



PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI



SABİT ŞEBEKEDEN ÇAĞRI TAŞIMA PAZARI

Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

ARALIK 2012, ANKARA

Ref: 2012.10.2



İÇİNDEKİLER

1	GİRİŞ	4
2	RAPOR KAPSAMINDA DEğERLENDİRİLEN HİZMET	6
3	İLGİLİ PAZAR TANIMI.....	8
3.1	İlgili Ürün/Hizmet Pazarı	9
3.1.1	Talep Yönlü İkame.....	9
3.1.2	Arz Yönlü İkame	11
3.2	İlgili Coğrafi Pazar	12
4	İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ.....	15
4.1.1	İlk Koşul.....	17
4.1.2	İkinci Koşul	18
4.1.3	Üçüncü Koşul.....	25
5	SONUÇ	27
	EK: SORU FORMU.....	31

ŞEKİLLER

Şekil 1: Sabit Şebeke Mimarisi	6
Şekil 2: Çağrı Taşıma Hizmeti	7
Şekil 3: 2010 Yılı Transit Trafik Pazar Payları.....	20
Şekil 4: 2010 Yılı Alınan Transit Trafiğin Yüzdesel Dağılımı.....	21
Şekil 5: 2010 Yılı Gönderilen Transit Trafiğin Yüzdesel Dağılımı.....	22
Şekil 6: 2011 Yılı Transit Trafik Pazar Payları.....	23
Şekil 7: 2011 Yılı Alınan Transit Trafiğin Yüzdesel Dağılımı.....	24
Şekil 8: 2011 Yılı Gönderilen Transit Trafiğin Yüzdesel Dağılımı.....	25

TABLolar

Tablo 1: 2010 Yılı Alınan Transit Trafik Yüzdeleri	21
Tablo 2: 2010 Yılı Gönderilen Transit Trafik Yüzdeleri	22
Tablo 3: 2011 Yılı Alınan Transit Trafik Yüzdeleri	23
Tablo 4: 2011 Yılı Gönderilen Transit Trafik Yüzdeleri	24

1 GİRİŞ

Ülkemiz elektronik haberleşme sektöründe etkin rekabetin tesisi ve korunması amacıyla ilgili elektronik haberleşme pazarlarına¹ yönelik pazar analizlerinin yapılması ve bu pazarlardaki etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmecilerin belirlenerek bir takım yükümlülüklerle tabi kılınması mer'î mevzuatın bir gereğidir.

İlki 2005 yılında gerçekleştirilmiş olan sabit şebekede çağrı taşıma pazarının tanımlanması ve EPG'ye sahip işletmecilerin belirlenmesine ilişkin çalışmanın neticesinde Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş ve bu karar 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmî Gazete'de ilan edilmiştir. Sabit şebekede çağrı taşıma pazarına ilişkin ikinci tur pazar analizi ise 01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik'in (EPG Yönetmeliği) 6'ncı maddesinde yer alan "*Kurum tarafından pazar analizleri en az üç yılda bir yapılır.*" hükmü çerçevesinde yürütülmüş ve bu doğrultuda 2009 yılında toptan seviyede sabit şebekede çağrı taşıma pazar analizi gerçekleştirilmiştir. İlgili pazar analizi neticesinde 17.02.2010 tarih ve 2010/DK-10/103 sayılı Kurul Kararı kapsamında Türk Telekom'un, Sabit Şebekede Çağrı Taşıma Pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesine karar verilmiş ve Türk Telekom;

- Arabağlantı sağlama,
- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim ve/veya arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama,
- Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme) ile
- Hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi

yükümlülüklerine tabi kılınmıştır.

Diğer taraftan; 27.11.2012 tarihli ve 28480 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "*Kurum tarafından ilgili pazarlara ilişkin yapılan pazar analizleri en geç üç (3) yılda bir tekrarlanır*" hükmüne binaen, 'Sabit Şebekede Çağrı Taşıma Pazarı'na ilişkin mezkûr pazar analizinin yenilenme çalışması başlatılmış olup, kamuoyu görüşünün alınmasını teminen 'Sabit

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

Şebekede Çağrı Taşıma Pazarı'na yönelik hazırlanan 2012.10.1 referans numaralı dokümanı Kurum internet sitesinde yayımlanmıştır.

Mezkûr doküman kapsamında; ilgili pazar tanımı, düzenleme gereksinimi analizi, rekabet seviyesi analizi ile bu pazarda EPG olduğu tespit edilen işletmeciyeye/işletmecilere ve bu işletmeciyeye/işletmecilere getirilmesi gerekli olduğu değerlendirilen yükümlülüklerle ilişkin Kurumumuz görüş ve değerlendirmelerine yer verilmiş olup, mezkûr dokümana ilişkin olarak Kurumumuza;

- Rekabet Kurumu
- Vodafone Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş.
- Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği (Telkoder)
- Türk Telekomünikasyon A.Ş.
- Superonline İletişim Hizmetleri A.Ş.
- TurkNet İletişim Hizmetleri A.Ş.

tarafından görüş iletilmiştir.

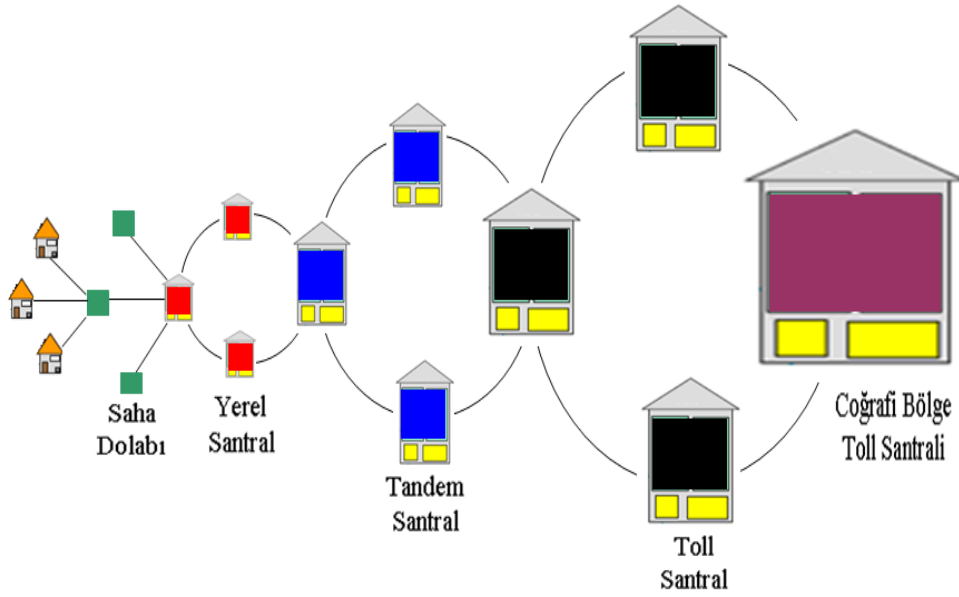
2012.10.1 referans numaralı dokümana ilişkin olarak iletilen Kamuoyu görüşleri ile bu görüş ve değerlendirmelere ilişkin Kurumumuz değerlendirmelerini içeren işbu dokümanın:

- 2'nci bölümde, "Sabit Şebekede Çağrı Taşıma Hizmeti"nin kapsamı ve özellikleri hakkında açıklamalara yer verilmektedir.
- 3'üncü bölümde, "Sabit Şebekede Çağrı Taşıma Pazarı"nın ilgili ürün pazarı ile ilgili coğrafi pazar boyutlarını kapsayacak şekilde ilgili pazar tanımına ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.
- 4'üncü bölümde ise ilgili pazarda düzenleme gereksinimine ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.
- 5'inci bölümde ise Sonuç bölümüne yer verilmektedir.

