PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI

MOBİL ÇAĞRI SONLANDIRMA PAZARI

Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Nisan 2017, ANKARA

Ref: 2017.T.EU2014M2.2

İÇİNDEKİLER

1 GİRİŞ 1

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMETLER 6

2.1 Mobil Çağrı Sonlandırma Hizmeti 6

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI 12

3.1 Pazarda Hizmet Sunan İşletmeciler 13

3.2 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı 14

3.2.1 2G, 3G ve 4.5G Şebekeler 15

3.2.2 Ses ve Görüntülü Arama Hizmetleri 16

3.2.3 SMS ve MMS Hizmetleri 19

3.3 Toptan Pazarın Tanımlanması 21

3.3.1 Talep Yönlü İkame 22

3.3.2 Arz Yönlü İkame 29

3.4 İlgili Coğrafi Pazar 31

4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ 33

4.1 Birinci Kriter 33

4.2 İkinci Kriter 34

4.3 Üçüncü Kriter 41

5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ 48

5.1 Pazar Payı 49

5.2 Potansiyel Rekabetin Olmaması 52

5.3 Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü 55

5.4 Dengeleyici Alıcı Gücünün Düşüklüğü veya Olmaması 56

6 ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ 58

7 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİLERE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER 60

7.1 Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü 63

7.2 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü 64

7.3 Şeffaflık Yükümlülüğü 66

7.4 Referans Arabağlantı Teklifleri Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü 67

7.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü 69

7.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü 71

7.7 Ortak Yerleşim Yükümlülüğü 72

8 SONUÇ 78

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Şebekeler Arasındaki Arabağlantı 7
Şekil 2: Genel Hatlarıyla Mobil Çağrı Sonlandırma Hizmeti 7
Şekil 3: Mobil Hat Aboneleri Sayısı ve Kullanım Yaygınlığı 15
Şekil 4: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Dönemler İtibariyle Toplam Trafikleri (Milyar Dakika) 17
Şekil 5: Yönlere Göre Mobil Trafik Dağılımı (%) 17
Şekil 6: Mobil İşletmecilerin Hizmet Bazında Gelir Dağılımı (%) 18
Şekil 7: Dönemler itibariyle SMS ve MMS miktarları (milyon adet) 19
Şekil 8: Abone Başına SMS Sayıları (Aylık, adet) 35
Şekil 9: Dönemler itibariyle 2G/3G-4.5G ve mobil genişbant abone sayıları 36
Şekil 10: Dönemler itibariyle mobil internet kullanım miktarları (Gbyte) 36
Şekil 11: 16-74 yaş aralığında olup son 3 ayda internet tabanlı ses ya da video görüşmesi yapan bireyler (%) (2015 ilk çeyreği) 38
Şekil 12: Akıllı telefonlar, tabletler ya da diğer benzeri araçlarla mobil aboneliklerini kullanarak internet üzerinden arama yapan 15 yaş üstü bireyler (%) (Ocak, 2014) 38
Şekil 13: Mobil İşletmecilerin Abone Sayısına Göre Pazar Paylarının Gelişimi 50
Şekil 14: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Ses ve Görüntülü Arama Sonlandırma Gelirleri Kapsamında Pazar Paylarının Gelişimi (%) 51
Şekil 15: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Ses ve Görüntülü Arama Sonlandırma Trafikleri Kapsamında Pazar Paylarının Gelişimi (%) 51
Şekil 16: Yıllar İtibariyle Uygulanan Mobil Sonlandırma Ücretleri (Ses) 71

1 GİRİŞ

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

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

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

  tabi olmaları;

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

  tabi olmaları

hüküm altına alınmıştır.

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

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

Dördüncü tur pazar analizi kapsamında Kurumumuz tarafından hazırlanan 2016.T.EU2014M2.1 Referans Numaralı Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi Dokümanı (Kamuoyu Görüşünün Alınmasına İlişkin Doküman) 21/12/2016 tarih ve 2016/İK-SRD/501 sayılı Kurul Kararı ile kamuoyu görüşünün alınmasını teminen Kurum internet sayfasında 1

(bir) ay süre ile yayımlanmış olup, bu zaman zarfında söz konusu dokümana ilişkin olarak Rekabet Kurumu, Türk Telekomünikasyon AŞ (Türk Telekom), Turkcell, Vodafone, Avea, Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği (TELKODER), Millenicom Telekomünikasyon Hizmetleri AŞ (Millenicom) ve Balcıoğlu Selçuk Akman Keki Avukatlık Ortaklığı (BASEAK) tarafından görüşler gelmiştir. Söz konusu görüşler ile anılan görüşlere ilişkin Kurumumuz değerlendirmelerinin yer aldığı işbu 2017.T.EU2014M2.2 Referans Numaralı Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizi (Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman) hazırlanmıştır.

Bu Doküman kapsamında mobil çağrı sonlandırma hizmetlerine yönelik olarak pazar tanımı yapılmakta, ilgili pazarda düzenleme gereksinimi incelenmekte ve bu pazarın rekabet düzeyi hakkındaki Kurumumuz görüşleri ortaya konarak EPG'ye sahip işletmecilerin tespit edilmesi halinde söz konusu işletmecilere ilişkin getirilmesi gereken yükümlülüklere yer verilmektedir. İşbu dokümanın ilerleyen bölümlerinde sırasıyla aşağıdaki konulara değinilmektedir:

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

Pazar Analizinin Geneline İlişkin Gelen Görüşler:

TELKODER'den gelen görüşte, IP trafiğinin giderek ve hızlanarak artış gösterdiği, yeni nesil

altyapıların da IP tabanlı altyapılar olması nedeni ile IP arabağlantı yönteminin giderek önem kazandığı; dolayısıyla, IP arabağlantının zorunlu bir ihtiyaç haline gelmiş olduğunun değerlendirildiğinden bahisle, mevcut durumda ülkemizdeki GSM şebeke işletmecilerinin tamamının altyapılarının çok büyük bir bölümünü IP şebekelere dönüştürdüğü de göz önünde bulundurulduğunda ilgili pazar analizi dokümanının tanım, kapsam ve yükümlülüklerine IP arabağlantının da eklenmesi gerektiğinin değerlendirildiği ifade edilmektedir.

Turkcell'den gelen görüşte, mobil pazarda müşterilere sunulan hizmetlerin yakınlaşması sonrası rekabetin artışıyla mobil şebeke işletmecilerinin pazar payları, gelir miktarları ve abone sayılarının gelir, abone ve trafik pazarı açısından gittikçe yaklaştığı; ayrıca internet uygulamalarının (OTT-Over The Top) yaygınlaşması ile birlikte yatırımın sürdürülebilirliği, ülkemiz koşulları ve global kriterler de değerlendirildiğinde, pazar düzenleme ve değerlendirme kriterlerinin tekrar gözden geçirilmesinin gerektiğinin değerlendirildiği; SMS/MMS sonlandırma hizmetinin pazar düzenleme kriterlerini karşılamadığı ve ilgili pazar analizi kapsamından çıkartılarak deregüle edilmesi konusunda hem fikir olunduğu, ses pazarında ise OTT ve internet uygulamalarının pazara etkisinin daha yakından izlenmesinin gerektiği belirtilmektedir.

İşletmecilerin 'Genel Değerlendirmelerine' ilişkin Kurumumuz görüşleri:

Bilindiği üzere pazar analizlerinde benimsenen ilkelerden bir tanesi "teknolojik tarafsızlık" ilkesidir. Bu ilkeye göre işbu pazar analizinin konusunu teşkil eden mobil çağrı sonlandırma hizmeti kapsamında yapılacak arabağlantının geleneksel ya da IP olmasından bağımsız olarak ele alınması esastır. Bu çerçevede, TELKODER'in görüşünde yer verdiği üzere IP arabağlantı yönteminin giderek önem kazanmakta olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, pazar analizinin mevcut halinde *"7.1 Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü"* başlığı altında yer verilen *"Arabağlantı sağlama yükümlülüğü kapsamında ülkemizdeki mobil şebeke işletmecileri açısından özellikle 4.5G yetkilendirmelerinin akabinde IP arabağlantı hususu gündeme gelebilecektir. 4.5G şebekelerinin all-IP şebekeler oldukları dikkate alındığında IP arabağlantının önümüzdeki dönemde mobil şebeke işletmecileri tarafından izlenecek bir trend olabileceği; bu itibarla, mobil şebeke işletmecilerinin, talep edildiğinde, makul şartlarda IP arabağlantı sağlayabilmelerinin gerekebileceği değerlendirilmektedir."* ifadelerinin TELKODER'in talebini karşıladığı düşünülmektedir.

Turkcell tarafından belirtilen görüşe uyumlu şekilde, işbu pazar analizi dokümanında mobil şebeke işletmecilerinin toptan/perakende seviyedeki abone, gelir ve trafik açısından pazar paylarına yer verilmiş olup, söz konusu pazar paylarının gittikçe yaklaştığı görülmektedir. Toptan seviyedeki bu

pazarın düzenlenmesinde, ülkemiz koşullarında gerçekleşen verilerin ve gelişmelerin yanı sıra diğer ülke örnekleri de göz önünde bulundurularak en uygun düzenleme seçeneğinin değerlendirildiği düşünülmektedir. Kurumumuz OTT hizmetlerinin pazar üzerindeki genel etkilerinin bilincinde olup, SMS/MMS sonlandırma hizmetini pazar analizinin kapsamında çıkarmakla birlikte söz konusu hizmetlerin ses pazarındaki etkilerini de diğer ülke örnekleri ile uyumlu şekilde takip etmektedir.

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMETLER

2.1 Mobil Çağrı Sonlandırma Hizmeti

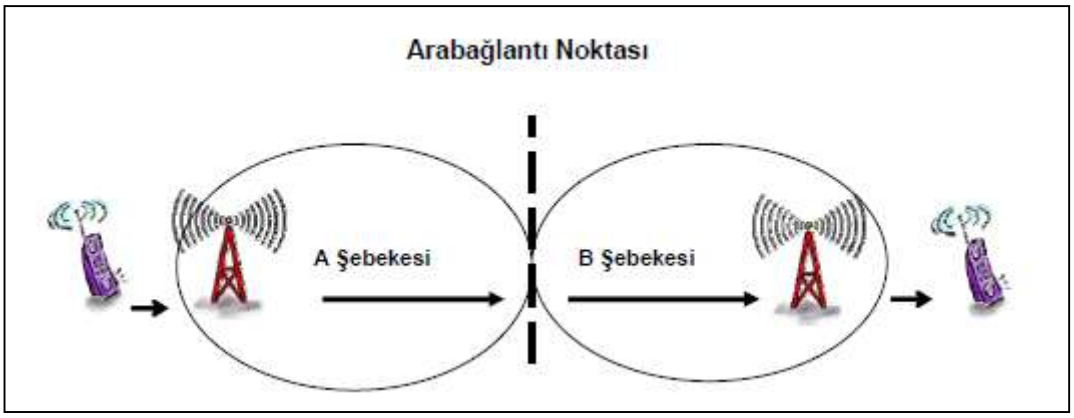
Genel anlamda herhangi bir elektronik haberleşme şebekesine bağlı olan bir kullanıcının diğer elektronik haberleşme şebekelerine bağlı kullanıcılar ile iletişim kurabilmesi için söz konusu iki şebekenin birbirleriyle arabağlantısının bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla, mobil haberleşme pazarında işletmecilerin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

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

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

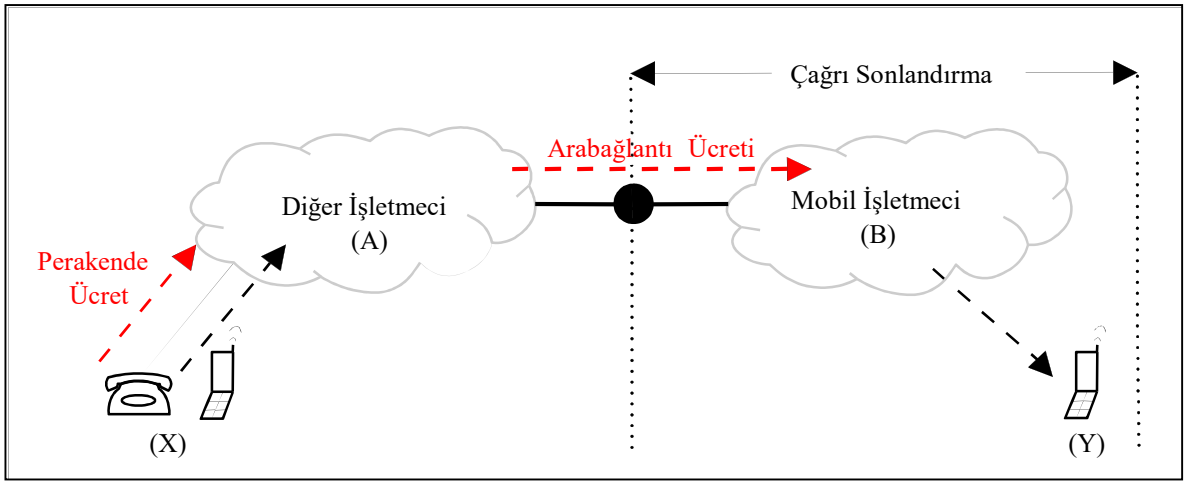
Söz konusu çağrılara ilişkin olarak Şekil 1'de basit anlamda farklı mobil şebekeler arasındaki arabağlantı gösterilmektedir. Bu kapsamda, (A) şebekesinde başlayan bir çağrı, (A) ve (B) şebekesi arasında kurulmuş olan trafik değişim (arabağlantı) noktasından geçerek (B) şebekesine ulaşmakta, yani sonlanmaktadır.

Şekil 1: Şebekeler Arasındaki Arabağlantı[1]



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

Şekil 2: Genel Hatlarıyla Mobil Çağrı Sonlandırma Hizmeti



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

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

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

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

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

[2] Calling party pays (CPP).

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

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

Soru 1

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

Soru 1'e ilişkin görüşler:

Rekabet Kurumu, Vodafone, Turkcell ve BASEAK, mobil çağrı sonlandırma hizmetinin tanımına ve hizmetin temel özelliklerine ilişkin Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir. Avea ve Türk Telekom da Kurumumuz değerlendirmelerine katıldıklarını ifade etmekle birlikte, SMS/MMS çağrı sonlandırma hizmetinin deregüle edilmesi durumunda küçük olan işletmecilerin, özellikle de Şirketlerinin, pazardan dışlanma riskinin oluşacağı, işletmecilerin birbirleriyle rekabet edebilmelerinin karşılıklı çağrı sonlandırma hizmeti alabilmelerine bağlı olması nedeniyle SMS/MMS'in pazardan çıkarılmasının piyasa aksaklıklarına yol açacağı, SMS/MMS çağrı sonlandırma ücretlerinin regüle edilmemesi durumunda hizmetin verilememesi veya yüksek ücret belirlenmesi gibi durumların oluşabileceği görüşlerine yer vermişlerdir.

