bu kapsamda pazara giriş yapmak isteyebilecek işletmecilerin rekabet edebilmek için diğer işletmeciler ile benzer biçimde tüketicilere yakın konumlanması gerekecektir. Bu durum mevcut işletmecilerin pazarlama ve dağıtım kanallarından faydalanma olanaklarının potansiyel işletmecilere karşı önemli bir avantaj oluşturmaya yol açmaktadır. Bununla birlikte, ülkemizde hizmet sunan tüm mobil şebeke işletmecilerinin yaygın satış ve dağıtım ağlarına sahip olduğu, dolayısıyla söz konusu kıstas açısından mevcut durumda anılan işletmeciler arasında belirgin bir farklılığın olmadığı düşünülmektedir.

4.2.1.9 Genişleme önündeki engeller

Büyüyen bir pazarda yeni gelen işletmeciler, yeni müşteriler çekerek kendi faaliyetlerini genişletebilme ihtiyacı duymaktadır. Diğer taraftan olgunlaşmış piyasalarda yeni giren işletmecilerin yerleşik işletmecilerin mevcut müşterilerini kendilerine çekmeleri gerekir ki, bu hususun genellikle daha zor olduğu düşünüldüğünde, olgun bir pazara girişin bu bakımdan bir engel teşkil edebileceği değerlendirilmektedir.

Ülkemizde mobil abonelerin sayısı 2011 yılından itibaren artış eğilimi göstermektedir (Şekil 20). 2016 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla mevcut yaygınlık (penetrasyon) oranı %94,6 düzeyinde olup, söz konusu oranın AB yaygınlık oranları da göz önünde bulundurulduğunda pazarda büyüme potansiyeline işaret ettiği düşünülmektedir. Söz konusu büyüme potansiyeline, OECD geneli için %90,3; ülkemizde ise %62,2 seviyesinde olan mobil genişbant penetrasyonundaki gelişmelerin yönlendirici etkisi olabilecektir.

Şekil 20: Mobil Hat Aboneleri Sayısı ve Kullanım Yaygınlığı



Kaynak: BTK

Anket kapsamında işletmecilere yöneltilen sorulara verilen cevaplarda da bu hususu destekleyen ifadeler rastlanılmaktadır. Zira tüm işletmeciler özellikle 4.5G ihalesi sonrasında genç nüfus, internet ve akıllı telefon kullanımı ve gelecekteki yenilikçi hizmetler de göz önünde bulundurulduğunda, ülkemiz mobil elektronik haberleşme pazarında önümüzdeki beş yıl boyunca büyüme beklemektedir.

Sonuç olarak, ülkemizdeki mevcut yaygınlık oranı ve mobil işletmecilerin gelecek beklentileri de dikkate alındığında pazarda rekabete önemli ölçüde engel teşkil edebilecek büyüme önünde engellerin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

4.2.1.10 Potansiyel rekabet ve yenilikçi hizmetler

Potansiyel rekabet, yeni işletmecilerin ilgili piyasaya giriş imkânını ifade etmektedir. Potansiyel rekabetin varlığı, mevcut rakiplerin sayısı etkin rekabete yol açacak seviyede olmasa dahi tarife yapılarının rekabetçi bir seviyede belirlenmesine yol açabilmektedir. Dolayısıyla pazara ilişkin olarak yapılacak rekabet seviyesinin analizinde pazara girişte karşılaşılan zorlukların düzeyi ve çeşidi önem kazanmaktadır.

İşbu pazar analizi dokümanının ilgili ürün pazarının değerlendirildiği üçüncü bölüm kapsamında da yer verildiği üzere, mobil haberleşme pazarında yenilikçi hizmetler olarak mobil genişbant paketi satın alan aboneler tarafından kullanılmaya başlanan Skype veya

WhatsApp gibi internet tabanlı (Over-the-top, OTT) hizmetlerin özellikle mesajlaşma uygulamalarının ücretsiz oluşu ve data paketleri içerisinde çok büyük yer tutmayışıları, SMS'e göre metin uzunluğu kısıtlaması olmayışı, grup mesajı oluşturma ve dosya paylaşımı gibi çeşitli kolaylıklar da sağlamaları ve benzeri pratik yönleri dolayısıyla mobil işletmecilerinin davranışları üzerinde sınırlayıcı etkilerinin olabileceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte söz konusu hizmetlerin abonelerin geneli tarafından kullanılmadığı ve belirli bir dereceye kadar sesli arama ve metin mesaj servislerine benzer hizmetler sağlayabildiği göz önünde bulundurulduğunda, henüz ilgili pazarın bir parçası olarak görülmemeleriyle birlikte genel olarak mobil işletmeciler üzerindeki potansiyel rekabetçi etkilerinin söz konusu uygulamaları kullananlarla sınırlı olduğu değerlendirilmektedir.

4.2.2 İşletmeci Davranışı (Arz Yönlü Değerlendirmeler)

4.2.2.1 Ürünlerin paket halinde sunulması

Ülkemizde mobil işletmecilerin her üçü de, genel olarak ses, mesajlaşma ve veri hizmetlerini kapsayan paket servisler sunmaktadır. Kullanıcıların giderek artan bir şekilde akıllı mobil telefonları tercih ettiği ve dolayısıyla bu tür hizmetleri içeren paketleri de talep ettiği görülmektedir. Pazara yeni giriş yapacak işletmecilerin de pazarda başarılı olabilmeleri için farklı hizmetlerden oluşan paket tarifeler sunması gerekmektedir. Ülkemizde hizmet sunan her üç mobil şebeke işletmecisinin de farklı kullanıcı gruplarının farklılaşan ihtiyaçlarına yönelik benzer paketler sunduğu göz önünde bulundurulduğunda işletmeciler arasında etkin rekabetin tesisi açısından ayırt edilebilir bir farklılığın bulunmadığı değerlendirilmektedir.

4.2.3 Talep Yönlü Koşullar

4.2.3.1 Dengeleyici alıcı gücü

İlgili 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. Söz konusu pazarlık gücü, müşterinin büyüklüğünden veya pazara arz yapan işletmeciye sunacağı diğer avantajlardan (örn: diğer pazarlara daha kolay erişim imkânı vb.) kaynaklanabilmektedir. Geçiş maliyetlerinin yüksekliği ve pazara giriş önünde engeller bulunması, talep yönünde bulunan müşterilerin pazarlık gücünü azaltan unsurlardır. Dengeleyici alıcı gücünün varlığından söz edebilmek için bir fiyat artışı ya da fiyat artışı tehdidi oluştuğunda müşterilerin (makul bir zaman içerisinde) diğer alternatiflere geçebilme olanağına sahip olmaları gerekmektedir.

