

PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI

SABİT ŞEBEKEDEN ÇAĞRI SONLANDIRMA PAZARI

Kamuoyu Görüşü
Alınmasına İlişkin Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Ağustos 2020, ANKARA

Ref: 2020.T.EU2014M1.1



İÇİNDEKİLER

1	GİRİŞ.....	1
2	RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET	4
3	İLGİLİ PAZAR TANIMI.....	8
3.1	Metodoloji	8
3.2	Pazarda Hizmet Sunan İşletmeciler ve Hizmet Talep Eden İşletmeciler	9
3.3	Pazar Tanımı.....	10
3.3.1	İlgili Ürün/Hizmet Pazarı	10
3.3.2	Toptan Pazarın Tanımlanması	21
3.4	İlgili Coğrafi Pazar	27
4	İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ.....	29
4.1	Birinci Kriter	30
4.2	İkinci Kriter	30
4.3	Üçüncü Kriter	31
5	REKABET SEVİYESİNİN ANALİZİ.....	33
5.1	Pazar Payı	34
5.2	Potansiyel Rekabetin Olmayışı.....	34
5.3	Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü	35
5.4	Dengeleyici Alıcı Gücünün Düşüklüğü veya Olmaması.....	36
6	ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ.....	38
7	EPG'YE SAHİP İŞLETMECİLERE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER	39
7.1	Erişim ve Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü.....	43
7.2	Ayırım Gözetmeme Yükümlülüğü	45
7.3	Şeffaflık Yükümlülüğü.....	48
7.4	Referans Erişim ve/veya Arabağlantı Tekliflerini Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü.....	50
7.5	Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü.....	52
7.6	Hesap Ayırımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü	55
7.7	Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Yükümlülüğü	56
8	SONUÇ.....	59

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Mobil-Sabit Çağrı Sonlandırma	4
Şekil 2: Sabit-Sabit Çağrı Sonlandırma	5
Şekil 3: Geleneksel Şebeke ve IP tabanlı Yeni Nesil Şebeke Mimarileri	12
Şekil 4: Geleneksel Sabit Şebeke Mimarisi	15
Şekil 5: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Trafik Hacimleri (milyon dk)	23
Şekil 6: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Abone Sayıları (milyon adet)	24
Şekil 7: Alan içi ve Alan dışı Çağrı Sonlandırma Ücretleri	54

1 GİRİŞ

Ülkemizde mevcut düzenleyici çerçeve, Kurumumuzun ilgili elektronik haberleşme pazarlarında etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmecileri belirlemesini gerektirmektedir. Bu amaçla, ilgili mevzuata uygun şekilde ilgili piyasaların tanımlanması ve bu pazarlara ilişkin pazar analizlerinin yapılarak, etkin rekabetin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Ülkemizde sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetlerine ilişkin son pazar analizi 2016 yılında gerçekleştirilmiştir. Söz konusu dördüncü tur pazar analizi kapsamında alınan 21.12.2016 tarihli ve 2016/İK-SRD/504 sayılı Kurul Kararı ile; Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkrası ile aynı Yönetmeliğin 14'üncü maddesi hükümleri çerçevesinde 2016.3.3 Referans Numaralı Sabit Şebekede Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi Nihai Dokümanı'nın onaylanmasına karar verilmiştir. Bu itibarla;

- Türk Telekomünikasyon AŞ (Türk Telekom)'nin EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesine ve
 - Erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüğüne,
 - Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne;
 - Şeffaflık yükümlülüğüne,
 - Referans erişim/arabağlantı teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğüne,
 - Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme) yükümlülüğüne,
 - Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğüne ve
 - Ortak yerleşim ve tesis paylaşımı yükümlülüklerine

tabi olması;

- Kurum tarafından kendisine numara tahsis edilen Sabit Telefon Hizmeti (STH) sunan işletmecilerin ise;
 - Arabağlantı sağlama yükümlülüğüne,
 - Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne ve
 - Şeffaflık yükümlülüğüne

tabi olmaları

hüküm altına alınmıştır.

Beşinci tur pazar analizi çerçevesinde hazırlanan işbu kamuoyu görüşü alınmasına ilişkin doküman ile, yukarıda yer verilen 21.12.2016 tarihli ve 2016/İK-SRD/504 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarının tekrar analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bu itibarla kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin işbu doküman kapsamında genel olarak sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik pazar tanımı yapılmakta, ilgili pazarda düzenleme gereksinimi incelenmekte ve bu pazarın rekabet düzeyi hakkında yapılan değerlendirmeler neticesinde EPG'ye sahip işletmecinin/işletmecilerin tespit edilmesi halinde, söz konusu işletmeciye/işletmecilere getirilmesi gerekli görülen yükümlülükler yer verilmektedir. Bu kapsamda ilerleyen bölümlerde sırasıyla aşağıdaki konulara değinilmektedir:

- 2'nci bölümde, Kurumumuzun sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetinin kapsamı ve tanımı ile ilgili değerlendirmeleri yer almaktadır.
- 3'üncü bölümde sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetine ilişkin ilgili pazar hakkında Kurumumuz görüşleri yer almaktadır. Ayrıca bu bölümde, pazar tanımlanırken izlenen prosedür hakkında da genel bilgiler verilmektedir.
- 4'üncü bölümde sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında düzenleme gereksinimine ilişkin olarak ele alınan üçlü kriter testi kapsamında yapılan değerlendirmelere yer verilmektedir.
- 5'inci bölümde Kurumumuzun ilgili pazarın analiz edilmesine yönelik yaklaşımları ve söz konusu pazarda etkin rekabetin bulunup bulunmadığına ilişkin görüşleri yer almaktadır.
- 6'ncı bölümde sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip işletmecilere getirilecek yükümlülükler belirtilmektedir.
- Sonuç bölümünde ise sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olduğu tespit edilen işletmeciler ile anılan işletmecilere getirilmesi gerekli görülen yükümlülükler özet olarak yer verilmektedir.
- Dokümanın EK'inde, kamuoyu görüşlerinin alınmasına ilişkin soruların listesi bulunmaktadır.

Kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin süre 24.08.2020 tarihinde başlayacak olup, bu dokümanda yer alan değerlendirmelere yönelik yorumlar ve öneriler 22.09.2020 tarihine kadar yazılı olarak ve e-posta ile aşağıda belirtilen adreslere iletilebilecektir.

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

<i>Adres</i>	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Eskişehir Yolu 10. Km No:276 Çankaya/Ankara
<i>E-posta</i>	srdbilgi@btk.gov.tr

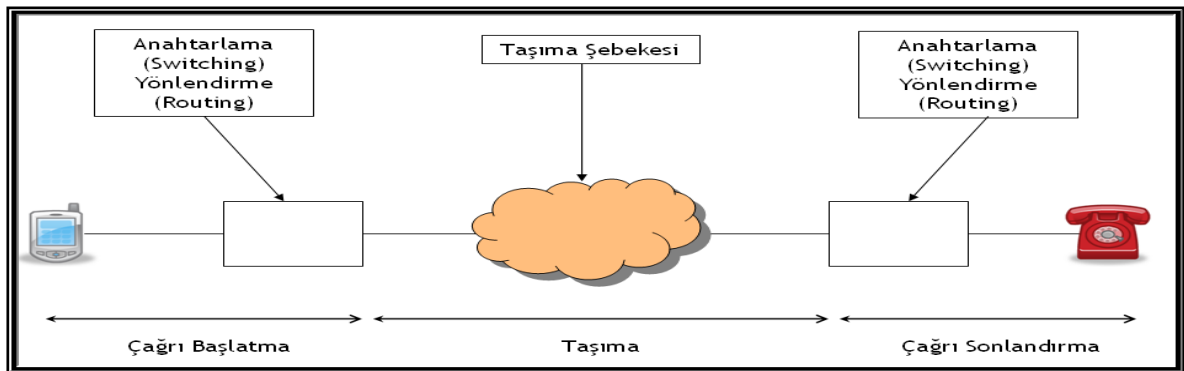
Alınan yorum ve önerilerin analiz edilmesini müteakip Kurumumuz, mobil çağrı sonlandırma pazarına ilişkin değerlendirmelerini gözden geçirecek ve kamuoyu görüşlerini de içeren bir rapor yayımlayacaktır. İdari işlemlerin açıklığı gereği, söz konusu raporda görüş gönderen tarafların isimleri de yer alacaktır.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

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET

Genel anlamda herhangi bir elektronik haberleşme şebekesine bağlı olan bir kullanıcının diğer elektronik haberleşme şebekelerine bağlı kullanıcılar ile iletişim kurabilmesi için söz konusu iki şebekenin birbirleriyle arabağlantısının bulunması gerekmektedir. Aksi takdirde, bir işletmecinin abonesinin, diğer işletmecinin abonesiyle haberleşebilmesi mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla, genel olarak elektronik haberleşme hizmetleri pazarında işletmecilerin çağrı sonlandırma hizmetini verebilmeleri için çağrıyı başlatan işletmecinin şebekesi ile bir arabağlantı noktasının kurulması gerekmektedir. 05.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (EHK)’nda ‘arabağlantı’ kavramı, “bir işletmecinin kullanıcılarının aynı veya diğer bir işletmecinin kullanıcılarıyla irtibatının veya başka bir işletmeci tarafından sunulan hizmetlere erişiminin sağlanmasını teminen aynı veya farklı bir işletmeci tarafından kullanılan elektronik haberleşme şebekelerinin birbirlerine fiziksel ve mantıksal olarak bağlantısı” olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü üzere, karşılıklı iletişimin tam olarak tesis edilebilmesi, herhangi bir şebekeden başlatılan bir çağrının, aranan abonenin ait olduğu şebekeye bağlı olarak şebekeler arasında sağlanan arabağlantı ile diğer bir işletmeci şebekesinde sonlanmasını gerektirmektedir. Bu itibarla sabit şebekede çağrı sonlandırma (arabağlantı) hizmeti aşağıdaki gibi gösterilerek sınıflandırılabilir:

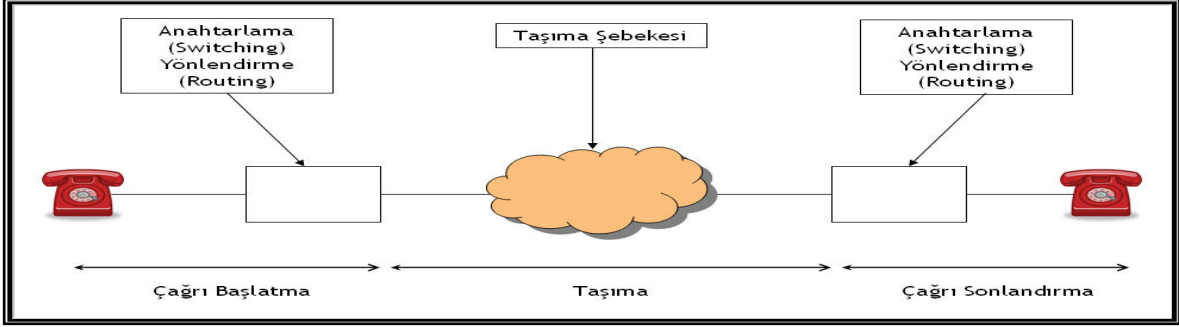
- Mobil şebekelerden başlatılarak sabit şebekelerde sonlandırılan çağrılar

Şekil 1: Mobil-Sabit Çağrı Sonlandırma



- Sabit bir şebekeden başlatılarak yine bir sabit şebekede sonlandırılan çağrılar (sabit şebekeler arası çağrılar)

Şekil 2: Sabit-Sabit Çağrı Sonlandırma



Dolayısıyla şebeke işletmecileri arasında bir ses trafiğinin kurulabilmesi için anılan işletmecilerin birbirlerinden çağrı başlatma, çağrı taşıma ve çağrı sonlandırma hizmetlerinden birini ya da birkaçını almaları gerekebilmektedir.

İşbu dokümanda ele alınan sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmeti, çağrının anahtarlama/yönlendirme noktasından teslim alınarak son kullanıcı yerleşim yerinde yer alan şebeke sonlanma noktasına (müşteri ekipmanı) kadar taşınması ve çağrının şebeke sonlanma noktasında sonlandırılmasıdır. Sabit veya mobil şebekeden başlatılan ve sabit şebekede bulunan bir telefona doğru yapılan herhangi bir çağrı, çağrıyı başlatan işletmecinin şebekesinden çağrıyı sonlandıran işletmecinin şebekesine teslim edilerek sabit şebeke işletmecisi tarafından sonlandırılmaktadır.

Tüm şebeke işletmecileri, hem iç kullanıma hem de dış kullanıma yönelik olarak çağrı sonlandırma hizmeti sunmaktadır. Çağrının iç kullanıma yönelik sonlandırılması, aynı işletmeciye ait aboneler arasında gerçekleşen çağrının işletmecinin kendi şebekesi aracılığıyla, aranan abonenin sabit telefonuna (müşteri ekipmanına) kadar taşınması suretiyle gerçekleşmektedir. Çağrı sonlandırma hizmetinin dış kullanıma yönelik sunumu ise hizmetin şebeke işletmecisi tarafından kendisi ile arabağlantı yapmış olan bir başka işletmeciye sunulmasını ifade etmektedir. Hizmetin dış kullanıma yönelik sunumu, başlatılan çağrının bir trafik değişim noktasından itibaren taşınmasını gerektirmektedir. Örneğin; (A) şebekesine bağlı (X) kullanıcısının (B) şebekesindeki (Y) kullanıcısını aradığı durumda (B) işletmecisinin (A) işletmecisine çağrı sonlandırma hizmeti vermesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, işletmecilerin kullanıcılarına sundukları elektronik haberleşme hizmetlerinin, trafiğin birden fazla şebeke üzerinden geçmesini gerektirdiği durumlarda farklı şebekeler

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

Çağrı sonlandırma hizmetinin verilebilmesini teminen gerekli arabağlantının sağlanmasının önemi, özellikle sabit şebekeler üzerinden sunulan erişim hizmetlerinde arayan taraf öder prensibinin¹ genel kabul görmesi ile ortaya çıkmaktadır. Arabağlantı hizmetleri kapsamında bir işletmecinin, bir sabit işletmecinin şebekesine bağlı kullanıcılara ulaşmak üzere ilettiği çağrının söz konusu sabit işletmecinin şebekesine teslim edildiği ana kadarki süreçte sahip olduğu kontrol, çağrıların sabit işletmecinin şebekesine teslim edildiği noktadan itibaren anılan işletmeciye geçmektedir. Dolayısıyla, arayan taraf öder prensibi gereğince çağrıyı sonlandıran sabit işletmeci çağrının kendi şebekesinde tam ve güvenilir bir şekilde tamamlanabilmesi, başka bir ifadeyle çağrının kendi müşterisine iletilmesi karşılığında çağrıyı gönderen/başlatan taraftan sonlandırma ücreti almaktadır. Bu nedenle arabağlantı hizmeti, çağrı sonlandırma hizmetinin diğer işletmecilere sunulabilmesi için zorunlu bir hizmettir.

Dolayısıyla, işbu doküman kapsamında değerlendirilen sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmeti, aboneler arasında karşılıklı iletişimin sağlanması amacı ile işletmeciler tarafından alınması/sunulması gerekli olan sabit çağrı sonlandırma hizmetleridir. Söz konusu hizmetlerin perakende düzeyde hizmet alan abone ya da kullanıcılar yerine işletmecilerin birbirlerine/iştiraklerine sunulması, bu hizmetlerin toptan düzeydeki hizmetler olarak değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu çerçevede sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarı, sabit perakende pazarların bir üst pazarı niteliğindedir. Bu düzeydeki ayırımın ilgili pazar tanımını çerçevesindeki sınırları belirlemede önemli bir etken olacağı düşünülmektedir.

¹ Calling party pays (CPP).

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

Soru 1

Sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetine ilişkin yapılan tanıma ve hizmetin temel özelliklerine ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI

3.1 Metodoloji

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

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

İkame edilebilirlik, hizmet/altyapı sağlayıcılara ve/veya tüketicilere göre ürünlerin birbirlerinin yerine geçebilmelerinin ölçütüdür. Bu kapsamda, ilgili pazarın tanımlanmasında öncelikle talep ve arz yönlü ikame olanakları incelenmektedir. Talep açısından ikame edilebilirlikte, ürünlerin alıcıların gözünde ikame edilebilir olması gerekmektedir. Arz açısından ise ilgili ürünü veya bu ürüne yakın ikame bir başka ürünü üreten ya da üretim olanaklarını kolaylıkla bu ürünleri üretmek için kullanabilen işletmeciler değerlendirilmektedir. 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, ilgili diğer ürün ve hizmetler karşısında ikame ürün veya hizmet niteliği taşıması dolayısıyla ilgili pazarın dışında değerlendirilmesi gerekmektedir. Burada müşteriler, diğer ikame ürünleri tercih ettikleri ölçüde ikame ürünlerin

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.

de ürün grubuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Varsayımsal tekelin, fiyatları artıramayacağı fiyat düzeyinde bu analiz sona erdirilir. İlgili pazar, bu şekilde sınırları çizilen en dar ürün grubundan oluşmaktadır.³

Varsayımsal tekel testi, diğer tüm iktisadi varsayımlar gibi oldukça idealize edilmiş koşulları sembolize etmektedir. Dolayısıyla bu bölümde sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarının tanımı, öncelikle çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik yapılacak talep ve arz yönlü ikame kavramlarına dayanılarak ele alınmaktadır. İlgili pazarın tanımlanmasında ikinci aşama olan ilgili coğrafi pazarın tanımlanması aşamasında ise rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu coğrafi alanlar belirlenmeye çalışılmaktadır.

