



PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI (5. Tur)

---

---

SABİT ŞEBEKEDDE ÇAĞRI BAŞLATMA PAZARI

Kamuoyu Görüşü Alınmasına  
İlişkin Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Nisan 2021, ANKARA

Ref: 2021.T.EU2014M2.1

## İÇİNDEKİLER

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ŞEKİLLER</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>TABLolar</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>1 GİRİŞ</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>3 İLGİLİ PAZAR TANIMI</b> .....  | <b>13</b> |
| 3.1 Pazarda Faaliyet Gösteren İşletmeciler.....   | 14        |
| 3.2 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı.....  | 15        |
| 3.2.1 Geleneksel Sabit Telefon Şebekesi (PSTN) Üzerinden Sunulan Hizmet.....                  | 16        |
| 3.2.2 IP Üzerinden Sunulan Sabit Telefon Hizmeti (VoIP).....                                  | 22        |
| 3.3 İlgili Coğrafi Pazar.....   | 33        |
| <b>4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ</b> .....   | <b>35</b> |
| 4.1 Birinci Koşul.....  | 36        |
| 4.2 İkinci Koşul.....   | 38        |
| 4.3 Üçüncü Koşul.....   | 46        |
| <b>5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ</b> .....   | <b>48</b> |
| 5.1 Pazar Payı.....   | 48        |
| 5.2 Kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü.....  | 52        |
| 5.3 Dikey Bütünleşme.....   | 53        |
| 5.4 Ölçek Ekonomisi.....  | 53        |
| 5.5 Potansiyel Rekabetin Olmaması.....  | 54        |
| 5.6 Dengeleyici Alıcı Gücünün Düşüklüğü.....  | 55        |
| 5.7 İleriye Dönük Değerlendirmeler.....   | 56        |
| <b>6 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ</b> .....                                       | <b>57</b> |
| <b>7 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİYE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER</b> .....                             | <b>58</b> |
| 7.1 Erişim ve Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü.....  | 61        |
| 7.1.1 TS ve TÖS Yükümlülüğü.....  | 63        |
| 7.1.2 THK Yükümlülüğü.....  | 63        |
| 7.2 Şeffaflık Yükümlülüğü.....  | 64        |
| 7.3 Referans Erişim ve/veya Arabağlantı Teklifleri Hazırlama ve Yayımlama<br>Yükümlülüğü..... | 65        |
| 7.4 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü.....  | 66        |
| 7.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü.....  | 68        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 7.6        | Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü..... | 71        |
| 7.7        | Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Yükümlülüğü.....  | 72        |
| <b>8</b>   | <b>SONUÇ.....</b>                                   | <b>74</b> |
| <b>EK:</b> | <b>SORU FORMU .....</b>                             | <b>76</b> |