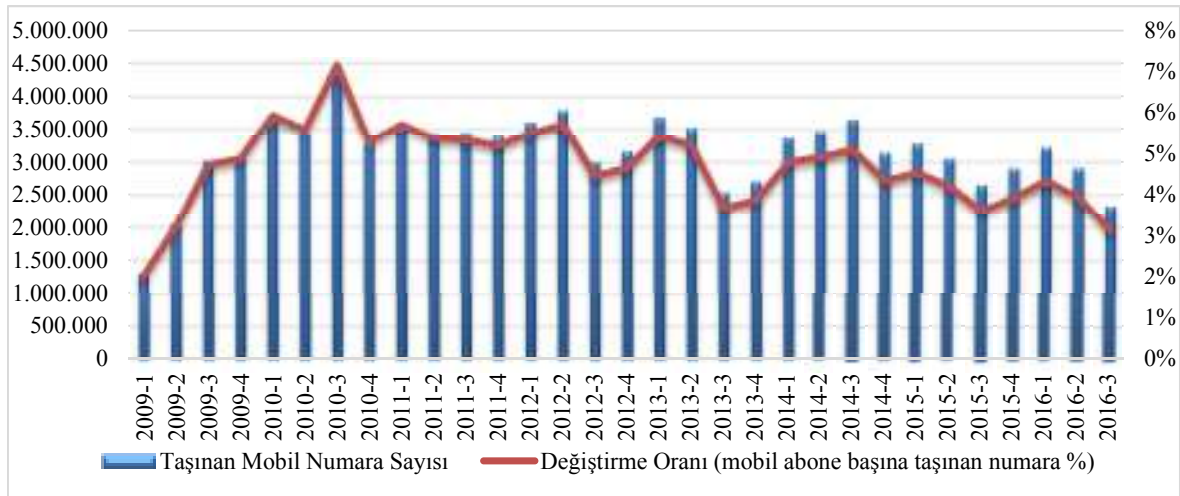
Ülkemizde mobil numara taşınabilirliğinin uygulanmasına başlanmasıyla geçiş maliyetlerinin azaldığı düşünülmekle birlikte; ilgili pazara bir mobil şebeke işletmecisinin girişinin (kıt kaynak tahsisi, yüksek ve batık maliyetler gibi nedenlerden ötürü) kolay olmamasının perakende müşterilerin pazarlık gücünü azaltan bir unsur olduğu değerlendirilmektedir. Toptan seviyede ise ülkemizde üç mobil şebeke işletmecisi arasında erişim ve çağrı başlatma hizmetinin henüz verilmemesi; diğer bir ifade ile toptan seviyede ilgili pazarda hâlihazırda sunulan hizmetlerin sadece işletmecilerin kendi perakende kullanımına yönelik hizmetler olması nedeniyle toptan seviyede talep yönlü dengeleyici alıcı gücünün değerlendirilmesinin oldukça güç olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte pazara yeni girecek işletmecilerin mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında sahip oldukları pazarlık gücünün, söz konusu işletmecilerin abone sayıları, pazardaki tecrübesi gibi kriterlere bağlı olduğu düşünüldüğünde, dengeleyici alıcı güçlerinin kısa ve orta vadede düşük seviyede olacağı değerlendirilmektedir. Bu itibarla, ilgili pazarda hizmet sunan her üç mobil şebeke işletmecisi açısından karşı karşıya oldukları dengeleyici alıcı gücü bakımından bir farklılık bulunmamaktadır.

4.2.3.2 Tüketici tercihleri ve işletmeci değiştirme maliyetleri

Bir pazarda tüketicilerin alternatif işletmecilere geçişlerinde sınırlı seçeneklerinin oluşu veya hizmet aldıkları mevcut işletmeciden ayrılırken yüksek maliyete katlanmak zorunda kalmaları, pazardaki mevcut yerleşik işletmecinin lehine olacak şekilde bir pazar gücünü ortaya koyacaktır. Mobil haberleşme hizmetleri pazarı kapsamında da mobil numara taşınabilirliği düzenlemesinin olmaması durumunda abonelerin hizmet aldıkları mevcut işletmecilere bağımlı kalması (lock-in effect) kuvvetle muhtemeldir. Nitekim, söz konusu düzenlemenin getirilmesinden önce de tecrübe edildiği üzere, kişilerin başka bir mobil işletmeciye geçmek için mobil telefon numaralarını değiştirmelerinden sonra tüm ilgili kişileri bilgilendirmeleri gerekmekte ve bu anlamda önemli bir maliyet oluşturarak işletmeciler arasındaki geçişleri azaltan, kişileri isteksizleştiren bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu husus mobil işletmeciler arasındaki etkin rekabeti kısıtlamaktadır. Ülkemizde 2008 yılından bu yana mobil numara taşınabilirliği mümkün olup aboneler mobil şebeke işletmecileri arasında tercih ettiği bir tanesine geçebilmektedir.

Mobil numara taşınabilirliği kapsamında gerçekleşen rakamların yer aldığı Şekil 21'e bakıldığında 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle 2,5 milyona yakın abonenin numarasını başka bir mobil işletmeciye taşıdığı, son çeyrek dışında üç aylık bir dönemde ortalama olarak mobil abonelerin %4 ila %6'sının hizmet aldığı mobil işletmeciye değiştirdiği söylenebilmektedir. Son çeyrekte abonelerin değiştirme oranı, son yılların en düşük seviyesinde gerçekleşmiştir.

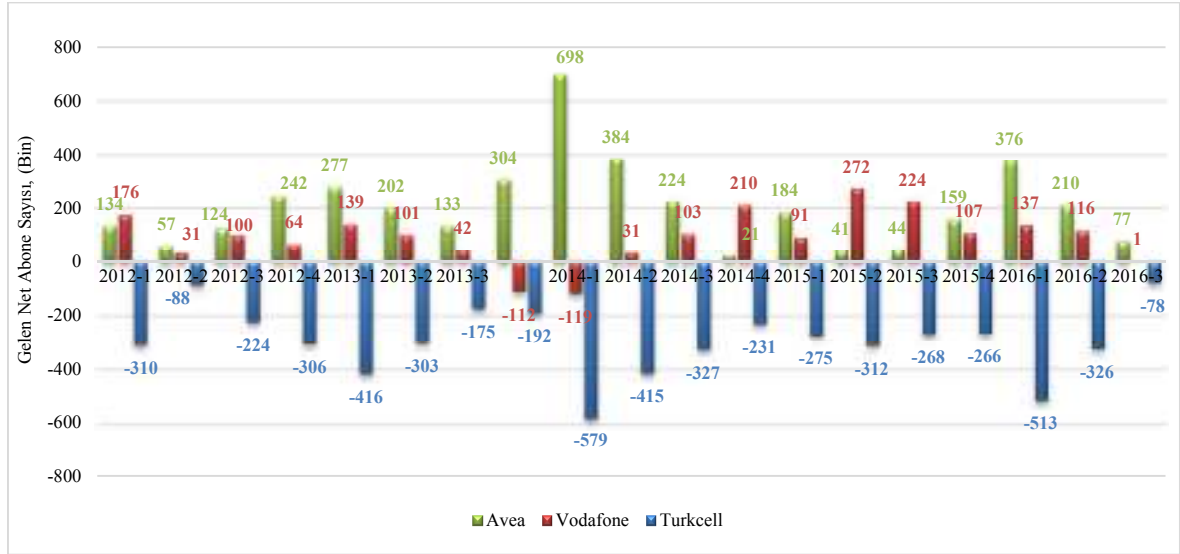
Şekil 21: Numara Taşınabilirliği



Kaynak: BTK

Mobil şebeke işletmecilerine gelen net abone sayılarına ise Şekil 22’de yer verilmektedir. Mobil numara taşınabilirliği kapsamında 2016 yılının üçüncü çeyreğinde Avea 77 bin abone kazanırken, Vodafone bin abone kazanmış, Turkcell ise 78 bin abone kaybetmiştir.

