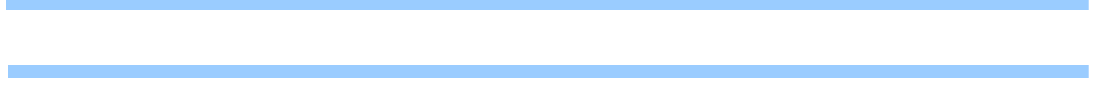




PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI (4. Tur)



SABİT TELEFON ŞEBEKESİNE ERİŞİM PAZARI

Nihai Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Temmuz 2021, ANKARA

Ref: 2021.EC2007M1.3



İÇİNDEKİLER

1	GİRİŞ.....	5
2	İLGİLİ PAZAR.....	7
2.1	Pazar Konusu Hizmetin Kapsamı	7
2.2	İlgili Pazar Tanımı	7
2.2.1	İlgili Ürün/Hizmet Pazarı	9
2.2.1.1	Sabit telefon şebekesine erişim ve sabit arama hizmetleri.....	10
2.2.1.2	Perakende düzeyde sabit erişim ve mobil erişim hizmetleri.....	11
2.2.1.3	Sabit telefon şebekesine erişim türleri	11
2.2.2	İlgili Coğrafi Piyasa	13
2.3	İlgili Pazar Tanımına İlişkin Nihai Değerlendirme	13
3	İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ	15
3.1	Birinci Kriter.....	17
3.2	İkinci Kriter	18
3.3	Üçüncü Kriter	33
4	SONUÇ.....	37

ŞEKİLLER

Şekil 1: Sabit Abone Sayısı ve Penetrasyon.....	20
Şekil 2: Sabit Trafik Hacmi (milyar dk.).....	22
Şekil 3: THK Abone Sayısı.....	24
Şekil 4: Pazara İlişkin Analitik Döngü.....	26
Şekil 5: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Trafik Hacimleri (milyon dk).....	28
Şekil 6: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Abone Sayıları (milyon adet).....	28
Şekil 7: PSTN ve VoIP Trafik Gelişimi.....	30
Şekil 8: STH İşletmecilerinin Toplam Trafiği İçerisinde VoIP Trafiği (adet ve %).....	30

TABLolar

Tablo 1: Kablo TV Şebekesi Bilgileri.....	12
Tablo 2: Sabit Abone Sayısı (VoIP abonelikleri hariç)*.....	21
Tablo 3: TS ve TÖS Yöntemiyle Hizmet Alan Kullanıcı Sayısı	23
Tablo 4: STH İşletmecileri ile Türk Telekom'un Toplam Abone Sayıları (VoIP Dahil)	31
Tablo 5: Türk Telekom ve STH İşletmecilerinin Pazar Payları (VoIP dahil).....	31

1 GİRİŞ

05.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (EHK) başta olmak üzere ilgili mevzuat çerçevesinde; ülkemizin elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapılacak pazar analizleri doğrultusunda, etkin rekabetin tesisi, kaynakların etkin ve verimli kullanılması, haberleşme altyapı, şebeke ve hizmet alanında teknolojik gelişimin ve yeni yatırımların teşvik edilmesi Kurumumuzun başlıca amaçları arasında yer almaktadır.

İlgili mevzuat; rekabetin tesisi olgusunu, seçili pazarlara yönelik analizlerin yapılması yöntemi ile temin etmeye yöneliktir. Bu amaçla, ülkemize özgü şartlara uygun şekilde yapılan pazar analizleri ile ilgili piyasaların tanımlanması, bu piyasalara ilişkin etkin rekabet ortamının bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi ve ihtiyaç halinde alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi rekabetin tesisi açısından önem arz etmektedir. Diğer yandan, başta Avrupa Birliği (AB) müktesebatı ve pratikleri olmak üzere ülke örnekleri ile sektörün teknoloji ve iktisadi eğilimlerinin izlenmesi de bir o kadar önemlidir.

Sabit telefon şebekesine erişim pazarına yönelik 1. tur çalışmaları 2005 yılında gerçekleştirilmiştir. 2. tur çalışmaları ise 2009 yılı sonunda sonuçlandırılarak 16.12.2009 tarihli ve 2009/DK-10/659 sayılı Kurul Kararı ile Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) anılan pazarda Etkin Piyasa Gücüne (EPG) sahip işletmeci olarak belirlenmiştir. Buna göre söz konusu pazarda ilgili işletmeci;

- Erişim sağlama,
- Toptan hat kiralama,
- Taşıyıcı seçimi (TS) ve taşıyıcı önseçimi (TÖS),
- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama ve
- Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme)

yükümlülüklerine tabi kılınmıştır.

Sabit Telefon Şebekesine Erişim Pazarına ilişkin 3. tur pazar analizi 26.03.2014 tarihli ve 2014/DK-SRD/170 sayılı Kurul Kararı ile tamamlanmıştır. Ancak Ankara 11 inci İdare Mahkemesi'nin 05.02.2016 tarihli ve E.2015/121; K.2016/255 sayılı ve 22.02.2016 tarihli ve

E.2015/1180; K.2016/338 sayılı iptal kararlarının gereğinin sağlanmasını teminen, 15.06.2016 tarihli ve 2016/DK-SRD/297 sayılı Kurul Kararı ile anılan pazar için hâlihazırda 2009/DK-10/659 sayılı Kurul Kararı eki 2010.P.1.2 & P.2.2 sayılı Kamuoyu Görüşlerini İçeren Dokümanın uygulanmasına karar verilmiştir.

Bahse konu yargı kararları gereğince uygulanmakta olan 2010.P.1.2 & P.2.2 sayılı Kamuoyu Görüşlerini İçeren Dokümanın hâlihazırda güncelliğini yitirdiği ve sektördeki rekabetçi yapıya yönelik katkısının son derece azaldığı düşünülmektedir. Bu kapsamda ilgili perakende pazarın ve konu yükümlülüklerin, toptan pazarlara getirilen yükümlülükler çerçevesinde yeniden gözden geçirilmesi ve sektördeki uygulamaların geldiği aşamalar çerçevesinde pazarın düzenlemeye elverişliliği de dikkate alınarak gerekli güncellemelerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Buradaki temel amaç, söz konusu pazardaki gelişmeler ile ilgili geçmiş ve mevcut verilerin karşılaştırılması ışığında ve -yürürlükteki hukuki düzenlemelerin yeterliliği bağlamında ileriye yönelik yapısal bir değerlendirme yapılmasıdır.

Sabit telefon şebekesine erişim pazarına yönelik olarak başlatılan 4. tur pazar analizi çalışmaları kapsamında bu dokümanda özetle; sabit telefon şebekesine perakende seviyede erişim hizmeti incelenmekte ve söz konusu hizmetin oluşturduğu ilgili pazara ilişkin pazar tanımı yapılarak düzenleme gereksinimi ortaya konulmaktadır.

Bu itibarla 4. tur pazar analizi kapsamında Kurumumuz tarafından hazırlanan 2021.EC2007M1.1 Referans Numaralı Sabit Telefon Şebekesine Erişim Pazar Analizi Dokümanı (Kamuoyu Görüşünün Alınmasına İlişkin Doküman), 31.03.2021 tarihli ve 2020/İK-SRD/93 sayılı Kurul Kararı ile kamuoyu görüşünün alınmasını teminen Kurum internet sayfasında 1 (bir) ay süre ile yayımlanmıştır. Söz konusu Dokümana ilişkin olarak Kurumumuza gönderilen görüşlerin ve söz konusu görüşlere ilişkin Kurumumuz değerlendirmelerinin yer aldığı 2021.EC2007M1.2 Referans Numaralı Sabit Telefon Şebekesine Erişim Pazar Analizi (Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman) ve söz konusu görüş ve değerlendirmelerin akabinde revize edilerek nihai hale getirilen işbu 2021.EC2007M1.3 Referans Numaralı Sabit Telefon Şebekesine Erişim Pazar Analizi Nihai Dokümanı hazırlanmıştır.

2 İLGİLİ PAZAR

2.1 Pazar Konusu Hizmetin Kapsamı

Bu doküman kapsamında incelenen hizmet, sabit bir noktadan perakende seviyede sunulan sabit telefon şebekesine (PSTN) perakende seviyede erişim hizmetidir. Bu erişim hizmeti ile birlikte son kullanıcılar şehir içi, şehirlerarası, uluslararası ya da diğer şebekelere arama yapma imkânı yanında faks hizmeti ve temel internet (darbant) hizmetlerinden de yararlanabilme imkânına kavuşmaktadır. Günümüzde söz konusu faks ve darbant internet hizmetlerinin sunumu son derece kısıtlıdır.

Sabit telefon şebekesine (PSTN) erişim hizmeti yerel ağ şebeke sonlandırma noktasından sunulmaktadır. Böylece son kullanıcılar tarafından sabit telefon şebekesine darbant erişim veya bağlantı sağlanarak sabit bir lokasyon ya da adresten arama yapmak, çağrı almak ve ilgili hizmetlerden yararlanmak mümkün hale gelmektedir.

Ülkemizde sabit darbant telefon şebekesine erişim hizmeti, yerleşik işletmeci olan Türk Telekom ya da son kullanıcıya perakende sabit ses pazarında hizmet sunmak üzere çeşitli yöntemlerle aboneye erişim hakkına sahip kullanım hakkı¹ ile yetkilendirilmiş Sabit Telefon Hizmeti (STH) işletmecileri tarafından sunulabilmektedir. Ülkemizde 2021 yılı Şubat ayı itibarıyla kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilen 153 adet STH işletmecisi bulunmaktadır.

2.2 İlgili Pazar Tanımı

“AB Elektronik Haberleşme Şebekeleri ve Hizmetleri İçin Düzenleyici Çerçeveye Göre Pazar Analizi ve Etkin Piyasa Gücü Değerlendirmesi Hakkında Kılavuz” (Pazar Analizi ve Etkin Pazar Gücü Değerlendirmesi Hakkında Kılavuz) (2018/C 159/01) uyarınca, pazar tanımı mekanik veya soyut bir süreç olmamakla birlikte, geçmiş pazar davranışlarının ve belirli sektörle ilgili tüm mekaniğin anlaşılması için mevcut tüm bulguların analizini gerektirmekte ve özellikle muhtemel ya da ileriye dönük bir pazar analizi yürütülürken, durağan bir yaklaşımdan ziyade dinamik bir yaklaşımı gerektirmektedir.² Bu noktada ilgili pazarın tanımlanması,

¹ Kullanım hakkı verilmesi yoluyla yapılan yetkilendirmeler kapsamında elektronik haberleşme hizmeti sunmak isteyen işletmecilere Kurum tarafından numara ve frekans gibi kıt kaynak tahsisi yapılmaktadır.

² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0507\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0507(01)&from=EN)

rekabetçi kısıtların sistematik biçimde ifade edilmesi ve pazar analizi sürecinde yer alan sonraki aşamalara temel teşkil etmesi açısından önem taşımaktadır.

Diğer yandan, EHK'nın 3 üncü maddesinde ve Pazar Analizi Yönetmeliğinin 3 üncü maddesinde 'ilgili pazar', "*ülkenin tümünde veya bir bölümünde sunulmakta olan belirli bir elektronik haberleşme hizmeti ve onunla yüksek derecede ikame edilebilen diğer elektronik haberleşme hizmetlerinden oluşan pazar*" olarak tanımlanmaktadır. Bu itibarla ilgili pazarın, hem coğrafi boyut (ilgili coğrafi pazar), hem de söz konusu pazarı teşkil edebilecek ürün/hizmetlerin (ilgili ürün pazarı) ikame edilebilirliği temelinde tanımlanması gerekmektedir. İkame edilebilirlik, işletmecilere veya tüketicilere göre ürünlerin birbirlerinin yerine geçebilmelerinin ölçütüdür. Bu kapsamda, ilgili pazarın tanımlanmasında öncelikle talep ve arz yönlü ikame olanakları incelenmektedir.