Soru 1'e ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Avea ve Türk Telekom tarafından SMS/MMS sonlandırma hizmetlerinin pazar kapsamından çıkarılmasına ilişkin olarak iletilen görüşlerine dair Kurumumuz değerlendirmelerinin, SMS/MMS hizmetlerinin OTT hizmetlerinden kaynaklanan rekabetçi kısıtların değerlendirildiği soru kapsamında ele alınmasının uygun olacağı düşünülmekle birlikte; kısaca belirtilmesinde yarar görüldüğü üzere, toptan seviyede SMS/MMS sonlandırma trafiğine göre Avea, Turkcell ve Vodafone'un pazar payları 2016 yılının son çeyreği itibariyle sırasıyla %30, %33 ve %36 seviyesinde, birbirine oldukça yakın gerçekleşmiştir. Mobil şebeke işletmecilerinin aynı dönemdeki SMS/MMS sonlandırma gelirlerinin oranı ise sırasıyla %32, %34 ve %34'tür.[3] Dolayısıyla, işletmeciler arasında söz konusu oranlarda fazla bir farklılık bulunmamaktadır. Daha açık bir ifadeyle, toptan seviyede sonlandırılan SMS/MMS'ler açısından mobil şebeke işletmecileri birbirlerine benzer konumda olup; herhangi bir işletmecinin bir diğerine karşı ezici bir gücü bulunmamaktadır. Perakende pazarda en düşük pazar payına sahip olan Avea, SMS/MMS sonlandırmada diğer iki işletmeci ile benzer konumdadır. Bu oranlardan hareketle; SMS/MMS sonlandırma hizmetinin düzenlenmemesi durumunda, toptan seviyede piyasa aksaklığının oluşacağı ve/veya Avea'nın pazardan dışlanma riskinin söz konusu olabileceği değerlendirmelerinin gerçeği yansıtmayabileceği söylenebilecektir. Toptan seviyede yapılan bu değerlendirmelerin yanı sıra, işbu pazar analizi dokümanının ilgili bölümlerinde de yer verildiği üzere, SMS/MMS hizmetlerinin tüketiciler nezdindeki kullanım miktarları ve buna bağlı olarak işletmecilere sağladığı gelir yıllar itibariyle düşmektedir. Kurumumuz internet sayfasında açıklanan 2016 yılının son çeyrek raporundan da görülebileceği üzere;[4] bir önceki çeyrek verilerine göre SMS/MMS kullanımı %8 oranında azalmıştır. Yıllık azalma ise %5 seviyesinde gerçekleşmiştir. İşletmecilerin elde ettiği gelir segmentlerine bakıldığında da SMS'ten kaynaklanan gelir payının tüm işletmeciler için ortalamada 2012 yılından itibaren ses ve data (internet) gelirlerinden sonra üçüncü sırada yer aldığı, yıllar itibariyle azaldığı, en son 2015 yılına göre 2016 yılında 0,8 puanlık düşüşle %7,1 oranında gerçekleştiği görülmektedir. 2016 yılındaki ses ve data gelirlerinin payı sırasıyla %44,3 ve %43,2'dir. Yine Üç Aylık Pazar Verileri Dokümanı'ndan 2016 yılının son çeyreğine ilişkin işletmeci bazında gelir dağılımına bakıldığında SMS ve MMS gelirlerinin oranının Avea, Turkcell ve Vodafone için sırasıyla %4,7, %3,7 ve %10,1 olduğu anlaşılmaktadır. Bu

[3] 2014 yılının ilk çeyreğinde Avea, Turkcell ve Vodafone'un SMS/MMS sonlandırma trafiğine göre payları yaklaşık %32, %34,1 ve %34,5; sonlandırma gelirine göre payları ise %30, %38 ve %32'dir. Dolayısıyla, son üç yılda mobil şebeke işletmecilerinin pazar paylarının önemli bir değişiklik göstermediği söylenebilmektedir.

[4] https://www.btk.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSayfalar%2fPazar_Verileri%2f2016-Q4.pdf

itibarla Avea'nın asıl gelir kalemini %48,7 ile data gelirleri oluştururken, ikinci sırada %41,0 ile ses gelirleri yer almaktadır. Dolayısıyla, oldukça sınırlı bir gelir payı oluşturan SMS/MMS hizmetinin sonlandırma ücretinin deregüle edilmesinin iddia edildiği gibi Avea'nın pazardan dışlanma riskini oluşturacağına fazla ihtimal vermemekle birlikte, Kurumumuzun pazarı yakinen takip ettiği ve re'sen ya da şikâyet üzerine Kurumumuza yapılan başvuruları, elinde bulundurduğu öncül ve ardıl düzenleme araçlarıyla, değerlendirerek müdahale hakkının olduğunu hatırlatmak isteriz. (Ayrıca soru 6'ya ilişkin Kurumumuz değerlendirmelerine bakınız).

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI

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

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

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

Arz ve talep ikamesinin değerlendirilmesi aşamasında, uygulanabilir olduğu durumlarda varsayımsal tekel testi de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemler göz önünde bulundurulmaktadır. Varsayımsal tekel testi kapsamında, varsayımsal tekel niteliğindeki bir işletmecinin "geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı"[5] uygulaması durumunda eğer müşterileri diğer ikame ürünleri tercih ediyorsa o ikame ürünlerin de ürün grubuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Varsayımsal tekelin, fiyatları artıramayacağı fiyat düzeyinde bu analiz sona erdirilir. İlgili pazar, bu şekilde sınırları çizilen en dar ürün grubundan oluşmaktadır.[6]

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

[5] 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.
[6] Horizontal Merger Guidelines, Ağustos 2010, U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission.

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

3.1 Pazarda Hizmet Sunan İşletmeciler

Farklı şebekeler arasındaki çağrıların temel unsurlarından birisi olan mobil çağrı sonlandırma hizmetleri mobil şebeke işletmecileri ile kullanım hakkı[7] veya bildirim[8] kapsamında yetkilendirilen diğer mobil işletmeciler tarafından verilebilmektedir. Ülkemizde hâlihazırda mobil çağrı sonlandırma pazarında üç farklı yetkilendirme kapsamında hizmet sunan ya da sunabilecek olan mobil işletmecilere aşağıda yer verilmektedir:

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

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

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

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

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

3.2 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı

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

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

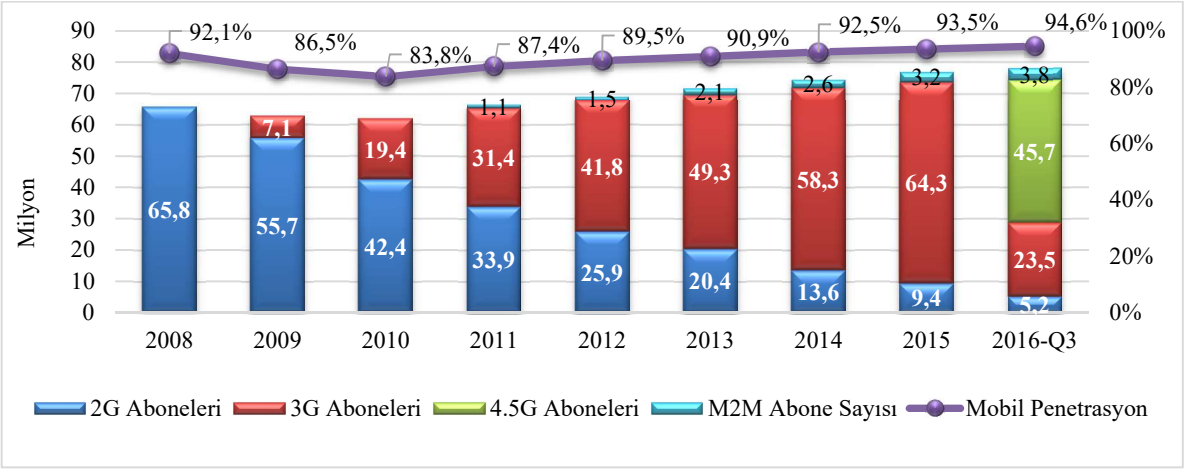
Bir pazarda *arz yönlü ikame* imkânının olması ise, o pazarda hizmet sunan herhangi bir firmanın verdiği hizmeti başka bir firmanın da sağlayabilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar üzerinde rekabetçi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

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

3.2.1 2G, 3G ve 4.5G Şebekeler

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

Şekil 3: Mobil Hat Aboneleri Sayısı ve Kullanım Yaygınlığı



Kaynak: BTK

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

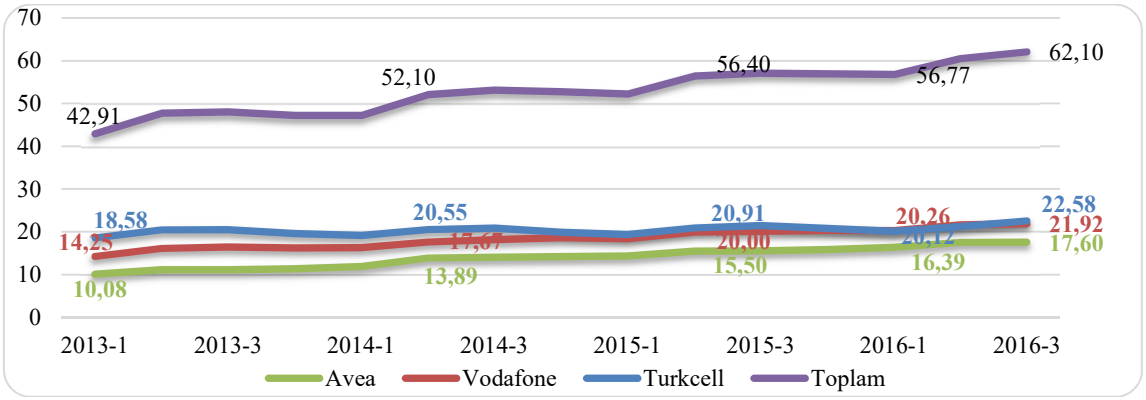
Bu itibarla ilgili pazar kapsamında "teknolojik tarafsızlık" ilkesi gereğince 2G, 3G ya da 4.5G şebekesi ayrımına gidilmeyerek söz konusu şebekeler birlikte ele alınacaktır.

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

3.2.2 Ses ve Görüntülü Arama Hizmetleri

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

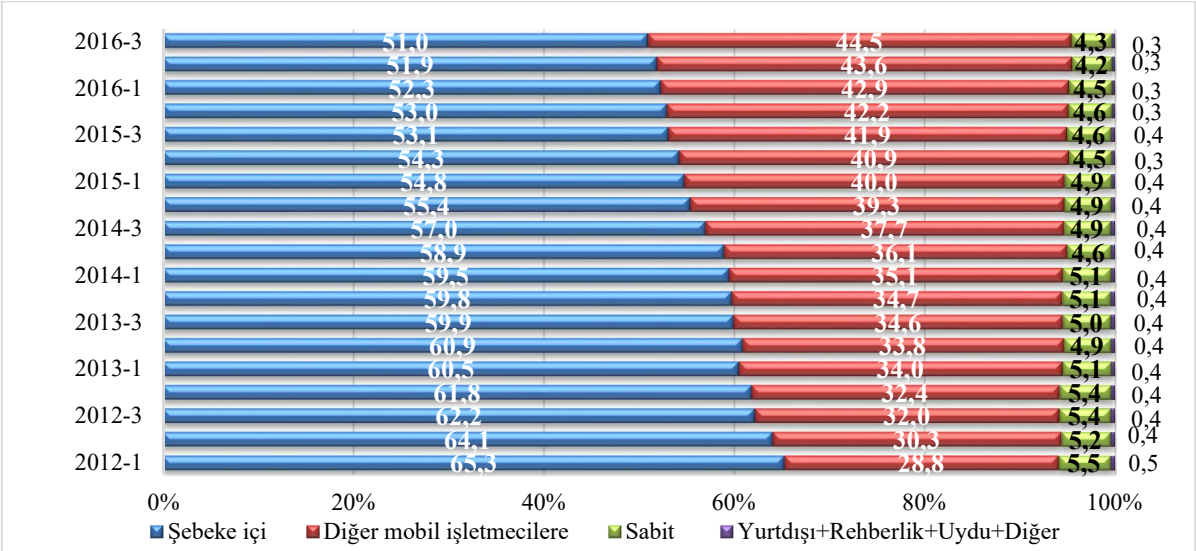
Şekil 4: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Dönemler İtibariyle Toplam Trafikleri (Milyar Dakika)



Kaynak: BTK

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

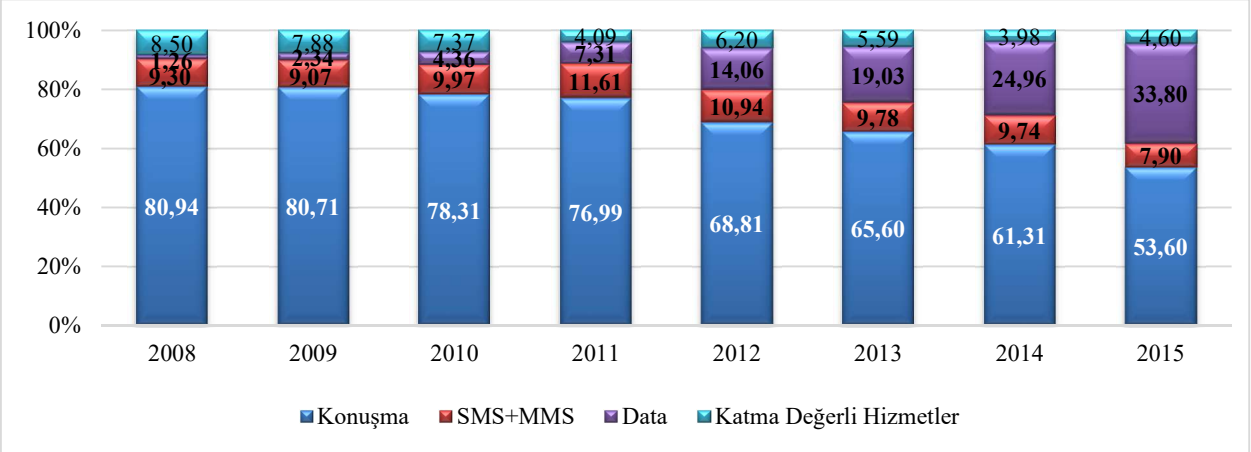
Şekil 5: Yönlere Göre Mobil Trafik Dağılımı (%)



Kaynak: BTK

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

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



Kaynak: BTK

Talep yönlü ikame

3G ya da 4.5G altyapısı kullanılarak sunulan görüntülü arama hizmeti, ses hizmetine ek olarak sunulan bir hizmet olarak değerlendirilebilmektedir. Hâlihazırda mobil işletmeciler tarafından görüntülü arama için perakende seviyede herhangi bir tarife farklılığına gidilmemektedir. Bu çerçevede aboneler, söz konusu hizmeti destekleyen mobil cihazlar ile arama tercihlerini değiştirerek görüntülü arama seçeneğinden yararlanabilmektedir. Dolayısıyla görüntülü arama hizmeti ile sesli arama hizmeti arasında talep ikamesi olduğu değerlendirilmektedir.