Şekil 22: Numara Taşınabilirliği Kapsamında Net Gelen Abone Sayıları

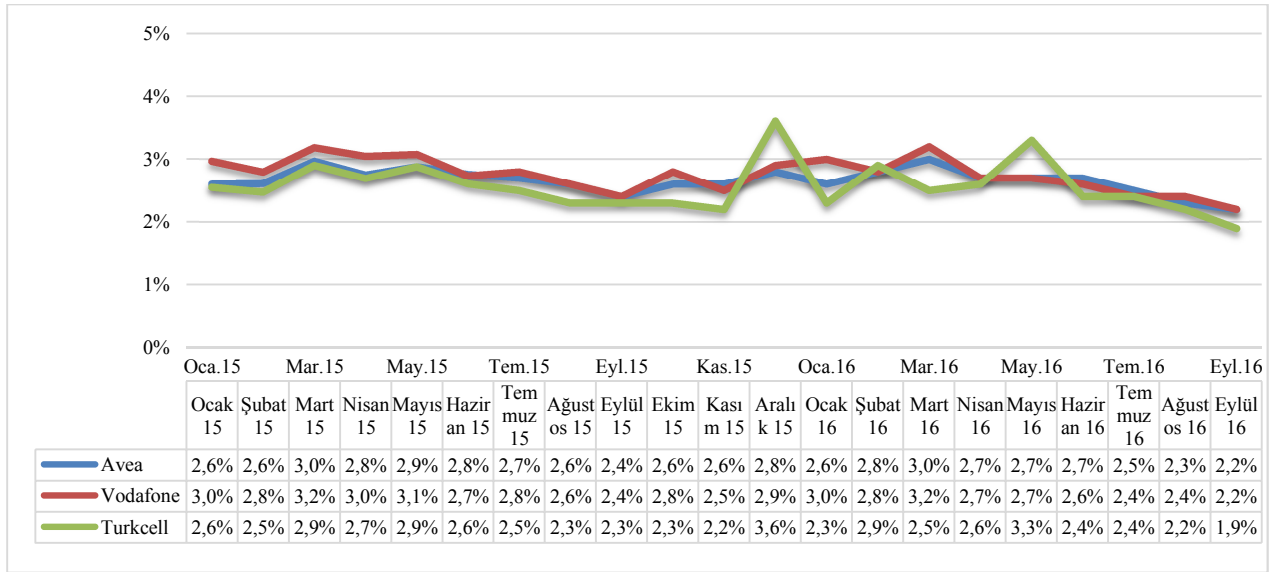


Kaynak: BTK

Bu kapsamda mobil haberleşme hizmetleri pazarında yaygın olarak kullanılabilecek bir başka gösterge, abone kayıp oranlarıdır. Şekil 23’te 2016 yılının üçüncü çeyreğini de kapsayacak şekilde yaklaşık son 2 yıl içinde gerçekleşen mobil işletmecilerin abone kayıp oranlarına²⁰ yer verilmektedir. Bu itibarla 2016 yılının üçüncü çeyreğinde Avea, Turkcell ve Vodafone’un abone kayıp oranları sırasıyla %2,2, %2,2 ve %1,9 olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılının Aralık ayından önce mobil şebeke işletmecilerinin birbirine yakın abone kayıp oranlarının gerçekleştiği görülürken, 2015 yılının Aralık ayı itibariyle Turkcell’den aldığı hizmeti sonlandıran abonelerin oranı %3,6 ile en yüksek seviyede gerçekleşmiştir.

Şekil 23: Abone Kayıp Oranları (%)

²⁰ Abone kayıp oranı işletmeciler tarafından kaybedilen müşterilerin miktarını ölçmek için kullanılan bir orandır. Abone kayıp oranı belli bir dönemde işletmeciden aldığı hizmeti sona erdiren abonelerin sayısının o dönemdeki mevcut ortalama abone sayısına bölünmesiyle hesaplanmaktadır.

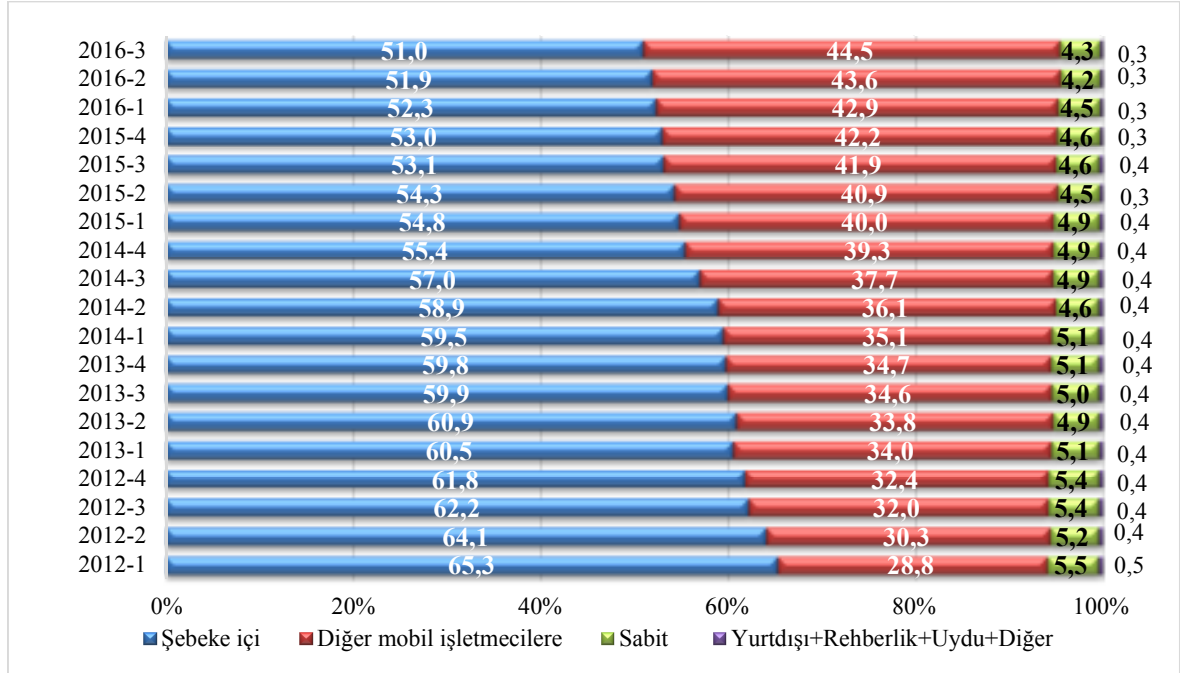


Kaynak: BTK

İşletmeciler arasında yapılan yüksek miktarlı geçişlerin bir başka sebebinin de ‘kulüp etkisinden’ kaynaklandığı söylenebilmektedir. Pazardaki büyük işletmeci tarafından düşük şebeke içi fiyatlara nazaran yüksek şebeke dışı fiyatlar uygulanması, kişilerin abone kitlesi geniş olan büyük işletmeciyi tercih etmelerine neden olacaktır. Bu anlamda rakip işletmecilerin cazip teklifleri dahi söz konusu kişileri kendi çevreleri ile aynı şebekede bulunmaktan alıkoyamamaktadır. Bireysel açıdan hiç bir arkadaş grubu üyesinin mevcut şebekeyi bırakarak kulüp imkânlarını kaybetmeye yönelik bir güdüye sahip olmayacağı söylenebilecektir. Kulüp etkisinin, özellikle yerleşik işletmecilerin aşırı yüksek çağrı sonlandırma ücretleri tahsil edebilme imkânına sahip olduklarında söz konusu olabileceği değerlendirilmektedir. Kulüp etkisinden bahsedilebilmesi için ön koşulun daha önce de yer verildiği üzere şebeke içi ve şebeke dışı arama fiyatları arasında önemli bir fark olması söylenebilmektedir.

Ülkemizde ise mobil şebeke işletmecilerinin kurguladıkları konuşma paketlerinin önemli bir kısmı her yöne arama tarifesini içermekte olup şebeke içi/şebeke dışı tarife farklılığının önemi büyük ölçüde azalmıştır. Bu durum gerçekleşen şebeke içi/şebeke dışı trafik oranına da yansımıştır. Nitekim Şekil 24’ten de görüleceği üzere, 2012 yılının ilk çeyreğinde %65,3 olan şebeke içi konuşma oranı 2016 yılının üçüncü çeyreğine gelindiğinde %51’e gerilemiştir.

Şekil 24: Toplam Mobil Trafığın Yönlere Göre Dağılımı



Kaynak: BTK

Ülkemizde gerçekleşen şebeke içi/şebeke dışı trafik dağılımı ile birlikte mobil numara taşıma rakamları ve abone kayıp oranları değerlendirildiğinde, abonelerin yüksek geçiş maliyetine maruz kaldığı ya da mevcut işletmecisine bağımlı olduğu söylenemeyecektir. Aksine söz konusu göstergeler abonelerin fiyat seviyesi, şebeke kalitesi gibi konularda bilgi sahibi olduklarını, bu itibarla hizmet aldıkları işletmecileri değiştirebileceklerinin bilincinde olarak bu imkânı kullandıklarını göstermektedir.

Sonuç olarak, ülkemiz mobil haberleşme pazarında işletmeci değiştirmek kolayca mümkün olurken, tüketiciler tarafından da herhangi bir maliyete katlanılmadan rekabeti önemli ölçüde azaltacak bir işletmeciye bağımlılığın (lock-in) bulunmadığına dair güçlü kanıtlar mevcuttur. Söz konusu hususların tüm mobil işletmeciler üzerinde ciddi bir rekabet baskısı oluşturduğu düşünülmektedir.

