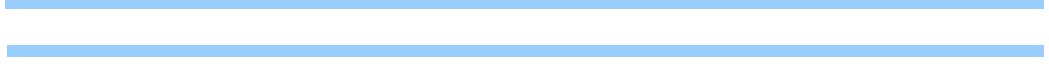




PİYASA ANALİZİ ÇALIŞMALARI-IX



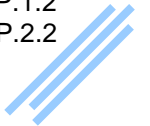
SABİT TELEFON ŞEBEKESİNE ERİŞİM PİYASASI

Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

KASIM 2009, ANKARA

Ref: 2009.P.1.2
P.2.2



İÇİNDEKİLER

1.	GİRİŞ.....	3
2.	RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET	5
3.	SABİT TELEFON ŞEBEKESİNE ERİŞİM HİZMETİ	6
3.1.	İlgili Piyasa.....	6
3.2.	İlgili Ürün Piyasası	6
3.2.1.	Erişim ve Arama Hizmetleri	7
3.2.2.	Sabit Erişim ve Mobil Erişim	8
3.2.3.	Sabit Telefon Şebekesine Erişim Türleri	10
3.2.4.	Mesken Kullanıcıları ve Ticari Kullanıcılar.....	14
3.3.	İlgili Coğrafi Piyasa	16
3.4.	İlgili Piyasanın Tanımı.....	17
4.	İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ	18
5.	PIYASA GÜCÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	20
5.1.	Pazar Payı	21
5.2.	Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü.....	22
5.3.	Dengeleyici Alıcı Gücü.....	24
5.4.	Dikey Bütünleşme ve Kapsam Ekonomisi	25
5.5.	Gelişmiş Dağıtım ve Satış Ağları	26
5.6.	İleriye Dönük Değerlendirmeler.....	27
5.7.	Etkin Piyasa Gücünün Değerlendirilmesine Yönelik Sonuçlar.....	28
6.	ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ	29
7.	EPG'YE SAHİP İŞLETMECİYE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER	30
7.1.	Erişim Sağlama Yükümlülüğü	32
7.2.	Toptan Hat Kiralama Hizmetini Sunma Yükümlülüğü	32
7.3.	Taşıyıcı Seçimi ve Taşıyıcı Ön Seçimi Yükümlülüğü	33
7.4.	Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü	34
7.5.	Şeffaflık Yükümlülüğü	34
7.6.	Referans Erişim Tekliflerinin Hazırlanması ve Yayımlanması Yükümlülüğü	35
7.7.	Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü (Maliyet Esaslı Tarife Belirleme).....	35
8.	SONUÇ	38

1. GİRİŞ

Türkiye’de mevcut düzenleyici çerçeve, Kurumumuzun ilgili elektronik haberleşme pazarlarında etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmecileri belirlemesini gerektirmektedir. Bu amaçla, Ülkemize özgü şartlara uygun şekilde ilgili piyasaların tanımlanması ve bu piyasalara ilişkin piyasa analizlerinin yapılarak etkin rekabet ortamının bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi, alınması gereken tedbirler açısından önem arz etmektedir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun (EHK) 6’ncı maddesinin (a) ve (ö) bentleri gereği elektronik haberleşme sektörüne yönelik pazar analizleri yapma, ilgili pazarı ve ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeci veya işletmecileri belirleme görevi Kurumumuza verilmiştir. 01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren "Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik"’in 6’ncı maddesinde yer alan *“Kurum tarafından pazar analizleri en az üç yılda bir yapılır.”* hükmünü içermektedir. İlki 2006 yılında gerçekleştirilmiş olan sabit telefon şebekesine erişim piyasasının tanımlanması ve EPG’ye sahip işletmecilerin belirlenmesine ilişkin çalışmanın bir diğeri başlatmıştır. Kurumumuz tarafından gerçekleştirilen daha önceki piyasa analizi çalışmaları neticesinde Türk Telekomünikasyon A.Ş. sabit telefon şebekesine erişim piyasasında EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş ve bu karar 17.03.2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de ilan edilmiştir.

Piyasa analizleri neticesinde ilgili piyasalarda bir veya daha fazla işletmecinin EPG’ye sahip olarak belirlenmesi durumunda Kurumumuz tarafından, söz konusu işletmecilere yönelik belirli yükümlülükler getirilebilecektir.

Kamuoyu görüşü alınmasına ilişkin işbu doküman ile Kurumumuzun “Sabit Telefon Şebekesine Erişim” hizmetlerine yönelik olarak piyasa tanımlamalarına ve söz konusu piyasanın rekabetçi düzeyi hakkındaki görüşlerine yer verilmiştir.

Kurumumuz, kamuoyu görüşü alınmasına ilişkin “Sabit Telefon Şebekesine Erişim Piyasası”na yönelik olarak piyasa tanımı ve bu piyasanın rekabetçi düzeyi hakkında görüşlerini ortaya koyan dokümanı 11.09.2009 tarihinde yayınlamış, bu dokümanda yer alan değerlendirmelere yönelik yorum ve önerilerin 12.10.2009 tarihine kadar gönderilmesini istemiştir.

Bu çerçevede, söz konusu dokümana ilişkin olarak belirtilen tarihler arasında:

- Rekabet Kurumu
- Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom)
- Tellcom İletişim Hizmetleri A.Ş. (Superonline ya da Tellcom) ve
- Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği (Telkoder)'den

gönderilen görüşler tarafımıza ulaşmış bulunmaktadır.

Rekabet Kurumu'ndan gelen görüşlerde raporun geneline ilişkin olarak değerlendirmelere yer verilmektedir. Bu çerçevede, Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlu olmak üzere pazar analizleri yürütülürken temel alınması gereken hususun ileriye dönük bir bakışla inceleme konusu pazarın yapısı ve işleyişi hakkında fikir sahibi olunması gerektiği ve getirilecek yükümlülüklerin pazarda etkin rekabetin oluşması amacıyla doğrudan ilişkili olmasının gerektiği hususları vurgulanmaktadır.

Türk Telekom, Tellcom ve Telkoder'den gelen görüşlerde ise her bir soru bazında yer verilecektir. Bu kapsamda dokümanın ilerleyen bölümlerinde aşağıda yer alan konulara değinilmektedir:

- 2. Bölüm'de "Sabit Telefon Şebekesine Erişim Hizmeti"nin kapsamı hakkında görüşlere yer verilmiştir.
- 3. Bölüm, Kurumumuzun, "Sabit Telefon Şebekesine Erişim Hizmeti"nin tanımı, ilgili piyasa, ilgili ürün piyasası ile ilgili değerlendirmelerini içermektedir. Ayrıca bu bölümde, piyasa tanımlaması prosedürü hakkında genel bilgiler verilmekte, talep ve arz yönlü ikame, pazar yapısı ve coğrafi boyutla birlikte geleceğe ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır.
- 4. Bölüm'de, ilgili piyasada neden düzenleme gereksinimine ihtiyaç duyulduğuna ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.
- 5. Bölüm'de ise ilgili piyasada faaliyette bulunan işletmecilerin güçleri ve pazar payları üzerinde durulmuş, ilgili piyasada kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, dengeleyici alıcı gücü, dikey bütünleşme ve kapsam ekonomisi, gelişmiş dağıtım ve satış ağlarının varlığına ilişkin analizlere ve ileriye dönük değerlendirmelere yer verilmiştir.
- 6. Bölüm'de de önceki bölümlerde yapılan değerlendirmeler sonucunda EPG'ye sahip olan işletmecilerle ilgili Kurumumuzun tespitlerine yer verilmektedir.
- 7. Bölüm'de ise ilgili piyasada EPG'ye sahip işletmecilere ilişkin yükümlülükler belirtilmektedir.
- Sonuç Bölümünde piyasa analizi çerçevesinde EPG'ye sahip işletmeci ve bu işletmeciye getirilen yükümlülükler özetlenmektedir

2. RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET

Bu doküman kapsamında incelenecek hizmet, perakende seviyede sabit bir noktadan sunulan erişim hizmetidir. Erişim hizmeti ile birlikte son kullanıcılar şehir içi, şehirlerarası ya da uluslararası arama yapma imkânı yanında; faks hizmeti ve temel internet hizmetlerinden yararlanabilme imkânına da kavuşmaktadır. Sabit telefon şebekesine erişim hizmeti yerel ağ şebeke sonlandırma noktasından sunulmaktadır. Kırsal alanlarda telsiz çözümler de kullanılmakla birlikte, erişim hizmetinin geleneksel sunum aracı bakır kablodur. Ayrıca kablo TV şebekesi üzerinden de erişim hizmeti sunulabilmektedir. Bu kapsamda sabit şebekelere erişim hizmeti, başta geleneksel bakır kablo olmak üzere, sabit telsiz erişimi ve kablo TV şebekesi üzerinden erişim ile genel olarak üç farklı kanaldan sunulabilmektedir.

Bu dokümanda da kullanıcıların sabit bir noktadan sunulabilen erişim hizmetleri göz önünde bulundurularak perakende seviyede “Sabit Telefon Şebekesine Erişim Hizmeti” incelenmektedir.

Soru 1

Perakende seviyede sabit bir noktadan sunulan erişim hizmetinin kapsamına ilişkin yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde ifade ediniz.

Soru 1’e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından Kurumumuza gönderilen görüşte özetle perakende seviyede sabit bir noktadan sunulan erişim hizmetinin kapsamının sabit bir noktadan erişim hizmeti sağlayabilen tüm teknolojileri içermesi gerektiği, sabit telefon hizmetlerinin GSM hizmetleri ile rekabet içinde olduğunun ve mobil ve sabit hizmetlerin aynı pazarda değerlendirilmesinin gerektiği belirtilmektedir.

Telkoder tarafından fiber kablonun, üzerinden erişim sunulabilen yöntemlerden biri olarak taslak dokümanınızda yer alması gerektiği belirtilmektedir. Telcom tarafından ise yeni nesil erişim hizmetleri ve fiber erişim hizmetinin de tanım kapsamına alınmasının uygun olacağı belirtilmektedir.

Soru 1’e ilişkin cevaplar:

İşletmecilerden gelen görüşler doğrultusunda teknolojiden bağımsız bir şekilde sabit telefon hizmetinin verilmesini amacıyla sabit bir noktadan sunulan tüm teknolojilerin (fiber, yeni nesil erişim hizmetleri, vbz) ilgili piyasa kapsamı içinde yer almasının gerektiği değerlendirilmiştir.