Arz yönlü ikame

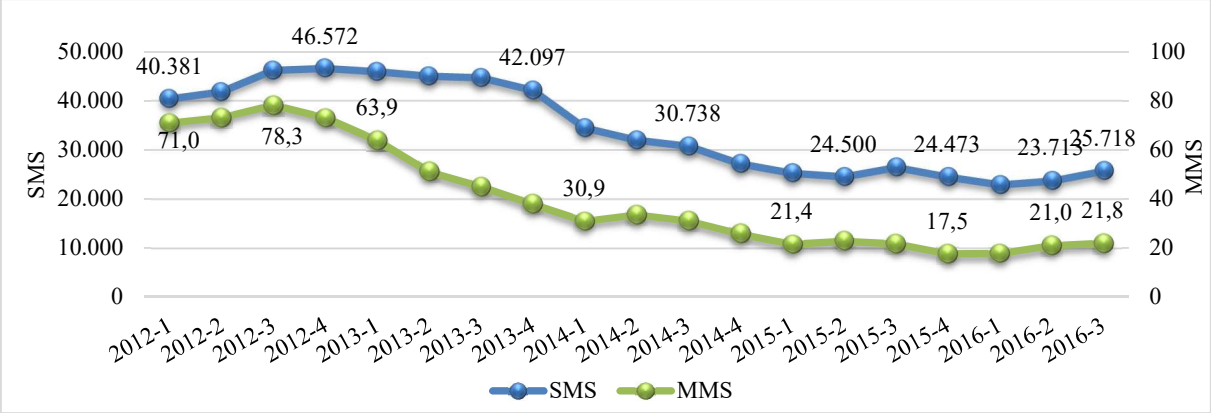
Görüntülü arama hizmetinin ücretinin varsayımsal tekelci bir işletmeci tarafından %5 ila %10 arasında artırılması durumunda, ülkemizde hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinin hepsinin 3G/4.5G lisansına sahip olması ve mobil şebeke işletmecileri tarafından mobil hizmetlerin aynı şebeke üzerinden sunulabiliyor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

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

3.2.3 SMS ve MMS Hizmetleri

Ülkemizde gerçekleşen SMS/MMS sayısına bakıldığında; gönderilen SMS sayısının 2012 yılının son çeyreğindeki 46,5 milyar adet olan tepe noktasından sonra 2016 yılının ikinci çeyreğinde 23,7 milyar seviyesine düştüğü, 2016 üçüncü çeyrekte ise 2 milyar adet artışla 25,7 milyar seviyesine yükseldiği görülmektedir (Şekil 7). Genel olarak SMS sayısındaki düşüş 2012 yılının son çeyreğinden sonra başlamış olup, 2013 yılının son çeyreğinden sonra hız kazanmıştır. SMS sayısına göre oldukça düşük seyreden MMS sayısı da benzer şekilde 2012 yılının üçüncü çeyreğindeki 78 milyon seviyesinden sonra hızlı bir düşüşle 2014 yılının ilk çeyreğinde 31 milyon adet olarak gerçekleşmiştir.[9] MMS sayısındaki düşüş devam etmiş ve 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle 21,8 milyon seviyelerine inmiştir.

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



Kaynak: BTK

Şekil 6'dan görüldüğü üzere, SMS ve MMS gelirlerinin işletmecilerin toplam gelirleri içindeki payı da yıllar itibariyle azalmaktadır. 2012 yılında mobil şebeke işletmecilerinin toplam

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

gelirlerinin %11'i SMS ve MMS gelirlerinden oluşurken, 2015 yılında söz konusu oran üç puanlık bir düşüşle %8 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Talep yönlü ikame

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

Fonksiyonelliğin yanı sıra, ses hizmeti ile SMS'in mobil işletmeciler tarafından sunumu sırasında da teknolojik farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, kısa mesaj başına sınırlı sayıda karakter (160 alfanümerik karakter) taşınabilmektedir. Ayrıca ses hizmetinin aksine, gönderilen SMS'ler depolanarak şebekeler arasında iletilmekte ve gerçek zamanlı iletilmediklerinden gecikmeler yaşanabilmektedir. Dolayısıyla örneğin uzun ve canlı *(real time)* konuşma yapmak için son kullanıcılar, söz konusu hizmetlerin özelliklerindeki anılan farklılıklar nedeniyle, SMS yerine ses hizmetlerini kullanmayı tercih edebilir. Bu itibarla bu hizmetler arasında tam anlamıyla bir ikame ilişkisinden bahsedilmesi mümkün olmayıp, söz konusu hizmetlerin daha ziyade birbirlerini tamamlayıcı hizmetler oldukları düşünülmektedir.

Bu açıklamalar her ne kadar ses ve SMS hizmetlerinin farklı pazarları teşkil ettikleri kanaatini uyandırsa da, en nihayetinde söz konusu hizmetlerin sonlandırılmasına ilişkin piyasa başarısızlıklarının toptan seviyede potansiyel olarak aynı olmaları, tek bir mobil işletmeciden birlikte (ya da paket olarak) sunulabiliyor olmaları ve hem perakende hem de toptan seviyede sunulan aynı mobil hizmetler kümesinin birer unsuru olmaları nedeniyle, ses ve SMS'in birlikte aynı ilgili pazar içerisinde ele alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Söz konusu bakış açısı, AB Komisyonu tarafından da benimsenmektedir.[10]

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

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

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

Arz yönlü ikame

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

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

3.3 Toptan Pazarın Tanımlanması

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

3.3.1 Talep Yönlü İkame

- ***Toptan seviyede talep ikamesi***

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

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

Soru 2

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

Soru 2'ye ilişkin görüşler:

Rekabet Kurumu, Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir. Turkcell'den gelen görüşte; mobil şebekelerde mobil numaraya yapılan çağrının teknik olarak ancak o numaranın abonesi olduğu mobil şebekede sonlandırılabilmesi nedeniyle, çağrıyı başka bir şebekede sonlandırma ve toptan seviyede talep ikame etme imkânı bulunmadığı görüşüne katılmakla berber teknolojik gelişmeler, global OTT

(over-the-top) uygulamaları ve yeni nesil şebekelerin yaratacağı rekabetin izlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Avea ve Türk Telekom da Kurumumuz değerlendirmelerine katıldıklarını ifade etmekle birlikte, SMS arabağlantı ücretlerinin düzenlenmediği durumda gerek paket içerisinde yer alan SMS'ler, gerekse de toplu SMS'ler için kısa vadede şebeke dışsallığı etkisinin oluşacağı ve bu etkinin uzun döneme yayılacağını; bu kapsamda tekel özelliği taşıyan çağrı sonlandırma hizmetlerinin regüle edilmesi gerektiğini dile getirmişlerdir.

Soru 2'ye ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Turkcell tarafından yapılan değerlendirmelere genel olarak katılmakla birlikte, tekrar etmek gerekirse, Kurumumuz OTT hizmetlerinin ses pazarındaki etkilerini de diğer ülke örnekleri ile uyumlu şekilde takip etmektedir.

Avea ve Türk Telekom tarafından SMS/MMS sonlandırma ücretlerinin düzenlenmediği durumda şebeke dışsallığı etkisinin oluşacağı yönündeki görüşlerine ilişkin olarak, şebeke dışsallığının önceki dönemler için pazarda olumsuz etkilerinin oluşabilme ihtimalinin bulunduğu, mevcut durumda ise aboneler tarafından kullanımının gittikçe yaygınlaşması beklenen OTT uygulamalarının rekabetçi etkilerinin yanı sıra, işletmecilerin birbirine yakınlaşan pazar paylarının ve mobil numara taşınabilirliği ile toplu olarak ses, SMS ve internet hizmetlerinin yer aldığı abonelik paketlerinin sektörde oluşabilecek bir negatif dışsallık etkisini engelleyebileceği düşünülmektedir.

- ***Perakende seviyede talep ikamesi***

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

arayan/aranan numara, şebeke işletmecisi ve ücretler hakkında bilgi sahibi olması ve alternatif olabilecek yöntemlerin kullanımı gibi hususlar gösterilebilmektedir.

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

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

Mobil numaraya yapılacak herhangi bir arama yerine, söz konusu tarafa ulaşılabilecek şekilde sabit şebekede yer alan bir numaranın aranması ya da söz konusu sabit numaraya SMS/MMS gönderilmesi mümkün olmakla birlikte, ülkemizde gelinen durum itibariyle mobil telefonların kullanım yaygınlığının da etkisiyle söz konusu alternatifin mobil sonlandırma ücretleri üzerinde ciddi bir baskı unsuru oluşturmayacağı değerlendirilmektedir.

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

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

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

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

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

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

Sonlandırma ücretleri üzerinde baskı unsuru olarak nitelendirilebilecek yukarıda sayılan perakende seviyedeki alternatif yolların bazı kısıtları ya da aboneler üzerinde ek maliyetleri bulunmaktadır. Örneğin, sabit bir hattı arayabilmek için aranan tarafın sabit şebeke abonesi olması, söz konusu abonenin o an itibarıyla aboneliğinin olduğu noktada bulunması ya da sabit bir telefonla kendisine erişebiliyor olması gerekmektedir. SIM kartını değiştirmek suretiyle şebeke içi arama yapmak durumunda ise abonenin ikinci ve hatta üçüncü bir hatta sahip olması gerekmektedir ki bu hatlar için tercih edilen tarife paketleri kapsamında istenilebilen sabit ücretlerin ya da her yıl aboneler tarafından ödenmesi gereken telsiz kullanım ücretlerinin abone için maliyetli olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, daha önce de yer verildiği üzere, numara taşınabilirliği uygulamasının başlamasıyla birlikte birden fazla hatta sahip olan abonelerce hat iptallerinin söz konusu olduğu bilinmektedir. Bunun dışında, mobil numara taşınabilirliği ile şebekeler arası geçişin kolay olması ve ayrıca günümüzde her yöne tarifelerin ve çoklu hizmet tarife paketlerinin yaygınlaşması nedeniyle söz konusu baskıların çağrı sonlandırma ücretleri üzerinde neden olabilecekleri dolaylı rekabetçi etkiler oldukça sınırlı hale gelmiştir.

- *İnternet tabanlı uygulamaların (Over the Top, OTT hizmetlerinin)[11] kullanılması;*

2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle ülkemizdeki akıllı telefon kullanım oranı %67,1'dir.[12] Son zamanlarda akıllı telefonların kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte WhatsApp, Skype veya Viber gibi internet tabanlı hizmetlerin kullanımının yaygınlık göstermeye başladığı görülmektedir. İnternet tabanlı hizmetlerin kullanılması için gerekli olan 3G ve 4.5G abonelik oranının ülkemizde %93'ü bulduğu, mobil genişbant internet yaygınlık oranının 2016 yılının Eylül ayı itibariyle %62,2 olduğu göz önünde bulundurulduğunda; ileriye dönük bakış açısıyla, 4.5G-LTE teknolojisiyle birlikte OTT hizmetlerinin ve mobil genişbant kullanımının daha da yaygınlaşması beklenmektedir. Bununla birlikte, internet tabanlı hizmetlerin kullanılması için gerekli olan 3G-4.5G abonelik oranının artmasına rağmen, bu hizmetler için, aktif bir mobil geniş bant bağlantısı ile kullanıcıların internet paketi satın almaları ya da internet kullanımına da imkân veren abonelik paketlerini tercih etmeleri ve uyumlu bir cihaza sahip olmalarının yanı sıra, OTT hizmetlerinin kullanımı için arayan ve aranan tarafın aynı hizmetten yararlanması (interoperability) gerekmekte olup, kapsama alanı ve hız ile anlık mesajlaşma sistemlerinin birbiriyle uyumlu çalışamayabilmesi gibi hususlar çerçevesinde değerlendirildiğinde ve son kullanıcılar nezdinde OTT hizmetlerinin düşük kalite ve güvenlik algısının söz konusu olabileceği[13] göz önünde bulundurulduğunda, OTT hizmetlerinin geleneksel mobil hizmetlerle tam anlamıyla ikame olmamakla birlikte, mobil sonlandırma ücretleri üzerinde rekabetçi baskısının söz konusu olabileceği değerlendirilmektedir. Özellikle perakende pazardaki kullanım yoğunluğuna bağlı olarak SMS/MMS sonlandırma hizmetleri üzerinde görüldüğü değerlendirilen söz konusu baskı hakkındaki değerlendirmeler bir sonraki bölümde yapılmakla birlikte, BEREC tarafından yapılan bir çalışmada da yer verildiği üzere, çoğu AB Düzenleyici Kurumu tarafından OTT ses hizmetleri, elektronik haberleşme hizmetlerine ikame görülmemekte; başka bir ifadeyle söz konusu OTT'lerin geleneksel ses hizmetinin sunumunu etkilediğine dair net bir kanıtlarının bulunmadığı ifade edilmektedir.[14]

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

[11] 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.

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

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

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

Soru 3

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

Soru 3'e ilişkin görüşler:

Avea, Türk Telekom, Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir.

Rekabet Kurumu, internet tabanlı (OTT) hizmetlerin, geleneksel mobil hizmetlerle tam anlamıyla ikame olmadığı, SMS/MMS sonlandırma hizmetlerine olan etkisi saklı kalmak kaydıyla, ses/görüntülü arama sonlandırma ücretleri üzerinde yeterli rekabetçi baskı oluşturamadığı değerlendirmesinin yapıldığı ilgili bölümün ekonomik verilerle desteklenmesinin önemli olduğu; bu çerçevede, akıllı telefon kullanıcılarının OTT hizmetlerini ve ses hizmetini kullanım sıklığının karşılaştırılmasında ya da ses trafiğinin % kaçının OTT hizmetleri vasıtasıyla gerçekleştiğinin belirlenmesinde tüketici anketleri gibi yöntemlerin bahsedilen eksikliği telafi edebileceğini ifade etmiştir.