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET

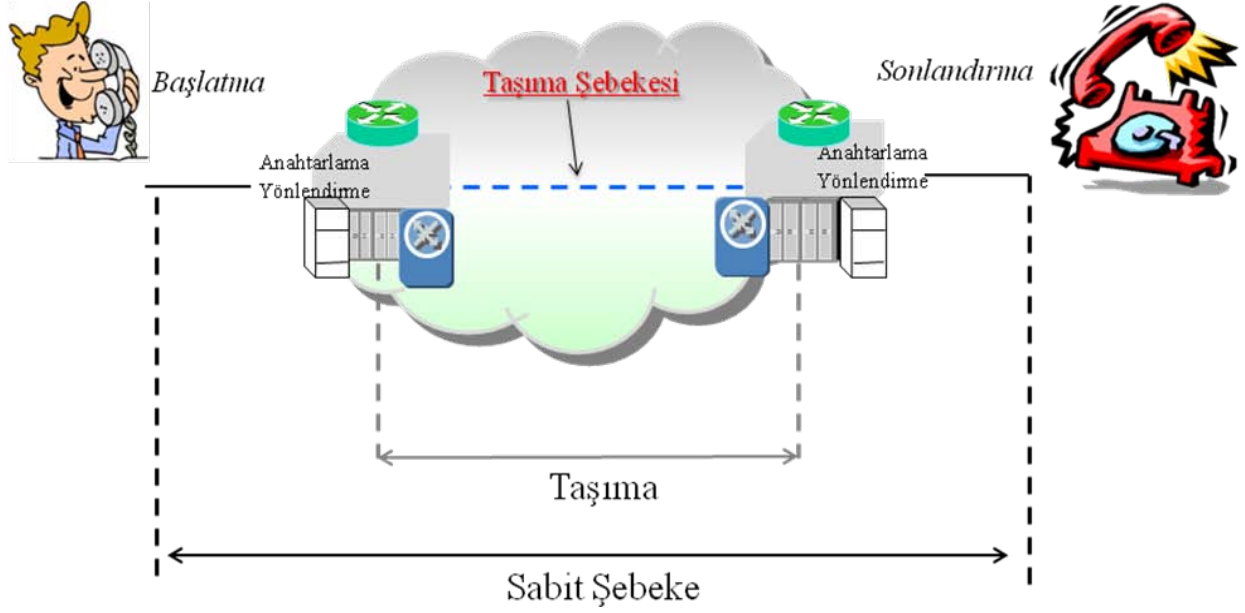
Elektronik haberleşme hizmetinin gerçekleşebilmesi için işletmeciler tarafından müşterilere yönelik olarak sunulan hizmetler, trafiğin birden fazla şebeke üzerinden geçmesini gerektirebilmektedir. Dolayısıyla farklı şebekeler arasında trafiğin taşınabilmesi için işletmecilerin birbirlerinden çağrı başlatma, çağrı taşıma ve çağrı sonlandırma hizmeti satın almaları söz konusu olmaktadır. Bu kapsamda, raporda sabit şebekede çağrı taşıma hizmeti incelenmektedir.

Rapor kapsamında incelenecek pazar, toptan seviyede sabit şebekede çağrı taşıma hizmetleri pazarıdır. Çağrı taşıma hizmeti genel olarak, çağrının başlatılması ile sonlandırılması arasında çağrının ulusal ve uluslararası seviyede taşınması hizmetini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu hizmetin sunulmasında kullanılan sabit şebeke mimarisi aşağıdaki şekilde gösterildiği gibidir.



Çağrı taşıma hizmeti çağrı başlatma veya çağrı sonlandırma hizmetinin tamamlayıcısı olarak sunulmaktadır. Çağrıların başlatılmasından sonra, çağrı taşıma hizmeti ile işletmecilerin çağrıları, yerleşik işletmeci veya STH (sabit telefon hizmeti) sunmak üzere yetkilendirilmiş diğer işletmeciler de dâhil olmak üzere sabit şebeke işletmecilerinin şebekesinde taşınmakta ve yerel/tandem santrallerden diğer STH işletmecilerinin ya da mobil işletmecilerin arabağlantı noktasına kadar taşınmaktadır. Bu noktadan sonra ise çağrı sonlandırma hizmeti

ile çağrılar söz konusu arabağlantı noktasından alınarak diğer işletmecinin şebekesinde sonlandırılmaktadır. Sabit şebekedeki çağrı taşıma hizmeti, sabit şebeke işletmecileri tarafından aşağıdaki şekilde görüldüğü üzere gerçekleştirilmektedir.



Şekil 2: Çağrı Taşıma Hizmeti

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI

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

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (EHK)'nin 3'üncü maddesinde ve EPG Yönetmeliğinin 4'üncü maddesinde 'ilgili pazar', “ülkenin tümünde veya bir bölümünde sunulmakta olan belirli bir elektronik haberleşme hizmeti ve onunla yüksek derecede ikame edilebilen diğer elektronik haberleşme hizmetlerinden oluşan pazar” olarak tanımlanmaktadır. Bu itibarla ilgili pazarın, hem coğrafi boyut (ilgili coğrafi pazar) hem de söz konusu pazarı teşkil edebilecek ürün/hizmetlerin (ilgili ürün pazarı) ikame edilebilirliği temelinde tanımlanması gerekmektedir.

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

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

Arz ve talep ikamesinin değerlendirilmesi aşamasında, uygulanabilir olduğu durumlarda varsayımsal tekel testi de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemler göz önünde bulundurulmaktadır. Varsayımsal tekel testi kapsamında, varsayımsal tekel niteliğindeki bir işletmecinin “geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı”¹ uygulamasına karşın, kârlılığını engelleyecek

¹ 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.

derecede satışları düşmeyen ürün veya hizmetin, ikame ürün veya hizmet niteliği taşıması dolayısıyla ayrı bir pazar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Diğer tüm iktisadi varsayımlar gibi oldukça idealize edilmiş koşulları sembolize eden varsayımsal tekel testi, sonuçları itibariyle incelemeye konu olan ilişkilerin hangi temelde işlediğini göstermesi açısından pratikte uygulanabilir bir ölçüt olarak değerlendirilebilir.¹

Bu yaklaşım çerçevesinde, sabit şebekede çağrı taşıma (transit) hizmetlerine ilişkin pazar tanımlaması ile ilgili değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

3.1 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı

Daha önce de yer verildiği üzere, ilgili ürün/hizmet pazarı, fiyatları, kullanım amaçları ve işlevsel özellikleri ile rekabet koşulları veya arz-talep yapısı açısından birbirleriyle değiştirilebilir ya da ikame edilebilir ürün/hizmetleri ifade etmektedir. Bu kapsamda, ilgili ürün pazarı tanımında tüketiciler/işletmeciler tarafından değiştirilebilir ya da ikame edilebilir olarak değerlendirilen tüm ürün ve hizmetlerin ilgili ürün pazarı tanımının içinde olduğu kabul görmektedir.

Çağrı taşıma hizmeti, çağrının başlatılması ile sonlandırılması arasında çağrının ulusal ve uluslararası düzeyde taşınması hizmetini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu hizmet işletmeciler tarafından, ses çağrılarının abonelere sunulmasına girdi teşkil etmekte ve toptan düzeyde diğer işletmecilere sunulmaktadır.

İlgili ürün piyasasının belirlenebilmesi açısından öncelikle söz konusu pazarda talep ve arz ikamesinin olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

3.1.1 Talep Yönlü İkame

Kullanıcının bir hizmet veya ürünü diğer bir hizmet veya ürünün yerine kullanabilme derecesi talep yönlü ikame edilebilirlik ile ölçülmektedir. Hâlihazırda, çağrının bir yerden başka bir yere iletilmesi için kullanılan yöntemlerden biri iletimin sabit şebeke üzerinden taşınmasıdır. Bu yöntemde çağrı, devre ya da paket anahtarlama şebeke üzerinden taşındığı için

¹ Tezel, F., 2011, “Öncül Düzenleme Aracı Olarak Pazar Analizleri ve Yükümlülüklerin Rekabet Açısından Değerlendirilmesi, Uluslararası Örnekler ve Türkiye İncelemesi” BTK Bilişim Uzmanlığı Tezi, s. 41

anahtarlamayla birlikte, yönlendirme ve taşıma hizmetlerine de ihtiyaç duyulmakta ve ilgili hizmetler sabit şebeke işletmecisi tarafından verilmektedir. Her ne kadar spesifik olarak ses hizmetlerinin taşınmasına özgü kullanılmamakla birlikte, kiralık devreler ve internet erişim hizmeti şebekeleri de günümüzde telefon şebekesi gibi kullanıcılarına ses iletimi imkânı sağlamaktadır. Benzer bir şekilde, günümüzde internet erişim hizmetleri için kullanılan şebekeler de başta IP temelli ses hizmetleri (VoIP) olmak üzere ses çağrılarının kurulması ve taşınmasında işletmeci ve son kullanıcılar tarafından kullanılabilir. Ancak bu noktada ses çağrıları için gerekli olan hizmet kalitesi parametreleri (27.08.2011 tarih ve 28038 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit Telefon Hizmetine İlişkin Hizmet Kalitesi Tebliği'nde¹ yer alan bağlantı süresi, arıza bildirim oranı, arıza giderme süresi, arama blokaj oranı, aramanın kurulma süresi) gibi teknik ve sair gerekliliklerin sağlanması ve kullanıcı taleplerinin değişimine bağlı olarak, geleneksel ve IP temelli ses hizmetlerinin birbirinin ikamesi olabileceği değerlendirilmektedir. Buna benzer şekilde, kiralık devre ve internet erişim şebekelerinin de ses çağrılarının taşınmasında birbirine alternatif olarak kullanılabilmesi düşünülmektedir.