Perakende pazarların analizi, belirli bir zaman ufku üzerinde ileriye yönelik bir perspektiften talep yönlü ve uygun olduğu ölçüde de arz yönlü ikame dikkate alınarak yapılmaktadır. Arz ve talep ikamesinin değerlendirilmesi aşamasında, uygulanabilir olduğu durumlarda varsayımsal tekel testi de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemler göz önünde bulundurulmaktadır.

Dolayısıyla bu bölümde sabit telefon şebekesine erişim pazarının tanımı, başka bir ifadeyle hangi ürün/hizmetlerin ilgili pazara dâhil edileceğine yönelik yapılacak değerlendirmelerde, ülkemizde gerçekleşen gelişmeler doğrultusunda perakende erişim hizmetlerine yönelik talep ve arz yönlü ikame kavramları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Bu noktada, yakın ilişkili perakende pazar olan sabit şebekeler üzerinden arama pazarının 01.07.2014 tarihi itibarıyla öncül düzenlemelere konu olmaktan çıkarılmasına ve bu bağlamda daha önce EPG ilan edilen Türk Telekom'a getirilen yükümlülüklerin kaldırılmasına karar verilmiş olduğunun hatırlatılmasında fayda görülmektedir. Diğer yandan, sabit telefon şebekesine erişim pazarındaki hizmetlerin toptan seviyede diğer işletmecilere sunulduğu pazar olan sabit şebekede çağrı başlatma pazarındaki ilgili hizmetler ile söz konusu hizmetlerin sunumuna ilişkin ilgili pazarda EPG sahibi işletmeciye getirilen yükümlülüklerden ve aynı kapsamda, "Toptan Sabit Yerel ve Merkezi Erişim Pazarları"na yönelik pazar analizi çalışmalarından da ilgili olduğu ölçüde ilerleyen bölümlerde bahsedilmektedir.

İlgili pazarın tanımlanmasında ikinci aşama olan ilgili coğrafi pazarın tanımlanması aşamasında ise rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu coğrafi alanlar belirlenmeye çalışılmaktadır.

2.2.1 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı

İlgili ürün/hizmet pazarı; fiyatları, kullanım amaçları ve işlevsel özellikleri ile rekabet koşulları veya arz-talep yapısı açısından birbirleriyle değiştirilebilir ya da ikame edilebilir ürün/hizmetleri ifade etmektedir. Dolayısıyla geçici olmayan küçük ama belirgin bir fiyat artışını temsil eden varsayımsal 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 piyasasının içinde olduğu görülmektedir.

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. 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. Dolayısıyla, bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar üzerinde rekabetçi etki meydana getiren önemli bir baskı unsurunun olması demektir.

İşbu bölümde, yukarıda yapılan talep ve arz yönlü ikame açıklamaları doğrultusunda, farklı altyapılar üzerinden sabit telefon şebekesine erişim hizmeti kapsamında sunulan ürün/hizmetlerin, aynı pazar kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği hususlarına yer verilmektedir. Buna göre işbu pazara ilişkin önceki pazar analizlerinde de ikame incelemesine konu edilen hizmetlere ilişkin güncel değerlendirmeler aşağıdaki gibidir:

2.2.1.1 Sabit telefon şebekesine erişim ve sabit arama hizmetleri

Perakende düzeyde sunulan sabit erişim hizmeti işletmecinin kendi şebekesi üzerinden abonesine arama hizmetinin yanında darbant internet ve faks hizmetlerinin de sunulmasını kapsarken, sabit şebeke üzerinden arama hizmeti son kullanıcıya yalnızca görüşme yapabilme imkânı sağlamaktadır. Bu iki hizmet arasında fonksiyonel farklılıklar olması sebebiyle son kullanıcılar tarafından farklı amaçlara yönelik olarak talep edilmektedirler. Buna göre, piyasada alternatif işletmecilerin bulunmadığı bir ortamda son kullanıcılar, erişim ve arama hizmetlerini aynı işletmeciden almak durumunda iken, yerleşik işletmeciye rakip diğer işletmecilerin de faaliyette bulunduğu bir piyasada, son kullanıcılar erişim hizmetini bir işletmeciden arama hizmetini ise farklı bir işletmeciden alabilmektedir. Son kullanıcıların, erişim ve arama hizmetlerini farklı işletmecilerden temin edebilmeleri için taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemlerinin yanı sıra, arama kartları ve numarator (dialer vb.) cihazları da kullanmaları gerekebilmektedir. Erişim ve arama hizmetlerine arz açısından bakıldığında ise, erişim hizmeti sunan işletmecilerin aynı zamanda arama hizmeti de sunduğunu ancak, arama hizmeti sunan tüm işletmecilerin erişim hizmeti sunmadığı görülmektedir. Bu kapsamda erişim ve arama hizmetlerinin ikame değil, tamamlayıcı hizmetler olduğu değerlendirilmektedir. Sonuç itibarıyla rekabet şartları ve kullanıcıların farklı işletmeciler arasında geçiş yapabilme imkânı açısından sabit erişim ve sabit arama hizmetlerinin önemli derecede farklı olduğu düşünülmektedir.

Zira Kurumumuz yerleşik uygulamasına göre de iki hizmet ayrı pazarlar kapsamında ele alınmış olup, perakende bir pazar olan sabit şebekeler üzerinden arama pazarına yönelik yapılan son pazar analizi neticesinde ilgili pazar 01.07.2014 tarihi itibarıyla öncül düzenlemelere konu olmaktan çıkarılmıştır.

2.2.1.2 Perakende düzeyde sabit erişim ve mobil erişim hizmetleri

Sabit ve mobil altyapılar üzerinden her ne kadar benzer hizmetler sunulabilse de sabit şebekeler doğası gereği mobil hizmetlerin temel özelliği olan mobilitiyi sağlayamamaktadır. Talep yönlü bakıldığında kullanıcılar için sabit erişim yerine mobil erişimi kullanma yoluyla tek yönlü bir ikame imkânından bahsedilebilmektedir. Arz yönlü ikame incelemesinde ise, mobil erişim hizmetinin transmisyon kapasitesi ve hizmet kalitesi açısından sabit erişim hizmetini ikame edememesi, mobil işletmecinin de sabit erişim hizmetini sunabilmek için sabit şebeke altyapısına ihtiyaç duyması sonucu, gerekli yatırım miktarının yüksekliği, sabit şebekedeki ölçek ve kapsam ekonomileri, arz yönlü ikamenin kısa veya orta vadede oluşmasını güçleştirmektedir. Aşağıda 3.2 başlığında detaylı olarak açıklandığı üzere, mobil hizmetlerin sabit hizmetler üzerinde tek yönlü ve sınırlı rekabetçi etkisinin olabildiği düşünülmekle birlikte, söz konusu hizmetlerin bu anlamda birbirlerine ikame olmadığı değerlendirilmektedir.

2.2.1.3 Sabit telefon şebekesine erişim türleri

Sabit telefon şebekesine erişim piyasasında dört farklı üründen bahsedilebilir. Bunlar analog telefon hatları, değişik kapasitelerde hizmet sunumuna olanak sağlayan sayısal telefon hatları (ISDN BA ve ISDN PA), Sabit Telsiz Erişimi ve Kablo TV erişimidir.

Hâlihazırda ülkemizde bakır kablo çifti üzerinden PSTN ve ISDN teknolojileriyle sabit erişim hizmeti sunulmaktadır. Sabit telsiz erişimi ve Kablo TV erişimi ise sabit erişim hatlarına ve sayısal ISDN hatlarına ikame olabilecek ürünler olarak karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle ifade etmek gerekirse şu ana kadar sabit telsiz erişim hizmeti sunmak için Kurumumuzca yetkilendirilmiş bir işletmeci bulunmamaktadır. Bu sebeple sabit telsiz erişim hizmetinin sabit erişim pazarına konu bir hizmet olarak değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir.

Kablo TV hizmetleri konusunda ise, mevcut durumda ilgili işletmeci tarafından abonelerine VoIP hizmetleri sunulmaktadır. Tablo 1’de kablo internet ve kablo telefon abone sayısına ilişkin verilere yer verilmektedir. 2017 yılı dördüncü çeyreğinde 826.734 olan kablo internet abone sayısı, 2019 yılı dördüncü çeyreğinde 968.826, 2020 yılı üçüncü çeyreğinde ise 1.061.032 olarak gerçekleşmiştir. Her ne kadar kablo internet abone sayısı yıllar itibariyle artış gösterse de, bu artış sınırlı düzeyde kalmıştır. Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş. (Türksat) tarafından sunulan Kabloses (kablo telefon hizmetinin markasıdır) hizmetinden

faýdalanabilmek için öncelikli olarak Kablonet (Kablo TV tarafından sunulan internet hizmeti) aboneliğine sahip olunması gerekmektedir. Söz konusu Kablo TV abone sayısının yıllar itibarıyla dalgalanma gösterdiği, 2020 yılı üçüncü çeyreğinde ise 495.329 abone sayısına ulaştığı görülmektedir.

Tablo 1: Kablo TV Şebekesi Bilgileri

	2017-4	2018-4	2019-4	2020-1	2020-2	2020-3
Kablo internet abone sayısı	826.734	912.989	968.826	994.079	1.021.001	1.061.032
Kablo telefon abone sayısı	498.369	427.517	277.866	369.157	440.737	495.329

Kaynak: BTK

Kablo TV şebekesinin halihazırda ülke genelinde (24 ilde mevcuttur) yaygın olarak sunulmadığı dikkate alındığında ve yukarıda yer alan Tablo 1'deki veriler ışığında, Kablo TV hizmetlerinin Türk Telekom'un ilgili şebekesine ikame olabilmemesinin kısa ve orta vadede olanaklı olmadığı öngörülmektedir.

ISDN teknolojilerine ilişkin olarak; abonelerin ISDN'i talep etme sebebinin, PSTN teknolojisinden farklı şekilde, birden fazla kanalın kullanılabilmesi olduğu düşünülmektedir. Bu teknoloji kapsamında kullanıcı ya birden fazla ses kanalına ihtiyaç duymaktadır ya da ses ve veri kanallarını birlikte kullanmak istemektedir veya daha hızlı tek bir kanala³ sahip olmayı tercih etmektedir. ISDN BA⁴ teknolojisi, aynı bakır kablo üzerinden hem ses hem de veri iletimi için iki adet 64 kbit/s'lik kanal açarak kullanıcılara bir hat üzerinden ses ve veri iletimi imkânı sağlamaktadır. ISDN PA⁵'nin genel fonksiyonuna bakıldığında analog erişim ve temel ISDN erişimiyle benzerlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Ancak ISDN PA'da desteklenen kanal sayısı 30'a çıkmakta, kanal sayısının artması nedeniyle aramaları yönlendirmek için abone tarafındaki şebeke sonlandırma noktasında ilave şebeke ekipmanlarının (PBX) kurulması gerekmektedir. Kullanım amacı ve maliyet unsurları gibi nedenlerle; ISDN BA hizmeti genelde bireysel

³ Tek bir hızlı kanal iki kanalın birleştirilmesiyle oluşturulabilmektedir.

⁴ ISDN BA – Integrated Services Digital Network Basic Access – ISDN Temel Erişim.

⁵ ISDN PA - Integrated Services Digital Network Primary Access – ISDN Birincil Erişim.

aboneler tarafından tercih edilirken, ISDN PA hizmeti daha çok kurumsal aboneler tarafından alınmaktadır. Bu erişim türleri arasında her ne kadar fonksiyonel ikame edilebilirliğin tam olduğu değerlendirilmesi yapılamayacak olsa da söz konusu erişim yöntemlerinin geleneksel bakır hatlar üzerinden de sunulabilmeleri sebebiyle sabit erişim pazarı içinde yer aldığı düşünülmektedir.

2.2.2 İlgili Coğrafi Piyasa

Tarafların ürün veya hizmetlerle ilgili 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 alana, ilgili coğrafi piyasa denilmektedir. Bir başka deyişle, ilgili ürünün ikame imkânının bulunduğu ve piyasa yapısının birbirine benzer olduğu bölgeler ilgili piyasanın coğrafi sınırlarını oluşturmaktadır. Son kullanıcıların herhangi bir yerde faaliyet gösteren işletmeciden kolay bir şekilde ilgili ürünü alabilmesi veya diğer üreticilerin bu bölge içinde kolay bir şekilde söz konusu ürünü sunabilmesi durumunda anılan bölgeler ilgili coğrafi piyasa içinde yer almaktadır.