Turkcell, OTT hizmetlerinin geleneksel mobil hizmetlere etkisinin ve baskısının yakından izlenmesinin gerektiği değerlendirmeleriyle beraber, pazar analizi dokümanında *'OTT hizmetlerinin düşük kalite ve güvenlik algısının söz konusu olabileceği göz önünde bulundurulduğunda, OTT hizmetlerinin geleneksel mobil hizmetlerle tam anlamıyla ikame olmadığı "*görüşüne katılmadığını belirterek, EU BEREC Guideline'da OTT 0'ın elektronik haberleşme hizmetlerinin muadili yani ikamesi olduğunun değerlendirildiği; akıllı telefonlar üzerinden kullanılan WhatsApp, Facebook Messenger gibi OTT'lerin sunduğu anlık mesajlaşma hizmetlerinin, mobil çağrı hizmetine alternatif olabilecek perakende hizmetler olarak kabul edilmesi gereken ve pazarda oldukça büyük bir rekabetçi baskı unsuru oluşturan uygulamalar olduğu; perakende seviyede anılan OTT uygulamalarının kullanımının artmasının toptan seviyede çağrı sonlandırma hizmetini ve gelirlerini açıkça baskıladığı, işletmecilerin verdikleri haberleşme hizmetleri için altyapı yatırımı ve spektrum gibi yüksek maliyetlerinin olmasıyla birlikte, işletmecilerin bu gibi uygulamalar için sonlandırma ücreti almamasının söz konusu rekabetin eşit şartlarda gerçekleşmemesine ve işletmecilerin yatırım motivasyonlarının

olumsuz etkilenmesine neden olduğu; dolayısıyla, bu baskının da göz önünde bulundurularak pazarın bu bakışla analiz edilip düzenlenmesinin daha sağlıklı olacağı görüşünü yansıtmıştır.

Soru 3'e ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Rekabet Kurumu'nun görüşünün faydalı olduğu değerlendirilmekle birlikte; işbu pazar analizi dokümanında, tüm AB ülkelerinin tecrübe ve bilgi birikiminin toplandığı BEREC çalışma grupları tarafından hazırlanan ve AB ülke deneyimlerini esas alan diğer ülkeler için de bir başvuru kaynağı olan 2016 tarihli OTT Raporu'ndan (BEREC Report on OTT Services) ve uluslararası bilinirlikte olan bir araştırma firmasının çalışmalarından yararlanılmıştır. Bilindiği üzere, gerek regülasyon alanında gerekse de pratikteki tüketici tercihlerinin gözlemlenmesinde diğer ülkelerdeki trendin ne yöne gittiğinin bilinmesi, ülkemiz için de makul çıkarımlar yapılmasını teminen oldukça önemli ve gereklidir. Dolayısıyla işbu dokümanda ülkemizdeki mobil internet kullanıcı sayısı, penetrasyon oranı, kullanım miktarı gibi kriterlerden yola çıkılarak diğer ülke örnekleri ile öngörülebilir değerlendirmelerin yapıldığı düşünülmektedir.
Turkcell'in görüşünde yer verdiği BEREC OTT Raporu'nda OTT hizmetleri, *"internet üzerinden son kullanıcılara sağlanan bir içerik, hizmet ya da bir uygulama"* olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda 3 tür OTT hizmeti tanımlanmıştır:

- **OTT-0 hizmetleri:** elektronik haberleşme hizmeti (EHH) olarak nitelendirilebilen OTT hizmetleri (örn. kamuya açık telefon hizmetleri sunabilen (başlatabilen ya da sonlandırabilen) OTT ses hizmetleri),
- **OTT-1 hizmetleri:** tanım gereği EHH olarak nitelendirilemeyen ancak EHH'ler ile potansiyel olarak rekabet eden OTT hizmetleri (OTT ses ve anlık mesajlaşma hizmetleri, örn. Viber, WhatsApp, Google Talk),
- **OTT-2 hizmetleri:** EHH olarak nitelendirilemeyen ve EHH'ler ile potansiyel olarak rekabet etmeyen OTT hizmetleri (e-ticaret, sosyal platformlar, arama motorları ya da video ve müzik streaming gibi)

BEREC'e göre OTT-0 kategorisindeki hizmetlere AB düzenleyici çerçevesi uygulanmalıdır. Dolayısıyla, hangi hizmetlerin OTT-0 kategorisinde bulunduğunun düzenleyici kurumlar tarafından bilinmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, kamuya açık telefon hizmetleri (publicly available telephone service, PATS) kapsamında gelen ya da giden çağrıları yapabilen (kendisine E.164 numara tahsisi yapılabilen) OTT ses hizmeti sağlayıcısı, elektronik haberleşme hizmeti tanımının bir yorumu olarak, sonlandırmadan ve sinyal transmisyonundan

sorumlu olacaktır. Böylelikle OTT sağlayıcısının elektronik haberleşme hizmeti sunduğu düşünülebilecektir.

AB genelinde ilgili pazar analizlerinin gözden geçirilmesi esnasında tüm ulusal düzenleyici kurumlar tarafından OTT-0/1 hizmetlerinin geleneksel ses hizmetleri üzerindeki etkisi incelenmiş olup;

- Sadece Norveç düzenleyici kurumu (NKOM), kamuya açık telefon hizmetleri kapsamında arama yapabilen OTT ses hizmetlerini geleneksel ses hizmetlerine ikame hizmetler olarak değerlendirmiştir.
- İspanya ve Portekiz düzenleyici kurumları da OTT-0 kategorisindeki ses hizmetlerini ses pazarının bir parçası olarak değerlendirmiştir.

OTT-0/1 ses hizmetlerini elektronik haberleşme hizmetlerine ikame görmeyen çoğunluğa sahip düzenleyici kurumlar ise, mevcut durumda söz konusu OTT'lerin geleneksel ses hizmetinin sunumunu etkilediğine dair net bir kanıtlarının bulunmadığını ifade etmiştir. Ayrıca, son kullanıcılar nezdinde OTT hizmetlerinin düşük kalite ve güvenlik algısının bulunduğu ve OTT ses hizmetlerinin kullanımı için arayan ve aranan tarafın aynı hizmetten yararlanması gerektiği (interoperability) değerlendirilmiştir.

Dolayısıyla işbu Pazar analizi dokümanında yer verilen ve Turkcell'in katılmadığı *'OTT hizmetlerinin düşük kalite ve güvenlik algısının söz konusu olabileceği göz önünde bulundurulduğunda, OTT hizmetlerinin geleneksel mobil hizmetlerle tam anlamıyla ikame olmadığı "*görüşü çoğunluğa sahip AB üye ülkelerince OTT Raporu'na yansıtılan bir görüştür. Ayrıca, Turkcell'in yer verdiği görüşe uygun şekilde perakende seviyede anılan OTT uygulamalarının kullanımının artmasının toptan seviyede çağrı sonlandırma ücretleri üzerinde sınırlandırıcı etkisinin olabileceği yönündeki değerlendirmelerimiz özellikle SMS/MMS sunumu özelinde yapılarak ilgili hizmetlerin (ileride açıklandığı üzere belirlenen geçiş sürecinin ardından) pazar analizinden çıkarılması uygun görülmüştür.

3.3.2 Arz Yönlü İkame

Talep kavramı perakende ya da toptan olarak ayrılabilirken, arz kavramı yapısı gereği sadece toptan olarak incelenebilmektedir. Bir pazarda arz yönlü ikame imkânının olması, o pazarda hizmet sunan herhangi bir işletmecinin verdiği hizmeti başka bir işletmecinin de sağlayabilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi

aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar üzerinde rekabetçi etki meydana getiren önemli bir baskı unsurunun olması demektir.

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

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

Soru 4

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

Soru 4'e ilişkin görüşler:

Rekabet Kurumu, Avea, Türk Telekom, Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir.

Turkcell de kısa ve orta vadede toptan seviyede arz yönlü ikamenin oluşamayacağı görüşüne katılmakla beraber teknolojik gelişmeler, global OTT uygulamaları ve yeni nesil şebekelerin yaratacağı rekabetin izlenmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Soru 4'e ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Turkcell'in görüşüne benzer şekilde OTT uygulamalarının ve yeni nesil şebekelerin ilgili pazar üzerinde yaratacağı rekabetçi etkilerin izlenmesinin gerekli olduğu Kurumumuzca da değerlendirilmektedir.

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

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

3.4 İlgili Coğrafi Pazar

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

Ülkemizde ilgili pazar kapsamında değerlendirilen mobil işletmecilerin yetkilendirildiği alan tüm ülkeyi kapsamaktadır. Bu itibarla, çağrı sonlandırma hizmeti sunan mobil işletmeciler

açısından hizmetin sunulduğu coğrafi bölge kapsamında herhangi bir ayrım yapılmadığı; dolayısıyla, bu işletmecilerin şebekelerinin kurulu olduğu ülkemiz sınırlarının ilgili pazarın coğrafi boyutunu oluşturacağı değerlendirilmektedir.

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

Soru 5

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

Soru 5'e ilişkin görüşler:

Rekabet Kurumu, Turkcell, Avea, Türk Telekom, Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir.

4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

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

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

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

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

4.1 Birinci Kriter

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

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

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

4.2 İkinci Kriter

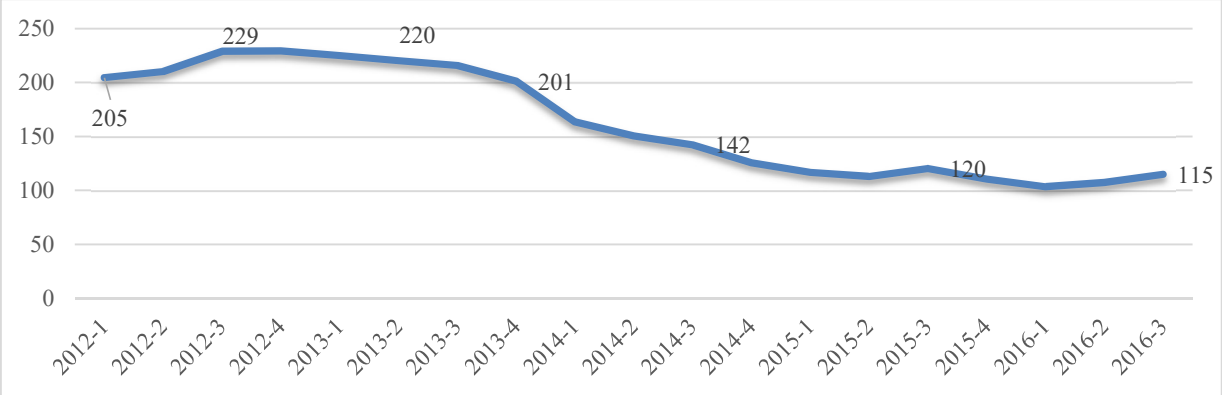
Üçlü kriter testinin ikinci koşulu; *"ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağının beklenmemesi"*dir. AB Komisyonu'nun 2007 yılındaki Tavsiye Kararı'nda bu kriterin incelenmesinin ileriye dönük bakış açısı ilkesi çerçevesinde yapılması gerektiği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

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

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

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

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



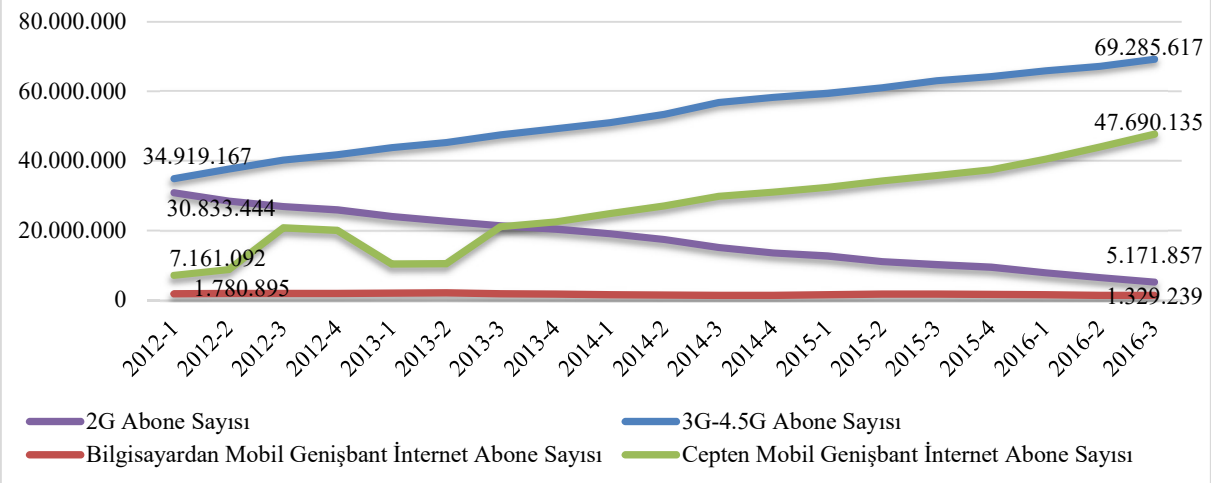
Kaynak: BTK

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

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

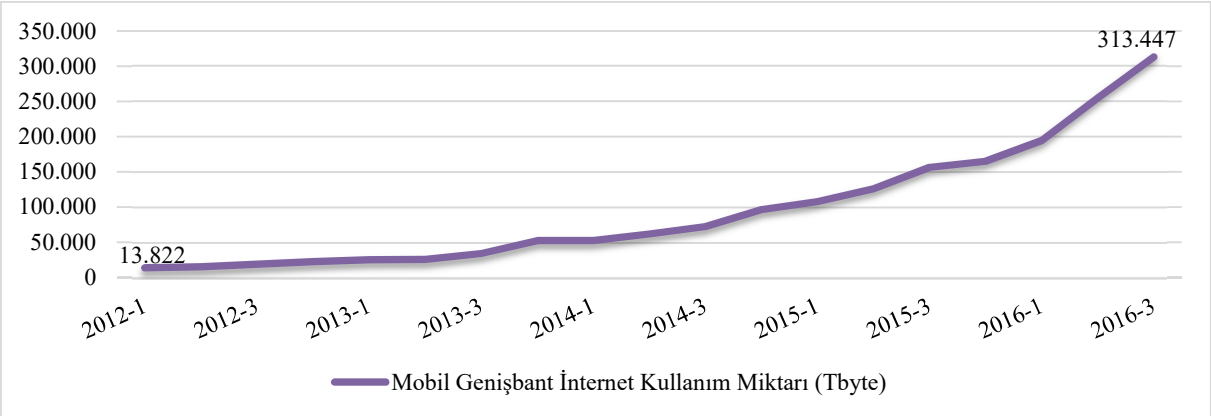
gelirlerinin aldığı anlaşılmaktadır. Gerek mobil internet kullanıcı sayısının gerekse de ortalama mobil internet kullanım miktarının ilerleyen dönemde akıllı telefonların ve 4.5G hizmetlerinin kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte artış göstermesi beklenmektedir.