3.2 Pazarda Hizmet Sunan İşletmeciler ve Hizmet Talep Eden İşletmeciler

Farklı şebekeler arasındaki çağrılarının temel unsurlarından birisi olan sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetleri ülkemiz geneline yaygın sabit telefon altyapısına sahip tek yerleşik işletmeci olan Türk Telekom ile kullanım hakkı⁴ kapsamında yetkilendirilen Sabit Telefon Hizmeti (STH) işletmecileri ve Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme AŞ (Türksat) tarafından verilebilmektedir. Ülkemizde 2020 yılının Haziran ayı itibariyle 160 adet STH işletmecisi hizmet sunmaktadır. Söz konusu işletmeciler, kendilerine tahsis edilen numaralara toptan hat kiralama (THK) yöntemini kullanarak veya kendi şebekelerini tahsis ederek çağrı başlatma ve/veya çağrı sonlandırma hizmetlerini verir hale gelmişlerdir. 2019 yılının son çeyreği itibariyle ülkemizdeki THK abone sayısı 4,9 milyona yaklaşmıştır. Aynı dönemde kablo telefon hizmetinden yararlanan Türksat abone sayısı da 277.866'dır.

Bu anlamda Türk Telekom ve STH işletmecilerinin her biri, bir diğerinde sonlanan çağrılar için sabit çağrı sonlandırma hizmeti vermektedir. Bunun yanı sıra mobil elektronik haberleşme şebekesi işletmecileri olan TT Mobil İletişim Hizmetleri AŞ (TT Mobil), Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ (Turkcell) ve Vodafone Telekomünikasyon AŞ (Vodafone) de, sabit numaralara doğru yapılan aramaların sonlanabilmesi için sabit şebeke işletmecilerinden çağrı sonlandırma hizmeti almak durumundadır. Ayrıca, Küresel Mobil Uydu Haberleşme Sistemi (Global Mobile Personal Communications by Satellite, GMPCS) işletmecileri ile kurgulanan

³ Horizontal Merger Guidelines, Ağustos 2010, U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission.

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

modele göre Sanal Mobil Şebeke Hizmeti sunan işletmeciler de abonelerinin sabit şebekeleri arayabilmesi için sabit şebeke işletmecilerinden çağrı sonlandırma hizmeti almak durumundadır.

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 değiştirilebilir ya da ikame edilebilir ürün/hizmetleri ifade etmektedir. Bu kapsamda tüketiciler/işletmeciler tarafından değiştirilebilir ya da ikame edilebilir olarak değerlendirilen tüm ürün ve hizmetlerin ilgili ürün pazarı tanımının içinde olduğu kabul edilmektedir. Bu itibarla, geçici olmayan küçük ama belirgin bir fiyat artışını temsil eden varsayımsal tek el testi ilgili ürün pazarının tespit edilmesinde işlevsellik sağlayacaktır. Bu kapsamda ilgili ürün pazarı, geleneksel anlamda, geçici olmayan küçük ama belirgin fiyat artışı testini geçen en küçük ürün grubu olarak tanımlanmıştır. Ancak Avrupa Komisyonunun benimsediği ve Kurumumuz mevzuatında yer alan ilgili ürün pazarı tanımında tüketiciler ya da hizmet sunan işletmeciler tarafından değiştirilebilir ya da ikame edilebilir olarak değerlendirilen tüm ürün ve hizmetlerin de ilgili ürün pazarının içinde olduğu ve daha açıklayıcı bir tanımın kabul edildiği görülmektedir. Pazar tanımı yapılırken, ürün ve hizmetler arasındaki ikame edilebilirliğin yanı sıra söz konusu ürün ve hizmetlerin birbirleriyle ilişkisi ile perakende ve toptan seviyede sunulan aynı hizmetler kümesinin birer unsuru olmaları da göz önünde bulundurulmalıdır.

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

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

Netice itibariyle, sabit şebeke üzerinden sunulan çağrı sonlandırma hizmetinin kapsamının belirlenmesi; başka bir ifadeyle, işbu toptan pazar ile ilişkili hangi perakende ürün ve/veya hizmetin 'çağrı' tanımına gireceğinin belirlenmesi önem arz etmektedir. Dolayısıyla, toptan pazarlardaki rekabet durumunun, ilgili perakende pazardaki ürün ve/veya hizmetler üzerindeki rekabetçi baskıdan etkileniyor olması nedeniyle, işbu pazar tanımında ilgili perakende sabit ses hizmetleri pazarında sunulan ürün veya hizmetlerden yararlanılabileceği değerlendirilmektedir.

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

3.3.1.1 Geleneksel ve Yeni Nesil (IP Tabanlı) Şebekeler

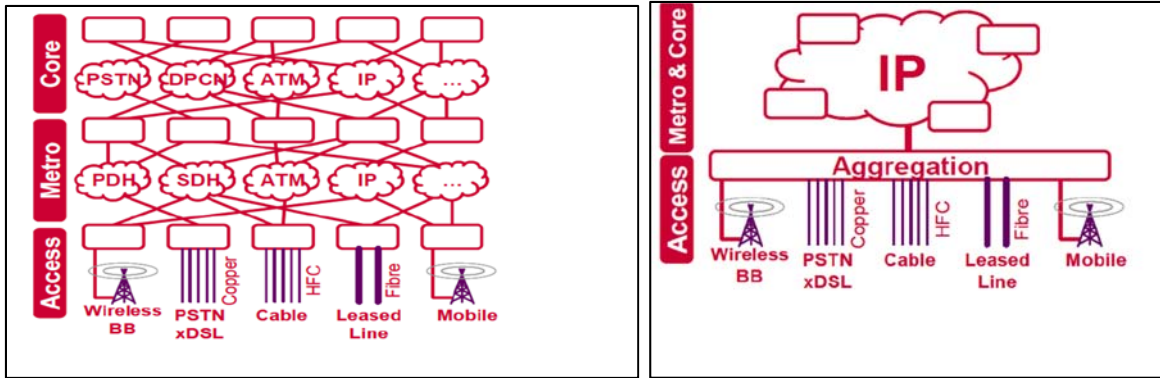
Bakır kablo üzerine kurulan geleneksel sabit telefon şebeke mimarisi (Public Switched Telephone Network, PSTN) devre anahtarlama esasına göre çalışmaktadır. PSTN şebekesinde bir çağrının kurulmasını teminen geleneksel zaman bölmeli çoklama (Time Division Multiplexing, TDM) kullanılmakta olup, arayan ve aranan taraf arasında görüşmenin gerçekleşmesi için fiziksel bir hat tahsis edilmektedir. Fiziksel devre tahsisi nedeniyle çağrının geçtiği güzergâh üzerindeki kapasite ve tahsisli hat gibi bilgiler merkezi hiyerarşiye göre tutulmaktadır. Bunun yanında arabağlantı noktalarında kullanılan cihazlar da devre anahtarlama esasına uygun olarak seçilmektedir.

Son yıllarda sabit şebekelerde geleneksel TDM arabağlantı teknolojisinin ömrünü doldurması ve yaşanan teknolojik değişimlerin sonucu olarak devre anahtarlama şebekelerin yerini paket anahtarlama esasına göre çalışan IP tabanlı yeni nesil şebekelere (YNŞ) bıraktığı

görülmektedir. Bu şebekelerde çağrının sonlandırılması için fiziksel devre tahsisine gerek bulunmamaktadır. Dolayısıyla her çağrı için bir hat tahsis edilmesi ve tahsis işlemi için mevcut ve/veya tahsis edilmiş hat sayısı gibi bilgilerin tutulması ihtiyacı ortadan kalkmaktadır. Benzer şekilde, sabit çağrının geçtiği herhangi bir şebekenin diğer şebekeler hakkında bilgi sahibi olmasına ve şebekelerin birbirleri hakkında bilgi sahibi olduğu merkezi hiyerarşi yapısına da ihtiyaç duyulmamaktadır. Bu durum ise işletim maliyetlerinde büyük tasarruf sağladığı gibi şebekenin esnekliğini de artırmaktadır. Diğer ülke örneklerine bakıldığında da sabit ses hizmetlerinde yeni nesil şebekeler kapsamında IP'ye dayalı yöntemlerin gittikçe daha çok tercih edildiği görülmektedir.

Aşağıdaki şekillerde bakır kablo üzerinden hizmet sunulan geleneksel şebekelerin (sol şekil) ve IP tabanlı YNŞ (sağ şekil) mimarisine yer verilmektedir.

Şekil 3: Geleneksel Şebeke ve IP tabanlı Yeni Nesil Şebeke Mimarileri⁵



Sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetine ilişkin olarak bakır kabloya dayalı geleneksel PSTN şebekesi ile IP tabanlı YNŞ'nin, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesi çerçevesinde yapılacak pazar analizleri kapsamında benimsenen "teknolojik tarafsızlık" ilkesi gereğince, birlikte ele alınması uygun görülmektedir. Zira, ilgili ürün pazarının tanımlanmasında hizmetin hangi altyapıdan sunulduğundan ziyade, söz konusu hizmetin fonksiyonel ve ekonomik açıdan diğer hizmetler ile talep ve arz yönlü ikame imkanının incelenmesi esastır.

⁵ Detecon Consulting, Technical Assistance for Achieving the Information Society and Stimulating High-Speed Broadband Services to the Benefit of Consumers ALTUN/ICTA/TR2011/0740.26-2/SER/001 - Regulatory Workshop, 30.11-2016 - 06.12.2016.

OFCOM Next Generation Networks: Further Consultation, 30 June 2005.

Bu itibarla ilgili pazar kapsamında “teknolojik tarafsızlık” ilkesi gereğince geleneksel şebeke ya da YNŞ ayırımına gidilmeyerek söz konusu şebekeler birlikte ele alınacaktır.

3.3.1.2 Kablo TV Şebekesi

Bir başka farklı altyapı türü olan kablo televizyon (kablo TV) şebekesi üzerinden de sabit ses hizmetlerine benzer telefon hizmetleri sunulabilmektedir. Günümüzde kablo TV şebekeleri; sayısallaştırma, omurga şebekede fiber-optik kabloların kullanımı ve çift yönlü iletişim desteği gibi iyileştirmeler ile alternatif bir elektronik haberleşme altyapısı olarak kullanılabilir. Şebekede bir takım yatırım maliyetleri oluşturan bu iyileştirmeler telefon, TV yayıncılığı ve genişbant hizmetlerin aynı altyapı üzerinden sunulabilmesini sağlamaktadır. Şebekenin kapasite paylaşımlı yapısı ses iletiminin paket tabanlı olarak gerçekleştirilmesini gerektirmekte ve bu durum geleneksel telefon hizmetlerine kıyasla gecikmelerden kaynaklanan kalite dezavantajlarına neden olabilmektedir. Bu çerçevede Kablo TV şebekelerinde sunulan sesli telefon çağrılarının sonlandırılması hizmeti, PSTN şebekesinde söz konusu çağrılarının sonlandırılması ile benzer özellikler taşımaktadır. Bununla birlikte, erişilebilirlik bakımından söz konusu şebekenin durumu farklılık arz etmektedir. Ülkemizde kablo TV şebekesinin yaygınlığı düşük olduğu gibi kablo TV şebekesi üzerinden faaliyet gösteren ve kablo TV şebekesine yatırım yapan işletmecilerin sayısı da maalesef azdır. Ayrıca, yayıncılık hizmetleri dışındaki hizmetlerin tamamı kablo TV şebekesinin ulaştığı her noktada da sunulamamaktadır. Ülkemiz genelinde kablo TV şebekesi 24 ilde kurulu bulunmaktadır. Bu bakımdan, kablo TV şebekesinin, ülke çapına yayılmış Türk Telekom'un şebekesine ikame olmasının orta ve uzun vadede güç olacağı değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla, yapılacak düzenlemelerde her ne kadar şebeke tarafsız bir yaklaşım benimsense de, kablo TV şebekelerinde sunulan çağrı sonlandırma hizmetinin işbu pazar içinde yer alması uygun görülmemektedir.

Bu itibarla, geleneksel ve/veya YNŞ üzerinden sunulan sabit çağrı sonlandırma hizmeti kapsamında ele alınabilecek şekilde değerlendirilebilen perakende hizmet ve/veya arama türlerine aşağıda yer verilmektedir:

3.3.1.3 Geleneksel sesli aramalar ve VoIP aramaları

Yukarıda da yer verildiği üzere, işbu dokümanda ilgili pazar kapsamında “teknolojik tarafsızlık” ilkesi gereğince geleneksel şebeke ya da YNŞ ayırımına gidilmeyerek söz konusu şebekeler birlikte ele alınmaktadır. Bu çerçevede, IP üzerinden ses taşıma hizmetini ifade eden VoIP hizmeti, hem herhangi bir coğrafi numara gerektirmeyen ve hizmet kalitesi parametrelerini kontrol etmenin çok mümkün olmadığı hizmetleri (*yönetilemeyen VoIP*), hem de hizmet kalitesi parametreleri ve yapılan numara tahsisi nedeniyle daha kaliteli hizmet sunulmasına olanak tanıyan yönetilebilen IP telefon (*yönetilebilen VoIP*) hizmetlerini kapsamaktadır. Yönetilebilen ve yönetilemeyen VoIP hizmetlerinin perakende seviyede sunulan sabit ses hizmetlerine ikame olabilmesi bir takım kriterlere bağlıdır. Bunlar arasında ürün özellikleri, hizmet kalitesi, genişbant penetrasyonu, fiyatlandırma, ulusal ve uluslararası numaralandırma planlarına göre çağrı alınabilmesi gibi kriterler yer almaktadır.

Toptan açıdan bakıldığında, yönetilebilen VoIP hizmeti kapsamındaki bir numaranın aranması durumunda, çağrının başlatıldığı şebekeden (sabit, mobil telefon ya da internet tabanlı şebekeler üstü bir uygulamadan) bağımsız olarak, herhangi bir PSTN aramasına benzer özellikler söz konusu olmakta ve aranan tarafın VoIP hattını sağlayan işletmeci tarafından arayan tarafın işletmecisine sabit çağrı sonlandırma ücreti uygulanmaktadır. Dolayısıyla, yönetilebilen VoIP hizmetleri, yönetilemeyen VoIP hizmetlerine⁶ kıyasla geleneksel sabit ses aramalarına benzer özellikler gösteriyor olması nedeniyle, genellikle ikame ürün olarak değerlendirilmekte ve ilgili hizmet, perakende pazar tanımlamalarında yer almaktadır.⁷ Yönetilemeyen VoIP hizmetleri ise, işlevsel farklılıkları ve hizmet kalitesi gibi hususlar nedeniyle farklılaştığından, işbu sabit şebekede çağrı sonlandırma pazar analizinin kapsamı dışında değerlendirilebilecektir.

Bu itibarla, geleneksel sabit ses aramalarına benzer özellikler gösteriyor olması nedeniyle, yönetilebilen VoIP hizmetleri ilgili pazar tanımında yer almaktadır.

Yukarıda işbu pazar tanımına dahil edilmiş farklı şebeke ve/veya hizmetler kapsamında perakende sabit ses hizmetleri pazarında tahsis edilmiş çok farklı numara gruplarına yapılan aramalar için sabit çağrı sonlandırma hizmeti verilebilmektedir. Söz konusu numara

⁶ Yönetilemeyen VoIP hizmetleri, şebekeler üstü hizmetler (OTT) şeklinde sunulan ancak temel olarak aynı uygulamayı kullananlar arasında arama yapma ya da çağrı alma amacıyla kullanılmaları nedeniyle fonksiyonellik açısından geleneksel sabit ses aramalarına tam ikame olmayan hizmetlerdir.