3. SABİT TELEFON ŞEBEKESİNE ERİŞİM HİZMETİ

3.1. İlgili Piyasa

Piyasanın tanımlanması, pazara ilişkin rekabetçi kısıtların sistematik biçimde ifade edilmesini sağlaması ve bir sonraki aşama olan pazar analizi prosedüründe kullanılacak olması nedeniyle önem taşımaktadır. Sabit telefon şebekesine erişim piyasasının tanımı, erişim hizmetine yönelik talep ve arz ikamesi kavramlarına dayanılarak ele alınmaktadır. Ayrıca ilgili coğrafi piyasanın tanımlanması aşamasında rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu alanlar belirlenmeye çalışılmaktadır. İlgili piyasanın tanımlanması aşamasında, arz ve talep ikamesinin değerlendirilmesi amacıyla, uygulanabilir olduğu durumlarda varsayımsal tekel testi de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemler göz önünde bulundurulmaktadır.¹

3.2. İlgili Ürün Piyasası

İlgili ürün piyasasının belirlenebilmesi açısından söz konusu piyasada talep ve arz ikamesinin olup olmadığının incelenmesi önem taşımaktadır. Sabit telefon şebekesine erişim piyasasına ilişkin incelemede;

- Sabit erişim ve sabit arama hizmetlerinin aynı ilgili piyasada olup olmadığı,
- Sabit erişim ve mobil erişim hizmetlerinin aynı ilgili piyasada olup olmadığı,
- Sabit erişim türlerinin tamamının aynı ilgili piyasada olup olmadığı,
- Mesken kullanıcıları ile ticari kullanıcılar açısından farklı pazarlar olup olmadığı

hususları göz önünde bulundurulacaktır.

¹ Varsayımsal tekel testi kavramı, arz yönlü ve talep yönlü ikamenin tespit edilmesi için kullanılan bir yöntemdir. Varsayımsal tekel niteliğindeki bir işletmecinin “geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı” yapmasına karşın, satışlarının karlılığını engelleyecek derecede düşmemesi durumunda bahse konu ürün veya hizmetin ayrı bir pazar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.2.1. Erişim ve Arama Hizmetleri

Arama hizmeti, son kullanıcıya yalnızca görüşme yapabilme imkânı sağlarken, erişim hizmeti işletmecinin kendi şebekesi üzerinden abonesine arama hizmetinin yanı sıra internet, faks vb. hizmetlerin de sunulmasını içermektedir. Pazar analizlerine ilişkin 2007/879/EC sayılı ve 17.12.2007 tarihli “Avrupa Birliği Komisyonu Tavsiye Kararı”nda düzenlenmesi talep edilen piyasalar arasında sabit şebeke erişim hizmeti piyasası da belirtilmiş olup, arama hizmetlerine ilişkin olarak herhangi bir piyasa tanımlaması yapılmamıştır. Bu kapsamda AB düzenlemelerinde, arama ile erişim hizmetleri birbirinden ayrı ele alınmaktadır. Nitekim aşağıda da ülkemiz için yapılan talep ve arz yönlü değerlendirmelerden görüleceği üzere erişim ve arama hizmetlerinin ikame değil, tamamlayıcı hizmetler olduğu anlaşılmaktadır.

Talep yönlü ikame

Erişim ve arama hizmetleri, temelde fonksiyonel farklılıkları olması nedeni ile son kullanıcılar tarafından farklı amaçlara yönelik olarak talep edilmektedir. Piyasada alternatif işletmecilerin bulunmadığı bir ortamda son kullanıcılar, erişim ve arama hizmetlerini aynı işletmeciden almak durumunda iken yerleşik işletmeciye rakip diğer işletmecilerin de faaliyette bulunduğu bir piyasada, son kullanıcılar erişim hizmetini bir işletmeciden arama hizmetlerini ise farklı bir işletmeciden alabilmektedir. Son kullanıcıların, erişim ve arama hizmetlerini farklı işletmecilerden temin edebilmeleri için taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemlerinin yanı sıra, arama kartları ve numarator (dialer vb.) cihazları da kullanmaları gerekebilmektedir. Ayrıca, rekabet şartları ile son kullanıcıların farklı işletmeciler arasında geçiş yapabilme imkânı açısından erişim hizmeti ve arama hizmeti talepleri arasında önemli bir farklılık bulunmaktadır.

Arz yönlü ikame

Erişim ve arama hizmetlerine arz açısından bakıldığında erişim hizmeti sunan işletmecilerin aynı zamanda arama hizmetleri de sunduğu ancak, arama hizmeti sunan tüm işletmecilerin erişim hizmeti sunmadığı görülmektedir. Sabit Telefon Hizmeti (STH) işletmecilerinin son kullanıcılara çeşitli teknolojiler üzerinden erişim imkânı bulunmakla birlikte, bu tür bir uygulamanın gerçekleştirilebilmesi için söz konusu işletmecinin gelir beklentisi; yapılacak yatırımın karşılanacak olmasıdır. Dolayısıyla STH işletmecilerinin alternatif erişim hizmeti sunabileceği müşteri kitlesinin yüksek trafik oluşturan kurumlar ve iş merkezleri ile sınırlı kalacağı öngörülmektedir. Diğer bir deyişle, varsayımsal bir tekelin fiyatlarda geçici olmayan küçük fakat belirgin bir fiyat artırımına gitmesi durumunda arama hizmeti sunan işletmecilerin bu piyasaya giriş yapma imkânının düşük olacağı değerlendirilmektedir.

Soru 2

Arz ve talep yönlü ikame imkânları açısından erişim ve arama hizmetlerinin ayrı piyasalarda yer aldığı değerlendirilmesine katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde ifade ediniz.

Soru 2'ye ilişkin görüşler:

İşletmecilerden gelen görüşlerden toptan seviyede talep yönlü ikame imkânının olmadığı görüşünün paylaşıldığı anlaşılmıştır.

3.2.2. Sabit Erişim ve Mobil Erişim

Mobil erişim ile sabit erişimin aynı ilgili piyasada yer alıp almadığının değerlendirilmesinde; talep yönünden mobil erişimin sabit erişime ikame olarak kullanılabilme derecesinin incelenmesi gerekmektedir. Arz yönünde ise hâlihazırda mobil erişim hizmeti sunan işletmecinin fiyatlardaki değişim sonucu sabit erişim pazarına yönelme derecesi irdelenmelidir.

Talep yönlü ikame

Sabit hizmetlerin mobil hizmetleri ikame edememesinin ardında birkaç sebep bulunmaktadır. Bu sebeplerin en önemlisi mobil hizmetlerin temel özelliği olan “mobilité”dir. Sabit ve mobil altyapılar üzerinden her ne kadar benzer hizmetler sunulabilse de, sabit şebekeler doğası gereği mobilitéyi sağlayamamaktadır. Diğer taraftan, kullanıcılar için sabit erişim yerine mobil erişimi kullanma yoluyla tek yönlü bir ikame imkânından bahsedilebilmektedir. Teknik olarak, mobil hizmetler sabit hizmetleri ikame edebilmektedir, çünkü mobil hizmet kullanıcıları sabit şebekelerde olduğu gibi arayabilmek ve aranabilmek için diğer şebekelere erişebilmektedir. Sabit ve mobil arasındaki fonksiyonel farklılık hizmet kalitesi, maliyet ve transmisyon kapasitesinde ortaya çıkmaktadır. Hâlihazırda 3N teknolojisi kullanımının ülkemiz genelinde gelişmediği, kapsama alanının daha dar kaldığı ve aynı transmisyon kapasitesi için 3N teknolojisinin daha yüksek maliyeti gerektirmesi nedeniyle mobil ile sabit şebeke arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Ayrıca sabit bağlantı belirli bir lokasyona özel olup, hane içinde birden fazla kişi tarafından kullanılabilir. Bu durum mobil bağlantının aksine erişim maliyetinin birden fazla kullanıcı arasında paylaşılmasına imkân vermektedir.

Bununla birlikte mobil internet erişimi, hizmet kalitesi unsurları etkileyen hava durumu, enterferans ihtimali ve baz istasyonunun kapsama alanındaki abonelere sınırlı erişim imkanı tanıyabiliyor olması gibi nedenlerden ötürü de sabit hatlar üzerinde yapılan internet erişimine ikame olamamaktadır. Bu kapsamda mevcut durumda sabit hat üzerinden sesli arama ve veri iletimi talep eden bir kullanıcının mobil erişimi yakın ikame olarak görmeyeceği değerlendirilmektedir.

Arz yönlü ikame

Arz yönlü ikame incelemesinden, sabit erişim fiyatlarında %5-10 dolaylarında bir artış olması durumunda mobil erişim hizmeti sunan işletmecinin sabit erişim hizmeti sunmaya yönelip yönelmeyeceği değerlendirilmek durumundadır. Küçük fakat belirgin bir fiyat artışı sonrasında sabit erişim pazarına girmek isteyen bir mobil işletmecinin sabit hat üzerinden sağlanan ürünle eşdeğer kalitede ve daha uygun fiyatta hizmet sunabilmesi gerekmektedir. Bu ise yeni bir erişim şebekesinin kurulması ya da mevcut şebekeleri üzerinden sabit şebekede sunulan hizmetlere fonksiyonellik ve tarife bakımından eşdeğer bir mobil ürün geliştirilmesi yoluyla gerçekleştirilebilir. Mobil erişim hizmetinin transmision kapasitesi ve hizmet kalitesi açısından sabit erişim hizmetinin ikame edememesi, mobil işletmecinin de sabit erişim hizmetini sunabilmek için sabit şebeke alt yapısına ihtiyaç duyması sonucuna yol açmaktadır. Ancak bu tür uygulamaların yapılabilmesi için gerekli yatırım miktarının yüksekliği, sabit şebekedeki ölçek ve kapsam ekonomileri, arz yönlü ikamenin kısa vadede oluşmasını güçleştirmektedir.

Yukarıda yapılan arz ve talep yönlü değerlendirmeler çerçevesinde, mobil erişim hizmetleri ile sabit erişim hizmetlerinin aynı ilgili piyasada yer almaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Soru 3

Mobil ve sabit erişim hizmetlerinin aynı ilgili piyasada yer almadığı görüşüne katılıyor musunuz? Görüşünüzü detaylı biçimde açıklayınız.

Soru 3'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından Kurumumuza gönderilen görüşte, 3G teknolojisinin GSM işletmecileri tarafından kullanılmaya başlanıldığı, böylelikle mobil erişimin sabit erişimi ikame edebildiği ve bu hizmetlerin yakın ikame nitelik taşıdığı belirtilerek mobil erişimin sabit erişimi kapsayan bir üst pazar olarak tanımlanmasının gerektiği belirtilmektedir.

Soru 3'e ilişkin cevaplar:

Sabit telefon şebekesine erişim ile mobil telefon şebekesine erişim hizmetlerine ilişkin olarak yukarıda yapılan değerlendirmelere ek olarak sabit ve mobil erişim hizmetlerinin sabit ve mobil şebeke gibi farklı iki alt yapının kullanılması suretiyle sunulduğu, farklı alt yapının kullanılması nedeniyle iki hizmetin maliyetlerinde farklılıklar oluşabileceği, ayrıca mevcut durumu itibariyle AB uygulamalarında ve Komisyon tavsiyelerinde bu iki pazarın ayrı pazar olarak ele alınmasının gerektiği belirtildiğinden, mobil ve sabit pazarların hâlihazırdaki durum itibariyle iki ayrı pazar olarak ele alınmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür.