Soru 1

Sabit şebekede çağrı taşıma hizmeti pazarında ses hizmetlerinin geleneksel şebekelere ek olarak, kiralık devre ve internet erişim şebekeleri ile de taşınabilme imkânının olduğu ve hizmet kalitesi parametreleri gibi teknik ve sair gerekliliklerin sağlanması durumunda geleneksel ses hizmetleri ile VoIP hizmetlerinin birbirlerine ikame olabileceği görüşüne katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 1'e ilişkin görüşler:

Kurumumuza iletilen görüşlerde genel olarak talep yönlü ikame konusunda hemfikir olduğu ifade edilmektedir. Rekabet Kurumu, Yeni Nesil Şebekeler üzerinden sağlanan hizmetlerin teknik ve sair gerekliliklerin sağlanması ile hizmet kalitesinde yaşanacak artışın sabit şebeke ile ilişkisi olan ve henüz düzenleme kapsamı dışına çıkartılmamış çağrı başlatma ve çağrı sonlandırma pazarları bakımından da yapısal nitelikte dönüştürücü bir etkisinin olacağını belirtmiştir. Türk Telekom, sabit ses ile VoIP hizmetlerin ikame olduğunu görüşüne katılmakla birlikte, taşıma pazarında sabit sesin, mobil ses ile de ikame kabul edilmesi

¹ http://www.btk.gov.tr/mevzuat/tebligler/dosyalar/Sabit_Telefon_Hizmetine_Iliskin_Hizmet_Kalitesi_Tebliigi.pdf

gerektiğini ifade etmiştir. Diğer taraftan Superonline, Türk Telekom tarafından STH yönüne doğru aramalarda uygulanan ücretlerin farklılaştırılması, diğer aramalarda ve mobil işletmeci aramalarından farklı olarak paket kapsamına alınmaması hususunun ikame imkânını güçleştiren bir unsur olduğunu belirtmiştir.

Soru 1'e ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Türk Telekom tarafından iletilen mobil sesin de ikame olarak kabul edilmesi gerektiği düşüncesi ve Superonline tarafından iletilen ücretlerde farklılaştırma ve STH yönüne aramaların paket kapsamına alınmamasının ikame imkânını güçleştirdiği görüşünün sabit şebekede çağrı taşıma pazarıyla doğrudan ilgili olmayıp daha çok çağrı başlatma ve sonlandırma pazarlarıyla ilgili olduğu değerlendirilmektedir. Yukarıda 'Talep Yönlü İkame' başlığı altında yer verilen açıklamalar, genel olarak çağrı taşıma hizmetine bakan yönüyle şebekelerin benzer ya da farklılaşan özelliklerine ilişkin tespitleri ihtiva etmektedir.

3.1.2 Arz Yönlü İkame

Çağrı başlatma hizmetinin her bir son kullanıcının evine hat çekilmesini gerektirmesi yüksek maliyetlere neden olurken, çağrı taşıma hizmetinde aynı düzeyde maliyet unsuru bulunmaması işletmeciler açısından bir takım avantajları beraberinde getirmektedir. Nitekim STH işletmecileri bu sayede söz konusu hizmeti başka bir işletmeciden tedarik etmek ya da altyapı yetkilendirmeleri olması durumunda da kendi yatırımlarını yaparak kendi şebekesinden sağlama olanaklarına sahiptir. Dolayısıyla çağrı taşıma hizmeti, işletmecinin kendisi tarafından altyapının kurulması suretiyle sağlanabileceği gibi diğer işletmecilerden de tedarik edilebilmektedir. Bu itibarla söz konusu işletmecilerin yerleşik işletmecinin sunduğu çağrı taşıma hizmetine alternatif olabilecek hizmetler sunmaları mümkündür.

Ayrıca ses hizmetlerinin taşınmasına özgü kullanılmamakla birlikte, kiralık devreler ve internet erişim hizmeti şebekeleri de günümüzde telefon şebekesi gibi kullanıcılarına ses iletimi imkânı sağlamaktadır.

Sabit şebekelerde çağrı taşıma hizmetine alternatif teşkil edebilecek bir diğer hizmet ise mobil şebekeler üzerinden çağrının taşınması olasılığıdır. Teknik olarak, sabit bir şebekeden başlatılan bir çağrı mobil şebekeden taşınıp başka bir şebekenin başka bir arabağlantı

noktasında sonlandırılabilir. Bununla birlikte mevcut durumda ülkemizdeki mobil işletmeciler tarafından böyle bir hizmet sunulmamaktadır.

Soru 2

Sabit şebeke çağrı taşıma hizmetlerine ilişkin olarak arz yönlü ikame konusundaki görüşlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 2'ye ilişkin görüşler:

Kurumumuza iletilen görüşlerde genel olarak arz yönlü ikame konusunda hemfikir olunduğu ifade edilmektedir. Türk Telekom STH işletmecilerine kendi şebekelerinde çağrı başlatma yetkisinin verildiğini ve kendi şebekelerinde başlayan çağrının çağrıların sonlanacağı işletmecide sonlandırma yükümlüsü olduğundan bahisle işletmecilerin ticari anlaşmalarla birbirlerine transit hizmeti sunmasının mümkün olduğunu ve bu nedenle ilgili piyasada arz yönlü ikamenin yüksek olduğunu belirtmektedir. Vodafone Net, alternatif işletmecilerin kendi şebekeleri vasıtasıyla çağrı taşıma hizmeti sunumunun teknik ve regülatif olarak yapılabilir fakat maliyetlerin çok yüksek olması sebebiyle uygun olmadığını ileri sürmüştür.

Soru 2'ye ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Günümüzde alternatif altyapıların özellikle trafiğin yoğun olduğu bölgelerde oluşmaya başlaması ve söz konusu alternatif altyapıların birden fazla hizmet çeşidinin sunumuna imkân sağlaması gibi nedenlerle maliyet avantajını da beraberinde getirmesi, STH işletmecileri için seçeneklerin arttığı ve yerleşik işletmeciye olan bağlılıklarının azaldığı sonucunu doğurmaktadır. Hâlihazırda, geleneksel ses şebekelerine paralel olarak alternatif şebeke ve/veya işletmeciler aracılığıyla ses trafiğinin sonlandırılan şebekelere doğru taşınması bunu teyit etmektedir.

3.2 İlgili Coğrafi Pazar

İlgili ürünün ikame imkânının var olduğu ve pazar yapısının birbirine benzer olduğu bölgeler, ilgili pazarın coğrafi sınırlarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla ilgili ürün pazarının sınırları belirlenirken ilgili ürün pazarı üzerinde rekabet baskısı yaratmayan bölgelerin birbirlerinden ayrılmasının faydalı olabileceği düşünülmektedir.

Sabit şebeke üzerindeki bir noktadan sağlanan ulusal toptan çağrı taşıma hizmeti pazarının, yetkilendirmenin ulusal boyutta olduğu da göz önünde bulundurularak coğrafi açıdan ülkemiz sınırları dışındaki herhangi bir işletmeciyi kapsayacak derecede genişletilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca ulusal çapta tanımlanan ilgili pazarda söz konusu hizmetin ülke genelinde homojen olduğu düşünülmektedir.

Bir ucu Türkiye’de, diğer ucu yurtdışında olan uluslararası transit hizmetinin ülkemiz sınırları içinde gerçekleştirilen çağrı taşıma hizmetini sunan işletmeciler üzerinde rekabetçi bir baskı yaratmayacağı öngörülmektedir. Bu bakımdan toptan seviyede ulusal ve uluslararası taşıma hizmetlerinin birbirlerine talep açısından ikame olmadığı değerlendirilmektedir.

Soru 3

Sabit şebekede çağrı taşıma hizmetleri için ilgili coğrafi pazarın ülke genelini kapsadığı görüşü ile aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 3’e ilişkin görüşler:

Kurumumuza iletilen görüşlerde Türk Telekom ve Telkoder ilgili coğrafi pazarın ülke genelini kapsadığı görüşüne katıldıklarını ifade etmişlerdir. Superonline, Kurumumuz görüşüne katılmakla birlikte sabit şebekede çağrı sonlandırma ücretleri açısından çağrının başladığı lokasyonun yurtiçinden veya yurtdışından başlaması bakımından mevcut koşullar doğrultusunda ayırım için bir gerekçe yaratmadığını, mobil şebekelerde yer alan yurtdışı-yurtiçi mobil sonlandırma ücret seviyelerindeki asimetrinin aksine sabit sonlandırma ücretleri için yurtdışıyla bu tür bir asimetrinin olmadığından bahisle bu yönde bir ayrıştırmaya gerek olmadığını belirtmiştir. Vodafone Net, ilgili coğrafi pazarın ülke genelini değil hem yurtiçini hem de yurtdışını kapsadığını, Türkiye’deki GSM ve sabit şebekelere çağrı gönderen ve taşıyan tüm operatörleri kapsaması gerektiğini ileri sürmüştür.