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



Kaynak: BTK

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



Kaynak: BTK

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

gönderilen OTT mesajlarının sayısı ile SMS sayısının birbirine oranı 4/6 oranını geçmiyordu.[15] 2013 yılının sonunda, dünyadaki akıllı telefon kullanıcılarının %55'i aktif IP mesajlaşma hizmetlerini kullanırken, dünya çapında mobil telefonlar üzerinden kullanılan mesajlaşma uygulamaları ile gönderilen mesaj sayısı, 2015 yılında gönderilen geleneksel SMS sayısını geçmiştir. Bu itibarla, 2015 yılında OTT mesajlaşma sayısı 11,6 trilyon iken, geleneksel SMS sayısı 8,5 trilyon seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu kapsamda 2015 yılında ortalama bir OTT hizmet kullanıcısının ayda 500 adedin üzerinde mesaj gönderdiği tahmin edilirken, ortalama bir akıllı telefon kullanıcısı ayda 132 adet geleneksel mesaj göndermektedir.[16] IP kullanımının tipik olarak ucuz olması ile birlikte ilave gönderilen mesajların marjinal maliyetlerinin ve gönderilen metnin uzunluğu konusunda bir sınırlamanın olmaması, OTT mesajlaşmanın başarısını hiç de sürpriz olmayacak şekilde ortaya çıkarmıştır. Açıklanan sebeplere ek olarak OTT mesajlaşmanın grup mesajlaşmasına uygun olması ve geleneksel SMS'e kıyasla gerçek zamanlı olması nedeniyle, ilerleyen dönemlerde söz konusu hizmetlerin tüketiciler nezdinde kullanımının yaygınlaşarak daha da artması ve dolayısıyla geleneksel SMS kullanımının azalması beklenmektedir.

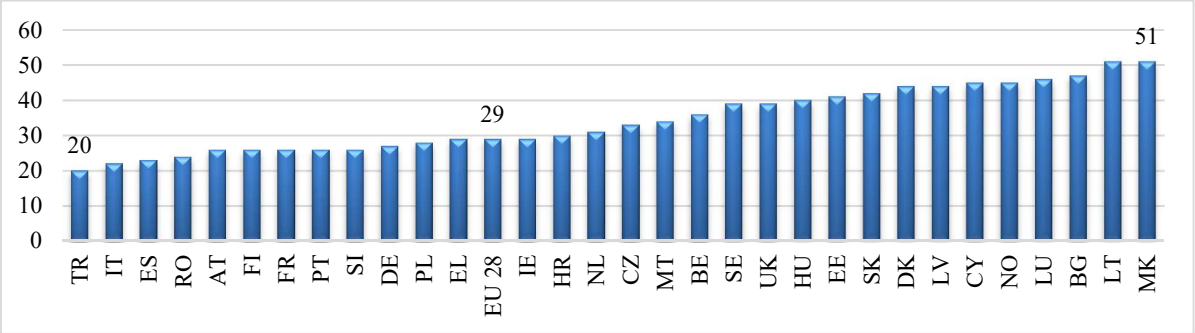
Bu çerçevede, 2016-2021 yıllarına ilişkin olarak ülkemizin de arasında bulunduğu Orta ve Doğu Avrupa'daki ülkelerin elektronik haberleşme hizmetlerine yönelik trend ve tahminlerde bulunulan bir araştırmaya göre; diğer bölgelere kıyasla anılan bölgedeki OTT mesajlaşma hizmetlerinin kullanımındaki yaygınlığın göreceli olarak düşük olduğu, ancak 2021 yılına gelindiğinde %80'in üzerindeki akıllı telefon kullanıcısının OTT kullanıcısı olacağı öngörüsünde bulunulmaktadır.[17]

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

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

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

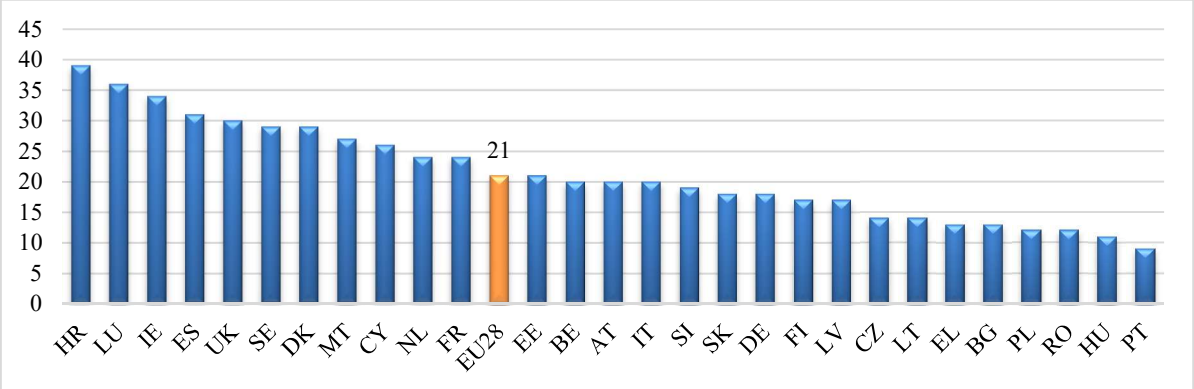
Şekil 11: 16-74 yaş aralığında olup son 3 ayda internet tabanlı ses ya da video görüşmesi yapan bireyler (%) (2015 ilk çeyreği)[18]



Kaynak: Eurostat

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

Şekil 12: Akıllı telefonlar, tabletler ya da diğer benzeri araçlarla mobil aboneliklerini kullanarak internet üzerinden arama yapan 15 yaş üstü bireyler (%) (Ocak, 2014)[19]



Kaynak: E-Communications and Telecom Single Market Eurobarometer

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

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

konusunda AB üye ülkeleri arasında bir görüş birliği bulunmamakla birlikte; daha önce de ifade edildiği üzere, OTT'lerin geleneksel ses hizmetinin sunumunu etkilediğine dair net bir kanıtlarının bulunmadığını ifade eden çoğunluğa sahip düzenleyici kurumlar tarafından OTT hizmetlerinin son kullanıcılar nezdinde düşük kalite ve güvenlik algısının bulunduğu ve OTT ses hizmetlerinin kullanımı için arayan ve aranan tarafın aynı hizmetten yararlanması gerektiği (interoperability) yönünde değerlendirmeler yapılmıştır.[20]

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

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

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

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

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

AB genelindeki ülke uygulamalarına bakıldığında SMS sonlandırma pazarı, AB Komisyonu tarafından belirlenen öncül düzenlemeye tabi pazarlar arasında hiçbir zaman yer almamış olmakla birlikte, gerek 2007 tarihli gerekse de 2014 tarihli Tavsiye Kararlarında benimsenen görüş çerçevesinde herhangi bir pazarın, ulusal düzenleyici kurumlar tarafından üçlü kriter testine tabi tutularak düzenlemeye tabi tutulması söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte, SMS sonlandırma hizmetinin düzenlenmesi kapsamında 2007 tarihli Tavsiye Kararı'ndan farklı olarak 2014 tarihli Kararında Komisyon, pazarda yaşanan gelişmeler karşısında ileriye dönük bir bakış açısıyla gerekçelendirilmedikçe, SMS sonlandırma için bir pazar tanımlamayı önermemiştir.[21] Bu doğrultuda vermiş olduğu bir görüşünde Komisyon, akıllı telefon kullanımının yaygınlaşmasının, yakın bir gelecekte SMS sonlandırma hizmetinin sunulmasını sınırlandırmasının ve rekabetçi koşulları değiştirmesinin kuvvetle muhtemel olduğunu vurgulamıştır.[22,23]

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

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

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

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

4.3 Üçüncü Kriter

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

ERG'nin üçlü kriter testine ilişkin raporunda düzenlemeye tabi olması düşünülen pazarlarda sadece rekabet kurallarının uygulanması ile dikey bütünleşik yapıda faaliyet gösteren yerleşik işletmecilerin yapacağı aşırı fiyatlandırma, fiyat ayrımcılığı, yıkıcı fiyatlama, çapraz sübvansiyon gibi rekabete aykırı fiyatlama politikaları[24] engellenmeye çalışılsa bile, EPG'ye sahip işletmeci veya işletmecilerin sunacakları hizmet ile ilgili olarak ayrımcılık yapabilecekleri, ileri sürülen elverişsiz koşullar ile potansiyel rakip işletmecilerin piyasaya girişini engelleyebilecekleri ifade edilmektedir.

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

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

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

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

Soru 6

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

Soru 6'ya ilişkin görüşler:

Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir.

Rekabet Kurumu, SMS/MMS sonlandırma hizmetlerine ilişkin ilgili pazardaki rekabetçi kazanımların dikkate alınmış olmasının memnuniyet verici olmasıyla birlikte; 3'üncü soru altında belirtildiği üzere, ses/görüntülü arama hizmetlerinin sonlandırılmasına ilişkin yapılan değerlendirmelerin sıhhati açısından bu alandaki gelişmelerin verilerle desteklenmesinin önemli olduğunun düşünüldüğünü ifade etmektedir.

Avea ve Türk Telekom, üçlü kriter testinin "piyasaya giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olması" şeklinde tanımlanan ilk kriter kapsamında yapılan değerlendirmelerine iştirak ettiklerini; bununla birlikte ikinci kriter olan; "ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağının beklenmemesi" çerçevesinde yer verilen *ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağının beklenmemesi SMS/MMS için geçerli değil* sonucuna katılmadıklarını ifade etmektedirler. Bu kapsamda özetle; SMS/MMS sonlandırma hizmetlerinin deregüle edilmesi halinde abone tabanı asimetrisi sebebiyle pazar payı daha yüksek olan diğer işletmeciler ile Şirketleri arasında dezavantajlı bir konumda olacağı, diğer iki işletmecinin kendi aralarında daha düşük ücretler üzerinden bir anlaşmaya varabileceği, bu şekilde kendilerinin abone kazanımlarını engellemek isteyebileceği, SMS sonlandırma ücretlerinde yaşanacak bir artış sonrası, Şirketlerinin toptan maliyetlerindeki artışı perakende tekliflere yansıtmasının mümkün olmayacağı, yerleşik işletmeci ile SMS teklifleri konusunda rekabet edilemeyeceği gibi, abone kaybının önüne geçilmesi amacıyla, yaşanan maliyet artışının doğrudan Şirketleri hanesine zarar olarak yazılacağı belirtilmiştir. Diğer ülke örneklerinden hareketle, sonlandırma ücretlerinin düzenlenmemesi halinde, düzenlendiği duruma göre, anılan ücretlerin daha yüksek gerçekleştiği, pazardaki yerleşik işletmecinin eğiliminin mevcut ücretlerin yükseltilmesi yönünde olacağı; ayrıca, pazar analizi dokümanında OTT hizmetlerinin pazarda deregülasyonu gerektirecek yoğunlukta bir rekabet baskısı yarattığına ilişkin kanıt oluşturacak somut verilere yer verilmediği de ifade edilmektedir. Avea ve Türk Telekom tarafından OTT hizmetlerinin asıl mobil çağrı başlatma hizmetlerinde rekabet baskı unsuru oluşturabileceğinin düşünüldüğü, mobil şebekede çağrı sonlandırma pazarında dahi OTT etkisinin üzerinde durulmasına ve rekabetçi baskı unsuru olarak görülmesine rağmen; aynı yaklaşımın sabit şebekede çağrı başlatma ve sonlandırma pazarlarında vurgulanmamasının bir çelişki oluşturduğuna yer verilmiştir. Bu çerçevede özetlemek gerekirse SMS/MMS sonlandırma ücretlerinin düzenleme dışı bırakılması sonucunda Avea'nın asimetrik ücret avantajını kaybetmesi ile mevcut duruma göre zarar edeceği, abone başına maliyetinin hızla artacağı, yüksek sayıda SMS içeren teklifler sunamayacağı, yerleşik işletmecinin yüksek sayıda şebeke içi SMS içeren teklifleri ile rekabet edemeyeceği, mevcut paketlerinde taahhütler ve pazar koşulları gereğince fiyat değişimine gidemeyeceğinden bu hizmetler bakımından önemli bir zarar oluşacağı ifade edilmiştir. Avea'nın toplu SMS ihalelerinde rekabet etmek konusunda da ciddi sıkıntılar yaşadığı, SMS/MMS hizmetlerinin deregüle edilmesi halinde Avea'nın bu pazarın tamamen dışına atılacağı da eklenmiştir. Tüm bu hususlar kapsamında, mobil çağrı sonlandırma pazarının yakın bir zamanda rekabetçi bir

yapıya kavuşmasının beklenemeyeceği düşünüldüğü belirtilerek, Avea tarafından mevcut yükümlülüklerin korunması ve SMS/MMS ücretlerinin deregüle edilmemesi talep edilmektedir.

Türk Telekom tarafından da benzer görüş gönderilmekle birlikte ek olarak, mobil ses hizmetlerinin sabit ses hizmetlerini tek taraflı olarak ikame ettiği açık bir şekilde ortada olmasına karşın, benzer şekilde kamuoyu görüşüne açılan Sabit Çağrı Başlatma Pazar Analizi Dokümanında deregülasyona gidilmediği; öte yandan, somut olarak ortaya konamayan, işletmeciler arası müzakerelerde nasıl bir dengeleyici güç unsuru olacağı öngörülemeyen ve SMS/MMS'i ikame etmediği belirtilen OTT hizmetleri gerekçe gösterilerek SMS/MMS sonlandırma hizmetlerinin deregüle edilmesinin önerilmesiyle birlikte, mobil çağrı sonlandırma pazarının yakın bir zamanda rekabetçi bir yapıya kavuşmasının beklenemeyeceği; dolayısıyla, mevcut yükümlülüklerin korunması ve SMS/MMS ücretlerinin deregüle edilmemesi talep edilmektedir.