3.2.3. Sabit Telefon Şebekesine Erişim Türleri

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

Talep yönlü ikame

Talep yönlü ikame değerlendirmesinde; farklı sabit erişim türlerindeki fiyat artışına karşın kullanıcının bu ürünler arasındaki kayma derecesinin incelenmesi gerekmektedir. Hâlihazırda Ülkemizde bakır kablo çifti üzerinden PSTN ve ISDN teknolojileriyle sabit erişim hizmeti sunulmaktadır. Sabit telsiz erişimi ve Kablo TV erişimi ise sabit erişim hatlarına ve sayısal ISDN hatlarına ikame olabilecek ürünler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak ülkemizde hâlihazırda sabit telsiz erişimi hizmetlerinin yetkilendirilmesi yapılmamış, kablo TV erişimi ise tüm ülke geneline yayılmamıştır.

Fonksiyonel açıdan tüm sabit erişim türleri (analog erişim hatları, sayısal ISDN hatları, sabit telsiz erişimi, Kablo TV erişimi) birbirine ikame olabilecek durumdadır. Erişim türlerinin tamamı telefon hizmetini destekleyen şebekelere sabit erişim imkânı sağlamaktadır. Söz konusu erişim türlerinin ses iletimi amacıyla kullanılması durumunda sunduğu hizmet kalitesi eşdeğerdir. Aynı şekilde anılan erişim türleri çevirmeli internet erişimi² gibi diğer darbant hizmetlerine erişim imkânı da vermektedir.

Kullanıcının ISDN'yi talep etmesinin sebebi abonenin birden fazla kanala ihtiyacı olmasından kaynaklanmaktadır. Kullanıcı ya birden fazla ses kanalına ihtiyaç duymaktadır ya da ses ve veri kanallarını birlikte kullanmak istemektedir ya da daha hızlı tek bir kanala³ sahip olmayı tercih etmektedir. ISDN BA⁴ teknolojisi, aynı bakır kablo üzerinden hem ses hem de veri iletimi için iki adet 64 kbit/s'lik kanal açarak kullanıcılara bir hat üzerinden hem ses hem de veri iletimi imkânı sağlamaktadır. ISDN PA⁵'nin genel fonksiyonuna bakıldığında analog erişim ve temel ISDN erişimiyle benzerlik göstermektedir. Ancak ISDN PA'da desteklenen kanal sayısı 30'a çıkmakta, kanal sayısının artması nedeniyle aramaları yönlendirmek için tüketici tarafındaki şebeke sonlandırma noktasında ilave şebeke ekipmanlarının (PBX) kurulması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında ISDN PA ile ISDN BA ve diğer PSTN erişim türleri arasındaki fonksiyonel ikame edilebilirliğin benzer olduğu kesin olarak söylenememektedir.

2 Sabit telsiz erişim internet erişiminin yerine kullanılabilir. Ancak hizmet bant genişliğine göre sınırlı olabilir.

3 Tek bir hızlı kanal iki kanalın birleştirilmesiyle oluşturulabilir.

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

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

Tablo 1: Aylık Sabit Erişim Ücretleri

TL*	Analog Hatlar	ISDN BA	ISDN PA
Aylık Sabit Ücret	14,83**	23	469,01

* %18 Katma Deger Vergisi (KDV) ve %15 Özel İletişim Vergisi (ÖİV) dâhildir.

**StandartHaTT aylık sabit ücretidir. (Türk Telekom internet sayfası. Son Erişim:09 Aralık 2009)

Talep ikamesinde incelenmesi gereken diğer önemli husus ürünün fiyatında artış olması halinde tüketicinin diğer ürünlere kayma derecesidir. Analog erişimde aylık sabit erişim ücreti 14,83 TL^{6, 7} olup, ISDN BA'da ise aylık sabit ücret 23 TL düzeyindedir.⁸ ISDN BA'da iki kanal olduğu göz önüne alındığında analog erişim ile ISDN BA'nin aylık sabit ücretlerinin birbirine yaklaştığı kabul edilebilir. ISDN PA'nın aylık sabit ücreti ise 469,01 TL düzeyindedir (Tablo 1). Fiyatlara bakıldığında analog erişimin aylık sabit ücretinde bir artış olduğunda kullanıcının ISDN BA hizmetine yönelebileceği ancak ISDN PA hizmetine yönelmeyeceği değerlendirilmektedir. Kullanıcı türleri de bu görüşü desteklemektedir. ISDN BA hizmeti genelde bireysel aboneler tarafından tercih edilirken, ISDN PA hizmeti daha çok kurumsal aboneler tarafından alınmaktadır.

Soru 4

Talep yönlü ikame açısından analog ve ISDN BA hizmetlerinin aynı ilgili piyasada yer aldığı, ISDN PA hizmetinin ise yer almadığı görüşüne katılıyor musunuz? Görüşünüzü detaylı biçimde açıklayınız.

Soru 4'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından ISDN PA hizmetini ikame edebilecek VoB (Voice over Broadband) hizmetlerinin sunulmasına imkan sağlayabilecek tüm erişim hizmetlerinin (kiralık devreler, noktadan noktaya devreler, IP VPN vb.) Türk Telekom tarafından alternatif işletmecilere toptan düzeyde sunulduğu, bu çerçevede piyasa ayırımının teknolojiden bağımsız olarak mesken kullanıcıları ve mesken kullanıcıları dışındaki kullanıcılar şeklinde yapılmasının gerektiği belirtilmektedir.

Soru 4'e ilişkin cevaplar:

İlgili taraflar ile hemfikir olunarak, işletmecilerin daha etkin ve hızlı tarife oluşturabilmesi, böylece piyasadaki dengenin hızlı bir şekilde oluşabilmesi açısından söz konusu ayırımın (mesken kullanıcıları ile mesken kullanıcıları dışındaki kullanıcılar) yapılmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla yapılacak pazar analizinde mesken kullanıcılarına ve ticari kullanıcılara yönelik bir ayırımın yapılmasının faydası göz önünde bulundurularak değerlendirmeler yapılabilir. Ancak Türk Telekom

6 StandartHaTT sabit ücreti kullanılmıştır.

7 Bu paragrafta verilen ücretlerde KDV ve ÖİV dâhildir,

8 Türk Telekom internet sayfası. (Son Erişim:14 Nisan 2009)

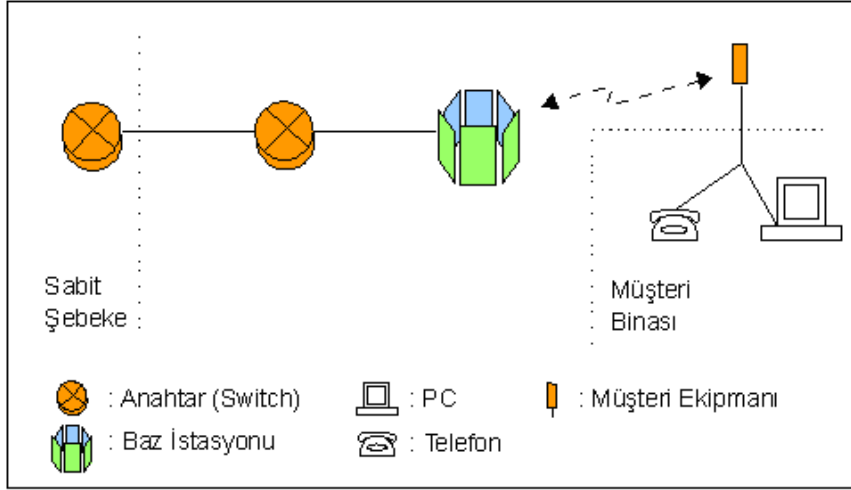
tarafından da Kurumumuza gönderilen görüşte de belirtildiği üzere şirketlerinde de hâlihazırda bu ayrımı içeren bilginin olmaması nedeniyle mesken kullanıcıları ile mesken kullanıcıları dışındaki kullanıcılar arasında bir ayırım yapılmamıştır. Bununla birlikte yapılacak analizlerde ve EPG'ye sahip işletmecilere getirilecek yükümlülüklerde bu ayırımın yapılmasının önemi göz önünde bulundurularak değerlendirmeler yapılacaktır.

Arz yönlü ikame

Bir piyasada arz yönlü ikame imkânının olması, o piyasada hizmet sunan herhangi bir firmanın verdiği hizmeti başka bir firmanın da sunabilmesi anlamına gelmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar arasında fiyat düşürme yolunda önemli bir baskı unsurunun oluşması demektir. Perakende erişim pazarına kendi altyapısını kurarak girme maliyetinin yüksekliği pazara girişte engel oluşturmaktadır. Sabit telsiz erişim ile kablo şebekesi ise alternatif erişim teknolojileri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sabit telsiz erişim hizmeti ile abone ve santral arasındaki bağlantının tümü ya da bir kısmı için bakır veya fiber optik kablo yerine radyo sinyalleri kullanılarak abonelerin PSTN şebekesine bağlanmaları sağlanmaktadır. Söz konusu teknolojiyle işletmeciler abonelerine telli sistem kalitesinde hizmet vermenin yanı sıra ADSL ve sayısallaştırılmış TV hizmeti de dâhil mevcut sabit hat teknolojisi ile rekabet edecek fiyatlarda gelişmiş katma değerli ses ve veri hizmetleri sunabilmektedir. Ayrıca, anılan teknolojinin kurma maliyetinin özellikle uzak ve engebeli bölgelerde bakır kabloya göre daha az olması, hızlı kurulabilmesi, kırılmaya/kopmaya karşı daha güvenilir olması vb. birçok nedenle işletmeciler tarafından tercih edildiği görülmektedir.

Bununla birlikte; kablosuz çözümlerin, PSTN ve diğer teknolojilerin birbirlerini ne ölçüde ikame edebileceğinin incelenebilmesi için son kullanıcı açısından anılan teknolojilerin birbirlerinin yerine kullanılabilmesi gerekmektedir. Ülkemizde sabit telsiz erişim hizmetinin sunumu hususunda hâlihazırda Türk Telekomünikasyon A.Ş (Türk Telekom) dışında diğer alternatif işletmecilerin abone sayıları oldukça düşük düzeyde kalmaktadır. Türk Telekom'un da söz konusu erişim hizmetini erişim olanaklarının zor olduğu ve/veya altyapısının bulunmadığı alanlarda PSTN altyapısını tamamlamak amacıyla Aralık 2008 sonu itibarıyla 64,552 aboneye sunmakta olduğu düşünüldüğünde sabit telsiz erişimi abone sayısının düşük seviyede kalması nedeniyle söz konusu hizmetin ikame imkânının tam olarak gerçekleşmediği düşünülmektedir.