Soru 3’e ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Superonline tarafından uluslararası çağrı sonlandırma ücretleri bağlamında yapılan karşılaştırmanın bu pazarla doğrudan ilgili olmadığı değerlendirilmektedir. Benzer şekilde,

Vodafone Net tarafından dile getirilen uluslararası transit hizmetinin bu pazarla ilgisinin olmadığı, yukarıda da değinildiği üzere yetkilendirmenin ulusal çapta yapılması da göz önünde bulundurulduğunda ulusal toptan çağrı taşıma hizmeti pazarının coğrafi açıdan ülkemiz sınırları dışındaki herhangi bir işletmeciyi kapsayacak derecede genişletilmemesi gerektiği düşünölmektedir.

Bu bölümde yapılan değlendirmeler çerçevesinde ilgili ürün pazarının yurt içinde sabit şebeke işletmecisi tarafından taşınarak yine ülke sınırları içinde teslim edilen çağrıları kapsadığı ve söz konusu hizmete ilişkin coğrafi pazarın ise bu hizmetleri sunan işletmecilerin hizmet verebilecekleri (yetkilendirildikleri) saha da dikkate alınarak ülke geneli olduğu belirlenmiştir.

4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Avrupa Komisyonu'nun 17 Aralık 2007 tarihli Tavsiye Kararında (2007/879/EC) 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. EPG Yönetmeliği'nin 8'inci maddesi kapsamında ilgili pazardaki düzenleme gereksiniminin değerlendirilmesi aşamasında da esas alınan söz konusu kriterler şunlardır:

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

2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında belirtilen ve EPG Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde de yer verilen üçlü kriter testi ile düzenleyici kurumlar tarafından yapılacak olan düzenlemelerin, rekabetin tesis edildiği veya alternatif işletmecilerin pazara kısa ve orta vadede girebileceği pazarlarda yapılmaması ve benzer şekilde anti-tröst veya ardıl (*ex-post*) rekabet kurallarının uygulanmasının yeterli görüldüğü pazarlarda düzenleme yapılmaması gerektiği ifade edilmektedir. ERG tarafından 2008 yılında yayımlanan “Üçlü Kriter Testinin Uygulanması Kılavuzu”nda (*ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test*) ise ilk ölçüt olan “pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engel veya engellerin olması” hususu;

- Batık maliyetlerin varlığı,
- Kolaylıkla tekrarlanamayan altyapıların kontrolünü elinde bulundurma,
- Sermaye ve finans kaynaklarına erişim kolaylığı,
- Ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı,
- Dikey bütünleşme,
- Pazarlama ve dağıtım kanallarına hâkim olma ile
- Ürün ve hizmet çeşitlendirmesi yapabilme

boyutlarıyla ele alınmaktadır¹. Aynı dokümanda ikinci ölçüt olan “ilgili pazarda, pazar

¹ ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test, 2008, (ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604), s.3, http://erg.eu.int/doc/publications/erg_08_21_erg_rep_3crit_test_final_080604.pdf

yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağı beklenmemesi” hususu;

- Fiyat eğilimleri ve fiyatlandırma davranışları,
- Kolaylıkla tekrarlanamayan altyapıların kontrolünü elinde bulundurma ve
- Paket satış gibi hizmet çeşitlendirmeleri yapabilme

temelinde ele alınmaktadır¹.

Bu bağlamda 2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararının Dibacesinin (*Preface*) altıncı paragrafında da belirtildiği üzere; birinci ve ikinci kriterle ilişkin yapılacak değerlendirmeler pazar analizlerinde düzenleme yokluğunda, giriş engelleri (batık maliyetleri içerecek şekilde), pazar yapısı ve dinamiklerine (pazar payları, ücretler, trendler, alternatif şebekelerin varlığı) ilişkin ileriye dönük bir yaklaşımla yapılan analizleri içerecektir. Son kriter olarak da “rekabet kurallarının tek başına uygulanmasının pazar yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz olması” hususu değerlendirilmektedir. Bu kriter bağlamında piyasa başarısızlıklarının giderilmesinde rekabet hukukunun yeterli olup olmadığı incelenmektedir. Bu kapsamda rekabet karşıtı davranışların odaklandığı noktalar, bu noktaların belirlenmesinin zorluk derecesi, bu davranışların telafisi imkânsız zararlara neden olup olmadığı ve uzun dönemde etkin rekabetin sağlanması için düzenleyici müdahalelerin gerekip gerekmediği analiz edilmektedir².

Elektronik haberleşme hizmetlerine ilişkin pazarlarda etkin rekabet ortamının tesis edilmesi, geliştirilmesi ve korunması ile konuya ilişkin AB mevzuatı ile uyum sağlamak amacıyla hazırlanan ve 01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren EPG Yönetmeliği’nin “İlgili pazarda düzenleme gereksinimi” başlıklı 8’inci maddesinin 1’inci fıkrası gereğince yukarıda zikredilen üçlü kriter testinin ülkemiz için yapılacak tüm pazar analizlerinde AB mevzuatı ve ilkeleri ile uyumlu bir biçimde uygulanması gerekmektedir.

Bu çerçevede, bu bölümde sabit şebekede çağrı taşıma (transit) hizmetlerine yönelik olarak ilgili pazarda üçlü kriter testine ilişkin değerlendirmelere genel olarak yer verilmektedir.

¹ ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test, 2008, (ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604), s. 3-4

² ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test, 2008, (ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604), s. 4

4.1.1 İlk Koşul

Üçlü kriter testinin ilk koşulu “pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olması” olup, ERG tarafından 2008 yılında yayımlanan “Üçlü Kriter Testinin Uygulanması Kılavuzu”nda (*ERG Report on Guidance on the application of the three criteria test*) bu kriterin değerlendirilmesinde;

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

dikkate alınmaktadır.

Temel anlamda iki tür giriş engelinden söz edilebilmektedir. Bunlar; yapısal ve hukuksal ya da düzenleyici giriş engelleridir. Yapısal giriş engelleri, başlangıç maliyetleri veya talep yapısına bağlı olarak yerleşik işletmeci ile alternatif işletmeciler arasındaki doğal asimetrik koşulların ortaya çıkmasına yol açan, pazara girişleri engelleme ya da geciktirme sonucunu doğuran engellerdir. Maliyet avantajları, büyük ölçek ve kapsam ekonomileri, kapasite kısıtlamaları ve yüksek başlangıç maliyetleri ile tanımlanan pazarlarda, pazara giriş önünde yüksek giriş engellerinin varlığından söz edilebilir. Ayrıca tekrarlanması veya yeniden kurulması ekonomik açıdan makul olmayan şebekelerin ya da şebeke bileşenlerinin varlığı durumunda da benzer giriş engelleri ile karşılaşılabilmektedir. Pazara yeni giriş yapacak işletmecilerin söz konusu pazardaki hizmetleri sunabilmeleri için temel anlamda iki seçenekleri bulunmaktadır. Bunlar yüksek düzeyde batık maliyet içeren yaygın bir sabit altyapı şebekesinin kurulması ya da bu hizmeti diğer işletmecilerden toptan düzeyde satın alarak ilgili hizmetlerin perakende düzeyde son kullanıcılara sunulmasıdır. Ancak yaygın bir sabit altyapı şebekesinin kurulması, yüksek batık maliyetler gerektirdiğinden çok ciddi bir yapısal engel niteliğindedir.

Hukukî ya da düzenleyici giriş engelleri, pazardaki oyuncuların konumunu doğrudan etkilemektedir. İlgili pazarlarda faaliyet gösterecek işletmecilerin sayısını sınırlandıran veya

kıt kaynak tahsisi gerektiren yetkilendirmeye ilişkin hususlar, pazara giriş önünde hukuksal ve idari giriş engelleri niteliğindedir. Bilindiği gibi önceki yetkilendirme rejiminde benimsenen görev sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin başlıkları altındaki yetkilendirme türleri, 5809 sayılı EHK'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte kullanım hakkı ve bildirim usulüne dönüştürülerek hem daha etkin ve şeffaf bir yetkilendirme rejimi benimsenmiş hem de potansiyel işletmecilerin sektöre girişleri kolaylaştırılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda 2012 yılı Ağustos ayı itibariyle STH alanında hizmet sunabilecek olan 137 adet kullanım hakkı ile yetkilendirilmiş, 51 adet de bildirim kapsamında yetkilendirilmiş alternatif işletmeci bulunmaktadır. Sektörde faaliyette bulunan işletmeci sayısı ise daha azdır. Bu bağlamda ülkemizde genel olarak ilgili hizmet için pazara girişi zorlaştıracak hukuki ve idari engellerin mer'î mevzuat açısından değerlendirildiğinde mevcut olmadığı söylenebilir.