Hâlihazırdaki durum itibarıyla, yerleşik işletmeci olarak ülke genelinde sabit telefon şebekesi üzerinden hizmet sunabilmesi ve mevcut altyapının işletilebilmesi konusunda Türk Telekom ile Kurumumuz arasında İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmış olup, anılan işletmecinin faaliyet sahası tüm ülkeyi kapsamaktadır. Bahse konu İmtiyaz Sözleşmesi ve ilgili diğer mevzuat uyarınca Türk Telekom, bu perakende piyasa içinde şebekesinden erişim hizmeti talep eden abonelerine coğrafi fark gözetmeksizin aynı ücret ve kaliteyi sağlamak durumundadır. STH işletmecileri, Türk Telekom'un altyapısından yararlanarak Yerel Ağın Paylaşımına Açılması (YAPA) ve Toptan Hat Kiralama (THK) gibi toptan hizmetler vasıtasıyla ülke çapında son kullanıcılara perakende seviyede erişim hizmeti sunabilmektedir. Bu nedenle, sabit şebekeye erişim hizmeti piyasasında ilgili coğrafi piyasanın ülke geneli olduğu değerlendirilmektedir.

2.3 İlgili Pazar Tanımına İlişkin Nihai Değerlendirme

Pazar Analizi ve Etkin Pazar Gücü Değerlendirmesi Hakkında Kılavuz'a göre; ilgili ürün pazarının belirlenmesine ilişkin olarak, *"bir sonraki gözden geçirme döneminde pazarın özelliklerinin gözle görülür ölçüde değişmemiş olması ve bir sonraki gözden geçirme döneminde de muhtemelen değişmeyecek olması durumunda geçmiş uygulamaların ilgili kabul"*

edileceği” hususu düzenlenmiştir. Buna göre, Sabit (Darbant) Telefon Şebekesine Erişim Piyasasına ilişkin olarak bir önceki analiz döneminde yapılmış “ilgili pazar tanımını” değiştiren bir gelişmenin söz konusu olmadığı değerlendirilmektedir. Yukarıda yer verilen değerlendirmelerle birlikte, daha önceki dönemde yapılmış olan analizlere paralel olarak ilgili ürün pazarının sabit telefon şebekesi üzerinden arama hizmetlerini içermediği, mobil erişim hizmetleri ile Kablo TV ve sabit telsiz erişimi hizmetlerinin arz ve talep ikameleri bakımından aynı piyasada olmadığı değerlendirmelerinin günümüzde de geçerliliğini koruduğu düşünülmektedir. Diğer bir ifade ile Sabit (Darbant) Telefon Şebekesine Erişim Piyasasına ilişkin olarak bir önceki analiz döneminde yapılmış “ilgili pazar tanımının” içeriğinde bir değişiklik olmadığı değerlendirilmektedir.

Buna göre, ilgili pazar tanımı; sabit telefon şebekesine erişimi, yani sabit telefon şebekesi üzerinden aboneye arama hizmetinin yanı sıra (darbant) internet, faks vb. hizmetlerin de sunulmasını içermekte olup, ülke genelinde, sabit bir noktadan ve teknolojiden bağımsız olarak sağlanan analog ve sayısal (ISDN BA ve ISDN PA) erişim hizmetlerini içermektedir.

3 İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Öncül düzenlemeye tabi olabilecek pazarlara ilişkin 17/12/2007 tarihli ve 2007/879/EC sayılı “Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararı”nda düzenlenmesi talep edilen piyasalar arasında sabit telefon şebekesine erişim pazarına yer verilmiş iken, 09/10/2014 tarihli ve 2014/710/EU sayılı Tavsiye Kararı kapsamında anılan pazara yer verilmemiştir. Buna göre Avrupa Komisyonu, kullanıcıların VoIP ve mobil aramalar ile şebekeler üstü hizmetler⁶ (OTT-Over The Top Services) gibi teknolojilere yöneldikçe, sabit aramaların hacminde bir azalma olduğuna, hala sabit telefon kullanan kullanıcıların ise artık geleneksel telefon şebekesi, fiber veya kablo ağları gibi bir dizi farklı platformdan ve yerel ağa erişim üzerinden genişbant ve ses hizmetleri sunan alternatif işletmecilerden sabit erişim satın alabildiklerine işaret ederek, bu perakende pazarın teknolojik gelişmeleri yansıtacak şekilde değerlendirilmesi gerektiğine ve bundan sonra Avrupa’da öncül düzenlemeye tabi olmaması gerektiğine karar vermiştir.⁷ Her ne kadar AB tüketici birliklerince⁸; bu pazarda var olan öncül düzenlemeler sayesinde rekabetin sağlandığı ve “*Bu pazarın öncül düzenlemeden çıkartılmasıyla, altyapı sahiplerinin alternatif operatörlerin rekabet baskısını boşa çıkarma riski taşıyan bir toptan telefon ücretini serbestçe belirleyebilecekleri*” iddia edilmiş olsa da, Avrupa’da günümüzde gelinen aşamada bu kaygıları destekleyecek bir sonuç ortaya çıkmamıştır.

Bununla birlikte, Avrupa Komisyonu’nun 09.10.2014 tarihli ve 2014/710/EU⁹ sayılı Tavsiye Kararında öncül düzenlemeye tabi piyasalar arasında yer almayan pazarlar için; “Pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engel veya engellerin olması,” “İlgili pazarda, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağı beklenmemesi” ve “Rekabet hukuku kurallarının tek başına uygulanmasının pazar yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz olması” kriterlerinin hepsini birlikte sağlanması halinde bu pazarların da öncül düzenlemelere tabi olabileceği, pazarların düzenlenmesi için bu üç kriterin tek tek değerlendirilmesi ve bu üç kriterden biri karşılanmıyorsa ilgili pazarda öncül düzenlemelerin yapılmaması gerektiği ifade edilmektedir.

⁶ 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.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1112

⁸ http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2014-055_mgo-gbe_review_of_the_recommendation_on_relevant_markets.pdf

⁹ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.295.01.0079.01.ENG

Anılan Tavsiye Kararının Dibacesinin on birinci paragrafında ise; birinci ve ikinci kritere ilişkin yapılacak değerlendirmelerin pazar analizlerinde düzenleme yokluğunda, giriş engelleri (batık maliyetleri içerecek şekilde), pazar yapısı ve dinamiklerine (pazar payları, ücretler, trendler, alternatif şebekelerin varlığı) ilişkin ileriye dönük bir yaklaşımla yapılan (ön değerlendirme mahiyetindeki) değerlendirmeleri içereceği ifade edilmiştir. Yani, hem anılan Tavsiye Kararı'nda hem de Avrupa Düzenleyiciler Grubu (ERG) raporlarında¹⁰ 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 ERG'nin (yeni adıyla BEREC'in) üçlü kriter testine ilişkin raporunda üye ülkelerin düzenleyici kurumlarının üçlü kriter testinde düzenleme gereksinimine ilişkin inceleme detayının EPG'nin tespit edilmesinde gerek duyulan analizden daha kapsamlı ve ayrıntılı olamayacağı belirtilmektedir. İlgili pazara ilişkin AB mevzuatı ve düzenleme yaklaşımları yukarıdaki şekilde olmakla birlikte, konunun ülkemiz mevzuatı kapsamında ele alınması esastır. Buna göre; ülkemiz mevzuatında da 27.11.2012 tarihli ve 28480 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 7 nci maddesinde *“(1) Pazar analizi sürecinde ilgili pazarın düzenleme gereksinimine aşağıdaki koşulların birlikte gerçekleşmesi durumunda karar verilerek, pazar analizi sürecine devam edilir.*

a)Pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engel veya engellerin olması,

b)Pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağıının beklenmemesi,

c)Rekabet hukuku kurallarının tek başına uygulanmasının pazar aksaklıklarını gidermede yetersiz olması.

(2)Bu maddenin ilk fıkrasında belirtilen koşulların gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitinde Kurum tarafından toptan düzeyde getirilen yükümlülüklerin perakende düzeyde rekabetin tesisine yönelik etkisi de göz önünde bulundurulur.” hükmüne yer verilmiş olduğu görülmektedir.

Bu bölümde sabit telefon şebekesine erişim hizmetlerine yönelik olarak ilgili pazarda üçlü kriter testine ilişkin değerlendirmeler bulunmaktadır.

¹⁰ ERG (08) 21, Report on Guidance on the application of the three criteria test, 2008

3.1 Birinci Kriter

İlgili pazar kapsamında düzenleme gereksinimi belirleyebilmek için üçlü kriter testinin ilk koşulu olarak “pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olması” olup olmadığının değerlendirilmesi gerekecektir. ERG (yeni adıyla BEREC) tarafından 2008 yılında yayımlanan “Üçlü Kriter Testinin Uygulanması Kılavuzu”nda¹¹ bu kriterin değerlendirilmesi aşamasında;

- Batık maliyetler,
- Kolaylıkla tekrarlanamayan altyapıların varlığı,
- Teknolojik üstünlük,
- Mali kaynaklara kolay veya ayrıcalıklı erişim,
- Ölçek ve kapsam ekonomileri,
- Dikey bütünleşme,
- Dağıtım ve satış ağlarının genişletilmesinde karşılaşılan engeller ile
- Farklılaştırılmış ürün ve hizmetler gibi hususların da dikkate alınabileceği ifade edilmiştir.

Pazara giriş engelleri hukuki yani düzenlemeye dayalı olabileceği gibi yapısal engel de olabilmektedir. Hukukî ya da düzenleyici giriş engelleri pazardaki oyuncuların pozisyonlarını doğrudan etkileyen hukukî, idari ya da diğer devlet yaptırımlarını ifade etmektedir. Söz gelimi ilgili pazarda faaliyet verecek firmaların sayılarını sınırlayan bir spektrum tahsisi ya da yetkilendirme rejimi pazara giriş önünde hukukî ve idari bir giriş engeli niteliğindedir. STH işletmecilerinin çeşitli erişim yöntemleriyle veya ilave olarak altyapı işletmeciliği hizmeti yetkilendirmesi alma suretiyle kendi şebekelerini kurmaları akabinde son kullanıcıya hizmet verebilir hale gelmelerinin önünde hukuki ya da idari bir engelin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Yapısal giriş engelleri ise, başlangıç maliyetleri veya talep koşullarından kaynaklanan ve pazara girişleri engellemek ya da geciktirmek suretiyle yerleşik işletmeci ile alternatif işletmeciler arasında asimetrik koşullara yol açan engeller olarak tanımlanabilir. Buna göre; maliyet avantajları, büyük ölçek ve kapsam ekonomileri, kapasite kısıtlamaları ve yüksek başlangıç

¹¹ ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test

maliyetleri ile tanımlanan pazarlarda, pazara giriş önünde yüksek giriş engellerinin varlığından söz edilebilir.

Ayrıca teknik olarak tekrarlanması ekonomik açıdan makul olmayan şebekelerin ya da şebeke bileşenlerinin varlığı durumunda da benzer giriş engelleri ile karşılaşılabilir. Pazara yeni giriş yapacak işletmecilerin söz konusu pazardaki hizmetleri sunabilmeleri için temel anlamda; yüksek düzeyde batık maliyet gerektiren yaygın bir sabit altyapı şebekesinin kurulması ya da bu hizmeti diğer işletmecilerden toptan düzeyde satın alarak ilgili hizmetlerin perakende düzeyde son kullanıcılara sunulması olmak üzere iki seçenekleri olduğu düşünülmektedir. Bunlardan ilk seçenek, gerektirdiği yüksek batık maliyetler ve geçiş hakları kapsamındaki yüksek maliyetler açısından değerlendirildiğinde ciddi bir yapısal engel niteliğindedir. Özellikle, altyapı yatırımı yapmak için gerekli başlangıç maliyetlerinin yüksekliği ve batık maliyetlerin varlığı, pazara girişleri engellemek ve/veya geciktirmek suretiyle yerleşik işletmeci ile alternatif işletmeciler arasında asimetrik koşullar oluşturan giriş engellerini meydana getirmektedir. Ancak toptan düzeyde yerleşik işletmeciden temin edilecek hizmetlerin, düzenleyici kurumlar tarafından düzenlenmiş hizmetler olması durumunda, bu engellerin söz konusu olmayabileceği de söylenebilecektir.