Netice itibariyle ilgili pazar analizinin üçlü kriter testinin ikinci koşulu kapsamında yer verilen pazar payları, uluslararası fiyat karşılaştırması, kullanıcı başına ortalama gelir, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, yenilikçi hizmetlerin varlığı, genişleme önündeki engeller ve tüketici tercihleri ile işletmeci değiştirme maliyetleri hususlarının

incelenmesi sonucunda mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi dengeye kavuşacağını beklendiği ve bu bağlamda üçlü kriter testinin ikinci koşulunun gerçekleşmediği değerlendirilmektedir.

4.3 Üçüncü Kriter

Üçlü kriter testinin üçüncü koşulu ise “*rekabet kurallarının tek başına uygulanmasının pazar yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz olması*”dır. Bu kriter kapsamında, üçlü kriter testinin ilk iki koşulunun birlikte sağlanması durumunda oluşabilecek pazar aksaklıklarının giderilmesine yönelik ardıl (*ex post*) rekabet kurallarının tek başına yeterli olup olamayacağının değerlendirilmesi gerekmektedir. Pazar aksaklıklarından kaynaklanan etkinsizliklerin giderilmesine yönelik olarak müdahalelerin tam zamanında ve gecikmeksizin yapılmasının vazgeçilmez olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına yetersiz kalacağı söylenebilecektir. Bu durumun özellikle ikinci kriterin sağlanamadığı takdirde önem taşıdığı düşünülmektedir.

2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında, yaygın ve belli bir süre içerisinde tekrarlanabilen pazar başarısızlıkları ve rekabet karşıtı davranışlara karşı “*rekabet hukukuna göre yapılan ardıl müdahale maliyetlerinin yüksek; söz konusu davranışların fazla sıklıkta tekrarlanabiliyor olmasının öncül müdahaleyi ise kaçınılmaz kılacağı*” ifade edilmektedir²¹. Dolayısıyla, yukarıda yapılan açıklamalarla birlikte değerlendirildiğinde; toptan seviyede mobil erişim ve çağrı başlatma hizmetinin mobil şebeke işletmecileri tarafından sadece kendi perakende birimlerine sunuluyor olması nedeniyle ilgili pazarda yaşanabilecek aksaklıkların rekabet hukuku kurallarının uygulanması ile giderilebilmesinin mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.²² SMŞH işletmecilerinin perakende mobil

²¹ Commission Recommendation of 17 December 2007 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, (2007/879/EC), prg. 13.

²² Daha önce de yer verildiği üzere, ülkemiz mobil haberleşme pazarında 2009 yılından itibaren SMŞH yetkilendirmesi yapılırken, AB ülkelerinin genelinde aksine fiili durumda hiçbir alternatif işletmeci toptan seviyede hizmet almamaktadır. Geline durum itibarıyla ülkemizdeki perakende mobil pazarda alternatif SMŞH iş modellerinden ziyade, çeşitli süpermarket-akaryakıt dağıtım zinciri şirketleri, spor kulüpleri ve PTT gibi kuruluşların mobil şebeke işletmecileriyle yaptıkları anlaşmalar çerçevesinde alternatif iş modelleriyle hizmet sunulmaktadır.

haberleşme pazarında hizmet sunmaya başlaması durumunda, mobil şebeke işletmecilerinin sahibi olduğu altyapı anılan işletmeciler için son kullanıcılara hizmet sunabilmelerini teminen zorunlu bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu itibarla, söz konusu işletmecilerin mobil şebeke işletmecilerinden erişim ve/veya çağrı başlatma hizmeti alması büyük önem taşımaktadır. Bu noktada tarafların ticari müzakere temelinde ve rekabet hukuku kuralları çerçevesinde anlaşması esas olmalıdır.

Ancak, pazar payı en yüksek olan mobil işletmecinin sürekli olarak düşmekte olan pazar payının aksine bir şekilde artış eğilimine girmesi ve bu eğilimin sürekli olarak devam etmesi, beklenmeyen fiyat gelişmelerinin söz konusu olması ile özellikle yıkıcı fiyat uygulanması gibi bir veya daha fazla işletmeci tarafından rekabeti engelleyici tutum ve davranışların gözlemlenmesi halinde ya da dikey bütünleşik mobil şebeke işletmecilerinin toptan düzeyde girişebileceği rekabete aykırı durumlarda, söz konusu ihlallerin sıklığına ve anında müdahale gereksinime bağlı olarak rekabet hukuku kuralları ya da Kurumumuz ilgili mevzuatı çerçevesinde müdahale edilebileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak üçlü kriter testi kapsamında mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında ikinci kriter sağlanmamaktadır. Üçüncü kritere ilişkin olarak da rekabet hukuku kuralları ve Kurumumuz ilgili mevzuatı çerçevesinde mevcut müdahale imkânları bulunmaktadır. Dolayısıyla yukarıdaki açıklamalar dikkate alındığında ilgili pazarda öncül düzenleme gereksiniminin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Soru 7

Bu bölümde yapılan açıklamalar kapsamında mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında düzenleme gereksiniminin sağlanmadığı yönündeki değerlendirmelere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

Soru 7'ye ilişkin gelen görüşler:

Rekabet Kurumu tarafından, dokümanda yer verilen kriter kapsamındaki değerlendirmelere genel olarak iştirak edildiği ifade edilmektedir. Millenicom ve TELKODER, 2009 yılından bu güne kadar yapılan yetkilendirmeler neticesinde mevcut durumda bildirim kapsamında 34, kullanım hakkı kapsamında da 29 adet olmak üzere

toplam 63 adet yetkilendirilmiş SMŞH işletmecisinin bulunduğu; ancak, SMŞH işletmecilerinin hukuken pazarda olmasına rağmen fiili olarak henüz hizmet verme şansına erişemediği, ilgili Pazar Analizi Dokümanında da belirtildiği üzere, çifte vergilendirme sebebi ile anılan pazara girişlerin zor olduğu; ancak, pazara girişleri zorlaştıran tek bir etmen bulunmadığı, bu kapsamda GSM şebeke işletmecilerine bugüne kadar yapılan başvuruların sonuçsuz kaldığı ve erişim sözleşmelerinin imzalanamadığı göz önüne alındığında, GSM şebeke işletmecilerinin isteksiz olmalarının pazara girişler önündeki en büyük engel olduğu değerlendirilmelerinde bulunmaktadır. Ayrıca, ülkemizde sanal mobil şebeke hizmetinin sunulamıyor olmasının, tüm mobil şebeke işletmecilerin aynı zamanda sabit şebeke işletmecisi olduğu düşünüldüğünde, kendi pazarları içerisinde de rekabette geri kalmaya yol açacak bir unsur olduğu; bu nedenle, ülkemizde SMŞH hayata geçirilemeyecekse, mobil şebeke işletmecilerin aynı zamanda sabit şebeke işletmecisi olamamasının sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Ek olarak, taslak Pazar Analizi Dokümanının kabul edilmesi durumunda, Turkcell'e daha önce getirilmiş olan "erişim ve arabağlantı sağlama" ve "referans erişim ve arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama" yükümlülüklerinin kaldırılmasının bugüne kadar hayata geçirilememiş olan SMŞH'nin bundan sonra da işler hale getirilmesini imkânsız kılacağı ifade edilmektedir. Netice itibariyle, SMŞH'nin fiili olarak hayata geçebilmesi için SMŞH işletmecilerinin mobil işletmecilerden erişim ve arabağlantı hizmetlerini alması gerektiği ve anılan pazar analizi neticesinde ilgili pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engeller bulunduğundan bahisle; böyle bir yapının bulunduğu bir pazarın öncül düzenlemeler kapsamında çıkarılmasının kabul edilemez bir durum olduğu, yapılan düzenlemelere ve Turkcell'e getirilen yükümlülüklerle rağmen hayata geçirilememiş olan SMŞH'nin bu yükümlülüklerin ortadan kaldırılması durumunda gerçekleşmesinin mümkün olmayacağı; bu kapsamda, pazara giriş önündeki engellerin ortadan kaldırılmasını teminen SMŞH kapsamında her üç GSM şebeke işletmecisine erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüğü ile referans erişim ve arabağlantı teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün getirilmesi talep edilmektedir.