⁷ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>

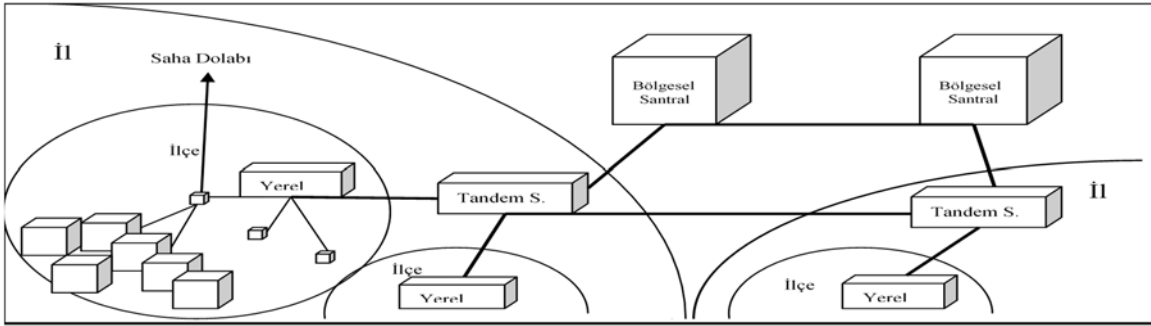
gruplarına yönelik olarak işbu pazar kapsamında yapılabilecek değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

3.3.1.4 Farklı Numara Gruplarında Sonlanan Aramalar

3.3.1.4.1 Coğrafi Numaralarda Sonlanan Aramalar

Ülkemizde basit anlatımla geleneksel bir sabit şebeke mimarisinin nasıl olduğuna **Hata! Başvuru kaynağı bulunamadı.**'de yer verilmektedir. Bu kapsamda, sabit elektronik haberleşme şebekesi içerisinde, teorik olarak, bölgesel santrallerden tandem santrallere, tandem santrallerden yerel santrallere ve yerel santrallerden de son kullanıcıya ulaşarak bağlantıyı sağlayacak şekilde kurulmuş bir hiyerarşik yapı bulunmaktadır.

Şekil 4: Geleneksel Sabit Şebeke Mimarisi



Sabit elektronik haberleşme şebekesi ve altyapısı üzerinden son kullanıcılara il içi, iller arası ve/veya uluslararası telefon hizmeti dâhil olmak üzere temel ve katma değerli telefon hizmetleri sunulmaktadır. Ülkemizde temel telefon hizmetleri kapsamında coğrafi numaralara yapılan herhangi bir çağrının sonlandırılabilmesi için “alan içi”, “alan dışı” ve “yerel” (lokal) çağrı sonlandırma şeklinde üç ayırım kurgulanmıştır: Alan içi çağrı sonlandırma hizmeti şehir içi sonlandırma hizmeti ile genellikle çağrı taşıma hizmetinden oluşurken, alan dışı çağrı sonlandırma hizmeti⁸ çağrı taşıma hizmeti ile çağrı sonlandırma hizmetinden oluşmaktadır. Yerel çağrı sonlandırma ise, yerel (lokal) santraller seviyesindeki sonlandırma hizmetinden oluşmaktadır. Bu noktada alan içi çağrı sonlandırmada, aranan numara ile arabağlantı noktasının aynı alan kodu içinde yer alması gerekirken; alan dışı çağrı sonlandırmada aranan numara ile arabağlantı noktası farklı alan kodlarına sahiptir. Yerel çağrı sonlandırmada ise,

⁸ Tandem santralden tandem santrale taşıma ve şehir içinden tandem santrale taşıma hizmetini içermektedir. Tandem santraller kullanıcıların bağlı olduğu lokal santrallerdeki trafiği toplamak amacıyla kurulan üst seviye santrallerdir.

işletmeci şebekesinden gelen çağrıların işletmeci ile arabağlantı yapılan hizmet sahasındaki (repartitör) veya söz konusu hizmet sahasına bağılı uzak hat birimlerindeki aynı prefikse sahip numaralara yönlendirilmesi söz konusu olmaktadır.

Bu çerçevede, temel telefon hizmetleri kapsamında sunulan ve toptan seviyede alan içi, alan dışı ve/veya yerel (lokal) çağrı sonlandırma şeklinde kurgulanabilen coğrafi numaralara yapılan aramalar ilgili pazar tanımında yer almaktadır.

3.3.1.4.2 Hizmet Türüne Göre Numara Gruplarında Sonlanan Aramalar

Sabit şebekede sonlanan aramalar arasında, yukarıda yer verilen coğrafi numaraların yanı sıra aşağıda belirtilen hizmet türüne göre numara gruplarına yapılan aramalar da yer almaktadır:

- ***Konumdan bağımsız numaralarda sonlanan aramalar***

28/05/2009 tarihli ve 27241 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği (Yetkilendirme Yönetmeliği)’nin ‘Ulusal Numaralandırma Planı’ başlıklı EK-A1’in 5’inci maddesinin 1’inci fıkrasının (d) bendinde ‘*konumdan bağımsız numara*’, konumdan bağımsız olarak sunulacak hizmetlerde kullanılan, 850 alan kodlu coğrafi olmayan numaralar olarak tanımlanmaktadır. Bu numaralar Kurumumuz tarafından işletmecilere blok olarak tahsis edilmekte ve tahsis yapılan işletmeci tarafından kendi abonelerine ikincil tahsis de yapılabilmektedir. İsminden de anlaşılacağı üzere, bu numaralar herhangi bir coğrafi konumla ilişkilendirilmemekte olup, konumdan bağımsız olarak göçebe (nomadic) şekilde kullanılabilir. Bu itibarla, hem Türk Telekom hem de STH işletmecileri tarafından kendi bireysel veya kurumsal müşterilerine tahsis edilen bu numaralar üzerinden abonelerine sesli telefon hizmetleri sunulmakta olup, verilen hizmet açısından coğrafi numaraya sahip aboneye sunulan hizmetten bir farkı bulunmamaktadır.

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde kullanımında abonelere esneklik sağlayan bu numara grubu ile coğrafi numaralar arasında, sesli telefon hizmetinin sunumuna ilişkin olarak tüketiciler ve işletmeciler açısından arz ve talep ikamesinin olduğu söylenebilecektir.

- ***Kısa numaralarda sonlanan aramalar***

Numaralandırma Yönetmeliği'nin Ek-A5'ine göre, ulusal numaralandırma planında hâlihazırda 1XY (X=1 –9, Y=0-9) yapısında azami 6 haneden oluşacak şekilde düzenlenen kısa numaralar, “*millî güvenlik, kamu sağlığı, kamu düzeni, asayiş, can ve mal güvenliği, acil durum hizmetleri gibi kamu yararının azami düzeyde görüldüğü, kullanıcıların az sayıda rakam çevirmesi suretiyle kolay erişimlerinin gerekli olduğu değerlendirilen hizmetler için tahsis edilen numaralar*” olarak tanımlanmaktadır. Kısa numaralardan bazıları 05.06.2012 tarihli ve 28314 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Elektronik Haberleşme Sektöründe Acil Yardım Çağrı Hizmetlerine İlişkin Yönetmelik kapsamında acil yardım çağrı hizmeti numarası olarak belirlenmiştir. Söz konusu Yönetmeliğe göre ise acil yardım çağrıları, “*ulusal ve uluslararası düzenlemelerde kabul görmüş yangın, sağlık, doğal afetler ve güvenlik gibi acil durumlarla ilgili olarak itfaiye, polis, jandarma, sağlık ve benzeri kuruluşlara yardım talebiyle yapılan çağrıları*” teşkil etmektedir. Bu amaçla, anılan Yönetmelik’in ekinde yangın ihbar (110), sıhhi imdat (112) ve polis imdat (155) gibi 16 adet acil yardım çağrı hizmeti numarası belirlenmiştir. Acil yardım çağrı hizmeti kapsamında bulunmayan diğer kısa numaralar ise, yukarıda belirtildiği üzere azami düzeyde kamu yararı görülen alo zabıta/büyükşehir/belediye (153), alo meteoroloji (172), alo gıda hattı (174) ve alo valilik (179) gibi hizmetler için tahsis edilmektedir.

Kısa numaralarda sonlanan aramalar, doğası gereği millî güvenlik, kamu sağlığı, kamu düzeni, asayiş, can ve mal güvenliği ve acil durumlar için yapılmakta olup, coğrafi numaralarda sonlanan aramalardan amaç bakımından farklılık gösterdiği düşünülmektedir. Dolayısıyla her ne kadar arz ve talep ikamesi açısından kısıtlı bir değerlendirme yapılması söz konusu olsa da, anılan numaralara yapılan aramaların aciliyeti ve önemiyle birlikte söz konusu aramaların aynı sabit telefon şebekesi üzerinden diğer aramalarla birlikte sunulabiliyor olmalarının da etkisiyle, işbu pazar tanımı kapsamında yer alabileceği değerlendirilmektedir.

- ***Yerel aranır numaralarda sonlanan aramalar (444 XXXX yapısındaki numaralar)***

Sabit şebekede sunulan çağrı sonlandırma hizmeti, bir başka arama grubu olan yerel aranır numaralar için de söz konusu olmaktadır. Yetkilendirme Yönetmeliği'nin ‘Ulusal Numaralandırma Planı’ başlıklı EK-A1’in 5’inci maddesinin 1’inci fıkrasının (ğ) bendinde ‘*yerel aranır numaralar*’, ülkenin her yerinden, şebekeden bağımsız olarak aynı sayıda rakam

çevrilmesi suretiyle erişilen numaralar şeklinde tanımlanmaktadır. Hâlihazırda, 444 XXXX şeklinde Türk Telekom tarafından ikincil tahsisi yapılan ve ülkenin her yerinden 7 hane çevrilmek suretiyle aranan bu numaralar Türk Telekom dışında başka bir elektronik haberleşme işletmecisine tahsis edilmemiştir. Bunun dışında söz konusu aramalar, özellikle hastaneler ya da bankalar gibi kurumsal firmaların çağrı merkezi uygulamalarıyla birlikte müşterileriyle daha rahat iletişim kurmaları amacıyla yaygınlaşmıştır. Dolayısıyla, söz konusu numaraların bireyler tarafındaki kullanım amaçlarının özellik göstermesi ile anılan numaraların sadece Türk Telekom'a tahsisli olması her ne kadar arz ve talep ikamesi değerlendirmelerini kısıtlasa da; kurumsal şirketleri kolayca hatırlanabilen tek bir numara üzerinden ulaşılabilir kılan 444 XXXX yapısındaki numaraların aranma oranının günlük yaşantı içerisinde artmakta olması nedeniyle, bu numaralara doğru yapılan aramaların da işbu pazar kapsamında değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

- ***Ücretsiz aranır telefon numaralarında sonlanan aramalar***

Yetkilendirme Yönetmeliği'nin 'Ulusal Numaralandırma Planı' başlıklı EK-A1'in 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (g) bendine göre '*ücretsiz aranır telefon numaraları*'; arandığında, arayan tarafa herhangi bir ücret tahakkuk ettirilmeyen, 800 alan kodlu numaralardır. Söz konusu numaralar farklı sektörlerdeki firmalar tarafından ücretsiz müşteri hizmeti ya da otomobil firmaları tarafından yol yardım hizmetleri sunulabilmesi gibi farklı amaçlar için kullanılmaktadır. Bu kapsamda 800 alan kodlu numaralara tüm işletmecilerden ulaşılabilmesi önem arz etmektedir.

800 alan kodlu numaralara doğru yapılan aramalar, arayan taraf için ücretsiz olmakla birlikte sunulan hizmetin tamamen ücretsiz olması veya işletmecilerin kendi maliyetlerine katlanmaları gibi bir durum söz konusu değildir. Dolayısıyla, bu numaralara doğru yapılan aramalarda arayan tarafın abonesinden bir gelir elde edilmediği ve 800 alan kodlu numaranın tahsis edildiği kurumsal abonenin ücretlendirildiği dikkate alındığında, söz konusu numaralar için uygulanan arabağlantı modeli, işbu dokümanda yer verilen diğer aramalardan farklı olarak, "*aranan taraf öder*" prensibine göre kurgulanmıştır. Bu çerçevede BEREC tarafından 2012 yılında yayımlanan özel ücretli hizmetlere ilişkin raporda, ücretsiz aranan numaralara doğru çağrıyı başlatan taraf için ödenecek çağrı başlatma ücretinin maliyetini karşılayacak biçimde veya makul seviyede belirlenecek bir ücret olmasının tercih edildiği ifade edilmiştir. Konuya ilişkin olarak alınan 04.04.2018 tarihli ve 2018/DK-ETD/98 sayılı Kurul Kararı ile

de, ücretsiz aranır numaralara doğru yapılacak aramalar için çağrıyı başlatan işletmeci ile çağrıyı sonlandıran işletmeci arasında doğrudan arabağlantının tesis edilmiş olması durumunda çağrıyı sonlandıran işletmecinin çağrıyı başlatan işletmeciye çağrı başlatma ücretini ödemesine; çağrı sonlanan tarafa çağrı sonlandırma ücretinin ödenmemesine karar verilmiştir.

Yapılan bu açıklamalar ışığında, ücretsiz aranır telefon numaralarına yapılan aramaların perakende pazardaki kullanım amacı, her ne kadar yukarıda yer verilen 444 XXXX yapısındaki numaralar ile benzerlik taşıyor olsa da, bu tür aramalar için toptan seviyede geçerli olan kurgunun “*aranan taraf öder*” prensibine göre uygulanıyor olması nedeniyle, işbu aramaların ilgili ürün/hizmet pazarı içerisinde değerlendirilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

Netice itibariyle, hizmet türüne göre numara gruplarına yapılan aramalar değerlendirildiğinde; konumdan bağımsız numaralarda sonlanan aramalar ile kısa numaralarda ve yerel aranır numaralarda sonlanan aramaların ilgili pazar tanımında yer aldığı; ücretsiz aranır telefon numaralarında sonlanan aramaların ise ilgili pazar kapsamında bulunmadığı değerlendirilmektedir.

3.3.1.5 Sesli-kısa mesaj, faks, görüntülü arama ve benzeri katma değerli hizmetler

Sabit telefon şebekesi üzerinden temel telefon hizmetlerinin yanı sıra sesli veya kısa mesaj, faks, görüntülü telefon ve benzeri tüm katma değerli telefon hizmetleri de sunulabilmektedir. Perakende seviyede talep ikamesi açısından sesli-kısa mesaj, faks, görüntülü arama ve benzeri tüm katma değerli hizmetler değerlendirildiğinde, söz konusu hizmetlerin fonksiyonellik açısından geleneksel ses hizmeti ile tam olarak ikame olmalarından ziyade, tamamlayıcı nitelikte oldukları düşünülmektedir. Örneğin, kısa mesaj 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 iletilebilmesi, her iki hizmeti fonksiyonellik açısından birbirinden farklılaştırmaktadır. Benzer şekilde, uzun ve canlı (*real time*) konuşma yapmak için son kullanıcılar, kısa ya da sesli mesaj yerine ses hizmetlerini kullanmayı tercih edebilmektedir. Keza, görüntülü arama hizmetinin de, geleneksel ses hizmetine ek olarak sunulan bir hizmet olduğu söylenebilmektedir.

Katma değerli elektronik haberleşme hizmetleri, Yetkilendirme Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının (p) bendinde; *“içeriği, kodu, protokolü veya benzer hususları üzerinde bilgisayar işlemleriyle veya başka surette işlem yaparak aboneye/kullanıcıya ek, farklı ya da yeniden yapılandırılmış bir ses veya veri ileten ya da eğlence, oylama, yarışma, katılım, bilgi verme, cinsel içerik veya benzeri amaçlı içeriklere erişimi sağlayan elektronik haberleşme hizmetlerini”* ifade etmektedir. İlk hanesi “8” veya “9” altında bulunan numaralar üzerinden sunulan katma değerli elektronik haberleşme hizmetleri, haberleşmenin temel bir unsurundan ziyade, kullanımı abonenin keyfi tercihine göre değişen, geleneksel ses hizmetini tamamlayıcı hizmetlerdir. Dolayısıyla işbu bölüm kapsamında ele alınan hizmetlerin talep ikamesinin oldukça kısıtlı olduğu değerlendirilmektedir.

Geleneksel ve özellikle de IP tabanlı sabit telefon şebekesi üzerinden sunulan sesli veya kısa mesaj, faks, görüntülü telefon ve benzeri tüm katma değerli telefon hizmetlerinde yapılan varsayımsal (geçici olmayan küçük ama belirgin) bir fiyat artışına karşılık; yeterli kapasiteye ve donanımına sahip bir STH işletmecisi ya da Türk Telekom tarafından söz konusu hizmetin arzına devam edilebilecektir. Anılan hizmetler kümesinin aynı sabit şebeke kapsamında sunulabilir olması nedeniyle önemli bir yatırımı gerektirmeden ya da göreceli olarak çok kısa bir zaman dilimi içerisinde mevcut sabit şebeke işletmecileri tarafından anılan perakende hizmetin sunumunun söz konusu olması, arz yönlü ikame olanağının olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, söz konusu hizmetlerin aynı sabit telefon şebekesi üzerinden birlikte sunulabiliyor olmalarının, tek tek hizmetler arasındaki arz yönlü ikame olasılığını azalttığı da değerlendirilmektedir.