Buna göre, Türk Telekom'un ülke çapına yayılmış altyapısının tekrarlanması, özellikle son kullanıcıların sabit telefon şebekesine erişecekleri kısım olan erişim altyapısının bütünüyle yinelenmesinin oldukça zor olduğu değerlendirilmektedir. Bu husus ise piyasaya giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engellerin olduğuna kuvvetli bir referans teşkil etmektedir.

3.2 İkinci Kriter

Üçlü kriter testinin ikinci koşulu; *“ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağına beklenmemesi”*dir. Avrupa Komisyonu'nun 2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında, bu koşulun geçerli olup olmadığının, ileriye yönelik bakış açısı ile değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. 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. Diğer yandan, ikinci kriter kapsamında ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağına beklenmesi piyasadaki rekabet koşullarının olgunlaşmasına

veya bu koşulların oluşmasına dayanak teşkil edecek düzenlemelerin varlığı ve etkinliği ile de yakından ilgilidir.

Bu kapsamda sabit telefon şebekesine erişim için alternatif erişim yöntemlerinin hâlihazırda gelişmemesi ile sabit erişim hizmetine ilişkin arz ikamesi olanaklarının sınırlı oluşunun, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşmasını zorlaştırdığı kabul edilmektedir. Diğer yandan bu koşulun değerlendirilmesi aşamasında ERG (BEREC) dokümanlarında (ERG (08) 21);

- Pazar payı,
- Fiyatlar ve fiyatlama eğilimi,
- Kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü,
- Ürün/hizmet farklılaştırması (paket satış gibi),
- Genişleme önündeki engeller ve
- Potansiyel rekabet

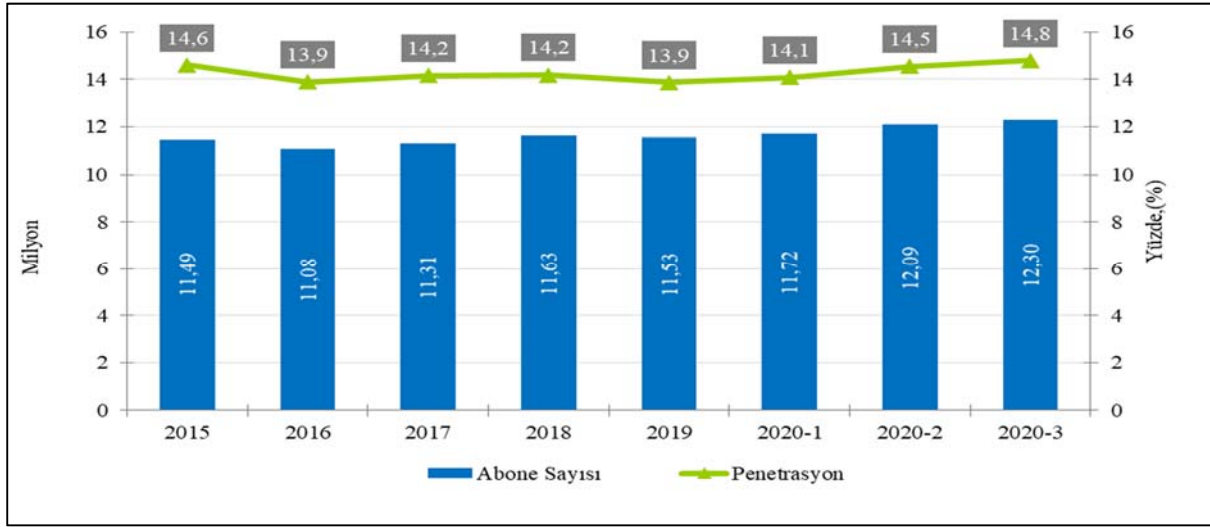
ölçütlerinin de ele alınabileceği belirtilmektedir.

Üçlü kriter testinin ikinci koşulu olan ilgili pazarın kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşamayacağına ilişkin dikkate alınması gereken önemli bir husus ‘kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü’dür. Yerleşik işletmeci tarafından tekrarlanması zor altyapıların kontrol edilmesine ilişkin değerlendirmede düzenleyici kurum, alternatif işletmecilerin pazara girişlerine olanak tanıyacak alternatif altyapıların durumunu göz önünde bulundurabilir. İlgili pazarda tekrarlanması gereken altyapı Türk Telekom için değil, alternatif işletmeciler için söz konusudur. Ancak gerçekleştirilmiş olan hukuki/idari düzenlemeler ve yetkilendirmelerle birlikte düşünüldüğünde, alternatif işletmecilerin pazara girişleri hukuken mümkün kılınsa bile, şebeke yaygınlığı, yüksek batık maliyetler ile ölçek ve kapsam ekonomileri dikkate alındığında kolayca tekrarlanamayacak altyapıların kontrolünün hâlâ Türk Telekom’da olduğu değerlendirilmektedir.

Pazar payı, ilgili pazarın kendiliğinden rekabetçi ortama yönelik yönelemeyeceğine ilişkin değerlendirmede diğer bir ölçüttür. Pazar payları; abone sayısı, trafik miktarı, sahip olunan kapasite ya da önceki yıllardaki gelir bilgilerine göre hesaplanabilmektedir.

Ülkemizde 2020 yılı üçüncü çeyreği itibariyle toplam 12.300.390 sabit telefon abonesi bulunmaktadır. Şekil 1’den de görüleceği üzere 2015-2020 yılları arasında sabit abone sayısı 11-12 milyon bandında seyretmektedir. Buna bağlı olarak penetrasyon oranı da %14 civarında gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, Türkiye’de ortalama hane halkı büyüklüğünün 3,35 olduğu göz önünde bulundurulduğunda sabit telefon hizmetlerinin halen Türkiye’nin önemli bir kesimine ulaştığını söylemek mümkündür.¹²

Şekil 1: Sabit Abone Sayısı ve Penetrasyon



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu (2020-3. Çeyrek).

Tablo 2’de ise Türk Telekom ile alternatif işletmecilerin sahip olduğu sabit hat abonelikleri, PSTN ve ISDN ayrımını içerecek şekilde verilmektedir. Tablo 2 incelendiğinde, 2020 yılı üçüncü çeyreği itibariyle VoIP dâhil edilmeden sabit abonelerin yaklaşık %47’sinin Türk Telekom’dan, %53’ünün ise STH işletmecilerinden¹³ hizmet aldığı görülmektedir.

¹² BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu (2020-3. Çeyrek), sf.36.

¹³ STH işletmecileri arasında Türksat ve Türk Telekom’un iştiraki olan TTNNet de yer almaktadır. TTNNet’in ayrıntılı veri kırılımları ilgili toptan pazar olan Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarında ayrıntılı olarak yer almaktadır.

Tablo 2: Sabit Abone Sayısı (VoIP abonelikleri hariç)*

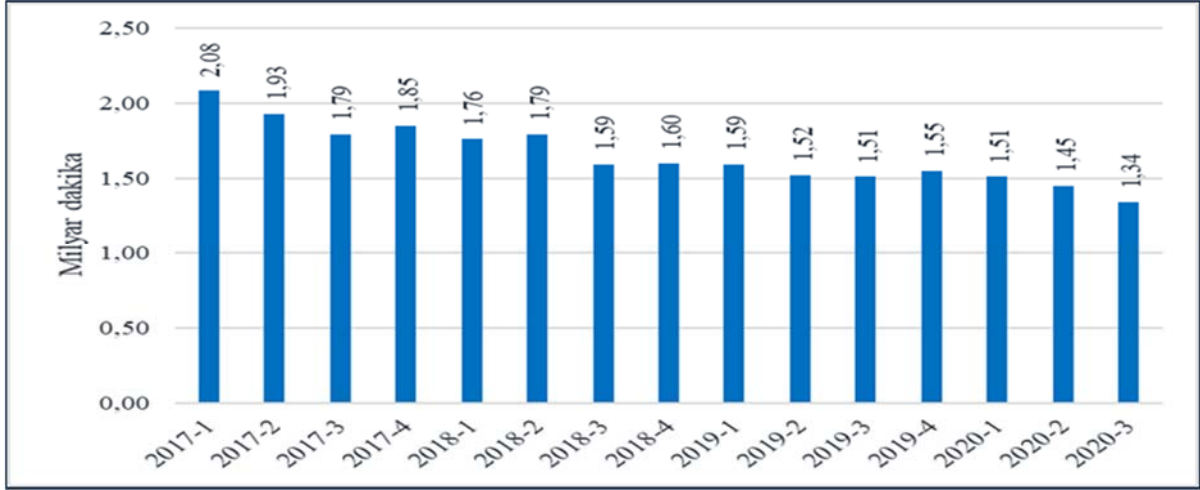
Dönem		PSTN	ISDN	TOPLAM	TOPLAM (%)
2018-4	Türk Telekom	5.987.899	287.048	6.274.947	%61
	STH	3.973.934	38.910	4.012.844	%39
2019-1	Türk Telekom	5.772.299	281.036	6.053.335	%59
	STH	4.210.508	30.803	4.241.311	%41
2019-2	Türk Telekom	5.549.107	267.524	5.816.631	%57
	STH	4.376.948	30.565	4.407.513	%43
2019-3	Türk Telekom	5.387.034	267.332	5.654.366	%55
	STH	4.621.801	30.985	4.652.786	%45
2019-4	Türk Telekom	5.219.515	264.670	5.484.185	%53
	STH	4.820.590	25.084	4.845.674	%47
2020-1	Türk Telekom	5.036.689	259.414	5.296.103	%51
	STH	5.042.912	23.189	5.066.101	%49
2020-2	Türk Telekom	4.916.700	255.552	5.172.252	%49
	STH	5.385.636	19.298	5.404.934	%51
2020-3	Türk Telekom	4.788.334	251.996	5.040.330	%47
	STH	5.674.345	21.004	5.695.349	%53

*: TS, TÖS ve THK aboneliklerini kapsamaktadır.

Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu (2020-3. Çeyrek).

Öte yandan ülkemizde yıllar itibariyle Türk Telekom ve STH işletmecileri tarafından gerçekleşen sabit şebekeden kaynaklı trafik hacminde düşüş göze çarpmaktadır. Bu itibarla, 2017 yılının birinci çeyreğinde toplam sabit trafik hacmi 2,08 milyar dakika iken, 2020 yılı üçüncü çeyrekte yaklaşık %35 oranında azalarak 1,34 milyar dakikaya düşmüştür. (Şekil 2).

Şekil 2: Sabit Trafik Hacmi (milyar dk.)



Kaynak: BTK

Ülkemiz geneline yaygın geleneksel bakır kablo şebekesi Kurumumuz ile imtiyaz sözleşmesi imzalamış olan Türk Telekom bünyesinde. Daha önce ilgili mevzuat kapsamında bir erişim yükümlülüğü olarak kabul edilen TS ve TÖS hizmetleri ilk defa 16.12.2009 tarihli ve 2009/DK-10/659 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan Sabit Telefon Şebekesine Erişim Pazarı ve 07.01.2010 tarihli ve 2010/DK-10/9 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazar Analizi nihai dokümanı ile pazar analizleri dokümanları kapsamında ilgili pazarda EPG'ye sahip olduğu tespit edilen Türk Telekom'a bir yükümlülük olarak getirilmiştir. 03.01.2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/6 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazar Analizi nihai dokümanı ve daha sonra 08.05.2017 tarihli ve 2017/DK-SRD/152 sayılı Kurul Kararı ile onaylanarak yürürlüğe giren Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarı nihai dokümanında söz konusu yükümlülükler korunmuştur.