Turkcell ise, ilk kriter kapsamında, büyük yatırımlar gerektirdiği ve mobil çağrı sonlandırma hizmetlerinde arz ve talep yönlü ikame imkânı olmadığı için piyasaya giriş önünde yüksek engellerin söz konusu olmasıyla birlikte, SMS sonlandırma pazarında bu engellerin, kullanımı gittikçe yaygınlaşan ve IP şebekelerini kullanan alternatif mesajlaşma hizmetleri tarafından aşılmaya başlandığı, kullanılan SMS servisleri azalırken, IP şebeke üzerinden hizmet veren mesajlaşma uygulamalarının kullanımının gittikçe artmakta olması dolayısıyla, önümüzdeki yıllarda birinci kriterin SMS sonlandırma pazarı için karşılanmaya başladığının düşünüldüğü ve buna ilave olarak, OTT'lerin verdiği VOIP hizmetleriyle karşılanan sesli ve görüntülü konuşma kullanımının mobil çağrı sonlandırma pazarına etkilerinin izlenmesi, bu kapsamda abonelerin aramalarını OTT üzerinden sunulan VOIP hizmetlere kaydırma olasılığı olduğu da göz önüne alındığında düzenleme ihtiyacı olsa bile piyasanın yakından gözlemlenerek, ihtiyaç kalmadığı durumda piyasanın derhal deregüle edilmesi gerektiğinin değerlendirildiği ifade edilmektedir. İkinci kritere ilişkin olarak Turkcell tarafından, ülkemizde akıllı telefon penetrasyonunun yaklaşık % 70'e ulaştığı ve ileriki yıllarda da artmasının beklendiği, yüksek kotalı internet paketleriyle birlikte mobil genişbant internet kullanımının artması ile Türkiye'de SMS pazarında gerek mobil operatörlerin hacimlerindeki yakınsama, gerekse alternatif mesajlaşma servislerinin gitgide anılan pazardaki etkinliğinin artması nedeniyle son derece rekabetçi bir yapıya kavuştuğu ve bu trendin değişmesinin beklenmediği belirtilerek; buna ek olarak, sesli ve görüntülü konuşma hizmetlerinde VOIP

hizmeti veren OTT'lerle birlikte pazar dengelerinin değişiminin dikkatlice incelenmesinin gerektiği değerlendirilmektedir. Üçüncü kriter kapsamında ise ardıl düzenlemenin, bu derece rekabetçi yapıya kavuşmuş bir pazarda yeterli olacağı görüşüne yer verilmektedir.

Soru 6'ya ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Rekabet Kurumu'nun görüşüne ilişkin değerlendirmemize 3'üncü soru kapsamında yer verildiğinden burada tekrar edilmesine gerek görülmemiştir.

Avea ve Türk Telekom tarafından, SMS/MMS sonlandırma hizmetinin pazar analizi kapsamında öncül düzenlemeye tabi olmaktan çıkarılması durumunda, diğer iki şirketin sonlandırma ücret seviyelerini arttırarak kendilerinin abone kazanımlarını engelleyebileceği, SMS sonlandırma ücretlerinde yaşanacak bir artış sonrası, Şirketlerinin toptan maliyetlerindeki artışı perakende tekliflere yansıtmasının mümkün olmayacağı, diğer işletmeciler ile SMS teklifleri konusunda rekabet edilemeyecekleri gibi, abone kaybının önüne geçilmesi amacıyla, yaşanan maliyet artışının doğrudan Şirketleri hanesine zarar olarak yazılacağı öne sürülmüştür. SMS/MMS sonlandırma ücretlerinin öncül olarak pazar analizleri kapsamında düzenlenmesine son verilmesinin planlanmasıyla beraber, sektör tarafından da bilinen, Kurumumuzun sahip olduğu diğer düzenleyici müdahale araçlarının göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Daha önce de yer verildiği üzere, Kurumumuzun re'sen ya da şikâyet üzerine yapılan başvuruları, elinde bulundurduğu öncül ve ardıl düzenleme araçlarıyla değerlendirerek müdahale hakkı her daim saklıdır. Başka bir ifadeyle, bir hizmetin öncül olarak düzenlenmesine son verilmesi, artık ardıl müdahale yapılamayacağı ya da aynı hizmetin tekrar ilgili pazar analizleri yoluyla öncül düzenleme kapsamına alınamayacağı anlamı taşımamaktadır. Bu genel açıklamalar saklı kalmak kaydıyla, daha önceki sorularda yapılan açıklamalardan ve işbu pazar analizi dokümanında da SMS/MMS'e ilişkin olarak yer verilen göstergelerden hareketle, SMS/MMS hizmetlerinin, mobil haberleşme pazarında işletmeciler arasındaki rekabeti belirleyici ya da abone kazanımında öncelikli bir hizmet olmaktan öte olduğu, kullanımının dönemler itibariyle azaldığı, hatta abone başına gönderilen SMS sayısının 2016 yılının son çeyreğinde aylık ortalama 105 adede düştüğü, bu miktarın işletmeciler tarafından hâlihazırda ses ve internetle birlikte toplu olarak yüksek sayıda sunulan SMS tekliflerinin ya da SMS paketlerinin oldukça altında kaldığı, mobil işletmecilerin gelir elde ettiği hizmetler arasında da son yıllarda gerileyerek oldukça sınırlı bir gelir dilimini sağladığı gibi temel hususlar göz önünde bulundurulduğunda; SMS/MMS sonlandırma hizmetlerinin düzenlenmesine devam edilmesinin aşırı düzenleyici müdahaleye yol açacağı değerlendirilmektedir. Avea ve Türk

Telekom'un OTT hizmetlerinin rekabetçi baskısına yönelik olarak benzer açıklamaların önceki sorularda yapılması nedeniyle burada tekrar edilmesine gerek görülmemektedir. Bunun dışında, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında da *"Potansiyel Rekabet ve Yenilikçi Hizmetler"* başlığı altında OTT hizmetlerinin genel olarak pazar üzerindeki etkilerine değinilmiş olmakla birlikte, OTT hizmetlerinin rekabetçi baskısından bağımsız bir şekilde, anılan pazar kendi dinamikleri içerisinde rekabetçi bir eğilim sergilediğinden, işbu mobil çağrı sonlandırma pazar analizi kapsamında yapılan değerlendirmelerden farklılık göstermektedir. Dolayısıyla, Avea tarafından öne sürüldüğü üzere iki pazar arasında yapılan değerlendirmelerde bir çelişkinin olmadığı düşünülmektedir. Netice itibariyle, SMS/MMS sonlandırma hizmetlerinin yapılan değerlendirmeler ışığında işbu pazar analizinden çıkarılarak deregüle edilmesi halinde, Avea tarafından öne sürülenin aksine, çok büyük zararların oluşmayarak pazarın zaman içerisinde kendi dengesini bulacağı düşünülmektedir.

Bunun dışında, her ne kadar farklı hizmetlerin birbirlerini göreceli olarak ikame ettiği değerlendirmeleri yapılsa da her bir pazar, kendi rekabetçi dinamikleri içerisinde de ele alınmak durumundadır. Bu çerçevede Türk Telekom'un Sabit Çağrı Başlatma Pazar Analizi Dokümanını da ilişkilendirerek verdiği görüşe ilişkin yapılacak değerlendirmelerin yerinin ilgili pazar analizi dokümanı olduğu düşünülmektedir. Türk Telekom'un diğer görüşlerine ise daha önceki yapılan açıklamaların karşılık geldiği düşünüldüğünden burada tekrar edilmemiştir.

Turkcell tarafından ilk iki kritere ilişkin olarak verilen görüş kapsamında, tekrar etmek gerekirse, Kurumumuz OTT hizmetlerinin pazar üzerindeki genel etkilerinin bilincinde olup, SMS/MMS sonlandırma hizmetini pazar analizinin kapsamından çıkarmakla birlikte söz konusu hizmetlerin ses pazarındaki etkilerini de diğer ülke örnekleri ile uyumlu şekilde takip etmektedir.

Bununla birlikte, ileriye dönük bir bakış açısıyla düzenlenmesine son verilmesinin uygun olduğu sonucuna ulaşılan SMS/MMS sonlandırma hizmetine ilişkin olarak Kurumumuza iletilen ve yukarıda özetlenen işletmeci endişelerini gidermek amacıyla ve ilgili pazarın etkin rekabet yolunda ilerlemesi ile pazarda hizmet sunan ya da ilgili pazarı ilgilendiren tüm işletmeciler için öngörülebilir bir düzenleyici ortamın sağlanmasını ve anılan işletmecilerin ticari operasyonlarını bu gelişmeye uyum sağlayacak şekilde hazırlamalarını teminen, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinin 1 ve 2'nci fıkraları gereğince bir geçiş sürecinin belirlenebileceği değerlendirilmektedir. Söz konusu geçiş sürecine ilişkin hususlara Mobil

Çağrı Sonlandırma Pazarı (Nihai Doküman)'da yer verilmiştir. Ayrıca, SMS/MMS sonlandırma hizmetine ilişkin olarak Kurumumuz tarafından belirlenen geçiş sürecinde ya da sonrasında, gelecekteki pazar gelişmelerine göre anılan hizmetin sunumunun yakın ilişkili pazarlar ile birlikte izlenmesinin faydalı olacağı; özellikle SMS/MMS sonlandırma hizmetinin sunumunda anlaşma yapmayı reddetme kapsamındaki uygulamalarla, başta aşırı fiyatlama olmak üzere fiyata dayalı rekabete aykırı uygulamaların gözlemlenmesi, beklenmeyen tarife politikası değişiklikleri, fiyatlama gelişmeleri gibi olası rekabete aykırı durumların ortaya çıkması durumunda SMS/MMS sonlandırma hizmetlerine ilişkin olarak Kurumumuz tarafından düzenleme koşullarının tekrar gözden geçirilebileceği de değerlendirilmektedir. İşbu değişiklik Nihai Doküman'a işlenmiştir.

5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ

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

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

Soru 7

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

Soru 7'ye ilişkin görüşler:

Avea, Türk Telekom, Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir.

Rekabet Kurumu, mevcut kriterlere ilave olarak "Doğal tekel durumu ya da yüksek batik maliyet gereksinimi, fikri mülkiyet hakkının varlığı, teşebbüsün isim ve marka imajı, ölçek ve

kapsam ekonomileri, dikey bütünleşme ve pazarı kapama etkisi" gibi ölçütlerinde de dikkate alınmasının daha sağlıklı bir değerlendirmeyi beraberinde getireceği değerlendirmesine yer vermiştir.

Turkcell, perakende pazar yeterli ölçüde rekabetçiliğe kavuşmuşsa, ulusal düzenleyici kurumun toptan pazarı düzenlemeye son vermesi gerektiğini; bu kapsamda, gelişen teknolojiler, OTT'ler ve yeni nesil şebekelerin perakende düzeyde yarattıkları etkilerin dikkatlice incelenmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Soru 7'ye ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesine göre, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilerin belirlenmesinde, işletmecilerin sahip olduğu pazar payları öncelikli kriter olarak kullanılmaktadır. Ayrıca, ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilerin belirlenmesinde, pazar payının yanında anılan madde kapsamında sayılan kriterler uygun olduğu ölçüde dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede sayılan kriterler; kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, teknolojik avantajlar veya teknolojik üstünlük, dengeleyici alıcı gücünün düşüklüğü veya olmaması, finansal kaynaklara veya sermaye piyasalarına kolay ve ayrıcalıklı erişim imkânı, ürün veya hizmet çeşitliliği, ölçek ekonomisi, kapsam ekonomisi, dikey bütünleşme, gelişmiş dağıtım ve satış ağları, potansiyel rekabetin olmaması ile genişleme önündeki engellerdir. İlgili pazarın doğası gereği çağrının sonlandığı şebeke işletmecisi, söz konusu şebekenin %100 kontrolüne sahiptir. Dolayısıyla, işbu pazar analizinde pazar paylarının yanı sıra kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, dengeleyici alıcı gücünün düşüklüğü veya olmaması ile potansiyel rekabetin olmaması kriterlerinin değerlendirilmesi yeterli görülmüştür. Rekabet Kurumu'nun görüşünde yer verdiği kriterlerden bir kısmı anılan mevzuatta yer almamakta olup, söz konusu kriterlere pazar analizi kapsamında yer verilmemesi, yapılan değerlendirmelerin eksik olduğu anlamına gelmemekte ya da varılan sonucu değiştirmemektedir.

Daha önce yapılan Kurumumuz değerlendirmelerinin Turkcell'in görüşünü karşıladığı düşünüldüğünden burada ayrıca tekrarlanmasına gerek görülmemiştir.

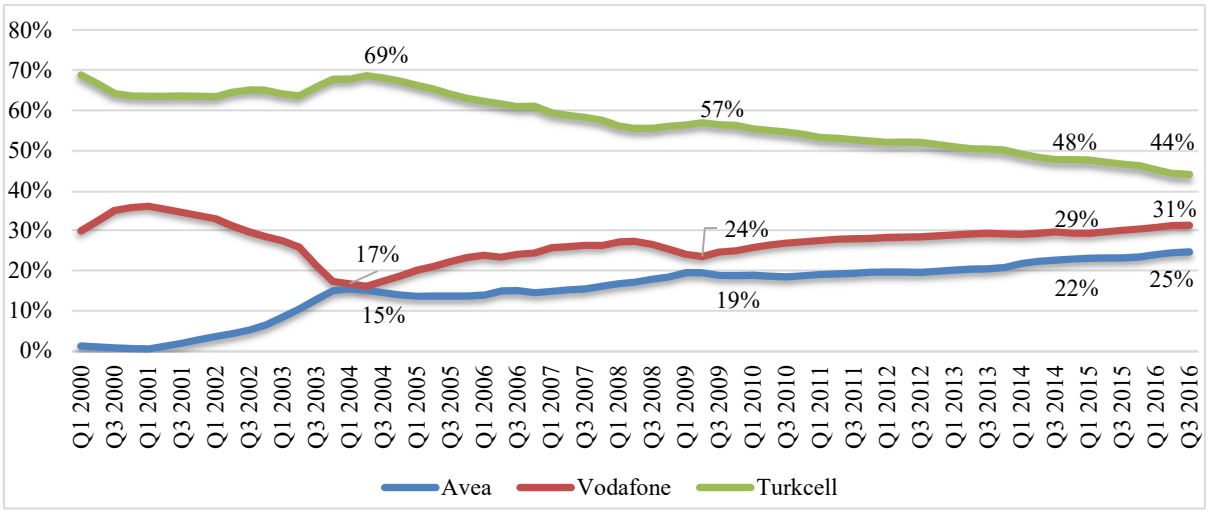
5.1 Pazar Payı

Pazarda EPG'ye sahip bir işletmecinin olup olmadığı değerlendirilirken temel alınan husus, ilgili işletmecinin tek başına ya da başka bir işletmeciyle birlikte pazardaki ekonomik

parametreleri belirleyebilme gücüdür. Bununla birlikte, istisnai durumlar hariç genellikle yüksek orandaki pazar payına sahip bir işletmecinin bulunması durumunda söz konusu işletmeci EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmektedir.