BASEAK, ilk kriter kapsamında elektronik haberleşme sektöründe yapısal engeller ve hukuki/düzenleyici engeller olmak üzere çeşitli giriş engelleri olduğu yönünde yapılan Kurumumuz değerlendirmelerine katıldığını ifade etmektedir. İkinci kritere ilişkin olarak

ise, Komisyon'un 2007 yılı itibariyle mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarını öncül olarak düzenlenmesi gereken bir pazar olarak görmediği, Tavsiye Kararı'nın SMŞHİ'lerin piyasaya girmesi üzerine kurulduğu ve SMŞHİ'lerin piyasaya girmeye başlamasını takiben ilgili pazarı tavsiye kararlarından çıkardığı; Kurumumuz tarafından ilgili kriter kapsamında yapılan değerlendirmelerin (işletmecilerinin pazar paylarının giderek birbirine yaklaşması, pazardaki yoğunlaşma seviyesinin (HHI) 0,35 ile üç işletmecinin faaliyette bulunduğu bir pazardaki en rekabetçi değere yaklaşması gibi) yerinde olmakla birlikte; temel problemin, söz konusu analizin, Pazar Analizi'nin konusunu teşkil eden toptan seviyedeki mobil çağrı başlatma pazarına değil, perakende seviyedeki mobil elektronik haberleşme hizmetleri pazarına ilişkin olduğu dile getirilerek "pazarın zaten rekabetçi olduğu" tespitinin yerinde bir tespit olmadığı belirtilmektedir. Bu duruma yol açan çifte vergilendirme sorununun, öncül düzenleme eksikliğinden değil, diğer mevzuattan kaynaklanan kurumsal yapıdaki bir problem olduğu; bu sorunun temel kaynaklarının ortadan kaldırılması halinde, öncül düzenleme olmaksızın da pazarın rekabetçi bir yapıya kavuşabileceğinin düşünüldüğü; ancak Kurumumuzun düzenleyici kurum olarak görevinin, gerçek sorunlara dikkat çekerek yetkisi dahilinde bunların giderilmesi için adımlar atması (ör: ilgili devlet kurumlarına görüş bildirmek vb.) olduğunu eklemektedir.

Bunun dışında BASEAK, üçüncü kriter kapsamında yapılan değerlendirmelere katıldığını ifade etmiştir. Netice itibariyle BASEAK tarafından pazar analizi birçok açıdan hem mevcut piyasa koşullarına hem de AB düzenlemelerine uygun gözükmekte ve 2013 yılına ait analiz ile EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenip belirli yükümlülöklere tabi tutulan Turkcell'in 2016 analizinde EPG'ye sahip işletmeci olarak değerlendirilmemesi ve mevcut yükümlölüklerin kaldırılması yönündeki Kurumumuz değerlendirmelerine katılmakla birlikte; çifte vergilendirme sorununun Pazar Analizi'nde tamamen göz ardı edilmesi ve Kurumumuzun bu sorunun giderilmesi noktasında bir sorumluluk üstlenmekten kaçındığı eleştirilerinde bulunmaktadır.

Turkcell, işbu pazarı düzenleyen ya da düzenleme niyeti olmuş olan AB üye ülke örneklerinin de içinde bulunduğu detayda görüş vererek Kurumumuz değerlendirmelerine katıldığını ifade etmektedir. Bu çerçevede birinci kriter kapsamında, piyasaya giriş önündeki en büyük ve en önemli engelin, söz konusu işletmeciler aleyhine ek bir maliyete

sebepler olan “çifte vergilendirme uygulaması”nın ülkemiz mobil pazarında mevcut durumda pazara giriş önündeki önemli bir engel olduğu ifade edilmektedir. İkinci kriter kapsamında, pazarın işletmeciler arasındaki dağılımı, son kullanıcı fiyatlarının değişimi ve fiyatlandırma davranışları, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, teknolojik avantaj ve üstünlük, ölçek ve kapsam ekonomileri, finansal kaynaklara erişim, dikey bütünleşme, gelişmiş dağıtım ve satış ağı, genişleme önündeki engeller, potansiyel rekabet, ürün/hizmet çeşitliliği, dengeleyici alıcı gücü gibi hususları değerlendirilerek ülkemiz mobil pazarının mevcut durumda rekabetçi bir yapıda olduğunu, önümüzdeki dönemde de öncül düzenleme yapılmaksızın kendiliğinden rekabetçi yapısını koruyacağını belirtmektedir. Üçüncü kriter çerçevesinde de, mobil pazarın hâlihazırda son derece rekabetçi bir yapıya kavuşmuş olduğu, bu kapsamda mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında rekabeti kısıtlayacak olası davranışların rekabet kurallarının tek başına uygulanmasıyla giderilebileceği değerlendirilmektedir.

Avea ise, 149 sayılı Kurul Kararı ile Turkcell’e getirilen, çağrı sonlandırma ücretinin şebeke içi perakende ücretini geçmemesi yükümlülüğünün, mobil internetin pazardaki öneminin arttığı, OTT hizmetlerinin yaygınlaştığı, ses ve SMS hizmetlerinin pazardaki öneminin azaldığı, şebeke içi arama oranı ile şebeke içi – şebeke dışı aramalar arası fiyat farkının azaldığı hususları göz önünde bulundurularak 16/08/2016 tarih ve 2016/DKETD/370 sayılı Kurul Kararı ile yürürlükten kaldırıldığı; Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazar Analizine ait taslak dokümanın mevcut hâli ile onaylanarak yürürlüğe girmesi hâlinde pazarda faaliyetlerini kârlı bir şekilde sürdürebilen ve diğer iki işletmeciye nazaran önemli bir rekabet gücünü elinde tutan Turkcell’in kazanacağı esneklik çerçevesinde kısa süreli olsa bile alacağı aksiyonların diğer işletmeciler üzerinde derin etkilere sahip olacağından bahisle, mobil pazarda taahhütlerin ortalama süresi olan on iki ay kadar bir zaman için pazarın gözlemlenmesinin önem taşıdığı ve anılan Kurul Kararının sonuçlarını takip ederek pazar analizinde yer verilen rekabet koşullarının gerçekten oluşup oluşmadığının değerlendirilmesinin gerektiği; bu itibarla, Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı Analizinin, pazarın en azından 2017’nin ilk yarısı sonuna kadar gözlemlenmesi sonrasında değerlendirilerek karara bağlanmasını talep etmektedir.

Vodafone da, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecinin bulunmadığı değerlendirilmesine katılmakla birlikte, 370 sayılı Kurul Kararının ilgili pazara olan etkilerinin Kurumunuzca çok yakından takip edilmesi gerektiğini; özellikle numara taşıma verileri ile gelire ve abone sayılarına göre pazar paylarının çok dikkatli takip edilmesi gereken göstergeler içerisinde en önemlileri olduğu; bu itibarla, ilgili pazardaki bahsi geçen göstergelerin rekabetçi olmayan bir yapıya doğru yönelmesi, anlaşma yapmayı reddetme kapsamındaki rekabete aykırı uygulamalarla pazara etkin girişlerin engellenmesi, başta yıkıcı fiyatlama olmak üzere fiyata dayalı rekabete aykırı uygulamaların gözlemlenmesi, beklenmeyen tarife politikası değişiklikleri, fiyatlama gelişmeleri gibi olası rekabete aykırı durumların ortaya çıkması durumunda ilgili pazarda yalnızca EPG yükümlülükleri ile değil, oluşabilecek piyasa aksaklığının giderilmesine ilişkin (2009/DK-07/149 sayılı Kurul Kararı minvalinde) direkt müdahale seçenekleri de dahil olmak üzere Kurumumuz tarafından düzenleme koşullarının tekrar gözden geçirilmesi gerektiğini ifade etmektedir.