Şekil 1: Sabit Telsiz Erişim Hizmeti

Kablo TV şebekesinin ise alternatif erişim teknolojileri ile aboneye erişim olanakları içinde düşünülecek bir diğer teknolojidir. Nitekim Kablo TV şebekesinin yaygın olması ve söz konusu şebeke üzerinde gerekli yatırımların yapılması durumunda, bakır kabloya en önemli alternatifin Kablo TV şebekesinin olabileceği düşünülmektedir. Ancak paket tabanlı ses iletim hizmetinin geleneksel telefon hizmetlerine kıyasla gecikmelerden kaynaklanan kalite dezavantajları bulunmaktadır. Bu durum, şebekenin kapasite paylaşımly yapısı ile birlikte düşünüldüğünde Kablo TV altyapısının ses hizmetlerinde PSTN'ye ikame bir konuma gelebilmesinin, İnternet Protokolü Üzerinden Ses İletimi'nin (VoIP) hizmet kalitesi ve güvenlik problemlerinin aşılması ile mümkün olabileceği sonucuna götürmektedir. Ayrıca, ülkemizde Kablo TV şebekesinin yaygınlığı ile Kablo İnternet abone sayısının düşük olduğu (Tablo 2) göz önünde bulundurulduğunda bu şebekenin Türk Telekom'un bakır kablosuna ikame olabilmesinin kısa vadede güç olacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 2: Kablo TV Şebekesi Bilgileri

	İl sayısı	Erişilen Hane Sayısı	Kablo İnternet Abone Sayısı	Kablo TV Abone Sayısı
2006	22	2.709.458	27.804	1.204.797
2007	22	2.731.116	35.651	1.140.534
2008	22	2.764.509	67.408	1.130.294

*Kaynak: Sektörel Araştırmalar ve Stratejiler Daire Başkanlığı (SAS) verileri esas alınmıştır.

**2009 yılı 3.çeyrek [3 Aylık Pazar Verileri Raporu](#)'na göre Kablo TV abone sayısının 1.150.963 ve internet abone sayısının 114.264'e ulaştığı görülmektedir. (s42)

Soru 5

Perakende seviyede sabit şebekeye erişim hizmeti piyasasında kısa vadede arz yönlü ikame imkânının düşük olduğu yönündeki değerlendirmeye aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 5'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından perakende seviyede sabit şebekeye erişim hizmetinin GSM hizmeti ile ikame edilebildiği, Kablo TV şebekesinin erişilen hane sayısı hususunda Türk Telekom'un bakır kablosuna ikame olabileceği iddia edilmektedir.

Soru 5'e ilişkin cevaplar:

GSM şebekesine ilişkin değerlendirmeler Soru 3 kapsamında cevaplanmış olup, Kablo TV şebekesinin ise hâlihazırdaki durum itibariyle sabit telefon şebekesine ikame olamayacağı değerlendirilmektedir.

3.2.4. Mesken Kullanıcıları ve Ticari Kullanıcılar

Avrupa Komisyonu'nun 2007/879/EC sayılı İlgili Piyasalara İlişkin Tavsiye Kararında⁹ mesken kullanıcıları ile ticari kullanıcılar arasında ilgili piyasada verilecek olan hizmetin sözleşme şartlarında ve hizmetin sunumuna ilişkin ekonomik kısıtlarda görülmesi muhtemel benzerliklerden hareketle her iki grup için ortak tek bir piyasa tanımlamasının yapılması gerekli görülmektedir.

Ayrıca, hizmet sunumuna ilişkin şartlar açısından ülkemizde mesken kullanıcıları ve ticari kullanıcıların aynı tarife seçeneklerinden faydalanabilmeleri, tarifeler açısından her iki kullanıcı grubu arasında temel farklılıkların bulunmaması ve birinin yararlandığı hizmet şartlarından diğerinin de yararlanabilmesi nedeni ile mesken abonelerine ve ticari abonelere yönelik olarak sunulan erişim hizmetinin mevcut durum itibariyle aynı piyasa içerisinde değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Soru 6

Mesken ve ticari kullanıcılara sunulan sabit telefon şebekesine erişim hizmetinin aynı piyasa içinde tanımlanması gerektiği değerlendirmesi ile aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

⁹ 2007/879/EC

Soru 6'ya ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından mesken ve ticari kullanıcılara sunulan sabit telefon şebekesine erişim hizmetlerinin ayrı piyasalar olarak tanımlanması gerektiği, ISDN-PA hizmetinin mesken kullanıcılarına hitap etmiyor olduğu ve bu nedenle hizmetlerin birbirlerinin yerine kullanılamayacağı ilişkin görüşlerin ile bu sorudaki değerlendirme ile çeliştiği, mesken ve kurumsal kullanıcılara yönelik sunulan arama hizmetlerinin aynı piyasalarda yer almasının şirketlerinin kurumsal kullanıcılara yönelik rekabetçi teklifler sunmasını güçleştireceği, kurumsal kullanıcıların rekabetin avantajlarından yararlanmalarını zorlaştıracığı iddia edilmektedir. Ayrıca, bireysel ve kurumsal müşteriler için farklı tarife uygulamasına geçilmeye başlandığı ve Jettfon Türkiye, Jettvell 100 Plus Türkiye, Jettvell 200 Plus Türkiye, Jettvell 300 Plus Türkiye ve Jettvell 600 Plus Türkiye tarifelerinin sadece bireysel müşterilere sunulduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede mesken ve mesken dışı kullanıcılar için olmak üzere iki piyasa tanımlanması gerektiği ifade edilmektedir.

Telkoder tarafından mesken ve ticari kullanıcılara verilen hizmetin ekonomisinin ciddi oranda farklılık göstermesi olarak belirtilmektedir. Bu nedenlerle, sabit telefon hizmetleri piyasası tanımları yapılırken mutlaka mesken/ticari kullanıcı ayırımına gidilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Superonline tarafından mesken ve ticari kullanıcılara sunulan sabit telefon şebekesine erişim hizmetinin aynı piyasa içinde tanımlanmaması ve üçlü kriter testine tabi tutulması gerektiği belirtilmektedir.

Soru 6'ya ilişkin cevaplar:

Soru 4 kapsamında işletmecilerin görüşleri cevaplanmıştır.

3.3. İlgili Coğrafi Piyasa

Tarafların ürün veya hizmetlerle ilgili arz ve taleplerinin gerçekleştiği, rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu ve komşu alanlardaki söz konusu şartların yeterli derecede farklı olması nedeni ile ayırt edilebilir nitelikte olduğu alana, ilgili coğrafi piyasa denilmektedir. Bir başka deyişle, ilgili ürünün ikame imkânının bulunduğu ve piyasa yapısının birbirine benzer olduğu bölgeler ilgili piyasanın coğrafi sınırlarını oluşturmaktadır. Son kullanıcıların herhangi bir yerde faaliyet gösteren işletmeciden kolay bir şekilde ilgili ürünü alabilmesi veya diğer üreticilerin bu bölge içinde kolay bir şekilde söz konusu ürünü sunabilmesi durumunda anılan bölgeler ilgili coğrafi piyasa içinde yer almaktadır.

Ülkemiz boyutunda hali hazırdaki durum itibarıyla, ilgili piyasada hizmet veren bir işletmeci bulunmakta ve bu işletmecinin faaliyet sahası, İmtiyaz Sözleşmesi gereği, tüm ülkeyi kapsamaktadır. Türk Telekom, bu piyasa içinde şebekesinden erişim hizmeti talep eden müşterilere bölge farkı gözetmeksizin aynı ücrete aynı kaliteyi sağlamak durumundadır. Bu nedenle, sabit şebekeye erişim hizmeti piyasasında ilgili coğrafi piyasanın ülke geneli olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 7

Sabit Telefon Şebekesine Erişim Hizmeti Piyasası için ilgili coğrafi piyasanın ülke genelini kapsadığı görüşü ile aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 7'ye ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından sabit şebekeye erişim hizmeti piyasasında ilgili coğrafi piyasanın alternatif işletmecilerin yoğun rekabet ettikleri bölgeler ile rekabet etmedikleri ya da sınırlı rekabet ettikleri bölgeler olarak ayrılmasının uygun olacağı iddia edilmektedir.

Soru 7'ye ilişkin cevaplar:

Alternatif işletmecilerin piyasa paylarının hâlihazırda düşük seviyede seyretmesinin, bölgesel bazda piyasa tanımlaması ve buna bağlı olarak analiz yapma gerekçesini ortadan kaldırdığı değerlendirilmektedir.

3.4. İlgili Piyasanın Tanımı

Sabit Şebekeye Erişim Hizmeti Piyasasına yönelik yukarıda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde ilgili piyasanın;

- Analog sabit hatlar ve ISDN BA hizmetleri ile
- ISDN PA hizmetleri

olmak üzere iki alt piyasaya ayrılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Soru 8

İlgili piyasanın tanımına ilişkin yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 8'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından ilgili piyasanın hizmetin sağlanabildiği tüm teknolojileri kapsayacak şekilde tanımlanmasının ve mesken kullanıcıları için ve mesken dışı kullanıcılar için olmak üzere 2 alt piyasaya ayrılmasının uygun görüldüğü ifade edilmektedir.

Telkoder tarafından PSTN ve IP temelli şebekeler için ikame özelliği göstermediği belirtilmekte ve bunun sonucunda aynı piyasa içerisinde yer almaması gerektiği ve ilgili piyasanın; mesken kullanıcıları için sunulan analog sabit hatlar ve ISDN BA hizmetleri, ticari kullanıcılar için sunulan analog sabit hatlar ve ISDN PA hizmetleri, mesken kullanıcıları için sunulan Kablo TV erişim hizmetleri ve ticari kullanıcılar için sunulan Kablo TV erişim hizmetleri olmak üzere 4 ayrı alt piyasaya ayrılmasının uygun olacağı belirtilmektedir.

Soru 8'e ilişkin cevaplar:

İlgi piyasada mesken ve mesken dışı kullanıcıların ayrı piyasalarda ele alınması gerektiğine ilişkin değerlendirmelere Soru 4'de gelen görüşlere ilişkin verilen cevaplar arasında yer verilmiştir. Kablo TV erişim hizmetlerinin "sabit telefon şebekesine erişim" hizmetlerine ilişkin ilgili piyasa kapsamında değerlendirilmediğine yönelik açıklamalara ise bölüm 3.2.3'te yer verilmektedir.

4. İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

AB Komisyonu'nun 17 Aralık 2007 tarih ve 2007/879/EC sayılı tavsiye kararında;

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

koşullarının birlikte gerçekleşmesi durumunda düzenleyici kurumların ilgili piyasada öncül düzenleme yapabileceği belirtilmiştir. Sabit telefon şebekesine erişim piyasasına ilişkin kriterler hakkında değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir.

Türk Telekom'un ülke çapına yayılmış alt yapısının tekrarlanması oldukça güçtür. Özellikle son kullanıcıların sabit telefon şebekesine erişecekleri kısım olan erişim altyapısının tekrarlanması neredeyse imkânsızdır. Dolayısıyla piyasaya giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engellerin olduğu düşünülmektedir.

Bir pazarda düzenleme yapılabilmesi için ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya yönelme eğiliminde olmaması gerekmektedir. Bu kapsamda sabit telefon şebekesine erişim için alternatif erişim yöntemlerinin hâlihazırda gelişmemesi ile sabit erişim hizmetini sunacak ikame işletmecinin olmaması, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşmasını engellediği düşünülmektedir.