Yerleşik işletmecinin finansal kaynaklara ayrıcalıklı erişebilmesi, ürün farklılaştırmasından faydalanabilmesi veya geniş satış ve dağıtım ağlarına sahip olması durumları, pazara girişlerin engellenmesinden daha çok pazar gücü ile ilgilidir.

Sabit şebekede transit hizmetinin önünde yasal engellerin bulunmamasına rağmen ve gerçekleştirilmiş olan düzenlemelerle alternatif işletmecilerin pazara girişlerinin mümkün kılınmasına rağmen, yatırım maliyetlerinin yüksek olması, ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı, dikey bütünleşme ve hizmet çeşitliliği gibi faktörlerin de göz önünde bulundurulması neticesinde ilgili hizmetlere ilişkin üçlü kriter testinin ilk koşulunda belirtilen pazara girişin önündeki engellerin tamamen kalktığı ve dolayısıyla düzenleme gereksinimine (üçlü kriter testi) ilişkin ilk koşulun ortadan kalktığı söylenemez.

4.1.2 İkinci Koşul

Üçlü kriter testinin ikinci koşulu; *“ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağına beklenmemesi”*dir. Avrupa Komisyonu'nun 2007 yılındaki Tavsiye Kararı, bu koşulun geçerli olup olmadığının, ileriye yönelik bakış açısı ile değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. İkinci kriter, ilgili pazarda yüksek ve geçici olmayan giriş engellerinin mevcut olması durumunda bile pazara özgü yapısal etkenlerin veya pazar niteliklerinin ilgili pazarın belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi bir yapıya yönelip yönelemeyeceğinin incelenmesi ile ilgilidir.

Üçlü kriter testinin uygulamalarına bakıldığında, ikinci kriter ile pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olması şeklindeki ilk kriterin zaman zaman birbirleri ile ilişkilendirilebildiği görülmektedir. Zira ilgili pazarda yüksek ve geçici olmayan özellikle yapısal giriş engellerinin bulunduğu bir pazarın kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşması beklenen bir durum değildir.

İkinci koşulun değerlendirilmesinde; ERG dokümanlarında (ERG (08) 21);

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

ölçütlerinin ele alınabileceği belirtilmektedir.

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

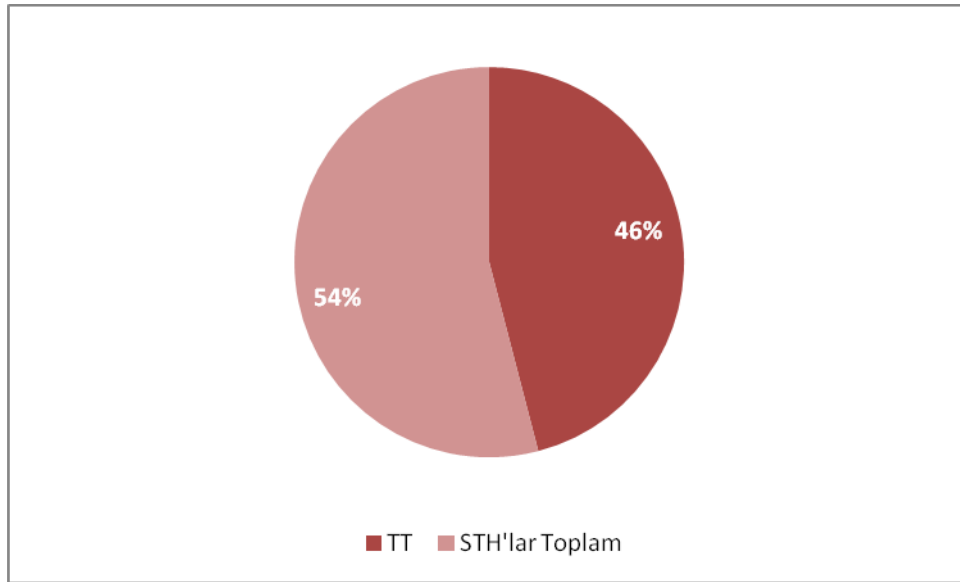
Pazar payı ise, ilgili pazarın kendiliğinden rekabetçi ortama yönelemeyeceğine ilişkin değerlendirmede en önemli ölçütlerden biridir. Pazar payları;

- Trafik miktarı,
- Sahip olunan kapasite ya da
- Önceki yıllardaki gelir bilgilerine

göre hesaplanabilmektedir. Bu çerçevede yüksek pazar payları EPG olgusuna işaret edebilirken, yıllara göre azalan pazar payları ise rekabetçi pazar yapısına doğru ne derece yol alındığını gösterebilmektedir. Sabit şebekede çağrı taşıma hizmetlerine ilişkin pazar paylarının değerlendirilmesinde trafik bilgilerinin göz önünde bulundurulmasının en belirleyici husus olduğu mütalaa edilmektedir.

Sabit şebekede çağrı taşıma hizmetine genel olarak bakıldığında, 2010 yılında 1.284.842.573 (1,28 milyar) dakika olarak gerçekleşen toplam transit trafik miktarı, 2011 yılında bir önceki yıla göre üç kat artarak 3.844.192.865 (3,84 milyar) dakika olarak gerçekleşmiştir.

Aşağıdaki şekilde, sabit şebekede çağrı taşıma hizmetine ilişkin olarak Türk Telekom ve STH işletmecilerinin 2010 yılı itibariyle trafik bazında pazar paylarına yer verilmektedir.



Şekil 3: 2010 Yılı Transit Trafik Pazar Payları

Yukarıdaki şekil kapsamında, 2010 yılında toplam transit trafiğin %46'sının Türk Telekom tarafından, geriye kalan %54'ünün ise STH işletmecileri tarafından taşındığı görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda, 2010 yılında transit olarak taşınmak üzere işletmecilerden alınan trafiklerin yüzdesel dağılımına yer verilmektedir:

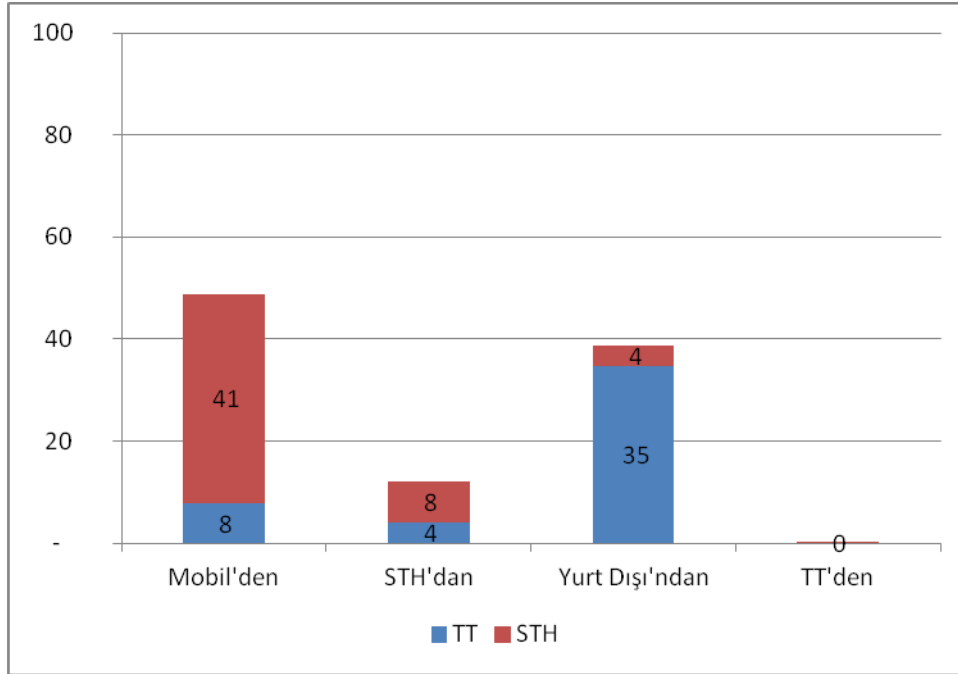
Tablo 1: 2010 Yılı Alınan Transit Trafik Yüzdeleri

	Mobil'den	STH'den	Yurt Dışından ¹	TT'den	Toplam
TT	8	4	35	-	100
STH'ler	41	8	4	0	

Not: GMPCS trafiği mobil trafiğin içerisinde gösterilmektedir. Bu trafiğin mobil içindeki payı göz ardı edilebilecek düzeyde düşüktür.