## ŞEKİLLER

|  |    |
|--|----|
| Şekil 1: Çağrı Başlatma Hizmeti .....  | 10 |
| Şekil 2: Sabit Abone Sayısı ve Penetrasyon.....  | 17 |
| Şekil 3: Sabit Abone Sayısının Bireysel ve Kurumsal Aboneliklere Göre Dağılımı (%).....                | 18 |
| Şekil 4: Sabit Trafik Hacmi (milyar dk.).....  | 18 |
| Şekil 5: THK Abone Sayısı .....  | 21 |
| Şekil 6: STH İşletmecilerinin Toplam Trafik İçerisinde VoIP trafiği (adet ve %).....                   | 25 |
| Şekil 7: Türksat Kablo Telefon Abone Sayısı.....   | 27 |
| Şekil 8: Türksat Trafik Hacmi.....   | 27 |
| Şekil 9: Türksat Net Satış Geliri .....  | 28 |
| Şekil 10: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Trafik Hacimleri (milyon dk).....                                | 31 |
| Şekil 11: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Abone Sayıları (milyon adet).....                                | 31 |
| Şekil 12: TT ve STH İşletmecilerinin Pazar Payları (VoIP Abonelikler Dahil).....                       | 38 |
| Şekil 13: TT ve STH İşletmecilerinin Pazar Payları (VoIP Abonelikler Hariç).....                       | 39 |
| Şekil 14: TTNNet'in Abone Sayısı ve STH'lar İçindeki Oranı (VoIP dahil).....                           | 39 |
| Şekil 15: STH İşletmecileri, Türk Telekom ve TTNNet'in Toplu Abone Sayısı ve Oranı (VoIP dahil).....   | 40 |
| Şekil 16: VoIP Dahil Çağrı Başlatma Trafikine Göre Pazar Payları (%) .....                             | 40 |
| Şekil 17: STH İşletmecileri ile Türk Telekom'un PSTN ve VoIP Trafik Gelişimi (%).....                  | 41 |
| Şekil 18: TTNNet'in (VoIP dahil) Çağrı Başlatma Trafik ve STH'lar İçindeki Oranı .....                 | 42 |
| Şekil 19: STH İşletmecileri, Türk Telekom ve TTNNet'in (VoIP dahil) Toplu Trafik Miktarı ve Oranı..... | 42 |
| Şekil 20: STH–TT Arama Hizmet Gelirlerine Göre Pazar Payları (%).....                                  | 43 |
| Şekil 21: STH–TT Toplam Telefon Hizmetleri Gelirlerine Göre Pazar Payları, % .....                     | 43 |
| Şekil 22: Türksat Abone Sayısı ve STH'lar İçindeki Oranı .....   | 44 |
| Şekil 23: Türksat Trafik Hacmi ve STH'lar İçindeki Oranı .....   | 44 |
| Şekil 24: Türksat Net Satış Geliri ve STH'lar İçindeki Oranı .....                                     | 44 |
| Şekil 25: STH–Türk Telekom Şehir İçi Çağrı Başlatma Trafik (%) .....                                   | 49 |
| Şekil 26: STH–Türk Telekom Şehirlerarası Çağrı Başlatma Trafik (%).....                                | 50 |
| Şekil 27: STH–Türk Telekom Mobile Doğru Çağrı Başlatma Trafik (%) .....                                | 51 |
| Şekil 28: STH–Türk Telekom Yurtdışına Doğru Çağrı Başlatma Trafik (%).....                             | 51 |

## **TABLÖLAR**

|   |    |
|---|----|
| Tablo 1: Sabit Abone Sayısı .....   | 19 |
| Tablo 2: TS ve TÖS Yöntemiyle Hizmet Alan Kullanıcı Sayısı .....                        | 20 |
| Tablo 3: STH İşletmecileri ile Türk Telekom'un Toplam Abone Sayıları (VoIP Dahil) ..... | 24 |

## 1 GİRİŞ

Ülkemiz elektronik haberleşme sektöründe etkin rekabetin tesisi ve korunması amacıyla ilgili elektronik haberleşme pazarlarına<sup>1</sup> yönelik pazar analizlerinin yapılması ve bu pazarlardaki etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmecilerin belirlenerek bir takım yükümlülüklerle tabi kınlanması mevzuatın bir gereğidir.

İlki 2005 yılında gerçekleştirilmiş olan “*Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarı*”nın tanımlanması ve EPG’ye sahip işletmecilerin belirlenmesine ilişkin çalışmanın neticesinde Türk Telekomünikasyon AŞ (Türk Telekom), EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş ve bu karar 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmî Gazete’de ilan edilmiştir. İkinci tur pazar analizi 2009 yılında gerçekleştirilmiş ve Bilgi Teknoloji ve İletişim Kurulu’nun 07.01.2010 tarihli ve 2010/DK – 10/9 sayılı Kararı ile “*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 14’üncü maddesinde yer alan “Pazar analizine yönelik kamuoyu görüşü alınmasına ilişkin dokümanlar ile kamuoyu görüşleri sonrası değerlendirmeleri içeren dokümanlar ve pazar analizleri sonucunda alınan nihai kararlar Kurumun internet sitesinde yayımlanır.” hükmü dikkate alınarak “Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Piyasası” hakkındaki pazar analizi sonucunda, Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmesine” karar verilmiştir. İlgili pazara ilişkin üçüncü tur pazar analizi ise 2012 yılında gerçekleştirilmiş ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu’nun 03.01.2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/6 sayılı Kararı ile yine Türk Telekom bu pazarda EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmiştir. İlgili pazara ait dördüncü tur pazar analizi ise 2017 yılında gerçekleştirilmiş ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu’nun 08.05.2017 tarihli ve 2017/DK-SRD/152 sayılı Kararı ile Türk Telekom’un Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarında EPG’ye sahip işletmeci olduğuna karar verilmiş olup Türk Telekom aşağıdaki yükümlülüklerle tabi kılınmıştır:*