Son olarak bir pazarda düzenleme yapılabilmesi için, ilgili piyasada uygulanan rekabet kurallarının piyasa aksaklıklarını gidermede tek başına yeterli olmaması gerekmektedir. Bu kapsamda sabit telefon şebekesine erişim için alternatif erişim yöntemlerinin hâlihazırda gelişmemesi ile sabit erişim hizmetini sunacak alternatif işletmecinin olmaması nedeniyle etkin piyasa gücüne sahip bir işletmecinin aşırı fiyatlandırma, fiyat ayrımcılığı, yıkıcı fiyatlama, çapraz sübvansiyon gibi rekabete aykırı fiyatlama politikaları ile alternatif işletmecileri piyasanın dışına itebileceği (söz konusu işletmecilerin pazar paylarının çok düşük olması) düşünüldüğünde, bu piyasada rekabete aykırı bir uygulamanın yol açacağı etkinin yıkıcı olmaması için rekabet kurallarına ek olarak öncül düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Soru 9

İlgili piyasada düzenleme yapılmasının gerektiği değerlendirilmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı ayrıntılı ve gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

Soru 9'a ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından artan GSM rekabeti nedeniyle abone kayıpları yaşadıkları abonelik ilişkisini bitirmiş olan kullanıcıların STH işletmecileri ile abonelik ilişkisi kuramayacakları dolayısıyla şirketlerinin aşırı fiyatlandırma yapmalarının mümkün olmadığı iddia edilmektedir. Bu nedenle mobil ve sabit hizmetlerin aynı piyasada tanımlanmasının ve bu yeni piyasada gerekli düzenlemelerin yapılmasının ülkemiz gerçeklerine uygun olacağı ifade edilmektedir.

Soru 9'a ilişkin cevaplar:

Sabit telefon şebekesi ile mobil telefon şebekesine ilişkin olarak değerlendirmeler Soru 3 kapsamında yapılmıştır.

5. PİYASA GÜCÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren "Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde ilgili piyasada EPG’ ye sahip işletmecinin bulunup bulunmadığının tespiti için pazar payı kriteri dışında kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, dengeleyici alıcı gücü, dikey bütünleşme ve kapsam ekonomisi, gelişmiş dağıtım ve satış ağları, göz önünde bulundurulmaktadır. Dolayısıyla EPG tespitinde pazar paylarının yanı sıra, ilgili piyasanın bütün iktisadi özellikleri göz önünde bulundurularak EPG’nin var olup olmadığı sonucuna varılmaktadır. Bununla birlikte, istisnai durumlar hariç olmak üzere genellikle yüksek orandaki (%50’nin üzerindeki) pazar paylarının varlığı EPG’ye sahip bir işletmecinin olduğuna ilişkin gösterge niteliği olarak değerlendirilmektedir.

Yukarıda belirtilen tüm kriterler aşağıda değerlendirilecektir.

Soru 10

EPG’nin değerlendirilmesine ilişkin kriterlerin seçimi ve bu kriterlere verilen önem hususunda aynı düşüncede misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 10’a ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından etkin piyasa gücüne sahip işletmecilerin belirlenmesinde kullanılan kriterler doğru olmakla birlikte ilgili ürün pazarının “sabit şebeke” ayrımı yapılmaksızın “erişim pazarı” olarak belirlenmesi ve bu pazar içerisinde EPG kriterlerinin tüm işletmecilere aynı şekilde tatbik edilmesi gerektiği savunulmaktadır.

Telkoder tarafından analizde yer alan kriterlerin yanı sıra teknolojik avantajlar veya üstünlük, büyüme önündeki engeller, ürün/hizmet farklılaştırılması, potansiyel rekabetin yokluğu ile sermaye piyasalarına/finansal kaynaklara erişimde kolaylık veya öncelik kriterlerinin de analize dâhil edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Soru 10’a ilişkin cevaplar:

Kurumumuz tarafından 01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren EPG Yönetmeliği’nin 9’uncu maddesinde EPG’ye sahip işletmecilerin tespitinde hangi kriterlerin kullanılarak belirlenebileceği belirtilmektedir. Söz konusu madde hükmü gereği Kurum işletmecilerin ilgili piyasadaki pazar payını tespit ettikten sonra ilgili piyasanın özelliklerine göre uygun gördüğü

diğer kriterleri seçmektedir. Bununla birlikte Telkoder tarafından belirtilen diğer kriterlerinde kullanılmasının faydalı olabileceği değerlendirilmiştir.

5.1. Pazar Payı

Ülkemizde mevcut durumda son kullanıcılara ülke genelinde sabit telefon erişim hizmetini verebilecek en büyük işletmeci Türk Telekom'dur. Türk Telekom ile "Yerel Ağa Ayrıştırılmış Erişim Sözleşmesi" imzalamış olan internet servis sağlayıcıları ise hâlihazırda Türkiye genelinde 29 ilde ve 196 adet santral üzeinden hizmet verebilecek durumdadır. Yerel ağa erişim hizmetinin alternatif işletmeciler tarafından hızlı bir şekilde ülke geneline yayılmaya çalışıldığı anlaşılmakla birlikte halihazırda alternatif işletmeciler vasıtasıyla sabit telefon şebekesine erişim imkanına sahip son kullanıcıların sayısının 14.864 olduğu dolayısıyla halihazırdaki bu abone sayısının ihmal edilebilecek büyüklükte olduğu anlaşılmaktadır.

Türk Telekom Eylül 2009 sonu itibariyle yaklaşık 16,8 milyon aboneye analog¹⁰, ISDN BA ve sabit telsiz erişim yöntemlerini kullanarak erişim hizmeti sunmaktadır. Genelde kullanılan sistem analog hatlar olup, ISDN BA abone sayısı Aralık 2008 sonu itibariyle 9793, ISDN PA abone sayısı Aralık 2008 sonu itibariyle 7303, sabit telsiz erişim hattı abone sayısı Aralık 2008 sonu itibariyle 64.552 düzeyindedir¹¹.

2009 yılı Ekim ayı sonu itibariyle yerel ağa erişim hizmetlerinden yararlanılarak 54'ü tam erişim, 14.810'u da paylaşımlı erişim olmak üzere toplamda 14.864 aboneye erişim hizmeti götürülmektedir. Bu çerçevede, Eylül 2009 sonu itibariyle yaklaşık 16,8 milyon aboneye sahip Türk Telekom'un perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim hizmeti piyasasındaki pazar payının %100' e çok yakın olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 11

Türk Telekom'un perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim hizmeti piyasasındaki pazar payının %100 olduğu hususunda aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 11'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından tüm teknolojiler üzerinden hizmet alan kullanıcı sayıları ve mesken dışı kullanıcı sayılarının şirketlerince bilinmediğinden, yaklaşık olarak pazar paylarının Kurumunuzca yayımlanan 2009 2. çeyrek sabit ve mobil abone sayıları grafiklerine göre $17/(63.6+17) = \%21$

¹⁰ BTK, Sektörel Araştırma ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2009 yılı Üçüncü Çeyrek "Türkiye Elektronik Haberleşme Sektörü" (www.btk.gov.tr) Son erişim: 06.08.2009)

¹¹ Türk Telekomünikasyon A.Ş 05/08/2009 tarihli 641 sayılı yazısı

civarında olduğu iddia edilmektedir. Ayrıca, Türk Telekom ile Yerel Ağa Ayrıştırılmış Erişim Sözleşmesi imzalamış olan 9 adet İSS'nin, bugün itibarıyla 29 ilde ve 196 adet Türk Telekom Santralinde abonelik yapabilecek durumda olduğu ve yerel ağa erişim hizmeti, 30.09.2009 tarihi itibarıyla 53 tam erişim ve 14.206 paylaşımlı erişim olmak üzere toplam 14.259 abonenin mevcut olduğu beyan edilmektedir. Ayrıca 5.1 Maddesinde yer alan *“Yerel ağa erişim hizmetinin ülke geneline yayılmamış olması ve bu hizmetin henüz ülkenin sadece belirli santrallerinden verilebiliyor oluşu da göz önünde bulundurulduğunda bu yöntemle hizmet sunan işletmecinin sayısı ve işletme büyüklüğünün düşük ve abone sayılarının ihmal edilebilecek büyüklükte olduğu anlaşılmaktadır.”* ifadesinin dokümandan çıkarılması talep edilmektedir. Zira, Türk Telekom ile Yerel Ağa Ayrıştırılmış Erişim Sözleşmesi imzalamış olan 9 adet İSS'nin, bugün itibarıyla 29 ilde ve 196 adet Türk Telekom Santralinde abonelik yapabilecek durumda olduğu, 05.05.2009 tarihi itibarıyla Şirketlerinin toplam 21.573.842 PSTN kapasitesine karşılık 17.092.291 PSTN abonesinin bulunduğu, YAPA için açılan santral binalarındaki toplam PSTN kapasitesinin 6.926.208 ve PSTN abone sayısının 5.980.805 ve toplam PSTN abone sayısına oranının %34,99 olarak görüldüğü ifade edilmektedir. YAPA için açılan santral binalarındaki toplam ADSL kapasitesi 3.060.364 ve ADSL abone sayısının 2.458.466 ve toplam ADSL abone sayısı olan 6.072.688'e oranının ise %40,48 olduğu vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, pazar paylarının %100 olmadığı ve YAPA hizmetlerinin ülke geneline yayılmamış tespitimizin yerinde olmadığı iddia edilmektedir.

Soru 11'e ilişkin cevaplar:

Sabit şebekelere erişim ile mobil şebekelere erişim hizmetlerinin ayrı piyasalarda değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin görüşlerimiz daha önceki bölümlerde belirtilmektedir. Etkin piyasa gücüne ilişkin değerlendirmeler yapılırken önemli bir kriter olarak ele alınan pazar payı ölçütünün, işletmecilerin potansiyel abone sayısı değil mevcut abone sayıları dikkate alınarak yapılmaktadır. Bu çerçevede perakende düzeyde alternatif erişim hizmetinin sadece 14.864 yerel ağa erişim abonesi üzerinden gerçekleştirildiği dikkate alındığında, 16,8 milyon aboneye sahip olan Türk Telekomun ilgili piyasadaki pazar payının 100%'e yakın olduğu değerlendirilmektedir.

5.2. Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü

İlgili piyasada ekonomik açıdan tekrar edilmesi maliyetli olan altyapıyı kontrol eden bir işletmecinin bulunması, alternatif erişim teknolojilerinin bulunmaması durumunda, piyasaya yeni giren işletmeciler açısından giriş engeli oluşturmaktadır.

Ülkemizde hâlihazırda sabit telefon şebeke altyapısı Türk Telekom'a ait olup, bu altyapının tüm yurt genelini kapsayacak şekilde kolayca tekrarlanamayacağı düşünülmektedir. Alternatif işletmecilerin, kullanıcılara erişim altyapısını kurması önünde ekonomik engellerin bulunması, söz konusu işletmecilerin taşıyıcı seçimi ve arama kartları gibi, müşteriler için Türk Telekom'un sunduklarına göre kullanım kolaylığı açısından daha zor yöntemler ile rekabet etmesini gerektirmektedir. Bu durum tüketici ataletini Türk Telekom lehine artırmakta, alternatif işletmecilerin pazar payı edinmesini ise güçleştirmektedir.