Buna göre 2010 yılında Türk Telekom'un yurt dışından alarak taşıdığı trafiğin yüzdesi tüm alınan transit çağrılarının %35'ini oluşturmaktayken, STH işletmecilerinin mobil işletmecilerden alarak taşıdığı transit trafiği ise tüm transit trafiğin %41'ini oluşturmaktadır.

Yukarıdaki verilerin şekil halinde gösterimine ise aşağıda yer verilmektedir:



Şekil 4: 2010 Yılı Alınan Transit Trafik Yüzdesele Dağılımı

Aşağıdaki tabloda ise, 2010 yılında transit olarak taşınan ve diğer işletmecilere gönderilen trafiklerin yüzdesel dağılımına yer verilmektedir:

¹ Analizde yer verilen yurtdışı transit trafik miktarı, ülke içinden yurtdışına transit giden ya da yurtdışında başlayıp ülke içinde transit olarak taşınan çağrılara ilişkindir. Yurtdışından başlayıp yurtdışına giden transit çağrılara yer verilmemiştir.

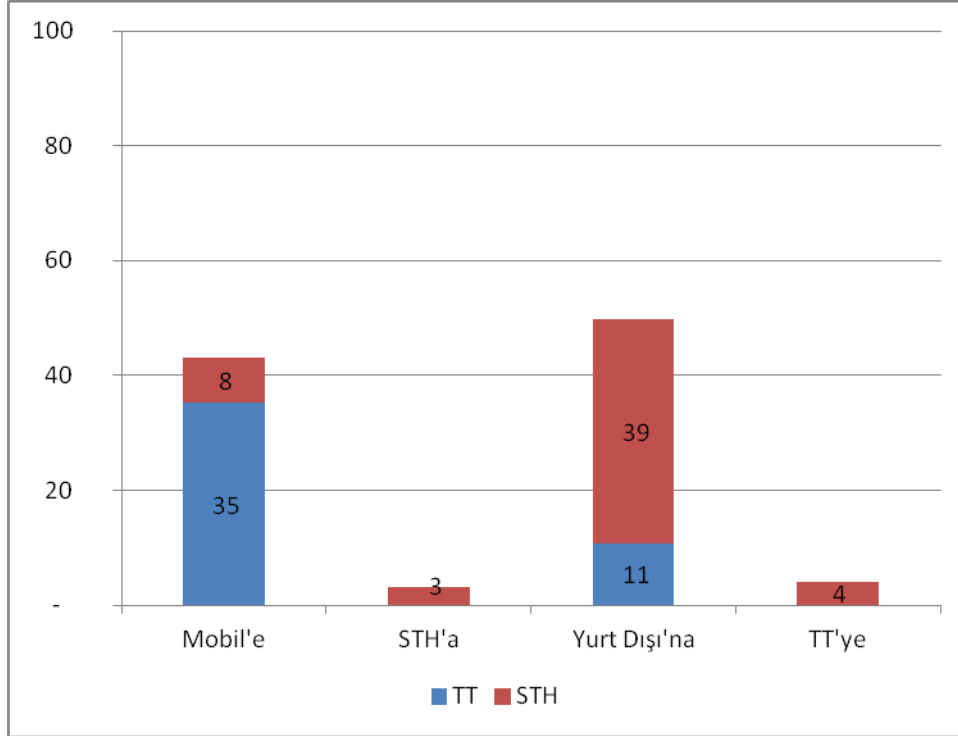
Tablo 2: 2010 Yılı Gönderilen Transit Trafik Yüzdeleri

	Mobil'e	STH'ye	Yurt Dışına	TT'ye	Toplam
TT	35	0	11	-	100
STH'ler	8	3	39	4	

Not: GMPCS trafiği mobil trafiğin içerisinde gösterilmektedir. Bu trafiğin mobil içindeki payı göz ardı edilebilecek düzeyde düşüktür.

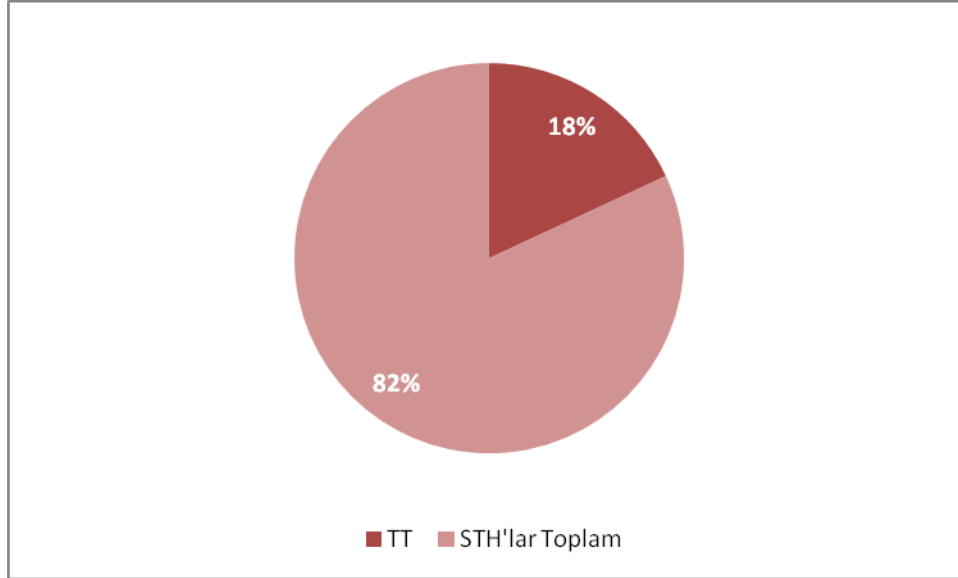
Buna göre 2010 yılında Türk Telekom'un taşıyarak mobil işletmecilere ilettiği trafiğin yüzdesi tüm gönderilen transit çağrılarının %35'ini ve yurt dışına gönderilen çağrılar ise tüm transit trafiğin %11'ini oluşturmaktayken, STH işletmecilerinin yurt dışına ilettikleri transit trafik tüm transit trafiğin %39'u ve diğer STH işletmecilerine iletilen çağrılar ise tüm transit trafiğin %8'ini oluşturmaktadır.

Yukarıdaki verilerin şekil halinde gösterimine ise aşağıda yer verilmektedir:



Şekil 5: 2010 Yılı Gönderilen Transit Trafiğin Yüzdesele Dağılımı

Aşağıdaki şekilde ise, sabit şebekede çağrı taşıma hizmetine ilişkin olarak Türk Telekom ve STH işletmecilerinin 2011 yılı sonu itibariyle trafik bazında pazar paylarına yer verilmektedir.



Şekil 6: 2011 Yılı Transit Trafik Pazar Payları

Buna göre sabit şebekede çağrı taşıma hizmetlerinde trafik bazında Türk Telekom'un 2010 yılı sonu itibarıyla %46 oranında pazar payı bulunmaktayken, 2011 yılı sonunda bu oranın %18 seviyelerine kadar düştüğü görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda, 2011 yılında transit olarak taşınmak üzere işletmecilerden alınan trafiklerin yüzdesel dağılımına yer verilmektedir:

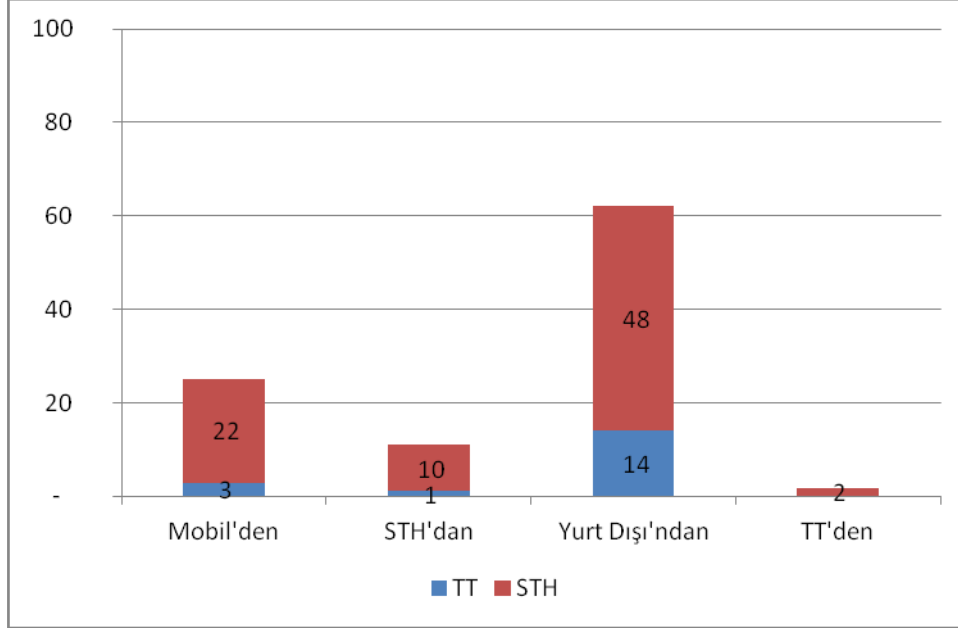
Tablo 3: 2011 Yılı Alınan Transit Trafik Yüzdeleri

	Mobil'den	STH'den	Yurt Dışından	TT'den	Toplam
TT	3	1	14	-	100
STH'ler	22	10	48	2	

Not: GMPCS trafiği mobil trafiğin içerisinde gösterilmektedir. Bu trafiğin mobil içindeki payı göz ardı edilebilecek düzeyde düşüktür.