Soru 7’ye ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Millenicom ve TELKODER tarafından, giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engeller bulunan bir pazarın öncül düzenlemeler kapsamından çıkarılmasının kabul edilemez bir durum olduğu, yapılan düzenlemelere ve Turkcell’e getirilen yükümlülüklerle rağmen hayata geçirilememiş olan SMŞH’nin bu yükümlülüklerin ortadan kaldırılması durumunda gerçekleşmesinin mümkün olmayacağı; bu kapsamda, pazara giriş önündeki engellerin ortadan kaldırılmasını teminen SMŞH kapsamında her üç GSM şebeke işletmecisine erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüğü ile referans erişim ve arabağlantı teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün getirilmesi talep edilmektedir. Öncelikli olarak hatırlatmak gerekir ki; ilgili pazarlarda düzenleme gereksinimi çerçevesinde, gerek AB düzenlemelerine gerekse de Pazar Analizi Yönetmeliği’nin 7’nci maddesine göre, Kurumumuz tarafından yürütülen pazar analizi çalışmalarında da yer verildiği üzere, sayılan üç kriterin/koşulun birlikte gerçekleşmesi durumunda ilgili pazarın düzenlenmesine karar verilmektedir. Başka bir ifadeyle, söz konusu koşuldan birinin sağlanmaması durumunda anılan pazarda düzenleme ihtiyacı olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu özet bilgiler ışığında, işbu pazarın ilk koşulu kapsamında pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engellerin bulunduğu sonucuna ulaşılmış ve ikinci kritere yönelik

değerlendirmeler yapılmıştır. Bu kapsamda, ilgili pazarın belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşacağı; dolayısıyla ikinci kriterin sağlanmadığı görülmüştür. Buradan çıkan sonuç, ilgili pazara giriş önünde engellerin bulunması durumunda dahi pazarın kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşacağının beklenmesi, düzenlenmemesi ya da düzenlenmeye son verilmesi için makul bir gerekçedir. Ayrıca, işbu pazarın 2005 yılından itibaren düzenlendiği, SMŞH yetkilendirmesinin 2009 yılında yapıldığı; ancak bu süre zarfında pazarın düzenlenmesine rağmen bahsi geçen yapısal engellerin de etkisiyle SMŞH’lerin fiili olarak hayata geçemediği bilinmektedir. Bununla birlikte, işbu pazarın düzenlenmemesi, SMŞH’lerin hiçbir zaman faaliyete geçemeyeceği ya da özellikle pazarda piyasa aksaklıklarının gözlemlenmesi durumunda Kurumumuzun müdahalesinin olmayacağı anlamına gelmemektedir. Nitekim, kamuoyuna açılan dokümanın sonuç bölümünde de yer verildiği üzere, pazar paylarında gözlemlenen yakınsama eğiliminin tersine dönerek rekabetçi olmayan bir yapıya doğru yönelmesi, anlaşma yapmayı reddetme kapsamındaki rekabete aykırı uygulamalarla pazara etkin girişlerin engellenmesi, başta yıkıcı fiyatlama olmak üzere fiyata dayalı rekabete aykırı uygulamaların gözlemlenmesi, beklenmeyen tarife politikası değişiklikleri, fiyatlama gelişmeleri gibi olası rekabete aykırı durumların ortaya çıkması durumunda ilgili pazarda tek başına EPG ya da birlikte EPG değerlendirmesi başta olmak üzere Kurumumuz tarafından düzenleme koşulları tekrar gözden geçirilebilecektir.

Mobil şebeke işletmecilerinin aynı zamanda sabit şebeke işletmecisi olamamasının sağlanması gerektiğine ilişkin görüşleri ile ilgili olarak ise; Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği’nin Geçici 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde *“Yetkilendirmeye ilişkin kısıtlama: İmtiyaz ve görev sözleşmesi ile yetkilendirilmiş işletmeciler, ilave bir yetkilendirme alamaz. Ancak, bu işletmecilerin, sayısı sınırlandırılmış kullanım hakkı kapsamındaki hizmet ve altyapılara ilişkin ihalelere girip giremeyecekleri ilgili mevzuat ve ihale şartnamesinde belirtilir. Söz konusu belirleme yapılırken, ihale konusu hizmet ve altyapının, imtiyaz veya görev sözleşmesi sahibi işletmecinin ilgili imtiyaz veya görev sözleşmesi kapsamında yetkilendirildiği hizmetin devamı ve gelişmiş niteliğinde olup olmadığı dikkate alınır.”* hükmü yer almakta olup, mobil şebeke işletmecileri hâlihazırda sabit şebeke işletmecisi olamamaktadır.

İşbu dokümanda da tekrar edildiği üzere, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında, toptan seviyede sadece mobil şebeke işletmecilerinin kendilerine sunduğu (self-supply) hizmetler bulunmaktadır. Pazar analizlerinin genel yapılış mantığı kapsamında, toptan seviyede herhangi bir verinin bulunmadığı durumlarda, ilgili perakende pazar verileri analiz edilmektedir. Dolayısıyla söz konusu verilerden hareketle değerlendirmelerin yapılması oldukça normal ve olağandır. Bunun dışında, toptan seviyede ilgili pazar analizi kapsamında değerlendirilmek üzere alternatif işletmecilerce Kurumumuza iletilen bir rekabet ihlali şikâyetinin de bulunmaması nedeniyle, işbu pazar analizi genelinde yapılan değerlendirmelerin BASEAK tarafından belirtilenin tersine, yerinde olduğu düşünülmektedir. Nitekim BASEAK tarafından da ifade edildiği üzere çifte vergilendirme sorunu, öncül düzenleme eksikliğinden değil, diğer mevzuattan kaynaklanan kurumsal yapıdaki bir problemdir ve bu sorunun temel kaynaklarının ortadan kaldırılması halinde, öncül düzenleme olmaksızın da SMŞH işletmecilerinin pazarda faaliyete geçebileceği düşünülmektedir. Bunun dışında söz konusu sorun işbu pazar analizi dokümanında da dile getirilmiş olup, BASEAK'ın görüşünün aksine tamamen gözardı edilen bir husus değildir. Aksine, SMŞH işletmecilerinin hazine payı ödemelerine ilişkin olarak Kurumumuz tarafından birçok çalışma yürütülmüştür. Konu kanun kapsamında düzenlenmekte olup, bu kapsamda süreç şu şekilde gerçekleşmiştir: Hazine Müsteşarlığı'nın mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere yetkilendirilen işletmecilerin şebekeleri üzerinden sunulan hizmetler olması dolayısıyla %15'lik Hazine Payı yükümlülüğünün, SMŞH işletmecileri için de geçerli olması gerektiğine yönelik görüşü sebebiyle hazırlanan 06/08/2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanun'da yer alan; "*Kurum tarafından sayısı sınırlandırılarak, ulusal çapta, kamuya açık mobil telekomünikasyon hizmeti sunmak üzere;*

...

b) Yetkilendirilen işletmecilerin şebekeleri üzerinden telekomünikasyon hizmeti sunan diğer işletmeciler, ... bu şebekeler üzerinden sundukları hizmetlerden elde ettikleri aylık brüt satışlarının yüzde 15'ini hazine payı olarak öderler." hükmü ile SMŞH işletmecilerine de Hazine payı ödeme yükümlülüğü getirilmiştir. Bu düzenleme yapıldıktan sonra SMŞH işletmecisi aday şirketler, SMŞH işletmecilerinin elde ettikleri brüt satışlar üzerinden Hazine payı ödedikten sonra, ağırlayan işletmeciye ödedikleri bedeller üzerinden ağırlayan işletmecilerin tekrar Hazine payı ödemesini pazara giriş engeli olarak Kurumumuza

bildirmişlerdir. Yapılan değerlendirmeler sonrası, hem SMŞH işletmecilerinin brüt satışlarından, hem de SMŞH işletmecilerinin kullandığı şebeke karşılığı GSM işletmecisine ödediği bedeller üzerinden GSM işletmecilerinden Hazine payı alınması dikkate alınarak 01/08/2010 tarihli ve 6009 sayılı Kanun ile, SMŞH işletmecilerinin brüt satışlarından, hizmet sunmak için şebeke kullanımı karşılığında söz konusu işletmecilere ödedikleri ya da borçlandıkları tutar düşüldükten sonra kalan tutarın yüzde 15'i şeklinde hazine payı ödemesi sağlanmıştır. Bu düzenleme ile istenmeyen çok önemli iki sonuç ortaya çıkmıştır:

- SMŞH işletmecilerinin yetkilendirme bazında ayrıma tabi tutulmaksızın tüm brüt satışları üzerinden (diğer yetkilendirmelerinden elde ettikleri gelirler üzerinden de) hazine payı ödeme yükümlülüğü getirilmiştir.
- Mobil işletmeciler, bu Kanun kapsamında kendisinin de diğer işletmecilere ödediği arabağlantı ücretlerini hazine payı matrahından düşmesi gerektiğini iddia ederek Hazine Müsteşarlığına müracaatta bulunmuştur.