Bu çerçevede, Türk Telekom'un kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolünü elinde bulundurması nedeniyle anılan işletmecinin rakiplerine göre daha avantajlı bir konumda olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 12

Türk Telekom'un kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolünü elinde bulundurması nedeniyle anılan işletmecinin rakiplerine göre daha avantajlı bir konumda olduğu hususunda aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 12'ye ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından Şirketlerinin bugün itibarıyla yerel ağa paylaşımlı ve tam erişim, veri akış erişim hizmetlerinin düzenlemeye tabi olarak sunulmakta olduğu, bu hizmetler ile alternatif işletmecilerin erişim altyapısı kurmaksızın piyasaya girebilmesinin sağlandığı ve bu şartlarda Şirketlerinin daha avantajlı bir konumda olduğunun düşünülmediği ifade edilerek, mevcut internet aboneleri için mevcut durumda "voice over broadband" uygulamalarını tercih ettiği görülen STH işletmecisinin yapması gereken bir yatırım veya katlanması gereken bir erişim maliyetinin bulunmadığı iddia edilmektedir.

Soru 12'ye ilişkin cevaplar:

Türk Telekom tarafından yapılan değerlendirmelerde belirtilen yerel ağa paylaşımlı ve tam erişim, veri akış erişim hizmetlerinin düzenlemeye tabi tutulması nedeniyle bu hizmetler ile alternatif işletmecilerin ikame oluşturabilecek erişim altyapısı kurmaksızın piyasaya girebilmesinin sağlandığı ifadesinin benimsendiği ancak bu durumun Türk Telekom'un kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolünü elinde bulundurması nedeniyle anılan işletmecinin rakiplerine göre daha avantajlı bir konumda olması sonucunu değiştirmeyeceği değerlendirilmektedir.

5.3. Dengeleyici Alıcı Gücü

İlgili piyasada faaliyet gösteren işletmecilerin müşterilerden bağımsız hareket edebilme gücüne sahip olması, söz konusu işletmecilerin piyasa gücünü artırıcı bir sonuç doğurmaktadır. Bunun aksine piyasada belirli bir seviyede pazarlık gücüne sahip müşterilerin olması (dengeleyici alıcı gücü) işletmecilerin bağımsız şekilde hareket edebilme kabiliyetini kısıtlamaktadır. Söz konusu pazarlık gücü, müşterinin büyüklüğünden veya piyasaya arz yapan işletmeciye sunacağı diğer avantajlardan (örneğin, diğer piyasalara daha kolay erişim imkânı vb.) kaynaklanabilmektedir.

Perakende seviyede sabit erişim hizmeti talep eden tüketicilerin son kullanıcı olduğu, son kullanıcıların erişim hizmeti taleplerinin göreceli olarak birbirlerine yakın olduğu ve/veya herhangi bir son kullanıcının işletmecinin pazarlık gücünü sınırlayacak düzeyde hizmet talep edemeyeceği düşünüldüğünde, dengeleyici alıcı gücünün özellikle analog sabit hatlar ile ISDN BA teknolojilerinin kullanıldığı alt piyasada çok düşük olduğu düşünülmektedir. ISDN PA hizmetini içeren ilgili erişim piyasasında kullanıcıların daha çok kurumsal müşteriler olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu kullanıcı türünün hizmetin sunum şartları ve tarife seviyeleri konusunda daha bilgili olduğu beklenmektedir. Ancak bu durumda dahi, dengeleyici alıcı gücünün, hizmeti sunan tek bir işletmecinin olması nedeniyle, Türk Telekom üzerinde rekabetçi bir tehdit oluşturmayacağı düşünülmektedir.

Soru 13

Perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim piyasasında dengeleyici alıcı gücünün çok düşük olduğu değerlendirilmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 13'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından mobil erişimin daha ucuz olması ve GSM tarifelerinin düzenlenmemesi nedeniyle sabitten mobile doğru kayış yaşanmış olduğu, bu durum dengeleyici alıcı gücünün varlığını ve şirketlerinin erişim ve arama tarifelerinin alıcı baskısı altında olduğunu ortaya koyduğu belirtilmektedir.

Soru 13'e ilişkin cevaplar:

Mobil erişim ile sabit erişim hizmetlerinin hâlihazırdaki durum itibarıyla birbirlerine ikame olarak görülmediği daha önceki bölümlerde de belirtildiğinden ve soru 3 kapsamında değerlendirildiğinden

dengeleyici alıcı gücüne ilişkin olarak işletmeci tarafından belirtilen husus dengeleyici alıcı gücünün varlığına bir kanıt olarak kabul edilmemiştir.

5.4. Dikey Bütünleşme ve Kapsam Ekonomisi

Üretim zinciri içinde farklı katmanlarda alt teşebbüsleri aracılığıyla faaliyet gösteren işletmeciler dikey bütünleşik yapıyı haizdir. İlgili piyasada işletmeciye hem toptan hem de perakende seviyede faaliyet göstermesine imkân sağlayan bu yapı, potansiyel rakipler için piyasaya girişi mevcut rakipler için ise rekabet imkânını zorlaştırıcı unsurları bünyesinde bulundurmaktadır. Diğer taraftan kapsam ekonomileri, iki veya daha fazla hizmet veya ürünün aynı işletmeci tarafından sunulması ile oluşan maliyetlerin, bu hizmet veya ürünlerin ayrı işletmeciler tarafından verilmesi durumunda oluşan toplam maliyetten daha düşük olması durumunda ortaya çıkmaktadır.

Konu ülkemiz boyutunda ele alındığında, perakende telefon erişim hizmeti piyasasında faaliyet gösteren Türk Telekom'un aynı zamanda perakende seviyede arama hizmetleri piyasasında faaliyet gösterdiği görülmektedir. Perakende seviyede farklı hizmetlerin sunulması faturalama ve işletme gibi ortak maliyetlerin azaltılmasına, tüketicilerin söz konusu hizmetleri edinmesinin kolaylaşması açısından da belirli bir müşteri bağlılığına yol açmaktadır.

Bu çerçevede, Türk Telekom'un dikey bütünleşik yapıda olması nedeniyle ilgili piyasada diğer işletmecilere karşı daha avantajlı bir konumda olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 14

Türk Telekom'un erişim alt yapısını elinde bulundurması nedeniyle ilgili piyasalarda diğer işletmecilere göre avantajlı bir konumda olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeleri ile birlikte açıklayınız.

Soru 14'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından Şirketlerinin, erişim ve arabağlantı yükümlüsü olduğu, bu hizmetleri maliyet esaslı tarifelerle alternatif işletmecilere sunmak zorunda olduğu; dolayısıyla bu hizmetlere Şirketlerinin hangi düzeyde ve hangi fiyatlarla erişiyorsa alternatif operatörlerin de aynı düzeyde ve fiyatlarla erişebildiği belirtilmektedir. Bu nedenle erişim ve transmisyon altyapısı üzerindeki kontrolün toptan düzeydeki piyasaları etkileyen bir husus olduğu, bu pazarlarda düzenleme yapıldığı süreçte, perakende piyasalara herhangi bir etkisi bulunmayacağı ifade edilmektedir. Bu çerçevede, sabit erişim ve transmisyon alt yapısının önemli bir bölümünün kontrol edilmesinin toptan piyasalarda

diğer işletmecilere karşı oluşturduğu avantajlı bir konumda bulunmasının doğru olduğu ve ancak bu düzeydeki düzenlemelerle bu avantajın ortadan kaldırıldığı savunulmaktadır.

Soru 14'e ilişkin cevaplar:

Türk Telekom tarafından da Türk Telekom'un erişim alt yapısını elinde bulundurması nedeniyle ilgili piyasalarda diğer işletmecilere göre avantajlı bir konumda olduğu değerlendirilmesinin paylaşıldığı anlaşılmış olup, sabit telefon şebekesine erişim piyasasına ilişkin olarak getirilen düzenlemelerin bu piyasadaki rekabetçi yapının artması açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

5.5. Gelişmiş Dağıtım ve Satış Ağları

Herhangi bir işletmecinin yaygın dağıtım ağları vasıtasıyla hizmetleri son kullanıcılara sunuyor olması piyasaya yeni girecek işletmeciler açısından pazara giriş önünde engel teşkil etmektedir. Bu durum daha ziyade dağıtım ve satış ağlarının oluşturulmasının zor olduğu endüstriler için daha önemli bir kriterdir.

İşletmeci rakiplerine göre daha etkin pazarlama ve dağıtım olanaklarına sahip olduğunda pazardaki diğer işletmeciler karşısında daha avantajlı bir duruma gelebilmektedir. Artan rekabet, faaliyette bulunan işletmecilerin tüketiciye daha yakın konumlanması gerekliliğini de beraberinde getirmiş ve bunun sonucunda tüketici odaklı mal ve hizmet üretimi yaklaşımı, işletmecilerin tüketicilere daha yakın olabildiği perakende satış noktalarının önemini arttırmıştır. Sabit arama hizmetleri piyasalarında Türk Telekom'un yurt geneline yayılmış dağıtım ve satış ağlarının söz konusu işletmecinin alternatif işletmecilere kıyasla daha etkin bir pazarlama ve dağıtım ağına sahip olmasına yol açtığı değerlendirilmektedir.

Soru 15

Türk Telekom'un yurt geneline yayılmış dağıtım ve satış ağlarının söz konusu işletmecinin alternatif işletmecilere kıyasla daha etkin bir pazarlama ve dağıtım ağına sahip olmasına yol açtığı değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeleri ile birlikte açıklayınız.

Soru 15'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından bu tip hizmetlerin piyasada birçok kaynaktan sağlanabilir nitelikte olduğundan, bu hizmetlerin zorunlu unsur niteliğinde olmadığı zira söz konusu hizmetlerin Şirketleri haricindeki kaynaklardan da sağlanabilmekte olduğu, ayrıca bu konudaki 03.06.2009 tarih ve 09-

26/537-127 sayılı Rekabet Kurulu Kararı ile Kurumumuz görüşü çerçevesinde, şirketin satış dağıtım kanallarının telekomünikasyon tanımına girmediği, ayrıca söz konusu hizmetlerin zorunlu unsur kapsamında olmadığı, alternatif işletmeciler tarafından da bu hizmetlerin kolaylıkla tedarik edilebileceğinden hareketle ölçek ekonomisi ile dağıtım ve satış kanallarının, Şirketleri dâhil sektördeki herhangi bir işletmecinin EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesinde uygulanacak kriterlerden biri olamayacağını düşünüldüğü ifade edilmektedir.

Soru 15'e ilişkin cevaplar:

İşletmeci tarafından dağıtım ve satış ağlarının alternatif işletmeciler tarafından da tedarik edilebileceği, bu hizmetlerin telekomünikasyon veya zorunlu hizmet olarak görülmediği ifadelerine katılmakla birlikte yurt geneline yayılmış dağıtım ve satış ağlarının işletmeci lehine bir avantaj yarattığı, bunun ise işletmecinin piyasadaki gücünü artırdığı değerlendirilmektedir.