Türk Telekom tarafından sabit telefon şebekesi üzerinden toptan seviyede sunulan TS ve TÖS yöntemleriyle STH işletmecileri tarafından son kullanıcılara erişim ve/veya çağrı başlatma hizmeti verilebilmektedir. Diğer bir ifadeyle STH işletmecileri, yerleşik işletmeciden toptan düzeyde çağrı başlatma, çağrı sonlandırma ve gerekmesi halinde transit hizmetleri temin ederek ve yalnızca asgari altyapı yatırımlarını gerçekleştirerek bu yöntemleri kullanabilmektedir.

Şehir içi arama tekelinin ortadan kalkmış olması, VoIP hizmetinin varlığı ve numara taşınabilirliği düzenlemeleri nedenleriyle, STH işletmecileri arasında TS ve TÖS yöntemlerinden biriyle geleneksel telekomünikasyon şebekesine erişilmesi suretiyle hizmet sunan işletmecilerin sayısı ve bu hizmetten faydalanan kullanıcı sayısı Tablo 3'ten görüleceği

üzere son derece sınırlıdır. Buna göre, Tablo 3’te dönemler itibariyle STH işletmecilerinin¹⁴ TS ve TÖS yöntemleriyle hizmet verdiği kullanıcı sayılarına yer verilmektedir. Söz konusu tablodan görüleceği üzere bu yöntemlerle hizmet alan kullanıcı sayısında son yıllarda düşüş yaşandığı ve anılan yöntemlerin çok tercih edilen yöntemler olmadığı da anlaşılmaktadır. Sadece darbant hizmetlere yönelik olarak değil ama genel itibariyle, tüketicilerin çoklu hizmet paketlerini yalnızca bir işletmeciden almaları yönünde bir eğiliminin mevcut olduğu gözlenmektedir. Bu eğilimin başlıca sebeplerinin, çoklu hizmet paketleri sayesinde tüketiciler için öngörülebilir aylık bütçe faydalarının oluşması ve uygun şekilde seçildiğinde gerçek maliyet indirimleri ile karşılaşılması olabileceği düşünülmektedir.

Tablo 3: TS ve TÖS Yöntemiyle Hizmet Alan Kullanıcı Sayısı

Dönem	Taşıyıcı Ön Seçimi	Taşıyıcı Seçimi
2017-3	202.676	34.587
2017-4	213.423	25.793
2018-1	205.516	24.464
2018-2	194.575	23.030
2018-3	195.905	21.799
2018-4	204.732	20.649
2019-1	186.344	19.531
2019-2	185.017	18.648
2019-3	184.274	20.379
2019-4	169.497	19.972
2020-1	168.533	21.834
2020-2	126.575	15.867
2020-3	120.393	15.220

Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, (2020-3.çeyrek).

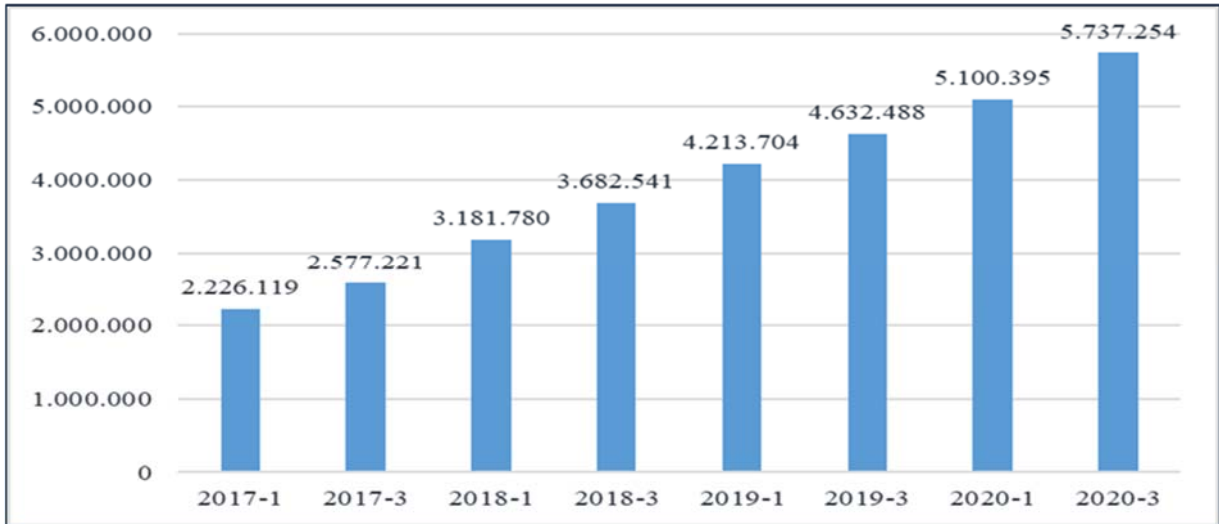
Diğer yandan, Türk Telekom yurt çapında THK hizmeti sunan tek işletmeci konumunu sürdürmektedir. İşbu pazar ile ilişkili olarak toptan seviyede sunulan THK hizmeti, en yalın ifadeyle PSTN, ISDN BA ve ISDN PA hizmetlerine ilişkin sabit telefon erişim hizmetinin alternatif işletmecilere sunumu anlamına gelmektedir. Bu uygulamada, toptan seviyede bakır

¹⁴ STH yetkilendirmesine sahip olan işletmecilerden 57 adedine ait verilerden elde edilmiştir.

kablo çiftinin ses kısmı erişim yükümlülükleri kapsamında Türk Telekom tarafından STH işletmecilerine sunulmaktadır. Perakende seviyede ise ses hizmetlerinin alınması kapsamında kullanıcı, aylık sabit ücretin ödenmesine tekabül eden kısmı da dâhil olmak üzere arama hizmetlerine ilişkin olarak sadece STH işletmecisi ile muhatap olmakta ve aldığı hizmetlere ilişkin olarak sadece ilgili STH işletmecisinden fatura almaktadır. Diğer bir ifadeyle, TS ve TÖS yöntemlerinden farklı olarak THK yöntemi, STH işletmecilerinin abonelerine hem erişim hem de arama hizmetini tek bir fatura üzerinden sunabilmesine olanak tanımaktadır. STH işletmecileri bu yöntemle sundukları hizmetler üzerinde tam bir kontrole sahip olmakta ve Türk Telekom'un sunduğu hizmetlere benzer hizmetleri kullanıcılarına sunabilmektedir. Son kullanıcı lokasyonundan kamu telefon şebekesine fiziksel bir bağlantı sağlanmasına imkân tanıyan THK yöntemine ilişkin olarak Türk Telekom'a, toptan pazar olan sabit çağrı başlatma pazarında EPG olma sıfatıyla yükümlülük getirilmiştir.

Yukarıda yapılan değerlendirmeler birlikte ele alındığında, Tablo 2'de yer verilen STH sabit hat aboneliklerinin hemen hemen tamamının THK yöntemi ile yapıldığı söylenebilecektir. Şekil 3'ten görüleceği üzere, Eylül 2020 itibariyle THK abone sayısı 5.737.254 olarak gerçekleşmiş olup, dönemler itibariyle THK abone sayısında istikrarlı bir artış yaşanmaktadır.

Şekil 3: THK Abone Sayısı



Kaynak: BTK

Sabit telefon şebekesine erişim piyasasındaki rekabet aksaklıklarına yönelik olarak 2009 yılındaki pazar analizi neticesinde, piyasadaki rekabet koşullarına olumlu katkıda bulunulması amacıyla Türk Telekom'a THK yükümlülüğü getirilmiştir. Diğer yandan söz konusu

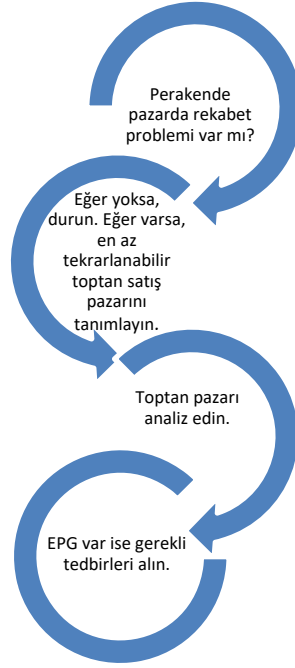
yükümlülüğün toptan düzeyde sabit şebekede çağrı başlatma pazarı kapsamında sürdürülmesi ve fiyat sıkıştırması gibi ilave düzenlemelerin hayata geçirilmesi, özellikle THK bazlı tarifelerin gelişimi ve etkin rekabetin tesisi bakımından önemli hedeflerden biri olmuştur. THK özetle, yerleşik işletmeci ile arabağlantı sözleşmesi imzalamış alternatif işletmecilere, müşterilerine sunulmak üzere, yerel işletmeci altyapısı üzerinden erişim hizmeti sunulması olarak tanımlanabilmektedir. Bu kapsamda, yeniden satış amacıyla toptan hizmetlerin sağlanmasının bir türü olan THK, esasında toptan seviyede erişim yükümlülüklerinden biridir. Bu noktada, söz konusu yükümlülüğün rekabetçi işletmecilere arama ve erişim hizmetlerini bir arada sunabilmesi ve müşterilerine tek bir iletişim noktasından hizmet satışına imkân veren doğası, düzenleyici kurumların perakende piyasaları deregüle etmesine yardımcı olan bir araç olarak değerlendirilmesini sağlamaktadır¹⁵.

Tarihsel olarak perakende pazarlarda düzenleme yapılmasının başlangıçtaki amacı, tüketicileri yerleşik operatör tarafından yapılması muhtemel ‘aşırı’ fiyatlandırmadan korumak iken; daha sonra zaman içerisinde yerleşik işletmecinin perakende tarifeleri azaldıkça, çağrı hizmetlerinin fiyatının çok düşük belirlenmesi sonucu alternatif işletmecilerin piyasada tutunmaları sorununu ortaya çıkarmış olduğu bilinmektedir. Son yıllarda ise, toptan piyasalara yönelik düzenlemelerin varlığı halinde perakende düzenlemelere olan gereksinimin azaldığı düşüncesi düzenleyici otoriteler tarafından kabul görmektedir. Uluslararası uygulamalar ışığında; toptan düzenlemelerin marjinal erişim maliyetlerine değil, uzun dönem artan maliyet esaslı ortalamaya dayanması sonucu yüksek toptan erişim maliyetleri oluşması riski ile karşılaşılabileceği; bu riskin giderilmesine yönelik olarak ise, toptan ve perakende hizmet sunan yerleşik işletmeciler için maliyet esaslı tarife kontrolünün ve fiyat sıkıştırması düzenlemelerinin önem kazanmış olduğu görülmektedir.

Diğer yandan, Pazar Analizi Yönetmeliği’nin 7 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Bu maddenin ilk fıkrasında belirtilen koşulların gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitinde Kurum tarafından toptan düzeyde getirilen yükümlülüklerin perakende düzeyde rekabetin tesisine yönelik etkisi de göz önünde bulundurulur.*” hükmü çerçevesinde konunun ele alınması burada kilit önemdedir. Bu kapsamda, dikey olarak ilişkili pazarlarda rekabet sorunlarını ele almak için izlenen analitik döngü aşağıdaki şekilde gibidir:

¹⁵ <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/slug/toptan-hat-kiralama-yukumlulugu-iktisadi-duzenleyici-incelemeler-ve-ulke-deneyimleri.pdf> , s.13.

Şekil 4: Pazara İlişkin Analitik Döngü



Bu döngüden de görüleceği üzere, rekabetçi koşulların oluşmasına dayanak teşkil edecek düzenlemelerin toptan düzeyde ele alınması yaklaşımı ağır basmaktadır.

Öte yandan, pazarın rekabet gücünü korumak için, yeterli sayıda oyuncunun son kullanıcıların talep ettiği çoklu hizmet paketleri sunabilme yeteneğine sahip olması önemlidir. Alternatif işletmeciler tarafından zorunlu erişim ürünlerinin elde edilmesi halinde yerleşik işletmecinin yanında, ilgili pazarda son kullanıcılar tarafından talep edilen paket ürünler sunulabilecektir. Buna göre perakende pazarlarda rekabet sorunlarının çözülmesi için öncelikle toptan pazara getirilecek yükümlülüklerin kullanılması ideal olmalıdır. Yani, ilgili perakende pazarda getirilen yükümlülükler olmaksızın da toptan pazarda getirilen yükümlülüklerle perakende pazarda alternatif işletmecilerin pazara girişleri ve rekabet edebilmeleri sağlanabiliyorsa, perakende pazarda düzenleyici yükümlülüklerin getirilmesine gerek olmadığı varsayılmaktadır.