Bu itibarla; temel telefon hizmetlerine ek olarak sabit telefon şebekesi üzerinden sunulan sesli veya kısa mesaj, faks, görüntülü telefon ve benzeri tüm katma değerli telefon hizmetlerinin, yapılan arz ve talep yönlü değerlendirmeler neticesinde, aynı ilgili pazarda yer almadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; işbu pazar analizi dokümanı kapsamında yapılan talep ve arz yönlü değerlendirmeler neticesinde, “teknolojik tarafsızlık” ilkesi gereğince geleneksel şebeke ya da YNŞ üzerinden sunulan yönetilebilen VoIP hizmetleri de dahil olmak üzere, toptan seviyede alan içi, alan dışı ve/veya yerel (lokal) çağrı sonlandırma şeklinde kurgulanabilen coğrafi numaralara yapılan aramalar ile hizmet türüne göre numara gruplarına yapılan aramalar

içerisinden konumdan bağımsız numaralarda sonlanan aramalar ile kısa numaralarda ve yerel aranır numaralarda sonlanan aramaların sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetleri kapsamında aynı ilgili pazarda yer aldığı değerlendirilmektedir.

Soru 2

İlgili pazarın konusunu teşkil eden sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmeti tanımının yönetilebilen VoIP hizmetleri de dahil olmak üzere, toptan seviyede alan içi, alan dışı ve/veya yerel (lokal) çağrı sonlandırma şeklinde kurgulanabilen coğrafi numaralara yapılan aramaları, konumdan bağımsız numaralarda sonlanan aramalar ile kısa numaralarda ve yerel aranır numaralarda sonlanan aramaları kapsadığı yönünde yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

3.3.2 Toptan Pazarın Tanımlanması

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

3.3.2.1 Talep yönlü ikame

- *Toptan seviyede talep ikamesi*

Bilindiği üzere, sabit numaraya yapılan bir çağrı teknik olarak ancak o numaranın bağlı olduğu sabit şebekede sonlandırılabilir. Başka bir ifadeyle, belirli bir aboneye yapılan bir çağrı, başka bir aboneye yapılan çağrıya ikame olamamaktadır. Bugünkü teknoloji ile bir çağrıyı başka bir şebeke üzerinden başlatmak mümkünken, başka bir şebekede sonlandırmak mümkün değildir. Bunun doğal bir sonucu olarak, sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında talep ikamesine ilişkin söz konusu olan kısıt toptan seviyede ortaya çıkmakta, sabit işletmecilerden hizmet alan tüm işletmeciler toptan seviyede bu hizmetin yerine konulabilecek başka bir hizmetten yararlanamamaktadır. Dolayısıyla özellikle arayan taraf öder prensibi çerçevesinde işletmecilerin sabit şebekede çağrı sonlandırma ücretlerini rekabetçi düzeyde belirlemelerine yönelik toptan düzeyde doğrudan bir rekabetçi kısıtın varlığından söz edilememektedir.

Teknik açıdan söz konusu olan bu durum ilgili ürün pazarının tespitinde toptan düzeydeki talep ikamesinin ölçülmesini teminen varsayımsal tekel testinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli zeminin oluşmamasına neden olmaktadır.

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

Soru 3

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

- ***Perakende seviyede talep ikamesi***

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

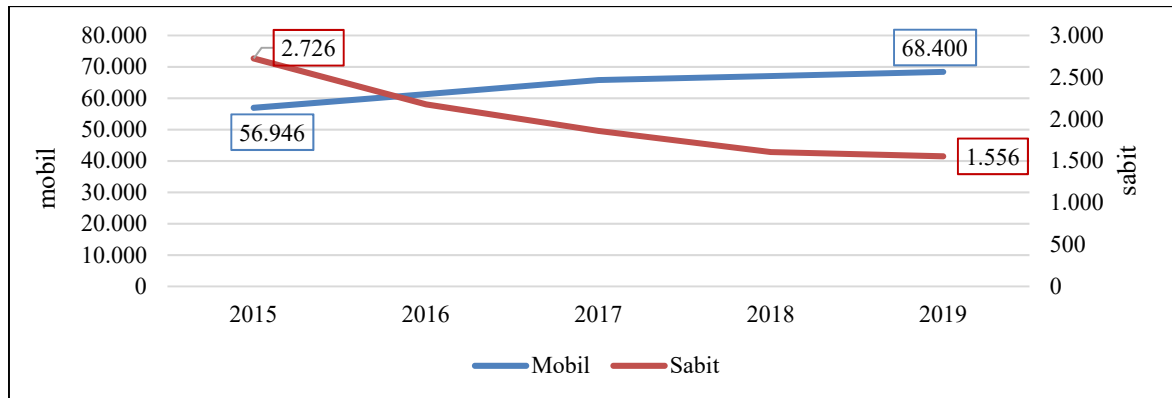
Bu kapsamda, *abonenin bilgi sahibi olması*; söz konusu abonenin hangi şebekeyi aradığını veya uygulanan çağrı sonlandırma ücretinin ne düzeyde olduğunu bilmesi durumudur. Bu hususta bilgi sahibi olmanın önemi, çağrıyı başlatan işletmeci tarafından ödenen genellikle perakende tarifelere yansıtılan çağrı sonlandırma ücretinin çağrıyı yapan son kullanıcılardan tahsil edilmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak genellikle abonelerin çağrı sonlandırma ücret seviyeleri hakkında bilgi sahibi olmadığı ya da bu ücretlerin seviyeleri hakkında bilgi sahibi olmaları halinde dahi gerek “arayan taraf öder” prensibi, gerekse de sabit aboneler tarafından tercih edilebilen ‘her yöne’ kurgulu konuşma paketleri çerçevesinde aranan abonelerin hizmet aldığı işletmeci üzerinde büyük bir baskı unsuru oluşturmayacağı değerlendirilmektedir.

Toptan sonlandırma ücretleri üzerinde bir diğer baskı unsuru olarak nitelendirilebilecek perakende seviyedeki *alternatif yöntemler* aşağıda sıralanmaktadır:

- *Kişiyeye ait mobil numaranın aranması*

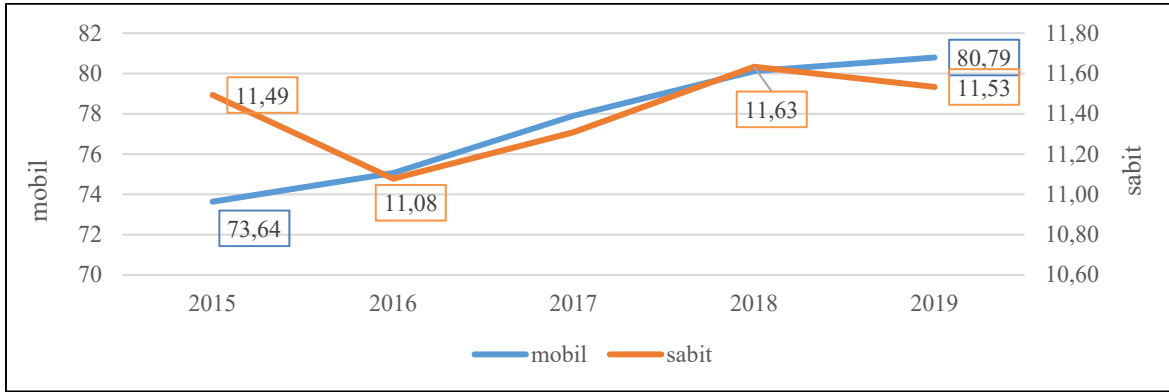
Sabit numaraya yapılacak herhangi bir arama yerine, söz konusu tarafa ulaşılabilir şekilde mobil şebekede yer alan bir numaranın aranması söz konusu olabilmektedir. Sabit şebeke işletmecisine çağrı sonlandırma ücreti ödenmesini gerektirmeyen bu tür bir arama seçeneği sabit hatlara doğru yapılan aramalar üzerinde baskı oluşturma potansiyeline sahiptir. Nitekim, özellikle 3G sonrası teknolojik gelişmeler, mobil genişbant kullanımının yaygınlaşması ve cep telefonlarının sağladığı mobilitenin de etkisiyle birlikte zaman içerisinde mobil iletişim daha çok tercih edilir hale gelmiş ve sabit ses trafiğinde son beş yılda %43 seviyesinde azalma yaşanmıştır (Şekil 5). Abone sayılarının gelişimine bakıldığında ise, mobil aboneliklerde istikrarlı bir artışın yaşandığı, son beş yıldaki artışın %10 oranında gerçekleştiği; sabit aboneliklerde ise daha çok az miktarda dalgalı bir seyrin söz konusu olduğu, 2016 yılında yaşanan düşüşten sonra toparlanmaların yaşanarak 2018 ve 2019 yıllarında 2015 yılından daha fazla bir toplam abone sayısına ulaşıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, mobil hizmetlerdeki gelişmelerin daha çok perakende seviyedeki sabit ses trafiği üzerinde etkili olduğu söylenebilmektedir. Başka bir ifadeyle, sabit ses trafiği bir oranda mobil trafiğe kaymış olup, sabit abone sayısında bu anlamda benzer bir gelişmenin yaşanmadığı söylenebilecektir.

Şekil 5: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Trafik Hacimleri (milyon dk)⁹



⁹ Sabit trafik hacmi, Türk Telekom ile STH işletmecileri tarafından yaratılan trafikten oluşmaktadır.

Şekil 6: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Abone Sayıları (milyon adet)¹⁰



Bununla birlikte, sabit ve mobil şebekeler ile bu şebekeler üzerinden sunulan ses hizmetleri arasında yapısal farklılıkların ve her bir pazarın kendi özel iç dinamiklerinin olduğu da bilinmektedir. Sabit abone sayısında

Şekil 6’da görülen toparlanma, özellikle müşterileri üzerinde yarattığı güven algısına olumlu etkilerinin olduğunu değerlendiren kurumsal işletmelerce ve yaş grubuna göre değişen bazı kesim bireylerce sabit hat aboneliğine verilen önemi de göstermektedir. Bu açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda, mobil hizmetlerdeki gelişmelerin sabit çağrı sonlandırma ücretleri üzerindeki baskısının sınırlı olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca sabit abonede sonlanan bir aramanın mobil şebekede (ya da tam tersi) sonlanamayacak olması nedeniyle de her iki arama arasında direkt bir ikame söz konusu olmamaktadır. Nitekim, AB Komisyonu’na göre AB ülkeleri genelinde mobil ve sabit hizmetler arasında ikame ilişkisinden ziyade bir tamamlayıcı ilişki bulunmaktadır.¹¹

- Karşı tarafın aramasını sağlamak (geri arama) amacıyla diğer numaraya cevapsız çağrı bırakılması veya planlanandan daha kısa görüşme gerçekleştirilmesi;

Abonelerin geri arama yapılmasını sağlamak suretiyle sabit şebeke işletmecisinin çağrı sonlandırma ücretinden kaçınma çabasının gerçek anlamda bir alternatif oluşturmadığı düşünülmektedir. Söz konusu yöntemin kullanımı diğer numaraya cevapsız çağrı bırakan ya

¹⁰ Sabit abone sayısı, Türk Telekom ile STH işletmecilerinin abone sayılarının toplamından oluşmaktadır.

¹¹ WIK Consult, Future electronic communications product and service markets subject to ex-ante regulation Recommendation on relevant markets, A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology, 2018, sf:246-250.

da planlanandan daha kısa görüşme gerçekleştiren abonelerin sayısına ya da uygulamanın yaygınlığına bağlı olup, bu uygulamanın sabit şebeke işletmecisinin çağrı sonlandırma ücreti üzerinde rekabetçi baskı oluşturduğu yönünde bir kanıt bulunmamaktadır.

- *Şebekeler üstü (Over the Top, OTT)¹² hizmetlerin kullanılması;*

İşbu dokümanda daha önce de yer verilen yönetilemeyen VoIP hizmetleri kapsamında değerlendirilen OTT hizmetleri üzerinden arama yapılabilmesi için arayan ve aranan tarafın aynı hizmetten, eş zamanlı bağlanarak yararlanması (interoperability) gerekmekte olup, kapsama alanı ve hız ile anlık mesajlaşma sistemlerinin birbiriyle uyumlu çalışamayabilmesi gibi hususlar çerçevesinde değerlendirildiğinde ve son kullanıcılar nezdinde OTT hizmetlerinin data kullanımına bağlı olarak göreceli düşük kalite ve güvenlik algısının söz konusu olabileceği¹³ göz önünde bulundurulduğunda, anılan hizmetlerin geleneksel sabit ses hizmetleriyle tam anlamıyla ikame olmadığı, ancak bir ölçüde, sınırlı rekabetçi etkilerinin söz konusu olabileceği değerlendirilmektedir. Bu sebeple, OTT hizmetlerin kullanımının son yıllarda artıyor olması ve gelecekte de artmasının beklenmesiyle birlikte, kısa ve orta vadede anılan hizmetlere yüksek seviyelerde bir geçiş beklenmemektedir. Dolayısıyla, OTT hizmetlerinin kullanımının sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmeti üzerindeki ikame etkisinin sınırlı olduğu düşünülmektedir.

Soru 4

Toptan seviyedeki sonlandırma ücretleri üzerinde etkili olabilecek alternatif perakende yöntemlerin sabit şebeke işletmecisinin çağrı sonlandırma ücretini yükseltebilmesi üzerinde genel olarak sınırlı bir rekabetçi baskı unsuru oluşturduğu görüşüne katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleri ile ifade ediniz.

3.3.2.2 Arz yönlü ikame

¹² BEREC tarafından hazırlanan Ocak 2016 tarihli OTT Raporu'nda (BEREC Report on OTT Services) OTT hizmetleri, "internet üzerinden son kullanıcılara sağlanan bir içerik, hizmet ya da bir uygulama" olarak tanımlanmaktadır.

¹³ Söz konusu hususlara, BEREC'in OTT Raporu'nda ifade edildiği üzere, çoğu AB Düzenleyici Kurum tarafından yapılan değerlendirmeler kapsamında yer verilmiştir.

Talep kavramı perakende ya da toptan olarak ayrılabilirken, arz kavramı yapısı gereği sadece toptan olarak incelenebilmektedir. Bir pazarda arz yönlü ikame imkânının olması, o pazarda hizmet sunan herhangi bir 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.

Pazar tanımlaması yapabilmek için, potansiyel arz ikamesi imkânının veya pazar tanımlaması kapsamında ilgili ürün pazarı için fiyat baskısı oluşturabilecek herhangi bir ürünü arz edecek bir işletmecinin olup olmadığının da araştırılması gerekmektedir. Herhangi bir ürünün fiyatının yükselmesi durumunda büyük bir yatırıma gereksinim duyulmaksızın başka bir işletmeci tarafından makul bir süre içinde fiyatı yükselen ürünün sunulabilmesi durumunda arz yönlü ikame imkânının olduğu anlaşılmaktadır.

Sabit çağrı sonlandırma pazarına bakıldığında, arz yönlü ikamenin teknolojik yapının kısıtlamalarına tabi olduğu görülmektedir. Başka bir ifadeyle, bir işletmeci tarafından çağrı sonlandırma ücretinin arttırılması durumunda, diğer işletmecilerin söz konusu sonlandırma hizmetine yönelmesi teknik açılardan mümkün değildir. Söz konusu hizmeti toptan seviyede ikame edecek bir hizmet sunumu da henüz bulunmamaktadır. Ya da söz konusu ücret artışının işletmeciye olan genel etkisi bu anlamda kârda azalma şeklinde olmayacaktır. Dolayısıyla, hâlihazırdaki teknolojik koşullar çerçevesinde toptan seviyede sabit çağrı sonlandırma hizmetini, işletmecinin şebekesi dışında sunabilecek ve böylece arz yönlü ikame imkânı oluşturarak çağrı sonlandırma ücretleri üzerinde bir baskıya sebep olabilecek herhangi bir işletmeci bulunmamaktadır. Bu hususun temelinde sabit şebekeye doğru yapılan bir çağrının ancak o şebekeyi kontrol eden işletmeci tarafından sonlandırılabilmesi yatmaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında, sabit çağrı sonlandırma hizmetleri için arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Soru 5

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

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

Sonuç olarak; sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarı, geleneksel şebeke ya da YNŞ üzerinden sunulan yönetilebilir VoIP hizmetleri de dahil olmak üzere, toptan seviyede alan içi, alan dışı ve/veya yerel (lokal) çağrı sonlandırma şeklinde kurgulanabilen coğrafi numaralara yapılan aramalar ile hizmet türüne göre numara gruplarına yapılan aramalar arasında konumdan bağımsız numaralarda sonlanan aramalar ile kısa numaralarda ve yerel aranır numaralarda sonlanan aramaları içeren pazar olup, işbu pazarda gerek talep yönlü gerekse de arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı; dolayısıyla, kendi abonesinde sabit ses çağrılarını sonlandırabilen her bir işletmecinin kendi şebekesinde tek tedarikçi olduğu değerlendirilmektedir.