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

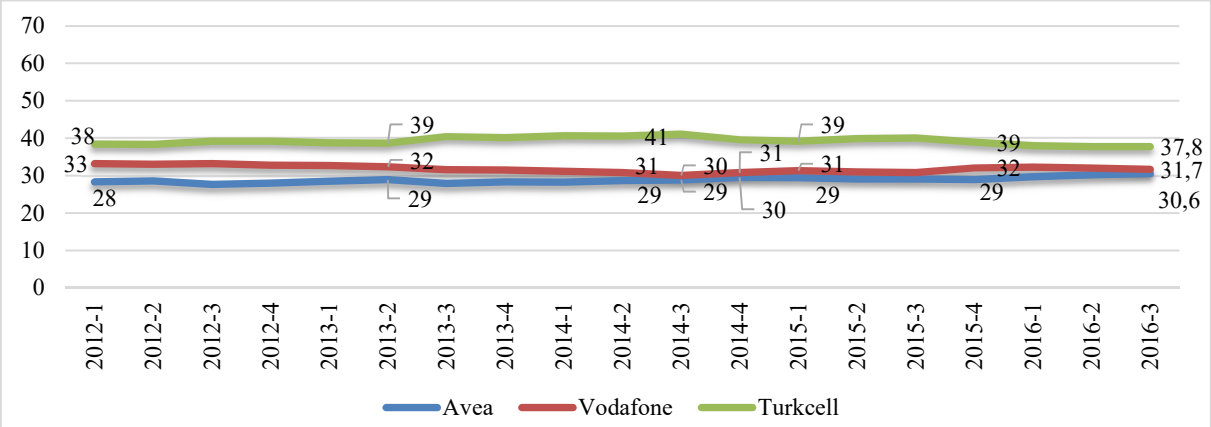
Şekil 13: Mobil İşletmecilerin Abone Sayısına Göre Pazar Paylarının Gelişimi



Kaynak: BTK

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

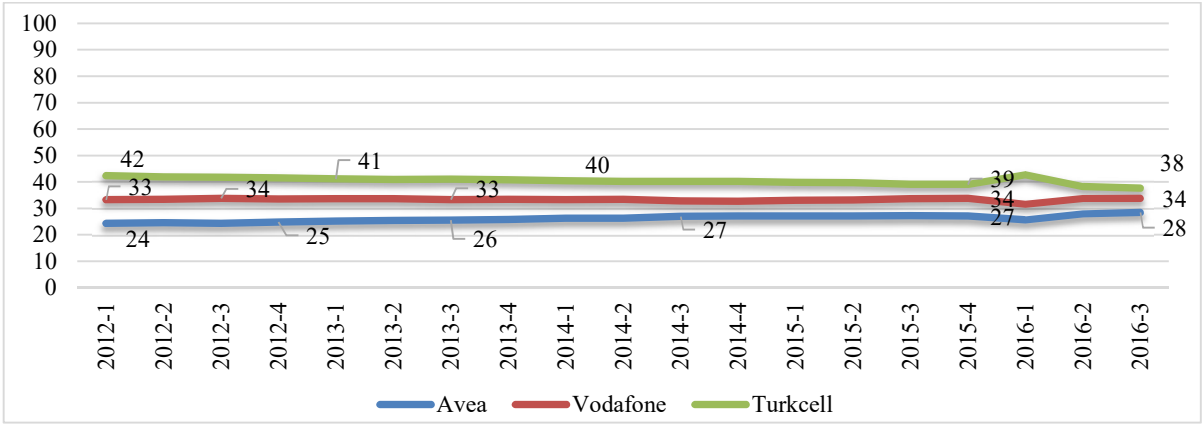
Şekil 14: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Ses ve Görüntülü Arama Sonlandırma Gelirleri Kapsamında Pazar Paylarının Gelişimi (%)[25]



Kaynak: BTK

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

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



Kaynak: BTK

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

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

Soru 8

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

Soru 8'e ilişkin görüşler:

Rekabet Kurumu, Avea, Türk Telekom, Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir. Turkcell, yapılan değerlendirmelere katılmakla beraber, OTT uygulamaları üzerinden de iletişimin gerçekleşmeye başladığının görüldüğünü, bu durumun ulusal ve uluslararası düzenleyici otoriteler tarafından dikkatlice izlenmesi gerektiğini düşünmektedir.

Soru 8'e ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Daha önce yapılan Kurumumuz değerlendirmelerinin Turkcell'in görüşünü karşıladığı düşünüldüğünden burada ayrıca tekrarlanmasına gerek görülmemiştir.

5.2 Potansiyel Rekabetin Olmaması

İşbu pazar analizi dokümanının önceki bölümlerinde de ifade edildiği üzere, ilgili pazarda etkin rekabet, perakende pazardaki gelişmelerden kaynaklanan, direkt olmayan kısıtların toptan

seviyede EPG'ye sahip işletmeciler üzerinde yeterli rekabetçi baskı yarattığı durumlarda desteklenmiş olmaktadır. Bu itibarla tekrar etmek gerekirse;

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

söz konusu işletmecileri düşük sonlandırma ücretleri talep etmeye teşvik edebilir.

Prensipte her iki durum da bir mobil şebeke işletmecisinin ses/görüntülü arama sonlandırma ücretlerini kısıtlayabilirken, pratikte işletmecilerin pazar gücünü önemli ölçüde kısıtlayacak kadar yeterli baskı oluşturmamaktadır. Sonlandırma ücretlerinin işletmecilerce şebeke dışı arama ücretlerinin seviyesinin belirlenmesinde göz önünde bulundurulan bir unsur olması nedeniyle ilk durumda aranan aboneler kendilerini arayan kişilerin ödedikleri ücretlerden yalnızca dolaylı olarak etkilenmektedir. Genel olarak bir aboneyi aramanın neredeyse tek mümkün yolunun bir mobil bağlantı olmasının yanı sıra son yıllarda yaygınlaşan her yöne konuşma imkânını içeren tarife paketleri kapsamında abonelerin sonlandırma ücretlerinin seviyesine olabilecek duyarlılığının ortadan kalktığı düşünülmektedir.

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

hizmetleri üzerinde söz konusu olabilecek potansiyel rekabetçi etkilerinin mevcut durumda ve kısa/orta vadede sınırlı olduğu değerlendirilmektedir.

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

Soru 9

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

Soru 9'a ilişkin görüşler:

Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir. Avea, Türk Telekom; hem ses hem de SMS/MMS hizmetleri bakımından, mobil çağrı sonlandırma pazarında kısa ve orta vadede potansiyel bir rekabetin oluşmayacağının düşünüldüğünü belirtmektedir.

Rekabet Kurumu, dokümanda da dikkat çekildiği üzere mobil çağrı sonlandırma pazarında potansiyel rekabetin var olup olmadığının tespitinde OTT hizmetlerinin önemli rol oynadığı; bu sebeple, OTT alanındaki gelişmelerin yakından takibinin, daha sağlıklı tespitlerde bulunma ihtimalini arttıracağından bahisle, mobil genişbant abone sayısındaki hızlı artışa bağlı olarak OTT hizmetlerinin daha kısa vadede yaygınlık kazanacağı ve bu doğrultuda geleneksel ses hizmetleri açısından doğuracağı rekabetçi etkilerin daha büyük olacağı öngörüsünde bulunmuştur.

Turkcell, kısa vadede potansiyel rekabetin oluşmayacağı; ancak, OTT uygulamaları üzerinden de iletişimin gerçekleşmeye başladığı görüldüğünden, bu durumun ulusal ve uluslararası düzenleyici otoriteler tarafından dikkatlice izlenmesi gerektiğinin düşünüldüğünü ifade etmektedir.

Soru 9'a ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Avea ve Türk Telekom'un SMS/MMS sonlandırma hizmetinin düzenlenme ihtiyacına ilişkin olarak daha önce yapılan değerlendirmelerimizin burada tekrarlanmasına gerek görülmemektedir. Rekabet Kurumu ve Turkcell'in görüşlerine ilişkin olarak da tekrar edilmesi gerekirse, Kurumumuz OTT hizmetlerinin pazar üzerindeki genel etkilerinin bilincinde olup, söz konusu hizmetlerin ses pazarındaki etkilerini de diğer ülke örnekleri ile uyumlu şekilde takip etmektedir.

5.3 Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü

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

Soru 10

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

Soru 10'a ilişkin görüşler:

Rekabet Kurumu, Avea, Türk Telekom, Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir. Turkcell tarafından da altyapıların kolayca tekrarlanabilir olmamakla birlikte, mobil çağrı sonlandırma pazarında daha önce sayılan gelişmeler ile oluşan potansiyel rekabetin irdelenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Soru 10'a ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Kurumumuz OTT hizmetlerinin pazar üzerindeki genel etkilerinin bilincinde olup, söz konusu hizmetlerin ses pazarındaki etkilerini de diğer ülke örnekleri ile uyumlu şekilde takip etmektedir.

5.4 Dengeleyici Alıcı Gücünün Düşüklüğü veya Olmaması

Dengeleyici alıcı gücü, alıcıların önemli miktarda pazarlık gücüne sahip olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Örnek olarak, çeşitli tedarikçiler arasında seçim yapan tek bir alıcının olduğu monopson durumu verilebilir. Tedarikçinin tekelci olduğunda dahi talep tarafında dengeleyici alıcı gücünün varlığı durumunda işletmecinin kendi pazar gücünü kullanabilme ihtimali önemli miktarda azalmaktadır. Başka bir ifadeyle, ilgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin müşterilerden bağımsız hareket edebilme gücüne sahip olması, söz konusu işletmecilerin pazar gücünü artırıcı bir sonuç doğurmaktadır. Buna karşın, pazarda belirli bir seviyede pazarlık gücüne sahip müşterilerin bulunması, ilgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin bağımsız şekilde hareket edebilme kabiliyetini kısıtlamaktadır. Mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında aşırı sonlandırma ücretlerinin belirlenmesi serbestisini kısıtlayabilecek dengeleyici alıcı gücü son kullanıcılar ve diğer işletmeciler açısından değerlendirilebilecektir. Dengeleyici alıcı gücü son kullanıcılar açısından incelendiğinde; daha önce de yer verildiği üzere, arayan taraf öder prensibi çerçevesinde aranan tarafın arayan tarafın ödediği çağrı sonlandırma ücretiyle ilgilenmediği ya da bilgi sahibi olmadığı göz önüne alındığında, bu hususun son kullanıcıların sonlandırma ücretleri üzerinde baskı oluşturmadığı değerlendirilmektedir. Nitekim mobil kullanıcılar aranmalarının, kendilerini arayanlara olan maliyeti hakkında az miktarda bir hassasiyet göstermektedir.

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

Soru 11

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

Soru 11'e ilişkin görüşler:

Rekabet Kurumu, Turkcell, Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom da 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir. Avea ve Türk Telekom, dengeleyici alıcı gücünün hem ses hem de SMS/MMS hizmetleri bakımından, mobil çağrı sonlandırma pazarında rekabetçi seviyede çağrı sonlandırma hizmetlerinin sunumuna yeterince etkisi olmadığını düşünmektedir.

Soru 11'e ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Avea ve Türk Telekom'un SMS/MMS sonlandırma hizmetinin düzenlenme ihtiyacına ilişkin olarak daha önce yapılan değerlendirmelerimizin burada tekrarlanmasına gerek görülmemektedir.

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

6 ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ

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

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

Soru 12

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

Soru 12'ye ilişkin görüşler:

Avea, Türk Telekom, Turkcell, Vodafone ve BASEAK, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldıklarını ifade etmişlerdir. TELKODER ve Millenicom 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri; Rekabet Kurumu ise, OTT hizmetlerine ilişkin belirtilen çekinceleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir.

Soru 12'ye ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

OTT hizmetlerine ilişkin olarak Kurumumuzun görüş ve değerlendirmelerine daha önce yer verildiğinden burada tekrar edilmemektedir.

7 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİLERE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER

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

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

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

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

Arabağlantı yapmayı reddetme:

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

Fiyat dışı uygulamalar:

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

Örtülü anlaşma:

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

Fiyata dayalı uygulamalar:

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

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

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

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

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

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

7.1 Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü

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

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

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

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

Bu direnç kendini test prosedürlerini uzatarak hizmetin verilmesini 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 ayrım gözetmeme ve şeffaflık yükümlülükleri gibi tamamlayıcı yükümlülüklere de ihtiyaç duyulabilmektedir. Açıklanan nedenlerle, mobil çağrı sonlandırma pazarı kapsamında ses/görüntülü arama hizmetine ilişkin arabağlantı sağlama yükümlülüğünün uygulama esaslarının şeffaf ve ayrım gözetmeyecek şekilde izlenebilmesini teminen referans arabağlantı teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğü getirilmesi önem arz etmektedir.

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

7.2 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3 Şeffaflık Yükümlülüğü

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

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

Bu itibarla, ses/görüntülü arama hizmetlerine erişim ve arabağlantıya ilişkin verilerin şeffaf hale gelmesinin sağlanması dolayısıyla şeffaflık yükümlülüğü ve arabağlantı sağlama arasında doğal bir ilişki olduğu değerlendirilmektedir. Bu doğal ilişkiye benzer nitelikte bir başka ilişki de şeffaflık yükümlülüğü ile hesap ayrımı,[26] referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama[27] ile ayrım gözetmeme yükümlülükleri arasında bulunmaktadır. Şeffaflık yükümlülüğü, rekabete aykırı ayrımcı uygulamaların teşhis edilmesi noktasında ayrım gözetmeme yükümlülüğünün de doğal olarak tamamlayıcısıdır.

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

7.4 Referans Arabağlantı Teklifleri Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü

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

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

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

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

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

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

7.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü

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

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

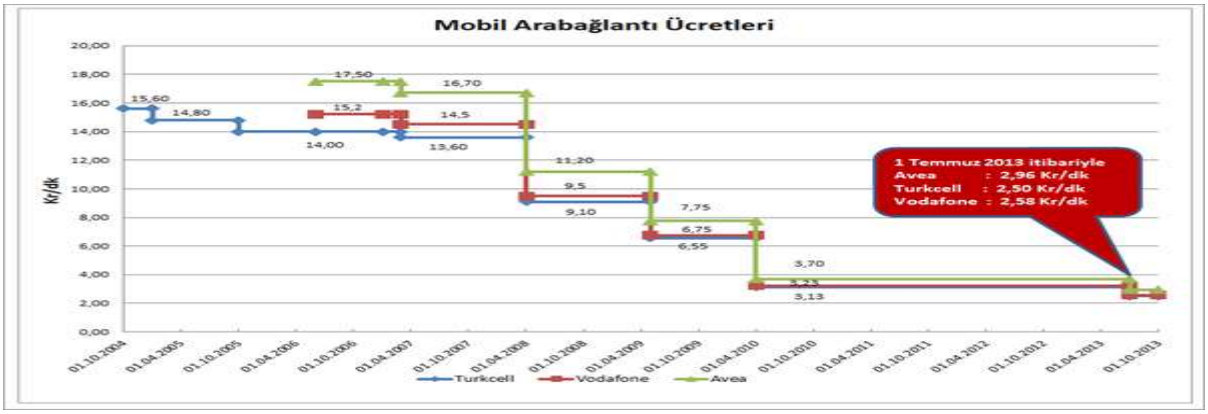
yoksa tarife kontrol yükümlülüğü çerçevesinde ilgili işletmeciye tarifelerini maliyet esaslı belirleme yükümlülüğü getirilebilecektir.