- Erişim ve Arabağlantı,
  - Toptan hat kiralama ve
  - Taşıyıcı seçimi (TS) ve taşıyıcı ön seçimi (TÖS) dahil

---

<sup>1</sup> Rapor kapsamında geçen “pazar” ve “piyasa” kavramları aynı anlamda kullanılmaktadır.

- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama,
- Tarife Kontrolüne tabi olma
  - Maliyet esaslı tarife belirleme
  - Fiyat sıkıştırması yükümlülüğü (çoklu hizmet paketleri kapsamında sunulan ses hizmetleri ve çağrı başlatma hizmetiyle sınırlı olmak üzere)
- Hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ve
- Ortak yerleşim ve tesis paylaşımı sağlama.

Öte yandan 31.10.2018 tarihinde Kurumumuza tebliğ edilmiş olan Ankara 14. İdare Mahkemesi'nin 12.06.2018 tarihli ve E.2017/3479 sayılı kararı ile, tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü kapsamında yer alan “fiyat sıkıştırması yükümlülüğünün (çoklu hizmet paketleri kapsamında sunulan ses hizmetleri ve çağrı başlatma hizmetiyle sınırlı olmak üzere)” düzenlenmesine ilişkin yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Bu kapsamda 27.11.2018 tarihli ve 2018/DK-SRD/344 sayılı Kurul Kararı ile; “08.05.2017 tarih ve 2017/DK-SRD/152 sayılı Kurul Kararıyla onaylanarak yürürlüğe giren ‘Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarı Nihai Dokümanı’nın anılan Mahkeme Kararı doğrultusunda, fiyat sıkıştırması yükümlülüğünü, çoklu hizmet paketleri kapsamında sunulan ses hizmetleri ve çağrı başlatma hizmetleri ile sınırlandıran ifade ve değerlendirmelerin bahse konu Mahkeme Kararı nedeniyle kaldırıldığı belirtilen revize halinin onaylanması” hususuna karar verilmiştir.

Kurumumuz tarafından ilgili pazarlara ilişkin yapılan pazar analizleri düzenli olarak tekrarlanmaktadır. Pazar Analizi Yönetmeliği'nin ‘Pazar analizi süreci’ başlıklı 5’inci maddesine göre Kurum pazar analizlerini yürütürken, işletmecilerden pazar analizlerinin yürütülmesine yönelik her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilmekte olup, işletmeciler, talep edilen her türlü bilgi ve belgeyi belirtilen kapsam ve şekilde Kuruma sunmakla yükümlüdür. Bu çerçevede işbu kamuoyu görüşü alınmasına ilişkin işbu doküman ile en son 27.11.2018 tarihli ve 2018/DK-SRD/344 sayılı Kurul Kararı ile revize edilerek onaylanan sabit şebekede çağrı başlatma pazarının tekrar analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaçla kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin işbu doküman kapsamında genel olarak sabit çağrı başlatma hizmetine yönelik olarak pazar tanımı yapılmakta, ilgili pazarda düzenleme gereksinimi incelenmekte ve bu pazarın rekabet düzeyi hakkında yapılan değerlendirmeler neticesinde EPG’ye sahip işletmecinin tespit

edilmesi halinde söz konusu işletmeciye ilişkin yükümlülükler yer verilmektedir. Bu itibarla ilerleyen bölümlerde sırasıyla aşağıdaki konulara değinilmektedir:

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

Kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin süre 05.04.2021 tarihinde başlayacak olup, bu dokümanda yer alan değerlendirmelere yönelik yorumlar ve öneriler 06.05.2021 tarihine kadar yazılı olarak ve e-posta ile aşağıda belirtilen adreslere iletilebilecektir. Yapılan değerlendirmelerle ilgili olarak her türlü yorum ve öneriye açık olunmakla birlikte, pazar analizi çalışmalarında geri dönüşlerden azami şekilde istifade edilebilmesi için her bir yorumun veya önerinin dokümanda yer alan ilgili soru numarası referans gösterilerek yazılması gerekmektedir. Soruların cevaplanması aşamasında karşılaşılabilecek tereddütlerin açığa kavuşturulması için aşağıda irtibat bilgileri yer alan personel ile irtibat kurulabilir.

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

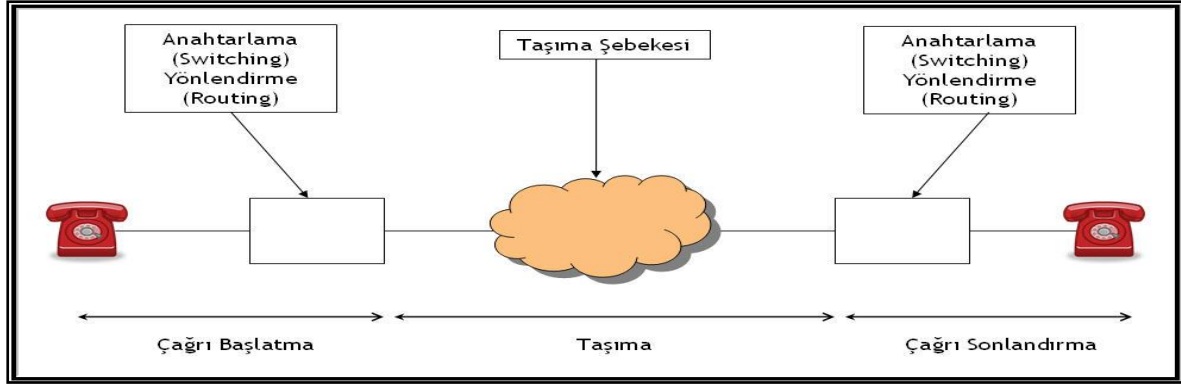


Alınan yorum ve önerilerin analiz edilmesini müteakip Kurumumuz, sabit şebekede çağrı başlatma pazarına ilişkin değerlendirmelerini gözden geçirecek ve kamuoyu görüşlerini de içeren bir rapor yayımlayacaktır. İdari işlemlerin açıklığı gereği, söz konusu raporda görüş gönderen tarafların isimleri de yer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

## 2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET

Elektronik haberleşme hizmetlerinin pazara arzı çerçevesinde işletmeciler tarafından müşterilere 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 almalarına ihtiyaç duyulabilmektedir. Söz konusu hizmetlerden sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti, kısaca, sabit altyapı üzerinden sunulan ses haberleşmesinin sabit bir platformdan başlatılması sürecini ifade etmektedir. Son kullanıcının aramak istediği telefon numarasını tuşlayarak sabit şebekede çağrı başlatma hizmetinin tesis edilmeye başlanması için söz konusu kullanıcının sabit altyapıya erişiminin de sağlanmış olması gerekmektedir (Şekil 1).

Şekil 1: Çağrı Başlatma Hizmeti



Sabit şebekede gündeme gelen erişim hizmetleri, diğer/alternatif işletmecilere sunulduğu gibi, sabit işletmecinin kendi perakende birimine (self-supply) de sunulmaktadır. Söz konusu hizmetler, işletmecilerin perakende müşterileri yerine birbirlerine sundukları hizmetler olmaları nedeni ile “toptan hizmetler” olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle, işletmeciler son kullanıcılara hizmet sunmak için toptan seviyede çağrı başlatma hizmeti almak suretiyle perakende seviyedeki abonelerine arama hizmeti sunmaktadır. Bu nedenle işbu pazar, perakende seviyedeki sabit haberleşme pazarının bir üst pazarı niteliğindedir.