6009 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemenin söz konusu olumsuzluklarını ortadan kaldırmak amacıyla 25/02/2011 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla; SMŞH yetkilendirmesine sahip şirketlerin diğer tüm yetkilendirmelerinden de elde ettikleri gelirler üzerinden Hazine Payı ödeme sorunu bertaraf edilmiş, ancak mahsuba imkân tanıyan ve çifte hazine payı ödenmesini ortadan kaldıran 6009 sayılı Kanun hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Halihazırda, devam eden çifte Hazine payı sorununun Hazine Müsteşarlığı tarafından yukarıda yapılan Kanun değişikliklerinde olduğu gibi yeni bir Kanuni düzenleme ile çözülebileceği değerlendirilmektedir.

Avea ve Vodafone tarafından iletilen hususlara ilişkin olarak ise, Kurumumuzun kararlı görüşü, işbu pazar analizi dokümanını sonuç bölümünde yer verilen değerlendirmelerden de anlaşılabileceği üzere, gelecekteki piyasa gelişmelerine göre ilgili pazarın yakın ilişkili pazarlar ile birlikte yakından izlenmesinin faydalı olacağı yönündedir. Özellikle pazar paylarında gözlemlenen yakınsama eğiliminin tersine dönerek ilgili pazarda rekabetçi olmayan bir yapıya doğru yönelmesi, anlaşma yapmayı reddetme kapsamındaki rekabete aykırı uygulamalarla pazara etkin girişlerin engellenmesi, başta yıkıcı fiyatlama olmak üzere fiyata dayalı rekabete aykırı uygulamaların gözlemlenmesi, beklenmeyen tarife

politikası değişiklikleri, fiyatlama gelişmeleri gibi olası rekabete aykırı durumların ortaya çıkması durumunda ilgili pazarda tek başına EPG ya da birlikte EPG değerlendirmesi başta olmak üzere Kurumumuz tarafından düzenleme koşulları tekrar gözden geçirilebilecektir.

Bununla birlikte, ileriye dönük bir bakış açısıyla düzenlenmesine son verilmesinin uygun olduğu sonucuna ulaşılan işbu Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı'na ilişkin olarak Kurumumuza iletilen ve yukarıda özetlenen işletmeci endişelerini gidermek amacıyla ve ilgili pazarın etkin rekabet yolunda ilerlemesini, pazarda hizmet sunan ya da ilgili pazarı ilgilendiren tüm işletmeciler için öngörülebilir bir düzenleyici ortamın sağlanmasını ve anılan işletmecilerin ticari operasyonlarını bu gelişmeye uyum sağlayacak şekilde hazırlamalarını teminen, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinin 2'nci fıkrası gereğince, 1 yıllık bir geçiş sürecinin belirlenebileceği değerlendirilmiş ve işbu değişiklik Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı (Nihai Doküman)'a işlenmiştir.

4.4 İlgili Pazarda Düzenleme Gereksinimine İlişkin Özet Sonuçlar

İlgili pazarda düzenleme gereksiniminin ele alındığı üçlü kriter testi kapsamında yapılan değerlendirmelere ilişkin özet sonuçlara aşağıda yer verilmektedir:

- Ülkemizde SMŞH işletmeciliği yetkilendirmesi ile işbu pazar kapsamında hizmet sunmakta olan alternatif işletmeci bulunmamaktadır. Mobil hizmet sunan işletmecilerin brüt satışlarından alınan %15 oranındaki Hazine Payı, alternatif işletmeciler için çifte vergilendirmeye yol açarak önemli bir maliyet ve giriş engeli oluşturmakta ve alternatif işletmecilerin pazara girişlerini zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte ülkemizde mobil şebeke işletmecileriyle gelir paylaşımı üzerine kurgulanmış alternatif iş modelleri de mevcuttur.
- Toptan pazardaki talebin perakende pazardan kaynaklanması ve toptan pazarda hizmet alan herhangi bir alternatif işletmecinin olmaması nedeniyle, ilgili pazara ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerde perakende pazar göstergeleri esas alınmaktadır.
- Pazar analizi kapsamında değerlendirildiği üzere, Avea ve Vodafone'un pazar payları artarken Turkcell'in abone bazında pazar payı azalmaktadır. Turkcell, son

yıllarda abonelerinden elde ettiği pazar payına kıyasla net satış gelirinden daha düşük bir pay elde etmektedir.

- Perakende mobil pazardaki yoğunlaşma seviyesi (HHI), 2004 yılından bu yana hızla azalmıştır ve günümüzde 0,35 değeri ile üç işletmecinin hizmet sunduğu bir pazarda oluşabilecek en rekabetçi değere (0,33) yaklaşmıştır.
- Ağustos 2015'te gerçekleştirilen 4.5G ihalesinden sonra, tüm mobil işletmeciler 800 ve 900 bantlarında oldukça benzer frekans miktarlarına sahip olmuşlardır. Bu itibarla, benzer seviyede hareket alanı imkânına sahip olan üç mobil şebeke işletmecisinin yine benzer seviyelerde şebeke kalitesine sahip olarak makul bir rekabetçi piyasa oluşturma potansiyeli taşıdığı değerlendirilmektedir.
- OECD ortalaması ile karşılaştırıldığında, ülkemizde perakende mobil fiyatlar oldukça düşüktür. Bu durum mobil işletmecilerin düşük kar marjları ile fiyata dayalı bir rekabet içerisinde olduklarına işaret etmektedir.
- Her üç mobil işletmecinin kullanıcı başına ortalama geliri (ARPU) son yıllarda benzer seviyelerde gerçekleşmektedir. Bu durum, işletmecilerin her üçünün de abonelerinden ortalama olarak aynı seviyelerde abone başına gelir elde ettiğini göstermektedir.
- Ülkemizde, ortalama olarak her bir çeyrekte, mobil abonelerin %4 ila %6'sı mobil işletmecilerini değiştirerek numaralarını taşımaktadır. Bu durum, abonelerin fiyat seviyesi, şebeke kalitesi gibi konularda bilgi sahibi olduklarını, bu itibarla hizmet aldıkları işletmecileri değiştirebileceklerinin farkında olduklarını ve bu imkânı kullandıklarını göstermektedir. Söz konusu hususların tüm mobil şebeke işletmecileri üzerinde bir rekabet baskısı oluşturduğu değerlendirilmektedir.
- 2016 yılının üçüncü çeyreğinde Avea, Turkcell ve Vodafone'un abone kayıp oranları sırasıyla %2,2, %1,9 ve %2,2 olarak gerçekleşmiştir. Her üç mobil işletmeci için de aldığı hizmeti sonlandıran abonelerin oranı son dönemlerde birbirine yakın gerçekleşmiştir.
- İnternet tabanlı hizmetlerin özellikle mesajlaşma uygulamalarının potansiyel rekabetçi etkilerinin, söz konusu uygulamaları kullananlarla sınırlı olduğu değerlendirilmektedir.
- İlgili pazar kapsamında ölçek ve kapsam ekonomileri, finansal kaynaklara erişim, dikey bütünleşme, gelişmiş dağıtım ve satış ağları, genişleme önündeki engeller,

ürünlerin paket halinde sunulması, dengeleyici alıcı gücüne yönelik olarak yapılan değerlendirmelerde mobil şebeke işletmecileri arasında etkin rekabetin tesisi açısından ayırt edilebilir bir farklılık bulunmamaktadır.