İlk defa, 16.12.2009 tarihli ve 2009/DK-10/659 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan Sabit Telefon Şebekesine Erişim Pazarı kapsamında ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmeci olarak tespit edilen Türk Telekom'a THK yükümlülüğü getirilmiştir. 27.07.2011 tarihli ve 2011/DK-07/394 sayılı Kurul Kararı ile esasında bir erişim hizmeti olan THK hizmetine ilişkin koşulların ortaya konulmasını teminen, Türk Telekom tarafından hazırlanan ve Kurumumuz onayına sunulan Referans Toptan Hat Kiralama Teklifi Kurumumuzca ilgili mevzuat çerçevesinde

değerlendirilmiş ve kamuoyu görüşlerinin alınması sonrasında, Türk Telekom Referans Arabağlantı Teklifi'nin (RAT) eki olacak şekilde nihâi haline getirilmiş ve 01.02.2012 tarihi itibarıyla THK hizmeti STH işletmecilerine sunulabilir hale gelmiştir. Daha önce sabit telefon şebekesine erişim pazarında ele alınan THK yükümlülüğü, 26.03.2014 tarihli ve 2014/DK-SRD/172 sayılı Kurul Kararı ile Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarında EPG'ye sahip işletmeci olduğuna karar verilen Türk Telekom'a ek bir yükümlülük olarak getirilmiştir. 08.05.2017 tarihli ve 2017/DK-SRD/152 sayılı Kurul Kararı ile onaylanarak yürürlüğe giren Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarı nihai dokümanında THK hizmeti düzenlenmeye devam edilmiştir.

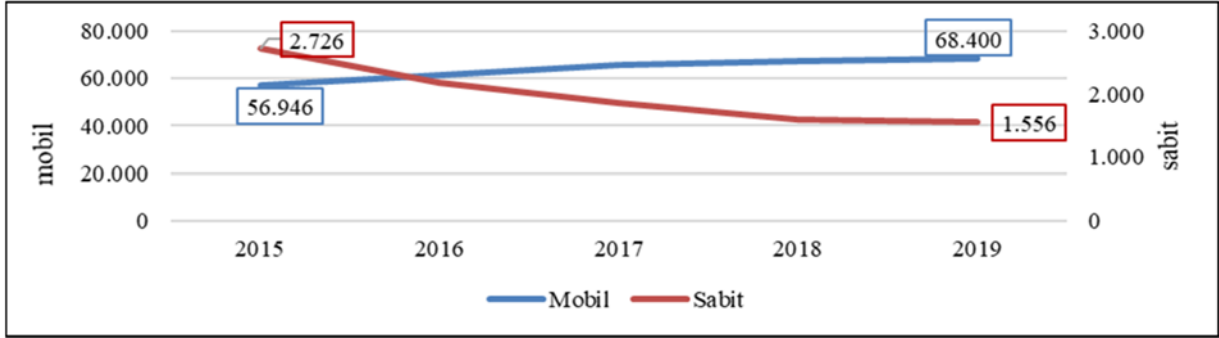
Sabit telefon şebekesine erişim hizmeti, son kullanıcının ikametgâhına Türk Telekom tarafından yeni bir erişim hattının kurulması ve/veya var olan erişim hattının toptan seviyede paylaşımına açılması (YAPA) suretiyle de gerçekleştirilmektedir. Göreceli olarak daha düşük maliyetli olan mevcut erişim şebekesinin paylaşımına açılarak var olan bir erişim hattı üzerinden hizmet sunulması yönteminin ise ülkemizde gerçekleşen kullanıcı sayısı göz önüne alındığında, hâlihazırda çeşitli gerekçelerle yaygın olarak tercih edilmediği görülmektedir. Mart 2020 itibarıyla tam ve paylaşımlı erişim yöntemleri kullanılarak hizmet sunulan kullanıcı sayısı 55.945'tir.

Sonuç itibarıyla, STH işletmecileri tarafından TS, TÖS, THK ve YAPA yöntemleri kullanılarak son kullanıcılara Türk Telekom tarafından sunulan hizmetlere ikame olabilecek hizmetler verilebilmekte olup; bu yöntemler toptan seviyede geçerlidir ve hâlihazırda Kurumumuz tarafından düzenlenmekte olan Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarı kapsamında ele alınmaktadır. Bu minvalde, toptan mahiyette bir yükümlülüğün perakende pazarda ayrıca ele alınmasına gerek olmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan ikinci kriterin değerlendirilmesi aşamasında gerek mobil piyasalarından gerek genişbant ses piyasalarından gelen rekabetçi baskıların incelenmesi gerekmektedir.

Ülkemizde, diğer ülkelere de benzer şekilde, özellikle 3G mobil hizmetler 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)

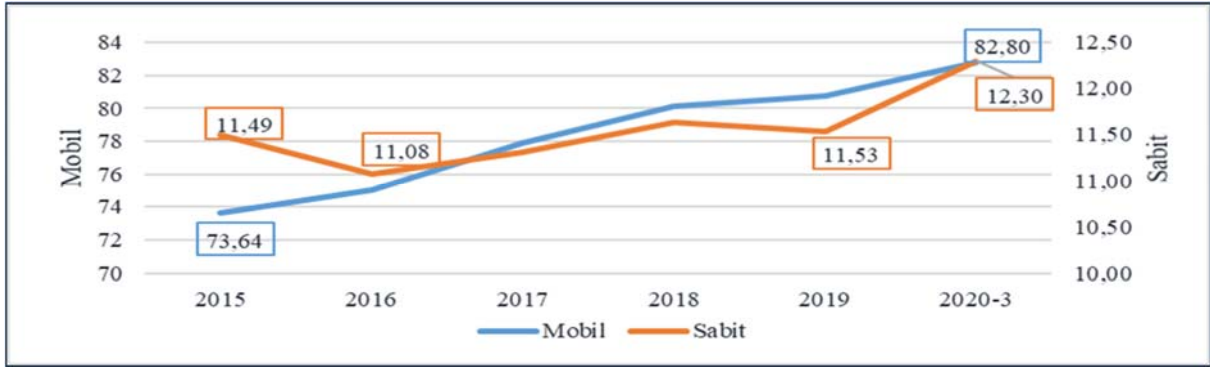
Şekil 5: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Trafik Hacimleri (milyon dk)¹⁶



Kaynak: BTK

Abone sayılarının gelişimine bakıldığında ise, mobil aboneliklerde istikrarlı bir artışın yaşandığı, son beş yılda abone sayısının %10 oranında artarak 82,8 milyona ulaştığı; sabit abone sayısında ise 11 milyon civarında seyreden dalgalanmaların söz konusu olduğu, 2016 yılından sonra küçük çaplı toparlanmanın yaşanarak 2019 yılı itibariyle abone sayısının 11,5 milyon seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir. (Şekil 6)

Şekil 6: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Abone Sayıları (milyon adet)¹⁷



Kaynak: BTK

Dolayısıyla, mobil hizmetlerdeki gelişmelerin abone sayısından ziyade, daha çok perakende seviyedeki sabit ses trafiği üzerinde etkili olduğu söylenebilmektedir. Başka bir ifadeyle, sabit ses trafiğinin bir oranda mobil trafiğe kaydığı, sabit abone sayısında ise bu anlamda benzer bir gelişmenin yaşanmadığı değerlendirilmektedir.

¹⁶ Sabit trafik hacmi, Türk Telekom ile STH işletmecileri tarafından yaratılan trafikten oluşmaktadır.

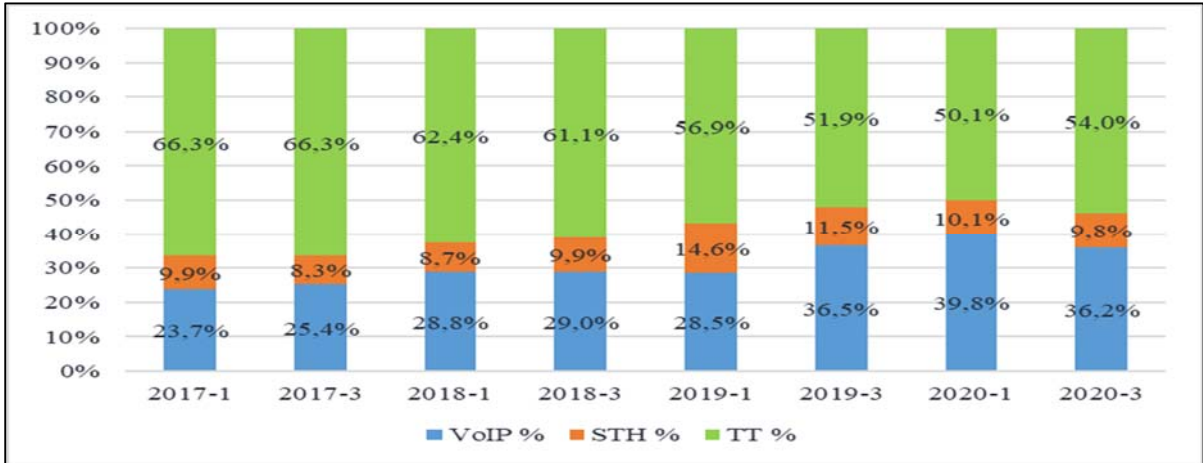
¹⁷ Sabit abone sayısı, Türk Telekom ile STH işletmecilerinin abone sayılarının toplamından oluşmaktadır.

Sabit Telefon Şebekesine Erişim Piyasasına konu hizmetler, geleneksel olarak bakır kablo üzerinden ses ve (darbant) veri sunumu şeklinde gerçekleştirilmektedir. Darbant internet hizmetine ilişkin olarak, dial-up (Çevirmeli İnternet Bağlantısı) erişim hizmetini kullanabilmek için gerekli olan TT RAS (Remote Access Service) erişim altyapısının hızlı bir şekilde xDSL'e kayması ile birlikte son yıllarda söz konusu altyapıya ilişkin işletmeci taleplerinin kalmaması gerekçesiyle yapılan başvuru neticesinde Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulunun 01.03.2018 tarihli ve 2018/DK-YED/60 sayılı Kurul Kararıyla, Türk Telekom tarafından toptan seviyede sunulan dial-up erişim hizmeti sunumu ve tarifesinden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerine ilişkin ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydı ile toptan seviyede sunulan bu hizmetin sonlandırılmasına izin verilmiştir. Bu kapsamda, hâlihazırda pazarda faaliyet gösteren ilgili işletmeciler nezdinde dial-up hizmetlere ilişkin toptan veya perakende bir hizmetin sunulmadığı bilinmektedir.

Bu gelişmelere paralel olarak, ses hizmetlerine erişimde de giderek artan oranda IP'ye dayalı yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemlerin artmasıyla birlikte hem yönetilen hem de yönetilmeyen VoIP hizmetlerinin giderek daha fazla tercih edildiği gözlenmektedir. Genel olarak VoIP hizmetleri darbant olarak nitelendirilebilecek geleneksel kamu anahtarlamalı telefon şebekesi (PSTN) yerine genişbant internet bağlantısını kullanmaktadır. IP'ye dayalı bir sistemi kullandığından, VoIP hizmetleri veri iletimi esasına dayanmaktadır. Bu nedenle kullanıcıların internet bağlantısına ihtiyacı bulunmaktadır. Dünyadaki gelişmelere benzer şekilde, VoIP teknolojisine bağlı çözümler daha da önemli hale gelmiştir. Kurumumuz tarafından yayımlanan 08.05.2017 tarihli ve 2017/DK-SRD/152 sayılı Kurul Kararı ile VoIP erişim, Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarı'nda ilgili ürün pazarı içerisinde değerlendirilmiştir.