3.4 İlgili Coğrafi Pazar

Yapılacak pazar analizinde ilgili ürün pazarı belirlendikten sonra bu pazarın coğrafi sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir. Bu itibarla, ürün veya hizmetlerle ilgili tarafların arz ve taleplerinin gerçekleştiği, rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu ve komşu alanlardaki söz konusu şartların yeterli derecede farklı olması nedeni ile ayırt edilebilir nitelikte olduğu coğrafi alana, ilgili coğrafi pazar denilmektedir. Bir başka deyişle ilgili ürünün ikame imkânının olduğu ve pazar yapısının birbirine benzer olduğu bölgeler ilgili pazarın coğrafi sınırlarını oluşturmaktadır. Tüketicilerin herhangi bir yerde faaliyet gösteren işletmeciden kolay bir şekilde ilgili ürünü alabilmesi veya diğer işletmecilerin bu bölge içinde kolay bir şekilde aynı/ikame ürünü/ürünleri sunabilmesi durumunda söz konusu bölgeler ilgili coğrafi pazar içinde yer almaktadır.

Ülkemizde ilgili pazar kapsamında değerlendirilen işletmecilerin hizmet sunabileceği alan tüm ülkeyi kapsamaktadır. Bu itibarla, sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetini sunan işletmeciler açısından hizmetin sunulduğu coğrafi bölge kapsamında herhangi bir ayırım yapılmadığı; dolayısıyla, bu işletmecilerin şebekelerinin kurulu olduğu ülkemiz sınırlarının ilgili pazarın coğrafi boyutunu oluşturacağı değerlendirilmektedir.

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

Soru 6

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

4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Avrupa Komisyonu'nun 17.12.2007-2007/879/EC ve 2014/710/EU-09.10.2014 tarihli-sayılı Tavsiye Kararlarında aşağıda sıralanan kriterlerin hepsini birlikte sağlayan pazarların öncül düzenlemelere tabi olabileceği, pazarlar düzenlenirken bu üç kriterin tek tek değerlendirilmesi ve bu üç kriterden biri karşılanmıyorsa ilgili pazarda öncül düzenlemelerin yapılmaması gerektiği ifade edilmektedir. Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi kapsamında ilgili pazardaki düzenleme gereksiniminin değerlendirilmesi aşamasında da esas alınan söz konusu kriterler şunlardır:

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

2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında belirtildiği üzere; birinci ve ikinci kritere ilişkin yapılacak değerlendirmeler, rekabet düzeyinin tespitine ilişkin analizlerinde yer alan batık maliyetleri içerecek şekilde giriş engelleri, pazar payları, eğilimler, alternatif şebekelerin varlığı gibi pazar yapısı ve dinamiklerine ilişkin ileriye dönük bir yaklaşımla yapılan değerlendirmelere dayanacaktır. Yani AB düzenlemeleri çerçevesinde "üçlü kriter testi" ile EPG tespitinde kullanılacak kriterler arasında bir yakınsama öngörülmektedir. Ancak anılan Tavsiye Kararı'nda üçlü kriter testi için yapılan analizin ispat yükünün EPG'ye sahip işletmeciyi belirlemedeki analizi hiçbir surette aşmayacağı ve üçlü kriter testinin düzenleme gereksinimini tespit etmek için yapılan bir ön değerlendirme olduğu açıkça belirtilmektedir. Dolayısıyla üçlü kriter testinde düzenleme gereksinimine ilişkin inceleme detayının hiçbir durumda EPG'nin tespit edilmesinde gerek duyulan analizden daha kapsamlı ve ayrıntılı olmaması gerekmektedir.

Bu çerçevede sabit şebekede sunulan çağrı sonlandırma hizmetine ilişkin ilgili pazarda en geniş anlamda giriş engelleri ve bu giriş engellerinin neden olduğu rekabete aykırı davranışların rekabet hukuku kurallarına ek olarak öncül düzenleme gerektirip gerektirmediği gibi hususlara ilişkin değerlendirmelere işbu bölümde yer verilmektedir.

4.1 Birinci Kriter

Üçlü kriter testinin ilk aşaması, “*piyasaya giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olması*”dır. Daha önce de yer verildiği üzere, sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetleri teknik olarak ve doğası gereği sadece çağrının gönderildiği numaranın bağlı olduğu şebekede sonlandırılabilir. Toptan seviyede bu hizmetin yerini alabilecek herhangi bir ikame hizmet bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle, arayan taraf, çağrının sonlandırılacağı şebekeyi seçebilme imkânına sahip değildir. Bu itibarla ilgili işletmeciler, kendi şebekelerinde sonlandırılacak tüm çağrılar için söz konusu hizmetlerin doğası nedeniyle şebekeleri üzerinde mutlak bir kontrole sahip olmaktadır. Sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetlerinde arz ve talep yönlü ikame imkânının bulunmadığı ve bu durumun teknolojiye paralel olarak yakın gelecekte değişmeyeceği göz önünde bulundurulduğunda, ilgili pazarda yüksek ve geçici olmayan giriş engellerinin bulunduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik ilgili pazarda üçlü kriter testinin ilk koşulunun sağlandığı görülmektedir.

4.2 İkinci Kriter

Üçlü kriter testinin ikinci koşulu; “*ilgili pazarda, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağına beklenmemesi*”dir. Avrupa Komisyonu’nun 2007 yılındaki Tavsiye Kararı, bu kriterin incelenmesinin ileriye dönük bakış açısı ile değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. İkinci kriter, ilgili pazarda yüksek ve geçici olmayan giriş engellerinin mevcut olması durumunda bile pazara özgü yapısal etkenlerin veya pazar niteliklerinin ilgili pazarın belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi bir yapıya yönelip yönelmeyeceğinin incelenmesi ile ilgilidir. Üçlü kriter testinin uygulamalarına bakıldığında, ilk iki kriterin zaman zaman birbirleri ile ilişkilendirilebildiği görülmektedir. Zira özellikle yüksek ve geçici olmayan yapısal giriş engellerinin bulunduğu bir pazarda kısa ve orta vadede kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşulması beklenen bir durum değildir.

Sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarının teknik yapısı ve arayan taraf öder prensibi gereğince işletmeciler kendi şebekelerinde önemli bir kontrole sahiptir. Perakende seviyede kullanılan şebekeler üstü hizmetlerin ise, işbu pazarı kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşturacak genel anlamda bir etkisinin ya da baskısının henüz söz konusu olmadığı da

değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında her bir işletmecinin kendi şebekesinde sahip olduğu kontrolü önemli ölçüde sınırlandıracak arz ve talep yönlü ikame imkânlarının bulunmaması ve bu durumun öngörülen gelecekte değişmesinin olası görülmemesi nedeniyle ilgili pazarın kısa ve orta vadede kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşması beklenmemektedir.

Sonuç olarak sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik ilgili pazarda üçlü kriter testinin ikinci koşulunun da sağlandığı anlaşılmaktadır.

4.3 Üçüncü Kriter

Üçlü kriter testinin üçüncü koşulunu ise “rekabet kurallarının tek başına uygulanmasının pazar yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz olması” oluşturmaktadır. Bu kapsamda, üçlü kriter testinin ilk iki koşulunun birlikte sağlanması durumunda oluşabilecek pazar aksaklıklarının giderilmesine yönelik ardıl (*ex post*) rekabet kurallarının tek başına yeterli olamayacağı değerlendirilmesi gerekmektedir. Pazar aksaklıklarından kaynaklanan etkinsizliklerin giderilmesine yönelik olarak müdahalelerin tam zamanında ve gecikmeksizin yapılmasının vazgeçilemez olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına yetersiz kalacağı söylenebilmektedir.

Avrupa Düzenleyiciler Grubu’nun¹⁴ üçlü kriter testine ilişkin raporunda,¹⁵ düzenlemeye tabi olması düşünülen pazarlarda sadece rekabet kurallarının uygulanmasıyla dikey bütünlük yapıda faaliyet gösteren yerleşik işletmecilerin yapacağı aşırı fiyatlandırma, fiyat ayrımcılığı, yıkıcı fiyatlama ve çapraz sübvansiyon gibi rekabete aykırı fiyatlama politikaları engellenmeye çalışılsa bile, ilgili pazarda EPG’ye sahip işletmeci/işletmecilerin sunacakları hizmet ile ilgili olarak ayrımcılık yapabilecekleri, ileri sürülen elverişsiz koşullar ile potansiyel rakip işletmecilerin pazara girişini engelleyebilecekleri ifade edilmektedir.

Çağrı sonlandırma hizmetlerinin çağrışı sonlandıracak işletmeciye söz konusu çağrılar üzerinde mutlak hâkimiyet imkânı sağladığı göz önünde bulundurulduğunda, ilgili pazarda getirilen öncül yükümlülüklerin kaldırılması durumunda pazarda çağrı sonlandırma

¹⁴ ERG, 1211/2009/EC sayılı Direktif ile kurulan The Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)’in kurulması ile ortadan kaldırılmıştır.

¹⁵ ERG (08) 21, Report on 3 Criteria Test.

ücretlerinde aşırı fiyatlama ve kârlılık, arabağlantı yapmayı reddetme ya da en azından anlaşma sağlanmasını güçleştirme veya dikey güç aktarımı gibi rekabet sorunlarıyla karşılaşılma riski bulunmaktadır. Bilindiği üzere, kesintisiz bir iletişimin sağlanması için etkili ve zamanında arabağlantı önemlidir. Öncül düzenlemenin eksikliği halinde, çağrı sonlandırma pazarında uygun koşulların sağlanmasını teminen yaşanan uzun hukuki ihtilaflar, haberleşme pazarlarının verimliliğine engel olacaktır. Bu nedenle ilgili pazarda rekabet hukuku kurallarının öncül düzenlemeyi ikame edemeyeceği değerlendirilmektedir. Ayrıca, piyasa başarısızlığından kaynaklanan etkisizliklerin giderilmesine yönelik olarak müdahalelerin tam zamanında ve gecikmeksizin yapılmasının vazgeçilemez olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına yetersiz kalacağı söylenebilmektedir. Bu nedenle ilgili pazarda rekabet hukuku kurallarının tek başına yeterli olmayacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik ilgili pazarda üçlü kriter testinin tüm koşullarının birlikte sağlandığı görülmektedir.

Soru 7

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

5 REKABET SEVİYESİNİN ANALİZİ

İlgili pazara ilişkin yapılan rekabet seviyesi analizinde, söz konusu pazarda EPG'ye sahip işletmecinin olup olmadığının tespiti yapılmaktadır. Bu çerçevede ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecinin bulunmaması söz konusu pazarın rekabetçi olduğunu, EPG'ye sahip işletmeci veya işletmecilerin varlığı ise söz konusu pazarın rekabetçi olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla bu bölümde yapılan rekabet seviyesi analizi ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecinin varlığını tespit etmeye yöneliktir.

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

Bu kapsamda, bu bölümde, ileriye dönük bakış açısıyla sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarının yapısı ve özelliklerine göre, başta pazar payı olmak üzere, anılan Yönetmelik maddesinde belirtilen diğer kriterler arasında yer alan potansiyel rekabet, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü ve dengeleyici alıcı gücüne ilişkin kriterlerin de değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Soru 8

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

5.1 Pazar Payı

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

Sonlandırma pazarlarına ilişkin olarak günümüzün teknolojik koşul ve olanaklarında çağrı sonlandırma hizmetinin bir alternatifinin olmaması nedeniyle çağrıyı başlatan taraf, çağrıyı daha ucuz bir ücretle sonlandıracak bir işletmeci seçememekte ve herhangi bir düzenlemenin olmaması durumunda aranan tarafın istediği çağrı sonlandırma ücretini ödemek zorunda kalmaktadır. Diğer bir ifade ile sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarının teknik yapısı ve arayan taraf öder prensibi gereğince ilgili işletmecilerin kendi şebekelerinde tekel gücüne eşdeğer pazar gücünü ellerinde bulundurmaları nedeniyle her bir sabit işletmeci kendi şebekesinde sonlandırdığı çağrılar için %100 pazar payına sahiptir.

5.2 Potansiyel Rekabetin Olmayışı

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

- Tüketicilerin yüksek sonlandırma ücretleri uygulayan sabit şebeke işletmecisine abone olmaktan kaçınmaları ya da,
- Tüketicilerin, (mobil hat bağlantısı, şebekeler üstü - OTT hizmetleri gibi) daha ucuz alternatifler mevcut olduğunda kendi sabit hatlarından arama yapmaktan kaçınmaları söz konusu işletmecileri düşük sonlandırma ücretleri talep etmeye teşvik edebilmektedir.

Önceki bölümlerde yapılan değerlendirmelerde özetle; prensipte her iki durumun da bir sabit şebeke işletmecisinin sonlandırma ücretlerini kısıtlayabilirken, pratikte işletmecilerin pazar gücünü genel anlamda önemli ölçüde kısıtlayacak kadar yeterli bir baskı oluşturmadığından bahsedilmiştir. Nitekim, sonlandırma ücretlerinin işletmecilerce şebeke dışı arama ücretlerinin seviyesinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulan bir unsur olması nedeniyle

ilk durumda aranan aboneler kendilerini arayan kişilerin ödedikleri ücretlerden yalnızca dolaylı olarak etkilenmektedir. Her yöne konuşma imkânını içeren tarife paketleri kapsamında da abonelerin sonlandırma ücretlerinin seviyesine olabilecek duyarlılığının ortadan kalktığı düşünülmektedir. Şebekeler üstü (OTT) hizmetlerine yönelik olarak ise, önceki bölümde yapılan değerlendirmelerin tekrarı niteliğinde olmakla birlikte, kullanımları son yıllarda artan anılan hizmetlerin geleneksel sabit ses hizmetleri üzerinde yarattığı potansiyel rekabetin sınırlı olduğu düşünülmektedir.

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

5.3 Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü

Herhangi bir işletmecinin kolayca kurulamayan bir altyapıya sahip olması, tek başına o pazarda o işletmecinin belirli bir pazar gücüne sahip olması manasına gelmektedir. Söz konusu altyapının yeniden kurulamaması teknik, ekonomik ve hukuki nedenlerden kaynaklanabilir. Ülkemiz geneline yaygın sabit telefon altyapısına sahip tek yerleşik işletmeci Türk Telekom'dur. Ülkemizin coğrafi koşulları düşünüldüğünde pazara yeni girecek bir işletmecinin kendi altyapısını kurmasının önünde herhangi bir hukuki engel olmasa bile bunun çok büyük bir maliyet oluşturacağı ve ekonomik olarak mevcut şebeke yapısının tekrarlanmasının çok zor olacağı değerlendirilmektedir. 2020 yılının Haziran ayı itibariyle sabit ses hizmetleri pazarında Türk Telekom dışında 160 adet STH işletmecisi de hizmet sunmaktadır. Söz konusu işletmeciler, kendilerine tahsis edilen numaralara toptan hat kiralama (THK) yöntemini kullanarak veya kendi şebekelerini tahsis ederek çağrı başlatma ve/veya çağrı sonlandırma hizmetlerini verir hale gelmişlerdir. Söz konusu işletmeciler de kendi abonelerine erişim sağlayacak şekilde kurgulanan altyapıları üzerinde kendi kontrollerine sahiptir.

5.4 Dengeleyici Alıcı Gücünün Düşüklüğü veya Olmaması

Dengeleyici alıcı gücü, alıcıların önemli miktarda pazarlık gücüne sahip olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. İlgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin müşterilerden bağımsız hareket edebilme gücüne sahip olması, söz konusu işletmecilerin pazar gücünü artırıcı bir sonuç doğurmaktadır. Pazarda belirli bir seviyede pazarlık gücüne sahip müşterilerin bulunması ise, ilgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin bağımsız şekilde hareket edebilme kabiliyetini kısıtlamaktadır.

Sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarı kapsamında aşırı sonlandırma ücretlerinin belirlenmesi serbestisini kısıtlayabilecek dengeleyici alıcı gücü son kullanıcılar ve diğer işletmeciler açısından ele alınabilecektir. Dengeleyici alıcı gücü son kullanıcılar açısından incelendiğinde; daha önce de yer verildiği üzere, arayan taraf öder prensibi çerçevesinde aranan tarafın arayan tarafın ödediği çağrı sonlandırma ücretiyle ilgilenmediği ya da bilgi sahibi olmadığı göz önüne alındığında, bu hususun son kullanıcıların sonlandırma ücretleri üzerinde baskı oluşturmadığı değerlendirilmektedir. Çağrı sonlandırma hizmetinin alıcısı konumundaki diğer işletmeciler ise, çağrı sonlandırma hizmetini sunan işletmecinin ücretleri üzerinde bir baskı oluşturabilmektedir. Bu baskının derecesi, alıcı konumundaki sabit ve mobil işletmecilerin pazar paylarına, ortaya çıkan trafik miktarına bağlı olarak değişmektedir. Bununla birlikte, işletmecilerin sahip oldukları alıcı güçlerini kullanarak düzenleyici çerçeve kapsamında şebekelerini birbirleri ile irtibatlandırmamalarının söz konusu olamayacağı dikkate alındığında, işletmecilerin birbirlerine karşı olan dengeleyici alıcı güçlerinin de yeterince etkili olmayacağı değerlendirilmektedir.