- Özellikle 4.5G ihalesi sonrasında genç nüfus, internet ve akıllı telefon kullanımı ve gelecekteki yenilikçi hizmetler de göz önünde bulundurulduğunda, ülkemiz mobil elektronik haberleşme pazarında önümüzdeki beş yıl boyunca büyüme beklenmektedir. Ülkemizdeki mevcut yaygınlık oranı ve mobil işletmecilerin gelecek beklentileri de dikkate alındığında pazarda rekabete önemli ölçüde engel teşkil edebilecek büyüme önünde engellerin bulunmadığı değerlendirilmektedir.
- Dolayısıyla, üçlü kriter kapsamında ilgili pazardaki düzenleme gereksiniminin değerlendirilmesi neticesinde; ilgili pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olduğu; ancak, her üç mobil şebeke işletmecisinin pazardaki konumları arasında belirgin farklılıkların kalmadığı ve dolayısıyla pazarın belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi dengeye kavuşacağını beklendiği yönünde yapılan değerlendirmelerin yanı sıra, üçüncü kritere ilişkin olarak da rekabet hukuku kuralları ve Kurumumuz ilgili mevzuatı çerçevesinde mevcut müdahale imkânlarının bulunduğu; dolayısıyla mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında öncül düzenleme gereksiniminin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, mobil haberleşme pazarında etkin rekabet yönünde bir eğilim olduğuna dair güçlü göstergeler bulunmaktadır. Yukarıda özetlenen veriler ışığında Turkcell'in yıllar içerisinde rakiplerinden ve tüketicilerden bağımsız davranma kabiliyetinin zayıfladığı değerlendirilmektedir. Pazar payının yanı sıra pazardaki diğer göstergelerle birlikte yapılan değerlendirmeler neticesinde ilgili pazarın ileriye dönük bir bakış açısıyla düzenlenmesine gerek duyulmadığı görülmüş olup, bu itibarla herhangi bir işletmeci ya da işletmeciler için etkin piyasa gücü tespitinde de bulunulmamıştır.²³ Nitekim AB Komisyonu da 2007

²³ İki veya daha fazla işletmeci, müşterileri ve rakipleri karşısında tek bir firmanın sahip olduğu hakim duruma eşdeğer şekilde aynı konumda olduklarının tespiti neticesinde 'Birlikte EPG'ye sahip işletmeciler olarak belirlenebilmektedir. İşletmeciler arasında etkin rekabetin eksikliği, birlikte EPG'nin belirlenmesi için bir ön koşuldur. Birlikte EPG değerlendirmesinde, tek başına EPG değerlendirmesinden farklı olarak öne çıkan kriterler arasında işletmeciler arasındaki resmi/gayri-resmi bağlantılar, ticari davranışlara karşılık verme mekanizmaları ve fiyat paralellikleri ile fiyat rekabetinin olmaması veya düşük olması gibi hususlar öne çıkmaktadır. Önceki bölümlerde tespit edildiği üzere, ilgili pazarın rekabetçi bir eğilimde olması dolayısıyla pazarda düzenlemeye tabi tutulacak tek başına EPG ya da birlikte EPG değerlendirmelerinin yapılmasına gerek kalmamıştır.

yılında yayımlanan Çalışma Dokümanında, ilgili pazara ilişkin olarak “*giriş engellerinin bulunduğu ortamda dahi pazarın etkin rekabete doğru bir eğilim içerisinde olduğuna dair kanıtlar bulunmaktadır*”²⁴ açıklamasına yer vermiştir.

Bu itibarla mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında 18/02/2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/105 sayılı Kurul Kararı ile Turkcell’e getirilen;

- Erişim ve arabağlantı sağlama,
- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim teklifleri hazırlama ve yayımlama,
- Tarife kontrolüne tabi olma,
- Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi ile
- Ortak yerleşim

yükümlülüklerinin kaldırılması gerekmektedir.

Bununla birlikte gelecekteki pazar gelişmelerine göre ilgili pazarın yakın ilişkili pazarlar ile birlikte yakından izlenmesi faydalı olacaktır. Özellikle pazar paylarında gözlemlenen yakınsama eğiliminin tersine dönerek rekabetçi olmayan bir yapıya doğru yönelmesi, anlaşma yapmayı reddetme kapsamındaki rekabete aykırı uygulamalarla pazara etkin girişlerin engellenmesi, başta yıkıcı fiyatlama olmak üzere fiyata dayalı rekabete aykırı uygulamaların gözlemlenmesi, beklenmeyen tarife politikası değişiklikleri, fiyatlama gelişmeleri gibi olası rekabete aykırı durumların ortaya çıkması durumunda ilgili pazarda tek başına EPG ya da birlikte EPG değerlendirmesi başta olmak üzere Kurumumuz tarafından düzenleme koşulları tekrar gözden geçirilebilecektir.

²⁴ European Commission Staff Working Document: Explanatory Note Accompanying document to the 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, p.45.

5 SONUÇ

Abone, gelir ve trafik bazında pazar payında gözlemlenebilecek olan değişimler rekabetin durumunu değerlendirmek için önemli faktörler olarak öne çıkmaktadır. Bunların yanı sıra rekabet düzeyindeki gelişmelerin tek bir kriter baz alınarak değerlendirilmesinden ziyade numara taşınabilirliği, fiyat gelişmeleri ve rekabete aykırı davranışlar gibi hususların hep beraber değerlendirilmesi de aynı ölçüde gerekli olmaktadır.

Önceki bölümlerde yapılan analizlere göre ilgili pazarda etkin rekabet ortamına yönelim olduğu, Ağustos 2015'te gerçekleştirilen 4.5G ihalesinden sonra benzer seviyedeki frekans bantlarına sahip mobil şebeke işletmecileri arasındaki rekabetin kendisini; yoğunlaşma seviyesi ölçütü olan HHI değeri, OECD ortalamasından düşük fiyat seviyesi, internet tabanlı hizmetlerin kullanılabilirliği, numara taşınabilirliği uygulamaları ile benzer seviyedeki abone başına ortalama gelir üzerinde gösterdiği; ayrıca 4.5G ihalesi sonrasında yatırımların artarak pazarın büyüme beklentisi içinde olduğu sonuçlarına ulaşılmıştır.

Dolayısıyla, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarına ilişkin olarak yapılan analiz ve değerlendirmeler muvacehesinde, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun altı ve yedinci maddeleri ile Pazar Analizi Yönetmeliği ve ilgili diğer elektronik haberleşme mevzuatı çerçevesinde; pazara giriş önünde nispeten bulunan yüksek ve geçici olmayan engellere rağmen pazar payları ve abone başına düşen gelirler başta olmak üzere finansal kaynaklara erişim, teknolojik üstünlük, dikey bütünlük, dağıtım ve satış kanalları, kolaylıkla tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, ölçek ve kapsam ekonomileri, işletmeci değiştirme seçenekleri ve kolaylığı, potansiyel rekabet ve inovasyon, uluslararası fiyat karşılaştırmaları konularında yapılan incelemeyi içeren ikinci kriter kapsamında düzenleme gereksiniminin oluşmadığı; ayrıca piyasa gelişmelerine göre rekabet hukuku kuralları ve Kurumumuz ilgili mevzuatı kapsamındaki düzenleyici yetkilerin yeterli olacağı değerlendirilerek ilgili pazarın düzenlemeye tabi olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu itibarla, 18.02.2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/105 sayılı Kurul Kararı ile Turkcell'e getirilen;

- Erişim ve arabağlantı sağlama,
- Ayrım gözetmeme,

- Şeffaflık,
- Referans erişim teklifleri hazırlama ve yayımlama,
- Tarife kontrolüne tabi olma,
- Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi ile
- Ortak yerleşim

yükümlülüklerinin kaldırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte gelecekteki piyasa gelişmelerine göre ilgili pazarın yakın ilişkili pazarlar ile birlikte yakından izlenmesi faydalı olacaktır. Özellikle pazar paylarında gözlemlenen yakınsama eğiliminin tersine dönerek rekabetçi olmayan bir yapıya doğru yönelmesi, anlaşma yapmayı reddetme kapsamındaki rekabete aykırı uygulamalarla pazara etkin girişlerin engellenmesi, başta yıkıcı fiyatlama olmak üzere fiyata dayalı rekabete aykırı uygulamaların gözlemlenmesi, beklenmeyen tarife politikası değişiklikleri, fiyatlama gelişmeleri gibi olası rekabete aykırı durumların ortaya çıkması durumunda ilgili pazarda tek başına EPG ya da birlikte EPG değerlendirmesi başta olmak üzere Kurumumuz tarafından düzenleme koşulları tekrar gözden geçirilebilecektir.