Bu kapsamda, STH işletmecileri tarafından sağlanan IP temelli ses hizmetlerinin sabit ses/telefon hizmetleri pazarında yarattığı rekabetçi baskının arttığı görülmektedir. Kullanıcıların internet tabanlı hizmetlere yönelmeleriyle, Şekil 7'den görüleceği üzere VoIP hizmetlerinin sabit şebekeden başlatılan çağrılar içerisindeki payı 2017 yılı birinci çeyreği itibarıyla %23,7 düzeyindeyken 2020 yılının üçüncü çeyreğinde %36,2 seviyelerine ulaşmıştır. Aynı dönemde Türk Telekom'un toplam sabit ses trafiği içerisindeki payı ise %66,3 seviyesinden %54,0 seviyesine gerilemiştir.

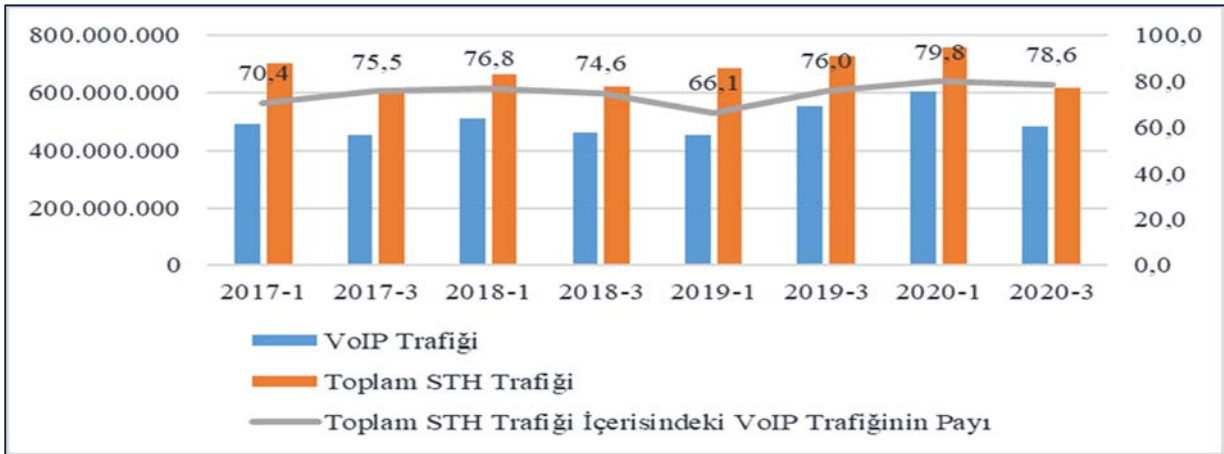
Şekil 7: PSTN ve VoIP Trafik Gelişimi



Kaynak: BTK

Ayrıca, Şekil 8’den görüleceği üzere, toplam STH trafiği içerisindeki VoIP hizmetler ile başlatılan çağrıların önemli bir yeri bulunmaktadır. Buna göre, 2017 yılı birinci çeyreği itibariyle toplam STH’ trafiği içerisindeki VoIP hizmetler ile başlatılan çağrılarının payı %70,4 iken 2020 üçüncü çeyreği itibariyle bu oran %78,6 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 8: STH İşletmecilerinin Toplam Trafiği İçerisinde VoIP Trafiği (adet ve %)



Kaynak: BTK

Tablo 4 ve Tablo 5’e bakıldığında STH işletmecilerinin VoIP abone sayılarına da yer verilerek, sabit ses pazarındaki toplam abone sayısı ve pazar payları incelenmektedir. Söz konusu tablolardan da görüleceği üzere, 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle STH işletmecilerinin VoIP abonelikleri 1.513.681’e ulaşmış olup, bu rakam toplam sabit abone sayısının yaklaşık olarak %12’sine tekabül etmektedir. Başka bir ifadeyle, Türkiye genelinde sabit abonelerin

%12'sine VoIP üzerinden sabit ses arama hizmeti sunulmaktadır. VoIP aboneler de dâhil edildiğinde, STH'ların sabit ses pazarındaki payı, VoIP hariç abone sayısına kıyasla, yaklaşık olarak %53'ten yaklaşık %59'a yükselmektedir. Türk Telekom'un payı ise toplamda yaklaşık %41 seviyesindedir.

Tablo 4: STH İşletmecileri ile Türk Telekom'un Toplam Abone Sayıları (VoIP Dahil) ¹⁸

Dönem	STH'ların VoIP Abone Sayısı	Toplam Abone Sayısı	
		STH	Türk Telekom
2017-2	1.079.326	3.480.011	7.416.529
2017-4	1.348.237	4.212.756	7.028.171
2018-2	1.365.185	4.790.023	6.636.434
2018-4	1.281.814	5.294.658	6.274.947
2019-2	1.188.460	5.595.973	5.816.631
2019-4	1.147.931	5.993.605	5.484.185
2020-1	1.301.884	6.367.985	5.296.103
2020-2	1.460.803	6.865.737	5.172.252
2020-3	1.513.681	7.209.040	5.040.330

Kaynak: BTK

Tablo 5: Türk Telekom ve STH İşletmecilerinin Pazar Payları (VoIP dâhil)

Dönem	Toplam (%)			VoIP % (STH abone içinde)
	Türk Telekom	STH	VoIP% (topl. abone içinde)	
2017-2	68,06%	31,94%	9,91%	31,01%
2017-4	62,52%	37,48%	11,99%	32%
2018-2	58,08%	41,92%	11,95%	28,50%
2018-4	54,24%	45,76%	11,08%	24,21%
2019-2	50,97%	49,03%	10,41%	21,23%

¹⁸ İşbu dokümanda STH işletmecileri arasında Türk Telekom'un iştiraki olan TTNNet yer almaktadır. TTNNet'in veri kırılımları ilgili toptan pazar olan Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarında ayrıntılı olarak yer almaktadır. Ayrıyeten, kablo şebekesi üzerinden sunulan arama hizmetinin yönetilebilen VoIP kapsamında değerlendirilmesi ve bunun da bir nevi sabit telefon hizmeti olması nedeniyle VoIP aboneliklere ilişkin olarak yer verilen trafik dahil tüm STH verileri içerisinde Türksat verileri de yer almaktadır.

2019-4	47,78%	52,22%	10,00%	19,15%
2020-1	45,41%	54,59%	11,16%	20,44%
2020-2	42,97%	57,03%	12,13%	21,27%
2020-3	41,15%	58,85%	12,36%	21%

Kaynak: BTK

Şekil 8, Tablo 4 ve Tablo 5 birlikte değerlendirildiğinde; 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle, STH abonelerinin yaklaşık %21'ini, toplam sabit abonelerin ise %12'sini teşkil eden VoIP abonelerinin yarattığı trafiğin kendi toplam STH trafiği içerisindeki payının %78,6 olduğu; başka bir ifadeyle STH işletmecilerinin, sahip olduğu VoIP aboneliklerinin %21 ile sınırlı olmakla birlikte, trafiğinin yaklaşık olarak %80'e varan bir oranda VoIP temelli olduğu söylenebilecektir.

Yıllar içerisinde Türk Telekom'un sabit hat abonelikleri giderek azalırken buna karşın, STH işletmecilerinin sabit hat abonelikleri artış göstermiştir. 2016 yılı ikinci çeyreğinde pazardaki sabit hat abonelerinin %75'ine sahip olan Türk Telekom, 2017 yılı dördüncü çeyreğinde %63'üne, 2019 dördüncü çeyreğinde ise %48'ine sahiptir. 2020 yılı üçüncü çeyreği itibariyle VoIP hizmetler dâhil sabit abonelerinin yaklaşık %41'inin Türk Telekom'dan, %59'unun ise STH işletmecilerinden hizmet aldığı görülmektedir.

Ayrıca, genişbant hizmetlere ilişkin olarak 31.12.2019 tarihli ve 2019/DK-SRD/338 sayılı Kurul Kararı ile "2019.EU2014M3.3 Referans Numaralı Toptan Sabit Yerel ve Merkezi Erişim Pazarları Analizi Nihai Dokümanı'nın onaylanmasına" karar verilmiştir. Anılan pazar analizi neticesinde, Türk Telekom toptan sabit yerel ve merkezi erişim pazarlarında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenerek muhtelif yükümlülüklerle tabi kılınmıştır. Söz konusu yükümlülükler çerçevesinde, genişbant hizmet pazarında kısa ve orta vadede olumlu gelişmelerin yaşanacağı, böylece alternatif işletmecilerin sabit ses hizmetlerinde daha büyük oranda pay alacakları beklenmektedir.

İşbu pazara yönelik olarak ikinci kriter kapsamında pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağına beklenip beklenmediğine ilişkin değerlendirmede bu rekabetçi yapının oluşmasına dayanak teşkil edebilecek düzenlemelerin varlığı önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda yer verilen açıklama ve veriler

çerçevesinde özetle, perakende düzeydeki sabit telefon şebekesine erişim piyasasıyla ilişkili görülebilecek olan sabit şebekede çağrı başlatma ve toptan sabit yerel ve merkezi erişim pazarlarında toptan düzeyde getirilmiş bulunan yükümlülükler ile sair etkenler çerçevesinde işbu pazarın belirli bir dönemde rekabetçi dengeye yönelebileceği değerlendirilmektedir. Bu nedenle söz konusu pazarda, öncül düzenleme yapılabilmesi için gerekli olan üç kriterden biri olarak ikinci kriterin karşılanamadığı görülmektedir. Bu pazarda düzenleme yapılabilmesi için üç kriterin de bir arada bulunması gerektiğinden, son kriterin değerlendirilmesine mutlak olarak gerek olmamakla birlikte, aşağıda ele alınmaktadır.

3.3 Üçüncü Kriter

Üçlü kriter testinin son kriteri olarak “rekabet kurallarının tek başına uygulanmasının pazar yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz olması” ölçütü değerlendirilmektedir. Bu kriter bağlamında, piyasa başarısızlıklarının giderilmesinde rekabet hukukunun yeterli olup olmadığı incelenmektedir. Bu kapsamda rekabet karşıtı davranışların odaklandığı noktalar, bu noktaların belirlenmesinin zorluk derecesi, bu davranışların telafisi imkânsız zararlara neden olup olmadığı ve uzun dönemde etkin rekabetin sağlanması için düzenleyici müdahalelerin gerekip gerekmediği analiz edilmektedir.

Avrupa Komisyonu’nun 2014/710/EU sayılı Tavsiye Kararında, yaygın ve belli bir süre içerisinde tekrarlanabilen pazar başarısızlıkları ve rekabet karşıtı davranışlara karşı “rekabet hukukuna göre yapılan ardıl (*ex-post*) müdahale maliyetlerinin yüksek; söz konusu davranışların fazla sıklıkta tekrarlanabiliyor olmasının öncül müdahaleyi ise kaçınılmaz kılacağı” ifade edilmekte¹⁹ ve böyle durumlarda öncül düzenlemelerin, rekabet hukukuna uygun bir tamamlayıcı niteliği haiz olduğu düşünülmektedir. Öte yandan, rekabete aykırı davranışların yaygınlığının ve tekrarlanabilme sıklığının düşük düzeyde olduğu durumlarda, rekabet hukuku kurallarının tek başına uygulanmasının pazar başarısızlıklarıyla mücadelede yeterli görülebileceği savunulmaktadır²⁰.

ERG (BEREC)’nin üçlü kriter testine ilişkin bir raporunda, düzenlemeye tabi olması düşünülen pazarlarda sadece rekabet hukuku kurallarının uygulanması ile dikey bütünleşik yapıda faaliyet gösteren yerleşik işletmecilerin yapacağı aşırı fiyatlandırma, fiyat ayrımcılığı, yıkıcı fiyatlama,

¹⁹ 2014/710/EU sayılı Tavsiye Kararı.

²⁰ ERG (08) 21, s. 14-15.

çapraz sübvansiyon gibi rekabete aykırı fiyatlama politikalarının engellenebileceği belirtilmekle birlikte EPG'ye sahip işletmeci veya işletmecilerin sunacakları hizmet ile ilgili olarak yapılabilecek ayrımcılığa ilişkin bazı endişelerden de bahsedilmektedir.