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

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

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

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



Kaynak: BTK

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

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

7.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü

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

müdahalelerin de olmaması durumunda kaynakların etkin bir şekilde tahsisinde ciddi güçlükler ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle, daha iyi bir kaynak tahsisine neden olacak ve rekabetin tesisine zemin hazırlayacak fiyat yapısının oluşması için, gerekli düzenleyici müdahalenin yapılması gerekmektedir.

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

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

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

7.7 Ortak Yerleşim Yükümlülüğü

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

elektronik haberleşme hizmetlerinin sunumunda kaynak israfının önlenmesinin ve altyapı kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının yanı sıra yatırım ve hizmet maliyetlerinin asgari düzeye indirilmesi teşvik edilerek sürdürülebilir rekabet ortamının oluşturulması, çevrenin korunması ve kamu sağlığı ile güvenliğinin sağlanması söz konusu olabilecektir.

Bu çerçevede 02/12/2010 tarih ve 27773 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ'in 4'üncü maddesinde en yaygın ve temel ortak yerleşim türü olan 'fiziksel ortak yerleşim';[28] *"erişim için gerekli olan sistem/cihazların ortak yerleşim yükümlüsünün tesislerine yerleştirilmesi"* şeklinde tanımlanmaktadır.

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

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

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

[28] 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.

Soru 13

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

Soru 13'e ilişkin görüşler:

Rekabet Kurumu, Kurumumuz tarafından yapılan değerlendirmelere katıldığını ifade etmiştir. TELKODER ve Millenicom 'Genel Değerlendirmeler' kısmındaki görüşleri saklı kalmak kaydı ile Kurumumuz tarafından ifade edilen görüş ve tespitlere katıldıklarını belirtmişlerdir. Avea ve Türk Telekom, nitelikleri ve rekabet seviyesi bakımından, SMS/MMS hizmetlerinin ses hizmetleri ile aynı olduğunu düşünmektedir. Bu sebeple mobil ses sonlandırma konusunda önerilen tüm yükümlülüklerin mobil SMS/MMS hizmetleri için de uygulanması gerektiğini değerlendirmektedir.

BASEAK tarafından dokümanın "7.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü" başlığında incelenmiş olan mobil sonlandırma ücretlerine ilişkin olarak; Kurumumuz tarafından 2006 yılından itibaren belirlenen referans arabağlantı ücretlerinde asimetrik bir yaklaşımın benimsendiği, 2009/396/EC sayılı "AB'de Sabit ve Mobil Çağrı Sonlandırma Ücretleri Düzenlemeleri ile ilgili Tavsiye Kararı"nda Komisyon'un, simetrik ücretlendirme uygulanmasının ekonomik etkinliği ve sürdürülebilir rekabeti desteklediği, fiyat ve servis bakımından ise tüketicilerin faydasını maksimize ettiğini vurguladığı, söz konusu Tavsiye Kararı ile, AB üyesi ülkelerin düzenleyici kurumlarının 31 Aralık 2012 tarihine kadar maliyet temelli, simetrik fiyatlandırmanın, Pure LRIC yöntemi ile uygulamaya konmasını sağlamaya çalışıldığı; ayrıca mobil çağrı sonlandırma ücretlerinde yaratılan asimetrinin perakende pazarı da etkilediğinden bahisle, asimetrik belirlenen mobil çağrı sonlandırma ücretlerinin doğru bir uygulama olmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca, "7.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü" başlığında açıklanmış olan maliyet esaslı tarife belirleme yükümlülüğü kapsamında yapılan değerlendirmelerden, sonlandırma ücretlerinin Pure LRIC yöntemine göre belirlendiği çıkarımını yapmak mümkün olsa da, pazar analizinde söz konusu yükümlülüğe esas olan modelin belirlenmesine ilişkin herhangi bir tartışmanın yer almadığı, maliyet muhasebesi yükümlülüğünün gerçekleştirilmesinde kullanılan maliyet metodolojisinin de kamuoyu ile paylaşılması ve kamuoyu görüşüne açılması gerektiği belirtilerek, hem mobil çağrı sonlandırma ücretlerinin belirlenmesinde hem de maliyet muhasebesi yükümlülüğünde "Pure LRIC" maliyet modelinin kullanılması ve kullanılacak maliyet modelinin de açıklanarak kamuoyu görüşüne

sunulması önerilmektedir. Son olarak BASEAK tarafından Türkiye'de arayan taraf öder (calling party pays, CPP) sisteminden vazgeçilerek aranan taraf öder (receiving party pays, RPP) sistemine geçilmesi doğrudan önerilmemekle birlikte, pazar analiz dokümanında bu hususun tartışmaya açılması gerektiği; bu itibarla, Kurumumuzca CPP sistemi ile RPP sistemlerinin karşılaştırılarak, CPP sisteminden RPP sistemine geçişin iktisadi etkinliğin sağlanması bakımından avantaj ve dezavantajlarının kapsamlı olarak değerlendirilmesinin yerinde olacağı ifade edilmiştir.

Turkcell, dokümanın "7.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü" başlığında incelenmiş olan mobil sonlandırma ücretlerine ilişkin olarak; işletmecilerin mevcut maliyetleri ve yatırımın sürdürülebilirliği göz önüne alınarak sonlandırma ücretlerinin işletmecilerce oluşturulmasının önemli olacağı, bu şekilde sürdürülebilir yatırım ortamı ve piyasa koşulları göz önüne alınarak belirlenen ücretlere Kurumumuzun mevcut mevzuat çerçevesinde her zaman müdahil olabilme durumunun devam edeceği; aksi takdirde AB Komisyonu'nun Tavsiye Kararı'nda belirttiği gibi belirgin bir rekabet üstünlüğü olmadığı durumlarda simetrik olarak, etkin bir operatör baz alınarak sonlandırma ücretlerinin belirlenmesi gerektiği, ülkemizdeki mobil sonlandırma ücretlerindeki düşüşün oldukça yüksek oranlarda ve bir düşüş rotası (glide path) belirlenmeksizin ani şekilde gerçekleştirilerek AB ortalamasının çok daha altına indiği, yıllar itibariyle gerçekleşen enflasyon oranları göz önünde bulundurulduğunda ülkemizdeki mobil sonlandırma ücret seviyesinin reel olarak çok daha düşük kaldığı, bu durumun ülkemizdeki mobil şebekelere yapılan yatırımların sürdürülebilirliğini riske atmaya devam ettiği, AB'de yeni bir operatörün pazara girmesinden itibaren en fazla 4 yıl süreyle asimetriye izin verilmesinin söz konusu olduğu ve 2016 yılı itibariyle Güney Kıbrıs dışında üye ülkelerin tamamında mobil çağrı sonlandırma ücretlerinin simetrik hale getirildiği, gelinen durum itibariyle Şirketlerinin diğer operatörlerden belirgin bir üstünlüğünün kalmadığı; dolayısıyla, tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğünün içeriğinin, pazarda değişen koşullar göz önünde bulundurularak ve işletmeciler arasında herhangi bir farklılaştırma yapılmadan uygulanması; başka bir ifadeyle, çağrı sonlandırma ücretlerinin makul etkinlikteki operatör maliyetlerini kapsayacak şekilde ve simetrik olarak belirlenmesi gerektiği görüşünü iletmiştir.

Vodafone da, Kurumumuz tarafından mobil çağrı sonlandırma pazarında etkin rekabetin sağlanması amacıyla belirtilen yükümlülüklerin analiz ve tespitlerine ilişkin olarak yapılan görüş ve değerlendirmelere ve sonuç kısmında ifade edilen SMS/MMS sonlandırma hizmetinin ilgili pazar analizi kapsamından çıkartılarak deregüle edilmesi yönündeki değerlendirmelere

katılmakla birlikte; ilgili dokümanda da yer alan "Mobil Şebeke İşletmecilerinin Ses ve Görüntülü Arama Sonlandırma Gelirleri Kapsamında Pazar Paylarının Gelişimi"nin gösterildiği şekle bakıldığında pazardaki işletmecilerin ses ve görüntülü arama sonlandırma gelirleri pazar paylarının birbirine oldukça yakınsadığının görüldüğü, asimetrik mobil çağrı sonlandırma ücretlerinin belirlenmesinin arkasındaki nedenlerin günümüzde geçerliliğini yitirdiği, Türk Telekom'un mobil pazara daha geç giriş yapmış olmasıyla birlikte gitgide yakınsayan pazar payları, geçmişte ödenen lisans bedelleri ve en son gerçekleşen frekans ihalesinde 900 MHz frekansının rekabete açılmaksızın Türk Telekom'a tahsis edilmiş olmasının bu asimetrinin ortadan kalkması gereğini kuvvetlendiren gelişmeler olduğu; dolayısıyla söz konusu asimetrinin ortadan kaldırılarak oluşan rekabet dezavantajının sonlandırılması gerektiği değerlendirmelerinde bulunmuştur.

Soru 13'e ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Avea ve Türk Telekom'un SMS/MMS sonlandırma hizmetinin düzenlenme ihtiyacına ilişkin olarak daha önce yapılan değerlendirmelerimizin burada tekrarlanmasına gerek görülmemektedir.

BASEAK, Vodafone ve Turkcell tarafından mevcut durumda uygulanmakta olan asimetrik mobil çağrı sonlandırma ücretlerinin simetrik olarak uygulanması ve ilgili pazar analizinde yer verilmesi talep edilmektedir. BASEAK tarafından ayrıca maliyet modeline ilişkin açıklamaların da ilgili pazar analizinde yapılması dile getirilmiştir. Bu çerçevede, glide path uygulaması ile simetrik/asimetrik ücretlendirme konularının ülkemizde uygulamada referans teklif güncelleme çalışmaları esnasında değerlendirilebilecek konular arasında olduğu değerlendirilmektedir. AB'de söz konusu uygulamalara ilişkin yapılan tartışmalar Kurumumuz tarafından yakından takip edilmekte olup, 2017 yılında tamamlanan AB destekli teknik yardım projesinin de önemli bir bileşeni olan arabağlantı ücretlerinin belirlenmesinde kullanılabilecek maliyet modellerinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar hâlihazırda devam etmektedir. Bu itibarla, bahsi geçen çalışmanın çıktıları referans tekliflerin güncellenmesi çerçevesinde değerlendirilecektir.

Son olarak BASEAK tarafından Türkiye'de arayan taraf öder (calling party pays, CPP) sisteminden vazgeçilerek aranan taraf öder (receiving party pays, RPP) sistemine geçilmesi doğrudan önerilmemekle birlikte, pazar analiz dokümanında bu hususun tartışmaya açılması gerektiği; bu itibarla, Kurumumuzca CPP sistemi ile RPP sistemlerinin karşılaştırılarak, CPP

sisteminden RPP sistemine geçişin iktisadi etkinliğin sağlanması bakımından avantaj ve dezavantajlarının kapsamlı olarak değerlendirilmesinin yerinde olacağı ifade edilmiştir. Şöyle ki; arayan taraf öder (CPP) yönteminin uzun yıllardır sadece ülkemizde değil, dünyada da büyük oranda benimsenen bir yöntem olduğu görülmektedir. CPP, özellikle gelişmekte olan şebekelerde öncelikle tercih edilen yöntem konumundadır. Öte yandan belirli bir olgunluğa ulaşmış şebekelerde aranan taraf öder (RPP) yönteminin bazı avantajlarından söz etmek de mümkündür. Diğer taraftan faturala ve sakla (Bill & Keep - BaK) gibi şebekeler arasında ödeme yapılmaması üzerine kurulu yöntemlerin de sektörde ilgi çekebildiği gözlemlenmektedir. Şebekelerin yaygınlığı, abone yoğunluğunun artması, trafik miktarının artarak belirli denge noktalarına ulaşması gibi faktörlerin uygulanacak ödeme yöntemi üzerinde belirleyici olacağı düşünülmektedir.

Ödeme yönteminin değiştirilmesi, ihtiyacın belirlenmesi, karar verilmesi ve sürecin işletilmesi ile birlikte hassasiyetle ele alınması gereken bir öneri niteliğindedir. Ödeme sistem değişikliği nedeniyle faturalandırma sistemlerinde yaşanması muhtemel sorunlar ve karşılaşılacak büyük maliyetler, tüketicilerin algısında yaşanacak sorunlar ve reklam, kampanya aramaları vb. çerçevesinde mobil telefonların kapatılmasına neden olabilecek fatura şoku korkusu veya ekonomik olarak etkinliği gibi etkiler öncelikle ele alınması gereken konular arasında sayılabilmektedir. Ödeme sistemleri arasındaki derin farklılıklar ve herhangi bir değişimin getireceği sonuçlar dikkate alındığında RPP veya BaK yöntemlerine geçişin şu an için gündemde olmadığı söylenebilecektir.

CPP, RPP veya BaK gibi ödeme sistemleri üzerinde Kurumumuzca bir çalışma yapılmasının ve kamuoyundan konuya ilişkin görüş alınmasının yararlı olabileceği düşünülmekle birlikte, bu çalışmanın mobil şebekede sınırlı olmaması, sabit şebekeyi de kapsaması gerektiği değerlendirilmektedir. Aksi takdirde mobil şebekede RPP, sabit şebeke ise CPP kullanılması halinde tüketiciler başta olmak üzere sektördeki bütün aktörlerin algılarında ve iş süreçlerinde sorunlar yaşanacak ve olası bir değişim yarardan çok zarar getirebilecektir. Ancak her şeyden önce bu tür bir ihtiyaç konusunda sektör oyuncularının konuyu tartışması ve aralarında bir görüş birliği sağlanması çok daha önemli katkı sağlayacaktır. Bu yüzden sektördeki gelişmelerin izlenerek, sektör ihtiyaçlarının gündeme getirilmesi konusunda sektör temsilcileri ve ilgili sivil toplum örgütlerine önemli görevlerin düştüğü değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, ödeme sistemleri arasındaki karşılaştırma ve değerlendirmelerin ancak belirli bir olgunluk seviyesine ulaştığında pazar analizlerine dahil edilebileceği düşünülmektedir.

8 SONUÇ

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

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

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

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

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

➢ Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğüne,

➢ Ortak yerleşim yükümlülüğüne

tabi olmaları;

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

➢ Arabağlantı sağlama yükümlülüğüne,

➢ Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne ve

➢ Şeffaflık yükümlülüğüne

tabi olmaları gerekmektedir.