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

Soru 9

Sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip işletmecilerin bulunup bulunmadığının tespiti için ele alınan pazar payı, potansiyel rekabetin yokluğu, kolayca

tekrarlanamayan altyapıların kontrolü ve dengeleyici alıcı gücü gibi kriterler göz önünde bulundurulduğunda, ilgili pazardaki rekabet seviyesinin düşük olduğu fikrine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

6 ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ

İşbu doküman kapsamında yapılan değerlendirmeler neticesinde kendi abonelerine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmeti sunan her bir sabit telefon şebekesi işletmecisinin, söz konusu çağrılar için kendi şebekesinde %100 pazar payına sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda; Türk Telekom ile kendi abonesine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmeti sunan STH işletmecilerinin EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Soru 10

Türk Telekom ile kendi abonesine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmeti sunan STH işletmecilerinin sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

7 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİLERE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER

İlgili pazarda EPG'ye sahip işletmecinin tespit edilmesi, söz konusu pazarda etkin rekabetin bulunmadığının bir kanıtı olarak görülmekte ve yapılan pazar analizinde ulaşılan sonuçlara göre etkin rekabetin tesisi ve devamı açısından gerekli görülen tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, öncelikle tanımlanan ilgili pazarlardaki EPG'ye sahip işletmecilerin rekabeti olumsuz etkileyebilecek olası uygulamalarının ve bu uygulamalar sonucunda ortaya çıkabilecek olası rekabet problemlerinin belirlenmesi önem arz etmektedir. Sonrasında ise bu tür problemlerin önüne geçilmesini hedefleyen orantılı tedbir ve yükümlülüklerin belirlenerek uygulanması yerinde olacaktır. Nitekim Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında *“İlgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere getirilecek yükümlülüklerin amaca uygun, orantılı ve sorunun kaynağına yönelik olması esastır”* denilmektedir.

Genel anlamda rekabet politikaları çerçevesinde işletmecilerin rekabeti kısıtlayıcı uygulamaları temelde rakipleri dışlayan fiyat dışı uygulamalar (düşük kalitede hizmet sunma, erişim taleplerini reddetme ya da erteleme taktikleri uygulama, vb.) ile fiyata dayalı uygulamaların (fiyat sıkıştırması, yıkıcı fiyatlandırma, fiyat ayrımcılığı, vb.) yanı sıra son kullanıcıların aleyhine uygulamalar (aşırı fiyat belirleme, düşük kalite gibi) şeklinde de ortaya çıkabilmektedir.

Bu kapsamda EPG'ye sahip işletmecilerin ilgili pazarda sahip olduğu gücü kullanarak rakip işletmecilere toptan pazarda hizmet sunmaması veya işletmecilerin hizmet sunabilmeleri açısından vazgeçilmez nitelikteki unsurlara erişimine izin vermemesi, sunacağı hizmetin ücretini yüksek belirlemesi, makul ve kabul edilebilir olmayan koşullar öne sürmesi, perakende düzeydeki iştiraki/birimi ile diğer işletmeciler arasında ayırım gözetmesi gibi yollarla ilgili pazara giriş engeli oluşturabilmesi veya alternatif işletmecilerin EPG'ye sahip işletmecinin perakende iştiraki/birimi ile rekabet edebilmelerini engelleyebilmesi gibi benzer uygulamalar söz konusu olabilmektedir. EPG'ye sahip işletmeci, diğer işletmecilere vereceği hizmetleri yüksek fiyattan ücretlendirme veya düşük kalitede sunma gibi uygulamalar içine girerek son kullanıcıların refahının azalmasına da neden olabilmektedir.

Dolayısıyla, sabit şebekede çağrı sonlandırma gibi toptan pazarlarda ortaya çıkabilecek rekabet sorunları hem son kullanıcılar hem de rakip işletmeciler açısından olumsuz etkiler taşıyabilmektedir.

Sabit şebeke işletmecileri, sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında %100 pazar payına sahip olup, hem sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında hem de bu pazarla dikey ilişkili perakende pazarlarda hizmet sunmaktadırlar. Bu nedenle sabit şebeke işletmecilerinin sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında sahip oldukları pazar gücünü kullanarak perakende pazarda rakiplerini ya da alternatif işletmecileri dışlayıcı ve/veya sömürücü politikalar izlemeleri muhtemeldir. Bu kapsamda, sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olan işletmecinin müşterileri olan işletmecilere (aynı zamanda perakende pazarda rakipleri olan işletmecilere) aşırı fiyatla ve/veya düşük kalitede çağrı sonlandırma hizmeti sunmak istemesi de muhtemeldir.

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

- **Arabağlantı yapmayı reddetme:** Sabit şebeke işletmecileri, rakipleri ile arabağlantı yapmayı reddedecek olursa temelde kendileri de gelir kaybı ile karşı karşıya kalacağından arabağlantı yapmayı reddetmek yerine yapılan arabağlantının kalitesini düşürmek, aşırı fiyatla sunmak, ayrımcılık yapmak gibi diğer rekabeti kısıtlayıcı uygulamalarla rakiplerini zor durumda bırakma yolunu seçebilmektedir.
- **Fiyat dışı uygulamalar:** Sabit şebeke işletmecileri, çağrı sonlandırma pazarında sahip oldukları pazar gücünü kullanarak ayrımcılık yapmak, hizmetin sunumunda geciktirici taktikler uygulamak, hizmetleri paket halinde veya bağlı bir şekilde sunmak gibi şartlar öne sürerek rekabet ihlalleri uygulayabilmektedir.
- **Fiyata dayalı uygulamalar:** Sabit şebeke işletmecileri, çağrı sonlandırma pazarında aşırı fiyat, fiyat sıkıştırması, fiyat ayrımcılığı ve çapraz sübvansiyon gibi çeşitli fiyata dayalı uygulamalarla rakiplerini pazarın dışına itebilmektedir:
 - **Aşırı fiyat:** Çağrı sonlandırma kapsamında her işletmeci kendi şebekesi üzerinde EPG'ye sahip olduğundan, anılan işletmecilerin aynı zamanda rakipleri olan müşterilerine sundukları çağrı sonlandırma hizmetleri için aşırı fiyat uygulamaları söz konusu olabilmektedir.

- **Fiyat sıkıştırması:** Yerleşik işletmecilerin toptan seviyede müşterileri iken aynı zamanda perakende seviyede rakipleri konumunda olan alternatif işletmecilerin hizmet sunabilmeleri, anılan işletmecilerden çağrı başlatma ve/veya çağrı sonlandırma hizmetlerini alabilmelerine bağlıdır. Dolayısıyla söz konusu işletmeciler için toptan girdi niteliğinde olan çağrı başlatma ve sonlandırma ücretlerinin seviyesi önemlidir. Söz konusu ücret kalemlerinin maliyetlerin çok üzerinde belirlenmesi ya da başka bir ifadeyle aşırı fiyat uygulanması, alternatif işletmecilerin maliyetlerini arttıracak ve rekabet edebilme güçlerini azaltarak nihayetinde pazardan dışlanmalarına sebep olabilecektir.
- **Fiyat ayrımcılığı:** Sabit şebeke işletmecileri çağrı sonlandırma pazarında sahip oldukları güçlerini kullanarak perakende pazarda rakiplerini zor durumda bırakabilecek şekilde fiyat ayrımcılığı yapabilmektedirler. EPG'ye sahip işletmeci rakiplerine, kendisine/iştirakine sağladığı koşullarla çağrı sonlandırma hizmeti sağlamayacak olursa diğer işletmecilerin maliyetleri ve dolayısıyla tarifeleri artacaktır.
- **Çapraz sübvansiyon:** İşletmecilerin faaliyetleri arasında sübvansiyon yapması rekabete aykırı bir durum olarak değerlendirilmezken, sabit işletmecilerin EPG'ye sahip oldukları çağrı sonlandırma hizmetinden elde ettikleri aşırı gelire, rekabete açık olan perakende pazardaki kayıplarını karşılamaları halinde rekabet ihlaline konu bir durum söz konusu olabilecektir.

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

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

Sabit çağrı sonlandırma pazarında tüm sabit şebeke işletmecileri sahip oldukları %100 pazar payı nedeniyle ilgili pazarda EPG'ye sahip olsalar dahi Türk Telekom'un gerek yerleşik işletmeci olması, gerekse de kolayca tekrarlanamayan ülke genelinde yaygın bulunan altyapıya sahip olması gibi nedenler göz önünde bulundurulduğunda ilgili pazarda esasen kendisinden çağrı sonlandırma hizmeti talep edilen işletmeci konumunda bulunduğu ve ölçek ekonomisinin de etkisiyle ilgili pazarda rekabet düzeyini doğrudan etkileyebilecek bir pozisyonda olduğu değerlendirilmektedir. Yukarıda açıklanan nedenlerle STH işletmecileri açısından Türk Telekom'dan çağrı sonlandırma hizmeti alınabilmesinin diğer STH işletmecilerinden aynı hizmetin alınabilmesinden çok daha fazla rekabetçi etkisinin olduğu değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede EHK'nin 'Rekabetin sağlanması' başlıklı 7'nci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre aynı ve/veya farklı pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip olan işletmeciler arasında söz konusu yükümlülükler açısından farklılaştırma yapılabilmektedir. Benzer şekilde Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 'Yükümlülüklerin farklılaştırılması' başlıklı 11'nci maddesinde yer alan "Aynı veya farklı pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip olan işletmeciler arasında yükümlülükler açısından farklılaştırma yapılabileceği gibi ilgili pazarın farklı alt pazarlarında yer alan ürün, altyapı ve hizmetler bakımından etkin piyasa gücüne sahip olan işletmeci ya da işletmecilere yönelik farklılaştırma da yapılabilir. Farklılaştırma, işletmecilere ilgili pazarda getirilebilecek yükümlülüklerin seçimi veya seçilmiş olan yükümlülüklerin uygulama detaylarının farklılığı şeklinde olabilir." hükmü ile 08.09.2009 tarih ve 27343 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "İlgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere Kurum tarafından, işletmecilerin yetkilendirmeleri ile bu Yönetmeliğin 9, 14 ve 15 inci madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmeliğin 8 ilâ 16 ncı maddelerinde belirtilen yükümlülüklerden biri, birkaçı veya tamamı getirilir. Aynı ve/veya farklı pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip olan işletmeciler arasında yükümlülükler açısından ilgili pazar veya pazarlarda rekabet düzeyini etkileyen unsurlar ile 5 inci maddede yer

verilen ilkeler dikkate alınarak farklılaştırma yapılabilir. Farklılaştırma, işletmecilere getirilebilecek yükümlülüklerin seçimi ve/veya seçilmiş olan yükümlülüklerin uygulama detaylarının farklılığı şeklinde olabilir.” hükmü çerçevesinde yerleşik işletmeci olan Türk Telekom ile STH işletmecilerine getirilecek yükümlülükler açısından farklılaştırma yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinin ikinci fıkrası gereğince işbu pazarda tespit edilen EPG'ye sahip işletmecilere getirilebilecek yükümlülükler ve kapsamalarına aşağıda yer verilmektedir.

7.1 Erişim ve Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü

EHK'nin 3'üncü maddesinde 'arabağlantı', “Bir işletmecinin kullanıcılarının aynı veya diğer bir işletmecinin kullanıcılarıyla irtibatının veya başka bir işletmeci tarafından sunulan hizmetlere erişiminin sağlanmasını teminen, aynı veya farklı bir işletmeci tarafından kullanılan elektronik haberleşme şebekelerinin birbirlerine fiziksel ve mantıksal olarak bağlantısını” ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Bu itibarla Kurum, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 8 ve 9'uncu maddeleri ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi gereğince, ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecileri erişim ve arabağlantı sağlama yükümlüsü olarak belirleyebilecektir. Dolayısıyla işbu yükümlülük kapsamında, sabit telefon hizmeti sunan işletmecilerin, sunmakta oldukları hizmetleri ya da şebeke bileşenlerini rakipleri olan ya da söz konusu hizmeti talep eden diğer işletmecilere düzenlenmiş koşullar altında sunmaları gerekmektedir.

Arabağlantı sağlama yükümlülüğünün getirilmesinin temel gerekçeleri arasında, elektronik haberleşme sektöründe yüksek giriş engellerinin varlığı ve bu engellerin alternatif işletmecileri pazara girmekten vazgeçirme olasılığı yatmaktadır. Teknik olarak çağrı sonlandırma hizmetlerinin arz ve talep ikamesinin bulunmadığı ve buna bağlı olarak da sabit şebeke işletmecilerinin kendi şebekelerinde sonlandıracakları çağrılar üzerinde tekel gücüne eşdeğer bir pazar gücüne sahip oldukları dikkate alındığında, çağrı sonlandırma hizmetlerinin talep eden işletmecilere sunulması zorunlu unsur kapsamında değerlendirilebilecektir. Söz konusu hizmetlerin zorunlu unsur niteliğini haiz olmasından ötürü bu hizmetlerin sabit ses hizmetleri pazarında faaliyet gösteren ve kendi şebekesi olan işletmeciler tarafından sunulması gereklilik arz etmektedir. Bu itibarla, ancak kendisine

Kurum tarafından numara tahsis edilmiş işletmeciler çağrı sonlandırma hizmeti sunabilmektedir. Dolayısıyla, arabağlantı sağlama yükümlülüğü kapsamında, sabit şebeke işletmecilerinin, arabağlantı hizmetini talep eden diğer işletmecilere çağrı sonlandırma hizmetini sunmaları gerekmektedir.

Kendisine arabağlantı sağlama yükümlülüğü getirilmiş EPG'ye sahip işletmecilerin düzenlemeye konu olan hizmetlerin sunulmasında direnç gösterdikleri de görülebilmektedir. Bu direnç kendini test prosedürlerini uzatarak hizmetin verilmesini sürüncemede bırakma ve teknik imkânsızlıklar öne sürme gibi davranışlarla kendini göstermektedir ki; bu türden davranışların anlaşma yapmayı reddetme kapsamındaki rekabete aykırı davranışlar arasında değerlendirilmesi de mümkündür. Arabağlantı sağlama yükümlülüğünün sağlıklı bir şekilde işlerlik kazandırılmasını teminen ayırım gözetmeme ve şeffaflık yükümlülükleri gibi tamamlayıcı yükümlülüklerle de ihtiyaç duyulabilmektedir. Açıklanan nedenlerle, işbu sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarı kapsamında arabağlantı sağlama yükümlülüğünün uygulama esaslarının şeffaf ve ayırım gözetmeyecek şekilde izlenebilmesini teminen referans arabağlantı teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün getirilmesi de önem arz etmektedir.

Daha önce de yer verildiği üzere, son yıllarda sabit şebekelerde gerek geleneksel TDM arabağlantı teknolojisinin ömrünü dolduruyor olması, gerekse yaşanan teknolojik değişimlerin bir sonucu olarak, devre anahtarlama şebekelerin yerini IP tabanlı paket anahtarlama esasına göre çalışan şebekelere bırakmakta olduğu bilinmektedir. IP arabağlantıya geçiş ile birlikte maliyetlerin düşmesi, çağrılarının uçtan uca taşınmasındaki gecikmelerin azalması, alternatif işletmecilerin yerleşik işletmeci ile yapmak zorunda olduğu arabağlantı noktalarının sayısının azalması ve rekabetin artması söz konusu olabilecektir.

YNS'ye geçiş yapan işletmecilerin IP arabağlantıya daha kolay geçebildiği; şebekelerinde YNS geçiş sürecine girmemiş işletmecilerin ise IP arabağlantıya mesafeli baktıkları görülmektedir. Ülkemizdeki dijital dönüşümün de teşvik edilmesini teminen sabit ses altyapısının devre anahtarlama şebekelerinden paket anahtarlama şebekelere dönüşümünün sağlanması üzerinde de etkili olacak şekilde, işbu erişim ve arabağlantı yükümlülüğü kapsamında EPG'ye sahip işletmeciler (Türk Telekom ve kendi abonelerinde çağrı sonlandıran STH

işletmecileri) tarafından, talep edilmesi halinde, IP arabağlantının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, 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 mali ve ticari operasyonları ile şebeke planları ve işletimi kararlarını bu gelişmeye uyum sağlayacak şekilde hazırlamalarını teminen, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinin 2'nci fıkrası gereğince, Sabit Şebekede Çağrı Sonlandırma Pazarı (Nihai Doküman)'ın Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu (Kurul) tarafından onaylanmasının akabinde 6 aylık bir geçiş süreci belirlenebileceği değerlendirilmektedir.

Böylece, sabit ses altyapısının devre anahtarlama paketi anahtarlama paketine geçişinin teşvik edilmesinin, ülkemizdeki dijital dönüşümün sağlanması üzerinde önemli bir etkisinin olacağı düşünülmektedir.