Diğer bir ifadeyle, toptan seviyede çağrı başlatma hizmeti, perakende seviyede sabit ses hizmetlerinin sunumu için bir girdi niteliğindedir. Daha spesifik olarak belirtmek gerekirse, çağrı başlatma hizmeti, işletmecilere kendi son kullanıcılarına arama yapma ya da bu aramaları yönlendirme sürecinde diğer safhaya –çağrı sonlandırma ya da arabağlantı noktasına- iletme imkanı vermektedir. Dolayısıyla, çağrı başlatma hizmeti işletmecilerin birbirlerine sundukları

hizmetler olduğu için toptan seviyede başlı başına bir hizmet olarak ortaya çıkmaktadır. İşletmeciler, toptan seviyede erişim ya da çağrı başlatma hizmetini almak suretiyle, perakende seviyede abonelerine farklı sabit telefon hizmetlerini (arama, faks çekme, vb.) sunabilme imkânı vermektedir. Bu durum toptan seviyede çağrı başlatma hizmetine olan talebin perakende seviyede son kullanıcıların sabit ses hizmetlerine olan talebinden doğduğuna işaret etmektedir. Bu nedenle, çağrı başlatma hizmeti, perakende pazarda ayrıca sağlanan bir hizmet olmayıp, son kullanıcılar bakımından “*perakende seviyede sabit ses erişim ve arama hizmetleri*”nin ilgili toptan pazardaki bir unsuru niteliğindedir.

Bu kapsamda sabit şebekede çağrı başlatma hizmetlerinin sunulabilmesi için işletmecinin ya kendi şebekesinin olması ya da mevcut diğer bir sabit işletmecinin şebekesi aracılığıyla çağrısını başlatması gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu hizmetler genellikle pazara yeni girecek ve/veya erişim şebekesine sahip olmayan işletmeciler tarafından talep edilmektedir. Örneğin, sabit haberleşme hizmetleri pazarında hizmet sunmak amacıyla yetkilendirilen ancak kendisine ait bir şebekesi olmayan herhangi bir alternatif işletmeci için sabit şebeke işletmecisinin şebeke bileşenlerine erişim sağlayabilmesi, söz konusu çağrının başlatılması kadar gereklidir. Kısaca pazara yeni giren ya da aboneye erişim sağlayacak bir altyapıya sahip olmayan işletmeciler, sabit şebeke işletmecisinden her iki hizmeti de bir arada talep edebilmektedir. Daha spesifik olarak belirtmek gerekirse, toptan seviyede çağrı başlatma hizmetine olan talep ya alternatif işletmeciler tarafından TS ve TÖS<sup>2</sup> ile toptan hat kiralama (THK)<sup>3</sup> yöntemleriyle yapılan arama hizmetlerinden ya da şebeke işletmecisinin son kullanıcıları tarafından talep edilen arama hizmetlerinden kaynaklanmaktadır. Söz konusu hizmetlere ilişkin değerlendirmelere bir sonraki bölümde yer verilmektedir.

*Yukarıdaki değerlendirmelere göre; işbu pazar analizi dokümanı kapsamında değerlendirilen sabit çağrı başlatma hizmeti, toptan düzeydeki hizmetleri ifade etmekte olup hizmet sağlayıcılara kendi son kullanıcılarına arama yapma ya da bu aramaları yönlendirme süresinde diğer safhaya –çağrı sonlandırma ya da arabağlantı noktasına- iletme imkânı vermektedir. Toptan seviyede erişim kapsamında çağrı başlatma hizmetine olan talep, perakende seviyedeki sabit erişim ve arama hizmetlerine olan talepten doğrudan etkilenmektedir.*

---

<sup>2</sup> Taşıyıcının, taşıyıcı seçim kodu çevrilmeksizin seçilmesine imkan sağlayacak şekilde önceden seçilmesi yöntemi taşıyıcı ön seçimi olarak isimlendirilirken; taşıyıcının, taşıyıcı seçim kodu çevrilmesi suretiyle seçilmesi yöntemi ise taşıyıcı seçimi yöntemi olarak ifade edilmektedir.