Bu kriterin değerlendirilmesi aşamasında başlıca bazı öğelerin incelenmesi yarar sağlayabilir. Bu unsurlardan biri rekabetçi olmayan davranışların genelleme derecesidir. Bu derece belirlenirken; bir piyasa başarısızlığının sık ve/veya zamanında müdahaleye ihtiyacının olup olmadığı veya bir elektronik haberleşme hizmetinin sağlanmasını (örneğin erişim koşulları, fiyatlandırma gibi açısından) içeren mekanizmaların kurulmasının gerekli olup olmadığı hususlarına dikkat edilir ve böyle durumların varlığı halinde öncül düzenlemeler daha verimli kabul edilebilir. İlaveten, rekabete aykırı davranışların ele alınmasındaki zorluk derecesi de bir başka parametredir. Buna göre rekabet hukuku, rekabete aykırı davranışların ele alınmasında zorluklarla karşı karşıya kalmıyorsa ve bu tür uygulamaların ispatında zorluk yaşanmıyorsa rekabet hukuku düzenlemelerinin yeterli olabileceği söylenebilecektir. Rekabete aykırı davranış nedeniyle ilgili veya ilişkili pazarlarda onarılamaz bir hasar mevcut olacak mıdır sorusuna verilecek yanıt da bir diğer unsurdur. Son olarak, uzun vadede etkin rekabetin gelişmesini sağlamak için düzenleyici müdahalenin zaruret arz etmemesi unsurunun da gözetilmesi faydalıdır.

Yapılan bu açıklamalar ışığında, işbu pazara yönelik oluşabilecek pazar aksaklıklarının hangi rekabet hukuku kuralları ile ele alınabileceğinin tartışılması gerekmektedir. Öncelikle ifade etmek gerekirse, aşırı fiyatlandırma, fiyat ayrımcılığı, yıkıcı fiyatlama, çapraz sübvansiyon gibi rekabete aykırı tutum ve uygulamaların, ardıl mahiyetteki rekabet hukuku düzenlemeleri ve incelemeleri ile doğrudan adreslenebilir ve giderilebilir mahiyette olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer yandan elektronik haberleşme mevzuatı kapsamında toptan pazarlarda uygulanan öncül yükümlülüklerin, rekabet hukukuna yönelik tamamlayıcılığının dikkate alınmasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir. Bu noktada, tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğünün özel bir türü olan fiyat sıkıştırmasına yönelik yükümlülüğe ayrıca değinilmelidir. Bu yükümlülük kısaca, rakip işletmecilere yaşanılabilir (rekabet etmeye elverişli) bir alan kalmasını teminen EPG'ye sahip işletmecinin toptan ve perakende ücretleri arasında marj bırakılmasını ve alternatif tarifelerin ortaya çıkmasını sağlamaya yönelik bir yükümlülüktür. Daha açık bir ifadeyle fiyat sıkıştırması, üst (ilgili toptan, upstream) pazarda EPG'ye sahip olan ve rakiplerine

toptan seviyede ürün/hizmet sağlayan dikey bütünleşik bir işletmecinin söz konusu toptan ürün/hizmetlerin veya perakende pazarda sunduğu ilgili ürün/hizmetlerin fiyatlarını rakiplerinin kâr edemeyeceği şekilde belirlemesi durumunu ifade etmektedir. Toptan ve ilişkili perakende fiyatlar arasındaki farkın alt (ilgili perakende, downstream) pazarda faaliyet yürüten etkin bir işletmeciye pozitif kâr marjı bırakmaması, söz konusu işletmecilerin dikey bütünleşik (EPG sahibi) işletmecinin perakende tarifelerini ekonomik olarak tekrar edememesi durumuna karşılık gelmektedir. Bu yükümlülüğü sağlamaya dönük getirilen fiyat sıkıştırması testi ise EPG'ye sahip işletmecinin sunduğu belirli bir perakende ürün/hizmet ya da ürün/hizmet gruplarının fiyatının, o hizmetin (alternatif işletmecilerce kârlı bir biçimde) sunulması için gerekli olan bütün maliyetlerin toplamından büyük olduğunun belirlenmesi için yapılmaktadır.

EHK'nin "Tarifelerin Düzenlemesi" başlıklı 13 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendine göre işletmecinin ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip olduğunun belirlenmesi halinde; Kurum, fiyat sıkıştırması, yıkıcı fiyatlandırma gibi rekabeti engelleyici tarifelerin önlenmesi için gerekli düzenlemeleri yapar ve uygulamaları denetler. Bu itibarla fiyat sıkıştırması yükümlülüğü, ilk olarak, 01/07/2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 26/03/2014 tarihli ve 172 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan ilişkili toptan pazar olan Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazar Analizi dokümanına eklenmiştir. Kapsam ve uygulama esasları 09.02.2021 tarihli ve 2021/DK-SRD/36 sayılı Kurul Kararı ile güncellenen 'Fiyat Sıkıştırmasının Tespitine, Önlenmesine ve Giderilmesine İlişkin Usul ve Esaslar' çerçevesinde yapılan değerlendirmelerde, fiyat sıkıştırması yükümlülüğüne tabi tutulan EPG'ye sahip işletmeci ve/veya bu işletmecinin dikey ilişkili bir pazarda aynı kontrol yapısı içinde faaliyet gösteren ortağı, iştiraki veya ortaklığının toptan ve perakende tarifelerinin fiyat sıkıştırması içermesinin önlenmesi amaçlanmaktadır. Bu noktada, toptan seviyede getirilen fiyat sıkıştırması yükümlülüğünün uygulanması esnasında, perakende pazardaki tarifelerin de ele alınarak dolaylı yönden gözetimi mümkün hale gelmiş olacaktır.

Rekabet hukukuna yönelik diğer tamamlayıcı öncül düzenlemeler olarak, yine ilişkili toptan pazarda getirilen özellikle toptan hat kiralama ve taşıyıcı seçimi, taşıyıcı ön seçimi dahil erişim ve arabağlantı, ayırım gözetmeme ve şeffaflık yükümlülükleri sayılabilecektir.

Netice itibariyle, toptan düzeydeki ilgili diğer pazarlarda sayılan yükümlülüklerin perakende düzeydeki sabit erişim hizmetlerinin alternatif işletmeciler tarafından da sunulabilmesine imkân tanıdığı ve fiyat sıkıştırması yükümlülüğü başta olmak üzere toptan seviyede getirilen diğer

yükümlülüklerin, gerekli görüldüğü durumlarda rekabet hukukunun bu pazara yönelik (ardıl) düzenleme ve uygulamaları ile birlikte kullanılabileceği düşünülmektedir. Başka bir ifadeyle, ilişkili toptan pazarda getirilen yukarıda sayılan öncül düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, işbu perakende pazarda söz konusu olabilecek rekabete aykırı davranışların önlenmesinde esas olarak ardıl rekabet hukuku kurallarının uygulanmasının yeterli olacağı değerlendirilmektedir. Buna göre, esasen işbu perakende pazarda doğabilecek pazar aksaklıklarına ilişkin rekabet hukuku kapsamında gerekli müdahalelerde bulunulabileceği ve bu konudaki yasal mevzuatın yeterli ve etkin olduğu öngörülmektedir. Açıklanan nedenlerle bu kriterin de sağlanmadığı değerlendirilmektedir.

4 SONUÇ

Elektronik haberleşme sektöründe öncül düzenleyici yaklaşımın esası; analizi yapılan piyasalarda görülen rekabet sorunlarına yönelik uygun, orantılı ve temel düzenleyici ilkeler (etkin yatırımları ve yenilikçiliği ve altyapı temelli rekabetin artırılması, tüketici menfaatlerinin geliştirilmesi, iç piyasanın kalkınması vb.) ışığında uygulanabilir düzenlemelerin yapılmasıdır. Günümüzde, gelişen teknolojiler, mobil hizmetlerin sabit hizmetler üzerindeki etkileri, genişbant altyapıları üzerinden sunulan VoIP yöntemiyle ses hizmetlerine yönelik talep artışı ve sair hususların, analize konu bu perakende pazarda “faks ve darbant internet hizmetleri”ne olan talebi seyrek hale getirdiği ve bu pazarda anılan hizmetlerin etkin yatırım ve yenilikçiliğe çok açık olmadığı öngörülmektedir.

Diğer yandan, toptan düzeyde getirilmiş bulunan yükümlülüklerin perakende düzeyde rekabetin tesisine yönelik etkileri, düzenleme gereksinimi olup olmadığına ışık tutacak çok önemli bir etken olup; bu husus, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 7 nci maddesinin ikinci fıkrası ile teyit edilmiştir. Buna göre, ilgili perakende pazarda yapısal olarak var olan sorunların üst pazar olan toptan pazarda tanımlandığı ve anılan yükümlülüklerin toptan pazarlara taşınmış olduğu görülmekte ve bu yükümlülüklerin eş zamanlı olarak perakende pazarda da düzenlenmesinin ilgili sektöre pozitif yönde ciddi bir katkısı bulunmadığı düşünülmektedir. Bununla birlikte, yaşanan teknolojik dönüşüm ve kullanıcı eğilimleri çerçevesinde sayısal dönüşüm ile yeni teknoloji ve yatırımların desteklenmesi adına, bu pazarın düzenlenmeye devam edilmesinin, düzenleyici çabanın daha etkin ve verimli düzenlemelere yoğunlaşmasının önüne geçtiği değerlendirilmektedir. Oysa, rekabetin etkili ve sürdürülebilir olacağı en kritik altyapı seviyelerine odaklanılması, daha doğru bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Düzenleyici otoriteler tarafından kabul edilen “daha az, daha etkili düzenleme yaklaşımı” burada dikkat çekilen sorunun giderilmesine yönelik olarak dile getirilmektedir.

Söz konusu pazarda getirilen yükümlülüklerin Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarı kapsamında getirilen toptan hat kiralama, TS, TÖS, maliyet esaslı tarife belirleme ve fiyat sıkıştırması yükümlülükleriyle hâlihazırda sağlandığı, dolayısıyla perakende pazarın öncül düzenlemeye tabi olmaksızın da pazarda faaliyette bulunan diğer işletmeciler tarafından bu pazarda incelenen ürün ve hizmetlerin sunulmaya devam edeceği aşikârdır. Diğer bir ifadeyle, perakende tarife kontrolleri kaldırılrsa dahi tüketicilerin tasarruflarında bir azalma ve darbant sabit erişim hizmetlerinin tarifelerinde olağandışı bir yükselme beklenmemektedir. Ayrıca,

Türk Telekom'un çağrı başlatma, çağrı sonlandırma ve yerel ağa erişime ilişkin toptan sabit piyasalardaki EPG yükümlülükleri de ilgili toptan pazar düzenlemeleri ile garanti altındadır.

Yetkilendirme mevzuatı başta olmak üzere pazara giriş serbestisinin, toptan satış hizmetlerine erişim kolaylığının ve elektronik haberleşme hizmetlerine ilişkin tüketim bilincinin niteliğindeki gelişimin, son yıllarda perakende pazarlarda rekabetin doğasını önemli ölçüde değiştirdiğinin açık olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç itibariyle; sabit telefon şebekesine erişim piyasasına ilişkin olarak yapılan bu analiz ve uygulanan üçlü kriter testi neticesinde, ilgili piyasanın öncül düzenlemeye konu olabilmesi için gerekli *“ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağı beklenmemesi”* ve *“rekabet kurallarının tek başına uygulanmasının pazar yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz olması”* kriterlerinin sağlanamadığı görülmektedir. Bu kapsamda, 16.12.2009 tarihli ve 2009/DK-10/659 sayılı Kurul Kararı ile düzenlenen Sabit Telefon Şebekesine Erişim Piyasasının öncül düzenlemelere konu olmaktan çıkarılması ve bu bağlamda mezkur Kurul Kararı ile ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenen Türk Telekom'a getirilen;

- Erişim sağlama,
- Toptan hat kiralama,
- Taşıyıcı seçimi (TS) ve taşıyıcı önseçimi (TÖS),
- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama ve
- Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme)

yükümlülüklerinin kaldırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 13 üncü maddesinin ikinci fıkrasına istinaden işbu pazar analizi kapsamında öngörülen değişikliklere ilişkin olarak bir geçiş sürecine gerek bulunmadığı değerlendirilmektedir.