5.6. İleriye Dönük Değerlendirmeler

İlgili ürün piyasasında ifade edildiği üzere perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim piyasasında talep yönlü ve arz yönlü ikame imkânının düşük olması, piyasaya girişin güç olması ve potansiyel rekabetin düşük olması Türk Telekom'un kısa vadede piyasa gücünü koruyacağını göstermektedir.

Soru 16

Kısa vadede perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim piyasasında Türk Telekom'un piyasa gücünü koruyacağı değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 16'ya ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından etkin rekabetin mobil pazar ile sabit pazarın birleştirilmesi ve birlikte eşit şartlarda düzenlenmesi ile sürdürülebileceği aksi takdirde sabit pazarın sürekli küçüleceği bu süreçte pazarın dinamik olarak çok kısa aralıklarla (örn: aylık) takip edilerek düzenlemelerde gerekli değişikliklerin ivedilikle uygulanması gerektiği savunulmaktadır.

Soru 16'ya ilişkin cevaplar:

Sabit telefon şebekesi ile mobil telefon şebekesine ilişkin olarak değerlendirmeler önceki bölümlerde yapılmıştır. (bkz. Soru 3)

5.7. Etkin Piyasa Gücünün Değerlendirilmesine Yönelik Sonuçlar

Bu çalışma kapsamında yukarıda yapılan değerlendirmeler göz önünde bulundurulduğunda perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim piyasasında yerleşik sabit şebeke işletmecisinin EPG'ye sahip olduğu sonucuna ulaşılabilecektir. Bu değerlendirmeye göre EPG'ye sahip işletmeci aşağıda sıralanan nedenlerle rakiplerinden ve tüketicilerinden bağımsız olarak hareket etme imkânına sahiptir:

- Ülkemizde kendi altyapısı üzerinden perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim hizmeti verebilecek tek bir işletmeci bulunmaktadır,
- Yerleşik işletmeciden toptan hizmet alarak hizmet sunan alternatif işletmeciler tüm ülke çapında hizmet sunma imkânına sahip olmayıp küçük işletme büyüklüğü ve düşük abone sayısı ile ihmal edilebilecek niteliktedir.
- İlgili piyasaya giriş imkânının, aynı teknolojinin kullanılması durumunda ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı nedeniyle güç olacağı düşünülmektedir,
- İlgili piyasada potansiyel rekabet imkânı kısa vadede mümkün görülmemektedir,
- Perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim piyasasında dengeleyici alıcı gücü çok düşük seviyededir,

Kısa vadede perakende seviyede sabit telefon şebekesine erişim piyasasında hizmet veren işletmecinin piyasa gücünün önemli oranda değişmeyeceği düşünülmektedir.

6. ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMELERİN BELİRLENMESİ

01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren "Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeler ile Bu İşletmelere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik" ve yukarıdaki bölümlerde yapılan açıklamalara göre;

- Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin perakende seviyede sabit şebekeye erişim hizmeti piyasasında (sabit erişim piyasalarının tamamında) EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi gerekmektedir.

7. EPG'YE SAHİP İŞLETMECİYE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER

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

Rekabet politikaları çerçevesinde işletmecilerin aksak rekabete yol açabilecek uygulamaları temelde rakipleri dışlayıcı uygulamalar (girdi niteliğindeki hizmetleri vermeyi reddetme, fiyat ayrımcılığı, yıkıcı fiyatlama, çapraz sübvansiyon gibi rekabete aykırı fiyatlama politikaları) ve/veya müşterilerin zararına doğrudan gerçekleşen (aşırı fiyatlama, düşük kalite hizmet sunumu vs.) uygulamalar olarak ortaya çıkmaktadır. Sabit telefon şebekesine erişim hizmeti piyasasında ortaya çıkabilecek rekabet problemleri hem son kullanıcı hem de rakipler açısından etkili olabilmektedir. Nitekim ortaya çıkabilecek rekabet problemleri arasında; EPG'ye sahip işletmecinin ilgili piyasada sahip olduğu gücü kullanarak rakip işletmecinin kendi şebekesine erişimine izin vermemesi, erişim ücretlerini yüksek belirlemesi, taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı önseçimi yöntemlerinin kullanılmasına karşı çıkması ile faturalama hizmetini vermektan kaçınması gibi yollarla ilgili pazara giriş engeli oluşturabileceği düşünülmektedir. Söz konusu rekabete aykırı davranışlar ile rakip işletmecilerin piyasaya girişleri engellenmekte ve etkin piyasa gücüne sahip firma, ilgili pazardaki gücünü kullanarak aşırı fiyat uygulama veya düşük kalitede hizmet sunma gibi uygulamalar içine girerek tüketicinin refahının azalmasına neden olabilmektedir.

Dolayısıyla herhangi bir düzenleme yapılmadığı takdirde, piyasaya girecek yeni işletmecilerin Türk Telekom ile rekabet edebilmesi mümkün görülmemektedir. Nitekim sabit erişim hizmetleri piyasasında da faaliyet gösteren altyapı sahibi işletmecinin, perakende seviyede erişim hizmeti piyasasındaki gücünü artırmak için rakip işletmecilerin kendi şebekesine erişimine izin vermemesi, erişim ücretlerini yüksek belirlemesi, taşıyıcı seçimi ve önseçimi yöntemlerinin kullanılmasına karşı çıkması ile faturalama hizmetini vermektan kaçınması gibi yollar izleyerek perakende pazarda rakiplerini dışlayıcı rekabet politikaları izlemeleri muhtemeldir.

Bu kapsamda sabit erişim hizmetleri piyasasında etkin piyasa gücüne sahip işletmecinin dikey bütünleşik yapısı (perakende pazarda faaliyet göstermesi ile kendi altyapı şebekesine sahip olması) nedeniyle ortaya çıkabilecek rekabet ihlalleri aşağıdaki şekilde gerçekleşebilmektedir.

- **Erişim sağlamayı reddetme:** Sabit telefon şebekesine erişim hizmetleri pazarında EPG'ye sahip olan işletmeci rakiplerine erişim hizmetini sunmayı reddederek potansiyel rakip işletmecilerin piyasaya girişini engellemek isteyebilir. Bu kapsamda söz konusu işletmeci rakipleri dışlamak için erişim ücretlerini yüksek belirlemesi, taşıyıcı seçimi ve önseçimi yöntemlerinin kullanılmasına karşı çıkması ile faturalama hizmetini vermekten kaçınması uygulamalarına başvurabilecektir.
- **Fiyat dışı uygulamalar:** Sabit telefon şebekesine erişim hizmetleri pazarında EPG'ye sahip olan işletmeci bu pazarda sahip olduğu pazar gücünü kullanarak ayrımcılık yapmak, hizmetin sunumunda geciktirici taktikler uygulamak, hizmetleri paket halinde veya bağlı bir şekilde sunmak, yersiz şartlar öne sürmek gibi çeşitli fiyat dışı uygulamalarla rekabeti ihlal edebilir.

Yukarıda yer verilen muhtemel rekabet problemlerinin; fiyat sıkıştırması, rakiplerin maliyetlerinin artırılması, rakiplerin satışlarının kısıtlanması ve rakiplerin pazarın dışına itilmesi gibi çeşitli etkileri olabilecektir. EHK'nin 4'üncü maddesinde elektronik haberleşme hizmetlerinin yürütülmesinde ve/veya elektronik haberleşme altyapısı işletiminde ve bu hususlarda yapılacak düzenlemelerde dikkate alınacak ilkeler arasında; serbest ve etkin rekabet ortamının sağlanması ve korunması, herkesin, makul bir ücret karşılığında elektronik haberleşme şebeke ve hizmetlerinden yararlanmasını sağlayacak uygulamaların teşvik edilmesi, aksini gerektiren objektif nedenler bulunmadıkça veya toplumdaki ihtiyaç sahibi kesimlere özel, kapsamı açık ve sınırları belirlenmiş kolaylıklar sağlanması halleri dışında, eşit şartlardaki aboneler, kullanıcılar ve işletmeciler arasında ayırım gözetilmemesi ve hizmetlerin benzer konumdaki kişiler tarafından eşit şartlarla ulaşılabilir olması, bu Kanunda aksi belirtilmedikçe ya da objektif nedenler aksini gerektirmedikçe, niteliksel ve niceliksel devamlılık, düzenlilik, güvenilirlik, verimlilik, açıklık, şeffaflık ve kaynakların verimli kullanılmasının gözetilmesi, sayılmaktadır. Bu bağlamda, hâlihazırda ülkemizde sabit şebeke üzerinden arama hizmetlerine yönelik ilgili piyasalarda EPG'ye sahip olan işletmecilere meri mevzuat çerçevesinde aşağıda yer alan yükümlülükler getirilebilir:

- Erişim sağlama yükümlülüğü,
- Toptan hat kiralama hizmetini sunma yükümlülüğü.
- Taşıyıcı seçimi ve önseçimi sunma yükümlülüğü
- Ayırım gözetmeme yükümlülüğü,
- Şeffaflık yükümlülüğü,

- Referans erişim teklifleri hazırlama ve yayımlama yükümlülüğü,
- Maliyet esaslı tarife belirleme yükümlülüğü ve
- Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğü.

Yapılan pazar analizleri neticesinde Türk Telekom, sabit telefon şebekesine erişim hizmetleri piyasasında EPG'ye sahip işletmeci olarak tespit edilmiş olup, pazarda görülmesi muhtemel rekabet problemleri ile orantılı düzenleyici tedbirlerin alınması gerekmektedir.

7.1. Erişim Sağlama Yükümlülüğü

Piyasaya yeni girecek işletmecilerin faaliyete geçebilmesi için erişim hizmetinin altyapıya sahip sabit şebeke işletmecisi olan Türk Telekom tarafından alternatif işletmecilere sunumu zorunlu bir unsurdur. Aksi takdirde piyasaya yeni girecek işletmecilerin (STH işletmecileri) sabit alt yapı şebeke işletmecisi ile anlaşamamaları halinde kullanıcıların arama hizmeti ile internet hizmetini alternatif işletmecilerden almaları mümkün olmayacaktır.

EHK'nin 16'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında: *"Erişim yükümlüleri ve yükümlülüğün kapsamı Kurum tarafından belirlenir. Kurum; bir işletmecinin diğer bir işletmecinin bu Kanunun 15 inci maddesinde belirtilen hususlarda erişimine izin vermemesinin veya aynı sonucu doğuracak şekilde erişim için makul olmayan süre ve şartlar ileri sürmesinin, rekabet ortamının oluşumunu engelleyeceğine veya ortaya çıkacak durumun, son kullanıcıların aleyhine olacağına karar vermesi halinde, söz konusu işletmeciye diğer işletmecilerin erişim taleplerini kabul etme yükümlülüğü getirebilir."* hükmü yer almaktadır.