Buna göre 2011 yılında Türk Telekom'un yurt dışından alarak taşıdığı trafiğin yüzdesi tüm alınan transit çağrılarının %14'üne gerilemiştir. STH işletmecilerinin yurt dışından alarak taşıdığı transit trafiğin tüm transit trafiğe oranı %48, mobil işletmecilerden alarak taşıdığı transit trafiğin tüm transit trafiğe oranı %22 ve diğer STH işletmecilerinden alınan transit trafiğin tüm transit çağrılara oranı ise %10 olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki verilerin şekil halinde gösterimine ise aşağıda yer verilmektedir:



Şekil 7: 2011 Yılı Alınan Transit Trafiğin Yüzdesel Dağılımı

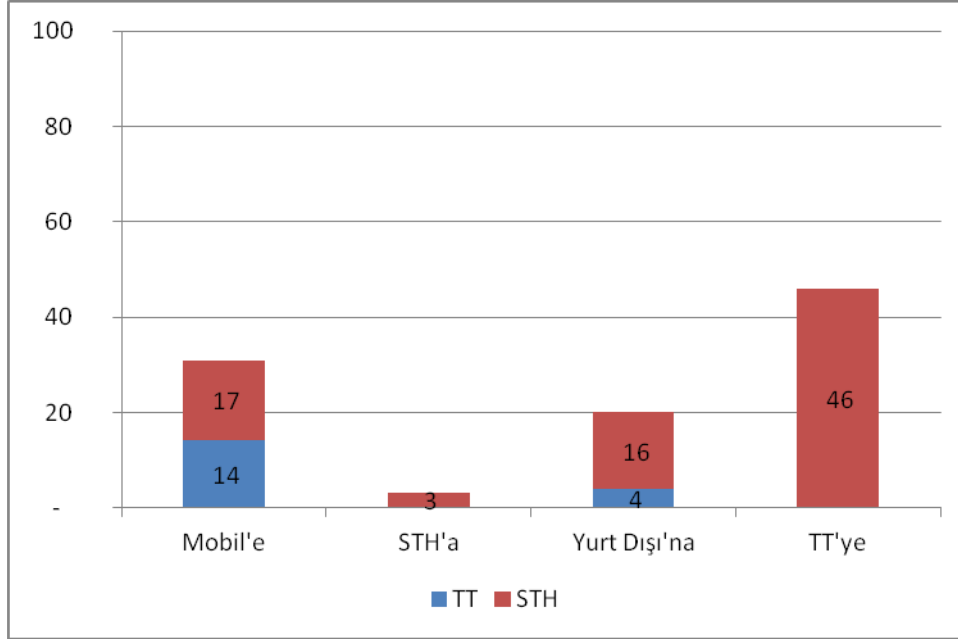
Aşağıdaki tabloda ise, 2011 yılında transit olarak taşınan ve diğer işletmecilere gönderilen trafiklerin yüzdesel dağılımına yer verilmektedir. Buna göre 2011 yılında Türk Telekom'un taşıyarak mobil işletmecilere ilettiği trafiğin yüzdesi tüm gönderilen transit çağrılarının %14'üne düşmüşken, STH işletmecilerinin Türk Telekom'a ilettikleri transit çağrılarının yüzdesi tüm transit çağrılarının içindeki yüzdesi %46'ya yükselmiştir. STH işletmecilerinin yurt dışına ilettikleri transit trafik tüm transit trafiğin %16'sını, bu işletmecilerin mobil işletmecilere ilettiği çağrılar ise tüm transit trafiğin %17'sini oluşturmaktadır.

Tablo 4: 2011 Yılı Gönderilen Transit Trafik Yüzdeleri

	Mobil'e	STH'ye	Yurt Dışına	TT'ye	Toplam
TT	14	0	4	-	100
STH'ler	17	3	16	46	

Not: GMPCS trafiği mobil trafiğin içerisinde gösterilmektedir. Bu trafiğin mobil içindeki payı göz ardı edilebilecek düzeyde düşüktür.

Yukarıdaki verilerin şekil halinde gösterimine ise aşağıda yer verilmektedir:



Şekil 8: 2011 Yılı Gönderilen Transit Trafik'in Yüzdesele Dağılımı

Yukarıdaki veriler ışığında, toptan seviye sabit şebekede çağrı taşıma (transit) hizmeti için üçlü kriter testinin ikinci koşulunun geçerliliğini yitirdiği ve alternatif işletmecilerin 2011 yılı sonu itibariyle pazar payının %82 seviyelerine kadar çıkması ile pazarın önemli oranda rekabetçi bir yapıya kavuştuğu değerlendirilmektedir. Türk Telekom'un transit olarak taşıdığı trafik'in 2010 ve 2011 yıllarında neredeyse aynı kaldığı görülmekle birlikte, toplam transit trafik'in 2011 yılında, 2010 yılına göre üç (3) kat arttığı gözlemlenmektedir. Bu bağlamda, ilgili artışın STH işletmecilerinin taşıdığı transit trafiğe tekabül ettiği anlaşılmaktadır. STH işletmecilerinin 2011 yılı transit trafik'ine bakıldığında ise, ilgili trafik'in 2010 yılına göre 4,5 kat arttığı görülmektedir.

Netice itibariyle ilgili pazar analizinin üçlü kriter testinin ikinci koşulu bağlamında özet olarak göz önünde bulundurulmuş pazar payı, rekabetçi fiyatlar ve fiyatlama eğilimi, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, genişleme önündeki engeller ve potansiyel rekabet ölçütlerinin incelenmesi paralelinde, pazarın rekabete açık olduğu ve bu bağlamda sabit şebekede çağrı taşıma hizmetlerine ilişkin olarak üçlü kriter testinin ikinci koşulunun gerçekleşmediği değerlendirilmektedir.

4.1.3 Üçüncü Koşul

Üçlü kriter testinin üçüncü koşulunu ise "rekabet kurallarının tek başına uygulanmasının

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

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 engellenmeye çalışılsa bile, EPG'ye sahip işletmeci veya işletmecilerin sunacakları hizmet ile ilgili olarak ayrımcılık yapabilecekleri, ileri sürülen elverişsiz koşullar ile potansiyel rakip işletmecilerin pazara girişini engelleyebilecekleri ifade edilmektedir.

2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında, yaygın ve belli bir süre içerisinde tekrarlanabilen pazar başarısızlıkları ve rekabet karşıtı davranışlara karşı “rekabet hukukuna göre yapılan ardıl (*ex-post*) müdahale maliyetlerinin yüksek; söz konusu davranışların fazla sıklıkta tekrarlanabiliyor olmasının öncül müdahaleyi ise kaçınılmaz kılacağı” ifade edilmektedir¹. Bununla birlikte rekabete aykırı davranışların yaygınlığının ve tekrarlanabilme sıklığının düşük düzeyde olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına uygulanmasının pazar başarısızlıklarıyla mücadelede yeterli görülebileceği savunulabilmektedir². Neticede bir pazarda öncül düzenleme yapılabilmesi için, ilgili pazarda uygulanan rekabet kurallarının pazar aksaklıklarını gidermede tek başına yeterli olmaması gerekmektedir.

Bu çerçevede, sabit şebekede çağrı taşıma (transit) hizmeti için rekabet hukuku kurallarının tek başına uygulanmasının yeterli olacağı ya da pazar yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz kalacağı kesin olarak söylenemeyeceği değerlendirilmektedir.