<sup>3</sup> THK hizmeti, en yalın ifadeyle sabit telefon erişim hizmetinin alternatif işletmecilere sunumu anlamına gelmektedir.

**Soru 1**

Sabit şebekede çağrı başlatma hizmetinin kapsamına ilişkin yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

### 3 İLGİLİ PAZAR TANIMI

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

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (EHK)'nin 3'üncü maddesi ile Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde 'ilgili pazar', "*ülkenin tümünde veya bir bölümünde sunulmakta olan belirli bir elektronik haberleşme hizmeti ve onunla yüksek derecede ikame edilebilen diğer elektronik haberleşme hizmetlerinden oluşan pazar*" olarak 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, hizmet/altyapı sağlayıcılara veya tüketicilere göre ürünlerin birbirlerinin yerine geçebilmelerinin ölçütüdür. Bu kapsamda, ilgili pazarın tanımlanmasında öncelikle talep ve arz yönlü ikame olanakları incelenmektedir. 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 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"<sup>4</sup> uygulamasına karşın, kârlılığını engelleyecek

<sup>4</sup> 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. Varsayımsal tekel testi, diğer tüm iktisadi varsayımlar gibi oldukça idealize edilmiş koşulları sembolize etmektedir.

Dolayısıyla bu bölümde, sabit çağrı başlatma pazarının tanımının yapılmasında, başka bir ifadeyle hangi ürün/hizmetlerin ilgili pazara dahil edileceğine yönelik yapılacak değerlendirmelerde, ülkemizdeki sabit perakende ses hizmetleri pazarında gerçekleşen özellikle talep yönlü gelişmeler ışığında, çağrı başlatma hizmetlerine yönelik talep ve arz yönlü ikame değerlendirmeleri kullanılacaktır. İlgili pazarın tanımlanmasında ikinci aşama olan ilgili coğrafi pazarın tanımlanması aşamasında ise, rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu coğrafi alanlar belirlenmeye çalışılmaktadır.

Bu yaklaşım çerçevesinde, sabit şebekede çağrı başlatma hizmetlerine ilişkin pazar tanımlaması ile pazarda söz konusu hizmetleri sunan ve söz konusu hizmetleri talep eden işletmeciler ile ilgili tespit ve değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

### **3.1 Pazarda Faaliyet Gösteren İşletmeciler**

Daha önce de ifade edildiği üzere, sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti toptan seviyede sunulan bir hizmet olup, hizmet sağlayıcılara kendi son kullanıcılarına arama yapma ya da bu aramaları yönlendirme süresinde diğer safhaya –çağrı sonlandırma ya da arabağlantı noktasına- iletme imkânı vermektedir. Sabit şebekede çağrı başlatma hizmetleri öncelikle ülkemiz geneline yaygın sabit telefon altyapısına sahip tek yerleşik işletmeci olan Türk Telekom tarafından verilebilmektedir. Türk Telekom, kendine ait kamu telefon şebekesi ile kendi son kullanıcılarına hizmet sunabilmek için perakende birimine toptan çağrı başlatma hizmetini (self supply) vermektedir. Bunun dışında pazarda bulunan diğer hizmet sağlayıcılar (sabit telefon hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş alternatif işletmeciler olan Sabit Telefon Hizmeti-STH işletmecileri) da perakende seviyede ses hizmetleri sunabilmek için Türk Telekom'dan toptan seviyede erişim/çağrı başlatma hizmeti almak durumundadır. Ülkemizde 2021 yılı Şubat ayı itibarıyla kullanım hakkı<sup>5</sup> kapsamında yetkilendirilen 153 adet STH işletmecisi bulunmaktadır.