Bu kapsamda sabit telefon şebekesine erişim hizmetinin sunumu için Türk Telekom'a erişim sağlama yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

7.2. Toptan Hat Kiralama Hizmetini Sunma Yükümlülüğü

STH işletmecilerinin abonelerinin sabit şebeke işletmecisi ile olan ilişkisini tamamen sona erdirerek sadece STH işletmecisinin aboneleri olabilmesi ve bu sayede erişim ve arama hizmetlerinin STH işletmecileri tarafından abonelere birlikte sunulabilmesinin sağlanması için sabit şebeke işletmecisine toptan hat kiralama yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir. Böylece getirilecek söz konu yükümlülük ile pazardaki rekabet koşullarının rahatlatılmasının mümkün hale gelebileceği düşünülmektedir.

EHK'nin 15'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (ğ) bendinde yeniden satış amacıyla hizmetlerin toptan seviye sunulması elektronik haberleşme hizmetlerinde erişim kapsamında sayılmıştır. Aynı Kanunun 16'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında: *“Erişim yükümlüleri ve yükümlülüğün kapsamı Kurum tarafından belirlenir. Kurum; bir işletmecinin diğer bir işletmecinin bu Kanunun 15'inci maddesinde belirtilen hususlarda erişimine izin vermemesinin veya aynı sonucu doğuracak şekilde erişim için makul olmayan süre ve şartlar ileri sürmesinin, rekabet ortamının oluşumunu engelleyeceğine veya ortaya çıkacak durumun, son kullanıcıların aleyhine olacağına karar vermesi halinde, söz konusu işletmeciye diğer işletmecilerin erişim taleplerini kabul etme yükümlülüğü getirebilir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu kapsamda alternatif işletmecilerin taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemlerine dayalı arama hizmeti ile birlikte abonelere sabit şebekeye erişim hizmetini de sunabilmesi ve müşterinin tamamen alternatif işletmecinin müşterisi haline gelmesi böylece alternatif işletmecilerin yerleşik işletmeciyle rekabet edebilecek hizmetler sunabilmeleri açısından toptan hat kiralama hizmeti sunma yükümlülüğünün getirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

7.3. Taşıyıcı Seçimi ve Taşıyıcı Ön Seçimi Yükümlülüğü

Piyasaya girecek işletmecilerin müşteri kazanabilmeleri için söz konusu işletmecilerin müşterilerine taşıyıcı seçimi veya taşıyıcı ön seçimi yöntemleri ile arama yapabilme imkânını sağlamaları gerekmektedir. Söz konusu imkânın oluşabilmesi için Türk Telekom'un kendi şebekesinde yapacağı değişiklikler ile bu iki hizmetin verilebilmesini mümkün kılması gerekmektedir.

EHK'nin 33'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında; *“Kurum, işletmecilere taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi uygulama yükümlülüğü getirebilir. İlgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeciler, şebekelerinde Kurum düzenlemeleri doğrultusunda taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi uygulamakla yükümlü kılınabilir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu kapsamda kullanıcıların tercihlerine göre taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemlerin kullanarak sabit telefon şebekesine erişebilmeleri gerekmektedir. Mevcut durumda Türk Telekom tarafından taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi hizmetleri sunulmaktadır. Dolayısıyla alternatif işletmecilerin hizmet sunabilmesi için Türk Telekom'un taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yükümlülüğünün devam etmesi gerekmektedir.

7.4. Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü

Pazarda haksız rekabetin önlenmesi ve etkin rekabet ortamının sağlanması açısından büyük öneme sahip olan ayrım gözetmeme yükümlülüğüne ilişkin olarak EHK'nin 16'ncı maddesinin 5'inci 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 ayrım gözetmeme yükümlülüğü “Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği”nin 9'uncu maddesinde *“telekomünikasyon hizmetlerini sağlamak için kendi kullandıkları veya üçüncü şahısların telekomünikasyon hizmetlerini sunmak için gereksinim duydukları hizmetleri, söz konusu hizmetleri talep edenlere ayrım gözetmeksizin ve kendilerine uyguladıkları koşullarla temin etme yükümlülüğü”* olarak tanımlanmaktadır.

Bu kapsamda etkin rekabet ortamının sağlanması amacıyla ilgili piyasada erişim hizmetinin sunumu için Türk Telekom'a ayrım gözetmeme yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

7.5. Şeffaflık Yükümlülüğü

Şeffaflık yükümlülüğünün getirilmesi ile birlikte piyasaya yeni girecek işletmecilerin doğru öngörüler içinde bulunmalarının yanında işletmeciler arasında ortaya çıkabilecek olası anlaşmazlıkların önüne geçilmesi de temin edilmiş olacaktır.

EHK'nin 16'ncı maddesinin 5'inci fıkrasında da: *“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 Şeffaflık başlıklı 10'uncu maddesinde Kurumun ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilere, *“...teknik özellikler, şebeke özellikleri, tedarik ve kullanıma ilişkin hüküm ve koşullar ile ücretler gibi belirli bilgileri aleni hâle getirme yükümlülüğü...”* getirebileceğine yer verilmektedir. Bununla birlikte “Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği”nin 16'ncı maddesinin 3'üncü fıkrası *“Arabağlantı*

yükümlüsü işletmeciler, ikinci fıkra hükümleri saklı kalmak kaydıyla, her hâlde ayırım gözetmeme, şeffaflık ve tarifelerini maliyet esaslı belirleme yükümlülüklerine tabidir.” hükmünü içermektedir.

Bu kapsamda Türk Telekom’a şeffaflık yükümlülüğünün sabit telefon şebekesine erişim hizmeti sunumu için getirilmesi gerekmektedir.

7.6. Referans Erişim Tekliflerinin Hazırlanması ve Yayınlanması Yükümlülüğü

05.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun 19’uncu maddesinin 1’inci fıkrasında; *“Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere referans erişim teklifi hazırlama yükümlülüğü getirebilir.”* hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm çerçevesinde Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği’nin 10’uncu maddesinde Kurumun, ayırım gözetmeme yükümlülüğü getirilen işletmecilere referans erişim ve/veya arabağlantı teklifleri hazırlama yükümlülüğü getirebileceğine yer verilmektedir.

Sektörde rekabetin sağlanması açısından en önemli hizmetlerden biri erişim hizmetleri olduğu düşünüldüğünde, tam rekabet ortamının sağlanmasını teminen, sektöre yeni girecek işletmeciler bakımından erişim 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 erişim teklifinin yayınlanması ile piyasaya yeni giren işletmecilerin erişim yükümlüsü işletmeciler ile yapacakları erişim anlaşmaları kapsamındaki belirsizlikler asgariye indirilmiş ve ileriye yönelik planlarını yapabilmeleri sağlanmış olmaktadır.

Bu itibarla, ilgili piyasada etkin piyasa gücüne sahip olduğu tespit edilen Türk Telekom’a referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğü getirilmesi gerekmektedir.

7.7. Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü (Maliyet Esaslı Tarife Belirleme)

Piyasaya yeni girecek işletmeciler için erişim hizmetlerinin ücret düzeyi çok büyük öneme sahiptir. Nitekim bu ücretler, anılan işletmeciler açısından girdi niteliğindedir.

EHK’nin 13’üncü maddesinin 2’nci fıkrasının (c) bendinde *“İşletmecinin ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip olduğunun belirlenmesi halinde Kurum, fiyat sıkılaştırması, yıkıcı fiyatlandırma gibi rekabeti engelleyici tarifelerin önlenmesi için gerekli düzenlemeleri yapar ve uygulamaları denetler”* hükmü yer almaktadır. Ayrıca EHK’nin 14’üncü maddesinin 1’nci fıkrasının (c) bendinde *“Tarifelerin,*

sunulan elektronik haberleşme hizmetlerine ilişkin maliyetleri mümkün olduğunca yansıtması.” hususu hükme bağlanmıştır.

Bununla birlikte, EHK'nin 20'inci maddesinin 1'nci fıkrası“*Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir. Kurum tarafından talep edilmesi halinde yükümlü işletmeciler erişim tarifelerinin maliyet esaslı belirlendiğini ispat etmek zorundadır.”* hususu hükme bağlanarak Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinin 1'inci fıkrasında “*İşletmecilerin, arabağlantı da dâhil olmak üzere erişim tarifelerini bu Yönetmelikte yer alan ilkeleri göz önüne alarak serbestçe belirleyebileceği.”* anılan Yönetmeliğin 2'inci fıkrasında ise Kurumun “*İlgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebileceği*” ifade edilmiştir.

Bu kapsamda ilgili piyasada etkin piyasa gücüne sahip olduğu tespit edilen Türk Telekom'a tarife düzenlemelerine tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme) yükümlülüğünün getirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Soru 17

Sabit telefon şebekesine erişim piyasasında etkin rekabetin sağlanması amacıyla belirtilen EPG'ye sahip işletmecilere getirilebilecek yükümlülüklerle ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçelendirerek açıklayınız.

Soru 17'ye ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından Şirketlerinin pazar payının %21 civarında olduğu, taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemi ile hizmet sunan işletmecilerin sabit pazarda önemli paylara ulaştığı, genişbant internet hizmetinin yeteri kadar yaygınlaşmamış olması nedeniyle toptan hat kiralama yükümlülüğünün getirilmemesi gerektiği iddia edilmektedir. “Toptan Hat Kiralama” ile ilgili yapılacak bir düzenlemenin YAPA yatırımlarının yeni düzenlemeler ile kazanacağı ivmenin önünü keseceği ve alternatif erişim yöntemleri geliştirilmeyeceğinden (ve Şirketlerinin yeni bakır erişim yatırımı yapmasında da caydırıcı olacağından) genişbant internet erişiminin daha da yaygınlaşmasını engelleyeceği savunulmaktadır.

Soru 17'ye ilişkin cevaplar

Türk Telekom tarafından da belirtildiği üzere YAPA yatırımlarının getirecek toptan hat kiralama yükümlülüğü ile engellenebileceği endişesinin paylaşıldığı ancak buradaki önemli unsurun

yükümlülükten ziyade belirlenecek olan toptan hat kiralama ücretinin seviyesi olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla toptan hat kiralama ücretinin yeni bakır erişim yatırımı yapmasını engellemeyecek seviyede belirlenmesi durumunda alternatif işletmecilerin yükümlülük ile birlikte abone sayısını artıracığı, buna bağlı olarak alternatif işletmecilerin elde edecekleri gelirin yatırımlara dönüşebileceği değerlendirilmektedir.

8. SONUÇ

Sabit erişim hizmetleri piyasasına ilişkin olarak yapılan analiz ve değerlendirmeler ile "Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik" ve diğer ilgili elektronik haberleşme mevzuatı çerçevesinde;

- Türk Telekomünikasyon A.Ş'nin sabit şebekeye erişim hizmeti piyasasında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi ve bu piyasada;
 - Erişim sağlama,
 - Toptan hat kiralama,
 - Taşıyıcı seçimi ve önseçimi,
 - Ayrım gözetmeme,
 - Şeffaflık,
 - Referans erişim teklifleri hazırlama ve yayımlama,
 - Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme),

yükümlülüklerine tabi olması gerekmektedir.