Bu çerçevede, sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında, sabit ses hizmetleri sunan Türk Telekom ile kendi abonelerinde çağrı sonlandıran STH işletmecilerine erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüğünün getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Sabit Şebekede Çağrı Sonlandırma Pazarı (Nihai Doküman)'ın Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu (Kurul) tarafından onaylanmasının akabinde belirlenen 6 aylık bir geçiş sürecinin sonunda, talep edilmesi halinde, IP arabağlantı hizmetinin sunulması gerekmektedir.

7.2 Ayrım Gözetleme Yükümlülüğü

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

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinin ikinci fıkrasında ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilere ayrım gözetmeme yükümlülüğünün getirilebileceği belirtilmiştir. Ayrıca

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

Bu anlamda pazarda etkin rekabet ortamının sağlanması açısından ayırım gözetmeme yükümlülüğü büyük önem taşımaktadır. Ayırım gözetmeme yükümlülüğü, EPG'ye sahip işletmecinin benzer ürünler sunmakta olan diğer işletmecilere benzer durumlarda eşit şartlar uygulaması ve diğer işletmecilere kendine sunduğu hizmetlere eşdeğer kalite ve koşullarda hizmet sağlamanın temin edilmesine yöneliktir. Bu şekilde getirilen ayırım gözetmeme yükümlülüğü ile çağrı sonlandırma talebinde bulunan üçüncü tarafların, yükümlü işletmecinin kendine ya da ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşullarda hizmet alabilmeleri sağlanmış olmaktadır.

Öte yandan, kolayca tekrarlanmayan ülke genelinde yaygın bulunan alt yapıya sahip, kapsam ve ölçek ekonomilerinden yararlanabilen yerleşik işletmeci Türk Telekom'un perakende pazarda rekabetçi bir unsur olan hizmet seviyesi parametreleri üzerinden de, kendisi ve iştirakine ayrımcılık yapmak suretiyle rekabetçi bir avantaj kazandırması mümkündür. Türk Telekom'un belirlenen hizmet seviyesi taahhütleri (*Service Level Agreements, SLA*) kapsamında çağrı sonlandırma hizmeti alacak işletmecilere hizmet sunması, kendi perakende iştirakine ayrımcı uygulamalarla avantaj sağlamanın önüne geçmesini tek başına engelleyebilecek bir husus değildir. Bu noktada gerçekleşen temel performans göstergeleri (*Key Performance Indicators, KPI*) Türk Telekom'un ayrımcılık yapıp yapmadığının tespitinde kullanabilen önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda, temel performans göstergelerinde iptal süreleri, talep ile devrenin çalışır hale getirilmesi arasında geçen süre, arıza giderim süresi gibi yerleşik işletmeci ve onun iştirakleri ile alternatif işletmecilere sunulan hizmetlere ilişkin verileri karşılaştırma olanağını sağlayan ölçütlere yer verilmektedir. Söz konusu veriler kullanılarak yerleşik işletmecinin kendisi ve iştiraki ile alternatif işletmeciler arasında ayırım gözetip gözetmediği ve dolayısıyla ayırım gözetmeme yükümlülüğüne uygun hareket edip etmediği daha etkin bir şekilde tespit edilebilmektedir.

İşbu yükümlülük kapsamında getirilen hizmet seviyesi taahhütleri, hizmet seviyesi garantisi (cezai şart ve yaptırımlar) ve temel performans göstergelerine ilişkin yükümlülükler alternatif işletmecilere pazara girişte yeterli rekabet ortamının sağlanması için önemli görülmektedir. Hizmet seviyesi taahhütleri ile bu taahhütlere uyulmaması halinde uygulanacak cezai şart ve yaptırımların ve temel performans göstergelerinin aynı metinde ya da farklı metinler halinde yayımlanması mümkündür. Belirlenecek söz konusu cezai şart ve yaptırımlar (Service Level Guarantee, SLG) kapsamında, yerleşik işletmecinin caydırılması ve ayrımcı davranışlarını terk etmesinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Bu itibarla, ilgili pazarda getirilecek yükümlülüklerin kapsamının yükümlülüğün uygulanacağı işletmeciye göre farklılaşabileceğinin hüküm altına alındığı EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi muvacehesinde; yerleşik işletmeci olan Türk Telekom'un ayırım gözetmeme yükümlülüğü çerçevesinde rekabete aykırı ayrımcı uygulamalarının Kurum tarafından tespitinin kolaylaştırılmasını teminen; çağrı sonlandırma hizmetine ilişkin olarak hizmet seviyesi taahhütleri ile hizmet seviyesi taahhütlerine uyulmaması halinde uygulanacak cezai şart ve yaptırımlar ve hizmet seviyesi taahhütlerine ilişkin işletmeci bazında (herbir başvurusu için) gerçekleşme değerlerini içeren temel performans göstergelerinin, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar Kuruma gönderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Netice itibariyle, sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarı kapsamında ilgili mevzuat dikkate alındığında ve yukarıda bahsi geçen rekabet ihlallerinin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünde, sabit ses hizmetleri sunan Türk Telekom ile abonelerinde çağrı sonlandıran STH işletmecilerine ayrıntılarına yukarıda yer verilen ayırım gözetmeme yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, STH işletmecilerinden farklı olarak Türk Telekom tarafından ayrıca, hizmet seviyesi taahhütleri ile hizmet seviyesi taahhütlerine uyulmaması halinde uygulanacak cezai şart ve yaptırımlar ile hizmet seviyesi taahhütlerine ilişkin işletmeci bazında gerçekleşme değerlerini içeren temel performans göstergelerinin, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar Kuruma gönderilmesi gerekmektedir.

7.3 Şeffaflık Yükümlülüğü

Şeffaflık yükümlülüğü ile ilgili olarak EHK'nin 16'ncı maddesinin 5'inci fıkrasında erişim yükümlülüğü kapsamında “*Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, diğer işletmecilerin makul erişim taleplerini, bu Kanun hükümleri çerçevesinde karşılamalarına yönelik olarak eşitlik, ayırım gözetmeme, şeffaflık, açıklık, maliyet ve makul kâra dayalı olma yükümlülükleri ile erişim hizmetlerini kendi ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşul ve kalitede sunma yükümlülüğü getirebilir.*” hükmü yer almaktadır.

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinin ikinci fıkrasında ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilere şeffaflık yükümlülüğünün getirilebileceği belirtilmiştir. Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinin birinci fıkrasında da “*Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, teknik özellikler, şebeke özellikleri, tedarik ve kullanıma ilişkin hüküm ve koşullar ile ücretler gibi belirli bilgileri aleni hâle getirme yükümlülüğü getirebilir.*” hükmü yer almaktadır. Bu hükümde ifadesini bulan şeffaflık yükümlülüğü, en temel anlatımla erişim ve arabağlantı hususlarında işletmecilerin muhasebe bilgisine, teknik ayrıntılara, şebeke özelliklerine ve kullanım ile hizmet sunumuna ilişkin koşullar ve fiyatlara dair verilerin ilgili taraflara şeffaf bir şekilde açıklanmasıdır. Dolayısıyla, şeffaflık yükümlülüğünün getirilmesi ile birlikte pazara yeni girecek işletmecilerin doğru öngörüler içinde bulunmalarının yanında işletmeciler arasında ortaya çıkabilecek olası anlaşmazlıkların önüne geçilmesi de temin edilmiş olacaktır. Bu itibarla, sonlandırma hizmeti alacak işletmecilerin ilgili pazarda hangi koşullarda hizmet alacaklarını bilmelerinin yanı sıra pazardaki rekabet açısından önemli bir husus olan hizmet seviyesi parametrelerini bilmeleri de önemli olup, bu hususta Kurumun referans arabağlantı teklifleri kapsamında gerekli usul ve esasları belirleme yetkisi saklıdır.

Bu itibarla, erişim ve arabağlantıya ilişkin verilerin şeffaf hale gelmesinin sağlanması dolayısıyla şeffaflık yükümlülüğü ve arabağlantı sağlama arasında doğal bir ilişki olduğu değerlendirilmektedir. Bu doğal ilişkiye benzer nitelikte bir başka ilişki de şeffaflık yükümlülüğü ile hesap ayrımı,¹⁶ referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama¹⁷ ile ayırım gözetmeme yükümlülükleri arasında bulunmaktadır. Şeffaflık yükümlülüğü, rekabete aykırı

¹⁶ Söz konusu yükümlülüğe 7.6 no'lu alt başlık kapsamında yer verilmektedir.

¹⁷ Söz konusu yükümlülüğe 7.4 no'lu alt başlık kapsamında yer verilmektedir.

ayrımcı uygulamaların teşhis edilmesi noktasında ayırım gözetmeme yükümlülüğünün de doğal olarak tamamlayıcısıdır.

Düzenleyici kurumlar, şeffaflık yükümlülüğü kapsamında işletmecilerden hesap bilgileri, teknik özellikler, şebeke özellikleri, tedarik ve kullanıma ilişkin hüküm ve koşullar gibi arabağlantı ve/veya erişime ilişkin belirli bilgilerin aleni hale getirilmesini talep edebilmektedir. Bu çerçevede temel performans göstergelerinin kamuoyu ile paylaşılması ve bunun sonucunda söz konusu bilgilerin alternatif işletmecilerce ve diğer menfaat sahipleri tarafından da incelenmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, ilgili pazarda getirilecek yükümlülüklerin kapsamının yükümlülüğün uygulanacağı işletmeciye göre farklılaşabileceğinin hüküm altına alındığı EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi muvacehesinde; yerleşik işletmeci olan Türk Telekom'un temel performans gösterge sonuçlarını belli aralıklarla kamuoyu ile paylaşması gerektiği düşünülmektedir. Bu nedenle Türk Telekom'un temel performans göstergelerinin işletmeci bazındaki ortalama değerlerinin, işletmeciler arasında kıyas yapılabilmesine imkan tanıyacak şekilde, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar hazırlanarak kendi internet sayfası üzerinden bir sonraki döneme kadar kamuoyu ile paylaşması yükümlülüğüne tabi olması gerektiği değerlendirilmektedir.

Netice itibariyle, sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarı kapsamında ilgili mevzuat dikkate alındığında ve yukarıda bahsi geçen rekabet ihlallerinin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünde, sabit ses hizmetleri sunan Türk Telekom ile abonelerinde çağrı sonlandıran STH işletmecilerine ayrıntılarına yukarıda yer verilen şeffaflık yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede STH işletmecilerinden farklı olarak Türk Telekom tarafından ayrıca, temel performans göstergelerinin, işletmeci bazındaki ortalama değerlerinin, işletmeciler arasında kıyas yapılabilmesine imkan tanıyacak şekilde, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar hazırlanarak kendi internet sayfası üzerinden bir sonraki döneme kadar kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir.

7.4 Referans Erişim ve/veya Arabağlantı Tekliflerini Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü

EHK'nin 19'uncu maddesinin birinci fıkrasında *“Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere referans erişim teklifi hazırlama yükümlülüğü getirebilir. Kurum tarafından referans erişim teklifi hazırlama yükümlülüğü getirilen işletmeciler, bu yükümlülüğün getirildiği tarihten itibaren üç ay içerisinde söz konusu teklifleri Kurumun onayına sunmakla yükümlüdürler.”* hükmüne yer verilmiştir. Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinin ikinci maddesinde ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilere referans erişim ve/veya arabağlantı tekliflerinin yayımlanması yükümlülüğünün getirilebileceği ifade edilmiştir. Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde de *“Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere arabağlantıyı da içerecek şekilde referans erişim teklifleri hazırlama yükümlülüğü getirebilir.”* hükmü yer almaktadır.

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

Ülkemiz mevzuatında referans tekliflerin hazırlanması yükümlülüğü açıkça düzenlenmekle birlikte söz konusu yükümlülüğün 2002/19/EC sayılı Erişim Direktifi'nde EPG'ye sahip işletmecilere getirilecek yükümlülükler arasında müstakil olarak zikredilmediği ve şeffaflık yükümlülüğü kapsamında değerlendirildiği görülmektedir. Bu yükümlülük tek başına işlevselliği haiz olmamakla birlikte arabağlantı sağlama yükümlülüğü getirilmiş olan sabit şebeke işletmecilerinin ilgili hizmetleri hangi şartlarda sunacaklarının önceden belirgin olması, şeffaflığın temini açısından son derece önemlidir.

Dolayısıyla EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi muvacehesinde; referans arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün esasen sadece yerleşik işletmeci olan Türk Telekom'a getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir. Nitekim, sektörde rekabetin sağlanması açısından en önemli hizmetlerden birinin arabağlantı olduğu düşünüldüğünde, tam rekabet ortamının sağlanmasını teminen, sektöre yeni girecek işletmeciler ya da ilgili hizmeti talep edenler bakımından arabağlantı koşullarının açık ve net bir şekilde belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Benzer şekilde ayırım gözetmeme ve şeffaflık yükümlülüklerinin uygulanmasında hizmet seviyesi taahhüdü, hizmet seviyesi garantisi (cezai şart ve yaptırımlar) ve temel performans göstergelerine ilişkin hususların referans erişim ve/veya arabağlantı tekliflerinde yer verilmesi pazara girişte yeterli rekabet ortamının sağlanması için önemlidir.

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

IP arabağlantı yükümlülüğünün getirilmesinin ardından uygulanması ile ilgili detaylara referans arabağlantı teklifinde yer verilmesinin, IP arabağlantı yükümlülüğü kapsamındaki uygulamaları hızlandıracağı değerlendirilmektedir. Nitekim IP arabağlantı ile birlikte arabağlantı noktası sayısı azalmaktadır. Bu noktada işletmecilerin kendi aralarında uygulanacak protokoller konusunda anlaşmaları, şebeke ve bilgi güvenliği önlemlerinin alınması da gerekmektedir. Ancak söz konusu hizmetin sunulması için Türk Telekom sabit referans arabağlantı teklifinin değiştirilmesinin beklenilmesinin gerekli veya zorunlu olmadığı düşünülmektedir. Başka bir ifadeyle, arabağlantı sözleşmesi taraflarının IP arabağlantının teknik gereklilikleri konusunda anlaşma sağlamaları üzerine, erişim ve arabağlantı yükümlülüğünde yer verildiği gibi, IP arabağlantıya geçilebileceği değerlendirilmektedir.

Netice itibariyle, EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi muvacehesinde, yukarıda detaylarına yer verilen Referans Erişim ve/veya Arabağlantı Tekliflerini hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün, amacına uygun ve orantılı olmasını teminen; hizmet seviyesi taahhütleri, cezai şart ve yaptırımlar ile temel performans göstergelerini içerecek şekilde, sadece Türk Telekom'a getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

7.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü

Elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren işletmeciler açısından arabağlantı ücretlerinin düzeyi önem arz etmektedir. Perakende sabit ses hizmetlerinin sunumunda toptan girdi niteliğinde olması nedeni ile bu ücretlerin yüksek veya düşük belirlenmesi son kullanıcı tarifelerini etkilemektedir. Düzenlemenin yapılmadığı durumlarda EPG'ye sahip işletmecilerin arabağlantı ücretlerini genellikle yüksek belirleme yönünde eğilimlerinin olduğu; bu hususun da birbirinden hizmet alan işletmeciler arasında dengesizliğe sebep olabileceği değerlendirilmektedir. Bu nedenle genel anlamda arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi, gerek pazara yeni giren işletmecilerin rekabet edebilecek seviyeye gelmeleri, tüketicilere farklı ve kaliteli hizmet sunabilmeleri, gerekse de arabağlantı ücretlerinde yaşanacak düşüşün perakende tarifelere de yansıtacağı varsayımıyla tüketicinin daha ucuza hizmet alabilmesinin sağlanması ve böylece tüketici refahının artırılması açısından önem arz etmektedir.