¹ 2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararı, Dibace, prg. 13

² ERG (08) 21, s. 14-15

5 SONUÇ

Sonuç olarak yurt içinde sabit şebeke işletmecisi tarafından taşınarak yine ülke sınırları içinde teslim edilen ve coğrafi pazarı bu hizmeti sunan işletmecilerin hizmet verebilecekleri (yetkilendirildikleri) saha da dikkate alınarak ülke geneli olan çağrılara ilişkin olarak; EPG Yönetmeliği'nin "İlgili pazarda düzenleme gereksinimi" başlıklı 8'inci maddesinde belirtilen üç koşul bakımından yapılan incelemenin neticesinde;

- Pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engeller nispeten bulunmakla birlikte,
- İlgili veriler ışığında ve pazar payları göz önünde bulundurulduğunda pazar yapısının 2010 yılında rekabetçi bir yapıya kavuşma eğiliminde olduğu, 2011 yılında bu eğilimini devam ettirdiği ve belirli seviyede rekabetçi bir yapıya kavuştuğu,
- Rekabet hukuku kurallarının tek başına uygulanmasının pazar yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz kalacağı net olarak ifade edilememesi

gerekçeleriyle, özellikle ikinci kriterin karşılanmadığı hususu göz önünde bulundurularak, sabit şebekede çağrı taşıma (transit) hizmeti için gerekli rekabet bileşenlerinin sabit şebekede çağrı başlatma ya da sonlandırma hizmetlerine göre çok daha az olduğu ve bu nedenle STH işletmecilerinin bu alanda yaygın hizmet sunabildikleri gerekçeleriyle, ilgili pazarda öncül düzenlemelerin ve bu kapsamda EPG tespitinin gerekli olmadığı değerlendirildiğinden; ilgili hizmet için 17.02.2010 tarih ve 2010/DK-10/103 sayılı Kurul Kararı ile Türk Telekom'a getirilen;

- Arabağlantı sağlama,
- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim ve/veya arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama,
- Tarife Kontrolüne (maliyet esaslı tarife) tabi olma ile
- Hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi

yükümlülüklerinin kaldırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Soru 4

Sabit şebeke çağrı taşıma hizmetlerine ilişkin olarak, üçlü kriter testinin sağlanmadığı ve bu nedenle öncül düzenleme yapılmaması gerektiğinden hareketle, Türk Telekom'un EPG statüsünün ve tabi olduğu mevcut yükümlülüklerin kaldırılması gerektiği değerlendirilmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı ayrıntılı ve gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

Soru 4'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom, ilgili piyasada ikame ilişkilerinin varlığı ve sabit operatörün piyasa payını, tekel gücü olarak kullanmadığı görüşünden hareketle üçlü kriter testinin sağlanamaması ve Şirketlerinin EPG statüsünün kaldırılarak, öncül düzenlemelerden muaf tutulması görüşüne katıldığını belirtmiştir. Ayrıca, 2007 yılında Avrupa Komisyonunun sabit şebeke çağrı taşıma (transit) pazarını regüle edilmesi tavsiye edilen piyasalar listesinden çıkardığı ve Transit hizmetlerin artık öncül regülasyona tabi olmasının gerekli olmadığına karar veren Avrupa Komisyonu'nun tavsiye kararını pek çok ülkenin izlediği belirtilmiştir.

Telkoder ve Turk.net, Türk Telekom'un iştiraki olan TTNNet verilerinin rapora eklenmesi ile Türk Telekom ve iştirakinin ne kadar pazara hâkim olduğunun daha net olarak görülebileceğini ve ilave olarak pazarın hızlı değişiminin daha net gözlemlenmesi adına 2012 verilerinin de rapora eklenmesi gerektiğini belirtmiştir. İlave olarak, çağrı sonlandırma piyasasında rekabet tesis edilene kadar Türk Telekom'un mevcut durumu ve abonelerin neredeyse tamamını elinde tuttuğu düşünülerek Türk Telekom'un çağrı taşıma yükümlülüğünün kaldırılmaması gerektiği iletilmiştir.

Vodafone Net, sağlıklı rekabet için çağrı başlatma ve sonlandırma pazarlarının da belirli bir ölçekte olması gerektiğini ve analizlerde Türk Telekom'un kendi ürettiği trafiklerin de dikkate alınması gerektiğini ifade etmiştir.

Superonline, Türk Telekom'un trafik taşıma/çağrı sonlandırma yükümlülüğünün yurtdışı ve mobil işletmecilerin trafiğini kapsamadığını ve ilgili pazar analizinde pazarın rekabetçi olduğu görüşüne katılmadığını belirtmiştir. Ayrıca, Superonline tarafından pazar analizi yapılırken fiyat eğilimleri ve fiyatlandırma davranışları, kolaylıkla tekrarlanamayan altyapıların kontrolünü elinde bulundurma, paket satış gibi hizmet çeşitlendirmeleri yapabilme, genişleme önündeki engeller ve potansiyel rekabet gibi ölçütlerin de dikkate

alınması gerektiği, anılan hususlar göz önünde bulundurulduğunda Türk Telekom'un Sabit Şebekede Çağrı Taşıma Piyasasında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

Soru 4'e ilişkin Kurumumuz değerlendirmeleri:

Bilindiği üzere, 17.02.2010 tarih ve 2010/DK-10/103 sayılı Kurul Kararı kapsamında Türk Telekom'un, Sabit Şebekede Çağrı Taşıma Pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesine karar verilmiş ve Türk Telekom;

- Arabağlantı sağlama,
- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim ve/veya arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama,
- Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme) ile
- Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi

yükümlülüklerine tabi kılınmıştır. TNet Türk Telekom'un iştiraki olmakla birlikte Türk Telekom anılan Kurul Kararı doğrultusunda sabit şebekede taşıma hizmetlerini talep eden işletmecilere ayrım gözetmeden eşit koşullar dâhilinde sunmakla yükümlü kılınmıştır. Bu nedenle, TNet trafiğinin STH işletmecilerine ait trafik kapsamında değerlendirilmesinde bir sakınca olmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca, çağrı sonlandırma hizmeti işletmecilerin kendi aralarındaki rekabetten ziyade her şebekenin kendinde sonlandırılan çağrılar bakımından sahip oldukları tekel pozisyonuna bakılarak düzenlenmektedir ve bu durumun teknik kısıtlar nedeniyle öngörülen vadede değişmeyeceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, 2005 yılı öncesinde düzenleme konusu olmadan dahi Türk Telekom tarafından sunulan ulusal toptan çağrı taşıma hizmeti, çağrı başlatma ve çağrı sonlandırma hizmetlerine bağlı ve bunların tamamlayıcısı olmakla beraber ayrı bir pazarın konusunu oluşturmaktadır. Zira anılan bu hizmetler ayrı ayrı ücretlendirilmekte ve birbirinden bağımsız sunulabilmektedir. Çağrı başlatma ve özellikle çağrı sonlandırma hizmetinin halihazırda zorunlu unsur niteliği taşıması ve Kurum düzenlemeleriyle teminat altına alınması, ilgili pazarda arz potansiyeli oluşu ve bu koşullarda işletmecilerin taşıma hizmetini toptan düzeyde rekabetçi bir ortamda sunabilmesi ile hâlihazırda gerçekleşen pazar payları da dikkate alındığında, 17.02.2010 tarih ve 2010/DK-10/103 sayılı Kurul Kararı ile Türk Telekom'a

getirilen yükümlülüklerin kaldırılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

EK: SORU FORMU

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

Soru 1

Sabit şebekede çağrı taşıma hizmeti pazarında ses hizmetlerinin geleneksel şebekelere ek olarak, kiralık devre ve internet erişim şebekeleri ile de taşınabilme imkânının olduğu ve hizmet kalitesi parametreleri gibi teknik ve sair gerekliliklerin sağlanması durumunda geleneksel ses hizmetleri ile VoIP hizmetlerinin ikame olabileceği görüşüne katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 2

Sabit şebeke çağrı taşıma hizmetlerine ilişkin olarak arz yönlü ikame konusundaki görüşlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 3

Sabit şebekede çağrı taşıma hizmetleri için ilgili coğrafi pazarının ülke genelini kapsadığı görüşü ile aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 4

Sabit şebeke çağrı taşıma hizmetlerine ilişkin olarak, üçlü kriter testinin sağlanmadığı ve bu nedenle öncül düzenleme yapılmaması gerektiğinden hareketle, Türk Telekom'un EPG statüsünün ve tabi olduğu mevcut yükümlülüklerin kaldırılması gerektiği değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı ayrıntılı ve gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

İletişim Bilgileri

Adres : Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu,
Yeşilırmak Sokak, No:16, 06430 Demirtepe, Ankara

Telefon : 0 312 294 70 65, 0 312 294 74 22, 0 312 294 71 19

Faks : 0 312 294 71 65

E- posta : mileri@btk.gov.tr, cyanik@btk.gov.tr, meozek@btk.gov.tr