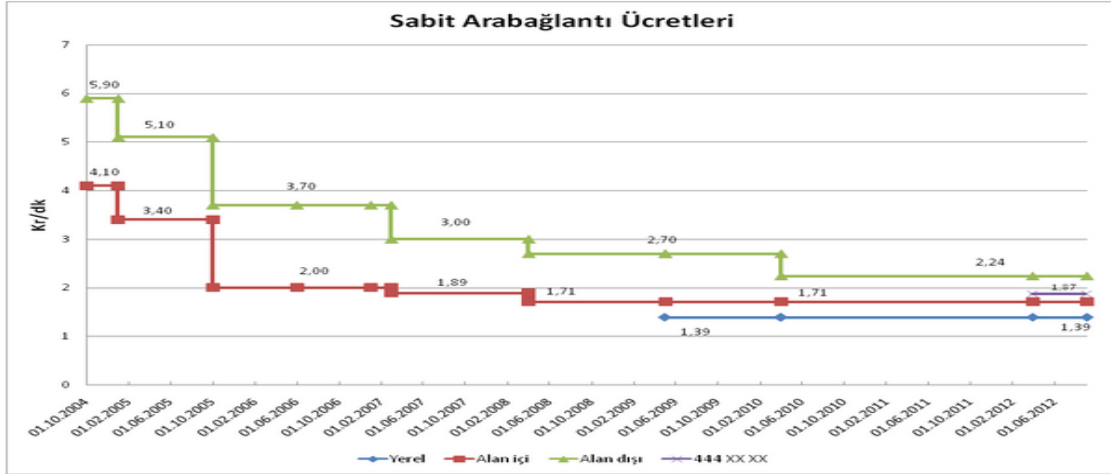
Bu nedenle kaynakların dağıtım etkinliğinin sağlanması (allocative efficiency) açısından çağrı sonlandırma ücretlerinin doğru belirlenmesi önemlidir. Bu şekilde, maliyetleri yansıtan çağrı sonlandırma ücretleri neticesinde piyasada iktisadi anlamda oluşan etkin bir fiyatlandırma yapısı ile aşırı fiyatlandırmanın yanı sıra çapraz sübvansiyon, fiyat sıkıştırması gibi uygulamaların gerçekleşme olasılığının da azalması amaçlanmaktadır. Bu türden rekabete aykırı uygulamaların önüne geçmek için sabit şebekede çağrı sonlandırma ücretlerinin maliyetleri yansıtır şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Nitekim, bu hususlar temelinde EHK'nin 20'nci maddesinin ilk fıkrasında "*Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir*"; Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinin ikinci fıkrasında da "*Kurum,*

ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir” denilmektedir.

Tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğünün EPG’ye sahip işletmeci üzerindeki etkisi rekabet aksaklığına neden olan problemin büyüklüğü ile orantılı olmalıdır. Örneğin rekabet düzeyi EPG’ye sahip işletmecinin aşırı fiyatlandırma yapmasını önleyecek düzeyde değilse ya da alternatif işletmecilerin erişim hizmetini diğer kaynaklardan karşılayabilme imkânı çok sınırlıysa veya yoksa, tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü çerçevesinde işletmeciye tarifelerini maliyet esaslı belirleme yükümlülüğü getirilebilecektir. Ya da örneğin perakende pazardaki potansiyel rekabetin ya da alternatif kullanımların sebep olduğu toptan seviyedeki rekabetçi baskının hissedilebilir olduğu durumlarda bu yükümlülüğün esnetilmesi uygun olabilecektir.

Daha önce de yer verildiği üzere, ülkemizde sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmeti, sabit telefon hizmeti sunan işletmecinin çağrıyı kendi şebekesine teslim eden işletmeciye ücretlendirmesi yoluyla verilmektedir. Bu noktada, “alan içi”, “alan dışı” ve “yerel” (lokal) olmak üzere üç ayrı ücretlendirme tipi bulunmaktadır. Alan dışı çağrı sonlandırma hizmeti çağrı taşıma hizmeti ile çağrı sonlandırma hizmetinden oluşmakta iken, alan içi çağrı sonlandırma hizmeti şehir içi sonlandırma hizmeti ile genellikle çağrı taşıma hizmetinden oluşmaktadır. Yerel çağrı sonlandırma ise, lokal santraller seviyesinde sonlandırma hizmetinden oluşmaktadır. Başka bir ifadeyle, yerel bir santrale bağlı olan abonelere yapılan aramalarda çağrı anılan santralde teslim ediliyorsa ücretlendirme “yerel”, aynı il içinde ancak abonelerinin bağlı olduğu yerel santralden farklı bir santralde teslim edilmesi halinde ücretlendirme alan içi ve çağrının abonelerinin bulunduğu ilden farklı bir ilde yer alan santralde teslim edilmesi durumunda alan dışı ücretlendirme yapılmaktadır. Maliyetlerindeki farklılıktan ötürü her üç kademe için farklı sonlandırma ücreti söz konusudur. Aşağıdaki şekilde Türk Telekom’un alan içi ve alan dışı çağrı sonlandırma ücretleri yıllar itibarıyla gösterilmektedir.

Şekil 7: Alan içi ve Alan dışı Çağrı Sonlandırma Ücretleri



Kurumumuzca yapılan düzenlemeler ile Türk Telekom'un çağrı sonlandırma ücretlerinde 2004-2012 döneminde alan içinde yaklaşık %58, alan dışında ise %60'ın üzerinde düşüş yaşanmıştır. Ayrıca en son alınan 26.08.2009 tarihli ve 2009/DK-07/440 sayılı Kurul Kararı ile STH işletmecilerinden çağrı sonlandırma hizmeti alacak işletmecilere STH işletmecileri tarafından sunulan çağrı sonlandırma hizmetine karşılık olarak; konuya ilişkin yapılan müzakerelerden bir sonuç alınamaması halinde uygulanacak STH işletmecilerinin şebekelerinde çağrı sonlandırma ücreti vergiler hariç 3,20 kr/dk olarak belirlenmiştir.

Bununla birlikte, maliyet esaslı tarife kontrol yükümlülüğünün bir istisnası olmak üzere, hizmet türüne göre numara gruplarına yapılan aramalar arasında yer alan kısa numaralarda sonlanan aramalar için belirlenen ve abonelere ücretsiz olarak sunulan yangın ihbar (110), sıhhi imdat (112) ve polis imdat (155) gibi 16 adet acil yardım çağrılarında sonlanan aramalar için toptan seviyede de çağrı sonlandırma ücretinin alınmaması esas olarak uygulanmaktadır.

Özetlemek gerekirse, pazara yeni girecek olan veya pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin rekabet edebilmelerini teminen Türk Telekom tarafından uygulanan sonlandırma ücretinin seviyesi büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ve Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi uyarınca, yukarıda detaylarına yer verilen tarife kontrol (maliyet esaslı tarife belirleme) yükümlülüğünün, amaca uygun ve orantılı olmasını teminen sadece Türk Telekom'a getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

Bu itibarla, sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarı kapsamında EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddeleri çerçevesinde sadece Türk Telekom'a maliyet esaslı tarife kontrol yükümlülüğünün getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

7.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü

EHK'nin 21'inci maddesinin ilk fıkrasında yer alan *“Kurum ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere hesap ayrımı yükümlülüğü getirebilir. Hesap ayrımı yükümlülüğü getirilen işletmeciler, Kurum tarafından belirlenecek hesap ayrımı ve maliyet muhasebesine ilişkin usul ve esaslar kapsamında faaliyet alanları ve iş birimleri için ayrı ayrı hesap tutma ile yükümlüdür.”* hükmü ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesindeki *“Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğü getirebilir.”* hükmü çerçevesinde ilgili pazarlarda EPG'ye sahip işletmecilere hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülükleri getirilebilmektedir.

İşbu pazarda işletmecilerin kendi şebekelerinde tekel konumunda oldukları göz önüne alındığında, diğer işletmecilere sundukları çağrı sonlandırma ücretlerini olabildiğince yüksek tutma eğiliminde olabilecekleri açıktır. Dolayısıyla, zorunlu unsur niteliğini haiz olan hizmetlerde düzenleyici müdahalelerin de olmaması durumunda kaynakların etkin bir şekilde tahsisinde ciddi güçlükler ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle, daha iyi bir kaynak tahsisine neden olacak ve rekabetin tesisine zemin hazırlayacak fiyat yapısının oluşması için, gerekli düzenleyici müdahalenin yapılması gerekmektedir.

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

bağlamda, uygulanacak olan yöntem ve muhasebe sisteminin Kurum tarafından belirlenmesi esastır.

Hesap ayrımı yükümlülüğü, şeffaflık ve ayırım gözetmeme yükümlülüğünün işlevselliğine destek verirken, tarife kontrolü ve maliyet muhasebesi yükümlülüklerinin uygulanmasına yönelik olarak da getirilebilmektedir. Bu kapsamda, ayırım gözetmeme ilkesi ile hesap ayrımı yükümlülüğünün birlikte uygulanmasının çapraz sübvansiyona yönelimleri azaltabileceği de düşünülmektedir. Bu nedenlerle, hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğünün, gerek niteliği gerekse de getirilme amacı göz önünde bulundurulduğunda, EHK'nin 7'nci, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci ve Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi uyarınca esasen yerleşik işletmeci olan Türk Telekom'a getirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

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

7.7 Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Yükümlülüğü

Elektronik haberleşme şebekelerinin yaygın altyapı kurulumunu gerekli kıldığı ve bu yönde yapılacak yatırımların ekonomik açıdan maliyetli, güç ve zaman alıcı olduğu göz önüne alındığında; mevcut altyapıların ya da tesislerin işletmecilerce paylaşılmasının sağlanması ile elektronik haberleşme hizmetlerinin sunumunda kaynak israfının önlenmesinin ve altyapı kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının yanı sıra yatırım ve hizmet maliyetlerinin asgari düzeye indirilmesi teşvik edilerek sürdürülebilir rekabet ortamının oluşturulması, çevrenin korunması ve kamu sağlığı ile güvenliğinin sağlanması söz konusu olabilecektir. Bu çerçevede, iki ya da daha fazla işletmecinin, kablo ve iletim tesisleri ile kendi malzeme ve ekipmanlarını ortak kullanmalarına imkân sağlamak üzere santrallerde yer paylaşımı, fiziksel ortak yerleşim yapmaları ve tesislerini diğer işletmeciler ile paylaşmaları, kaynakların etkin kullanılması ile erişim ve/veya arabağlantı sağlanması açısından gerekli görülmektedir.

Bu çerçevede 02.12.2010 tarihli ve 27773 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ’in (Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Tebliği) 4’üncü maddesinde en yaygın ve temel ortak yerleşim türü olan ‘fiziksel ortak yerleşim’¹⁸; “*erişim için gerekli olan sistem/cihazların ortak yerleşim yükümlüsünün tesislerine yerleştirilmesi*”; ‘tesis paylaşımı’ ise, “*elektronik haberleşme hizmeti sunumunda kullanılan boru, kanal, direk ve kuleler dahil ilgili tesis ve cihazların diğer işletmeciler tarafından da kullanılması veya paylaşılması*” şeklinde tanımlanmaktadır.

Getirilebilecek yükümlülüklerle ilişkin olarak ise, EHK’nin 17’nci maddesinin ikinci fıkrasında; “*Kurum, işletmecilere kendi tesislerinde, diğer işletmecilerin ekipmanları için maliyet esaslı bir bedel karşılığında, başta fiziksel ortak yerleşim olmak üzere her türlü ortak yerleşim sağlama yükümlülüğü getirebilir. ...*” hükmü yer almaktadır. Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği’nin 14’üncü maddesinin birinci fıkrasında ise “*Kurum, işletmecilere kendi tesislerinde, diğer işletmecilerin ekipmanları için maliyet esaslı bir bedel karşılığında, başta fiziksel ortak yerleşim olmak üzere her türlü ortak yerleşim sağlama yükümlülüğü getirebilir.*” hükmüne yer verilmektedir. Aynı şekilde, Pazar Analizi Yönetmeliği’nin 10’uncu maddesi ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği’nin 14 ve 15’inci maddelerinde de Kurumun, işletmecilere ortak yerleşim ve tesis paylaşımı yükümlülüğü getirebileceği ifade edilmektedir. Bu çerçevede anılan hükümler ile Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Tebliği’nin 6 ilâ 8’inci maddeleri kapsamında ilgili işletmecilerin yükümlülük şartları da ortaya konulmaktadır.

Bu çerçevede, alternatif işletmecilerin, kablo ve iletim tesisleri ile kendi malzeme ve ekipmanlarını yerleşik işletmeci santrallerine yerleştirmeleri ve diğer işletmecilerle ortak kullanmalarına imkân sağlamak üzere santrallerde bina paylaşımı ve fiziksel ortak yerleşim yapmaları ve tesislerini diğer işletmeciler ile paylaşmaları, kaynakların etkin kullanılması ile erişim ve/veya arabağlantının sağlanması açısından gerekli görülmektedir. Bu nedenler ışığında, ortak yerleşim ve tesis paylaşımı yükümlülüğünün EHK’nin 7’nci, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği’nin 7’nci ve Pazar Analizi Yönetmeliği’nin 11’inci maddesi uyarınca yerleşik işletmeci olan Türk Telekom’a getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

¹⁸ Söz konusu madde kapsamında fiziksel ortak yerleşimin dışında diğer ortak yerleşim türleri olan sanal ortak yerleşim, birlikte ortak yerleşim ve uzaktan ortak yerleşime ilişkin tanımlara da yer verilmektedir.

Bu itibarla, sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarı kapsamında yukarıda bahsi geçen rekabet ihlallerinin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünde, EHK'nin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrası, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi çerçevesinde, EPG'ye sahip olduğu tespit edilen Türk Telekom'a ortak yerleşim ve tesis paylaşımı yükümlülüklerinin getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Soru 11

Sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında etkin rekabetin sağlanması amacıyla getirilmesi öngörülen yükümlülüklerle ilişkin yapılan analiz ve tespitlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçelendirerek açıklayınız.

8 SONUÇ

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

- Sabit ses hizmetleri sunan Türk Telekomünikasyon AŞ ile kendi abonelerinde çağrı sonlandıran Sabit Telefon Hizmeti (STH) işletmecilerinin EPG'ye sahip olduğu değerlendirilmiş olup;

- Türk Telekomünikasyon AŞ'nin;
 - Erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüğüne,
 - 6 aylık bir geçiş sürecinin akabinde, talep edilmesi halinde, IP arabağlantısının sağlanması,
 - Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne;
 - Hizmet seviyesi taahhüdü ve hizmet seviyesi taahhütlerine uyulmaması halinde uygulanacak cezai şart ve yaptırımlar ile hizmet seviyesi taahhütlerine ilişkin işletmeci bazında (herbir başvurusu için) gerçekleşme değerlerini içeren temel performans göstergelerinin, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar Kuruma gönderilmesine,
 - Şeffaflık yükümlülüğüne;
 - Temel performans göstergelerinin işletmeci bazındaki ortalama değerlerinin, işletmeciler arasında kıyas yapılabilmesine imkan tanıyacak şekilde, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar hazırlanarak kendi internet sayfası üzerinden bir sonraki döneme kadar kamuoyu ile paylaşmasına;
 - Referans erişim ve/veya arabağlantı teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğüne;
 - Kurumumuz tarafından onaylanacak hizmet seviyesi taahhütleri ile bu taahhütlerin yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak cezai şart ve yaptırımlara referans arabağlantı teklifinde yer verilmesine,
 - Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme) yükümlülüğüne,
 - Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğüne,
 - Ortak yerleşim ve tesis paylaşımı yükümlülüğüne

tabi olması;

- Kendi abonesine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmetini sunan STH işletmecilerinin ise;
 - Erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüğüne,
 - 6 aylık bir geçiş sürecinin akabinde, talep edilmesi halinde, IP arabağlantısının sağlanması,
 - Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne ve
 - Şeffaflık yükümlülüğüne

tabi olmaları

gerekmektedir.

EK: SORU FORMU

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

Soru 1

Sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmetine ilişkin yapılan tanıma ve hizmetin temel özelliklerine ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

Soru 2

İlgili pazarın konusunu teşkil eden sabit şebekede çağrı sonlandırma hizmeti tanımının yönetilebilen VoIP hizmetleri de dahil olmak üzere, toptan seviyede alan içi, alan dışı ve/veya yerel (lokal) çağrı sonlandırma şeklinde kurgulanabilen coğrafi numaralara yapılan aramaları, konumdan bağımsız numaralarda sonlanan aramalar ile kısa numaralarda ve yerel aranır numaralarda sonlanan aramaları kapsadığı yönünde yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Soru 3

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

Soru 4

Toptan seviyedeki sonlandırma ücretleri üzerinde etkili olabilecek alternatif perakende yöntemlerin sabit şebeke işletmecisinin çağrı sonlandırma ücretini yükseltebilmesi üzerinde genel olarak sınırlı bir rekabetçi baskı unsuru oluşturduğu görüşüne katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleri ile ifade ediniz.

Soru 5

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

Soru 6

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

Soru 7

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

Soru 8

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

Soru 9

Sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip işletmecilerin bulunup bulunmadığının tespiti için ele alınan pazar payı, potansiyel rekabetin yokluğu, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü ve dengeleyici alıcı gücü gibi kriterler göz önünde bulundurulduğunda, ilgili pazardaki rekabet seviyesinin düşük olduğu fikrine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

Soru 10

Türk Telekom ile kendisine numara tahsis edilerek kendi abonesine gelen çağrılara ilişkin sonlandırma hizmeti sunan STH işletmecilerinin sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında EPG'ye sahip olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Görüşlerinizi gerekçeleriyle birlikte ifade ediniz.

Soru 11

Sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarında etkin rekabetin sağlanması amacıyla getirilmesi öngörülen yükümlülüklerle ilişkin yapılan analiz ve tespitlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçelendirerek açıklayınız.

İletişim Bilgileri

Adres : Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Eskişehir Yolu 10.Km No: 276
PK: 06530 Çankaya/Ankara

Tel : 0 312 294 72 30

Faks : 0 312 294 71 45

E- posta : srdbilgi@btk.gov.tr