---

<sup>5</sup> Kullanım hakkı verilmesi yoluyla yapılan yetkilendirmeler kapsamında elektronik haberleşme hizmeti sunmak isteyen işletmecilere Kurum tarafından numara ve frekans gibi kıt kaynak tahsisi yapılmaktadır.

Bunun yanı sıra, benzer hizmetler kablo altyapısına sahip Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme AŞ (Türksat) tarafından da verilebilmektedir.

### 3.2 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı

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

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

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

İşbu bölümde, yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde sabit şebeke altyapıları üzerinden çağrı başlatma hizmeti; sunulan ürün/hizmetler, arz ve talep ikamesi kavramları çerçevesinde ele alınarak söz konusu ürün/hizmetlerin aynı pazar kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği hususlarına yer verilmektedir. Bu çerçevede, ilgili toptan ürün olan sabit çağrı başlatma hizmetine olan talebin özellikle sabit perakende haberleşme hizmetleri pazarındaki erişim ve ses hizmetlerinde gerçekleşen talep yönlü gelişmelerden etkilenmesi nedeniyle; ilgili ürün/hizmet pazarının çerçevesinin oluşturulmasında öncelikle, farklı altyapılar üzerinden sunulan çağrı başlatma hizmetleri çerçevesinde ülkemizde perakende pazardaki mevcut ya da süre gelen son kullanıcı ve işletmeciler tercihleri ile alternatif yöntemlerin kullanım yaygınlıklarına ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır.

### **3.2.1 Geleneksel Sabit Telefon Şebekesi (PSTN) Üzerinden Sunulan Hizmet**

Bilindiği üzere geleneksel bakır şebeke mimarisi devre anahtarlama esasına göre çalışmaktadır. Kamu anahtarlama telefon şebekesinde (Public Switched Telephone Network, PSTN) geleneksel zaman bölmeli çoklama (Time division multiplexing, TDM) kullanılmakta olup, arayan ve aranan taraf arasında görüşmenin gerçekleşmesi için çağrıyı başlatan ve sonlandıran şebekelerde fiziksel/mantıksal birer hat tahsis edilmektedir. Fiziksel/mantıksal devre tahsisi nedeni ile çağrının geçtiği güzergâh hakkındaki kapasite ve tahsisli hat gibi bilgiler merkezi hiyerarşiye göre tutulmaktadır.

Hâlihazırda ülkemizde ISDN (Integrated Service Digital Network) teknolojisilesabit erişim hizmetleri de sunulabilmektedir. Abonelerin ISDN'yi talep etme sebebinin, PSTN'den farklı şekilde, birden fazla kanalın kullanılabilmesi olduğu düşünülmektedir. Bu teknoloji kapsamında kullanıcı ya birden fazla ses kanalına ihtiyaç duymaktadır ya da ses ve veri kanallarını birlikte kullanmak istemektedir veya daha hızlı tek bir kanala<sup>6</sup> sahip olmayı tercih etmektedir. Bu çerçevede ISDN BA<sup>7</sup> teknolojisi, aynı bakır kablo üzerinden hem ses, hem de veri iletimi için iki adet 64 kbit/s'lik kanal açarak kullanıcılara bir hat üzerinden ses ve veri iletimi imkânı sağlamaktadır. ISDN PA<sup>8</sup>'nın genel fonksiyonuna bakıldığında, analog erişim ve temel ISDN erişimiyle benzerlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Ancak ISDN PA'da desteklenen kanal sayısı 30'a çıkmakta, kanal sayısının artması nedeniyle aramaları yönlendirmek için abone tarafındaki

---

<sup>6</sup> Tek bir hızlı kanal iki kanalın birleştirilmesiyle oluşturulabilmektedir.

<sup>7</sup> ISDN BA – Integrated Services Digital Network Basic Access – ISDN Temel Erişim.

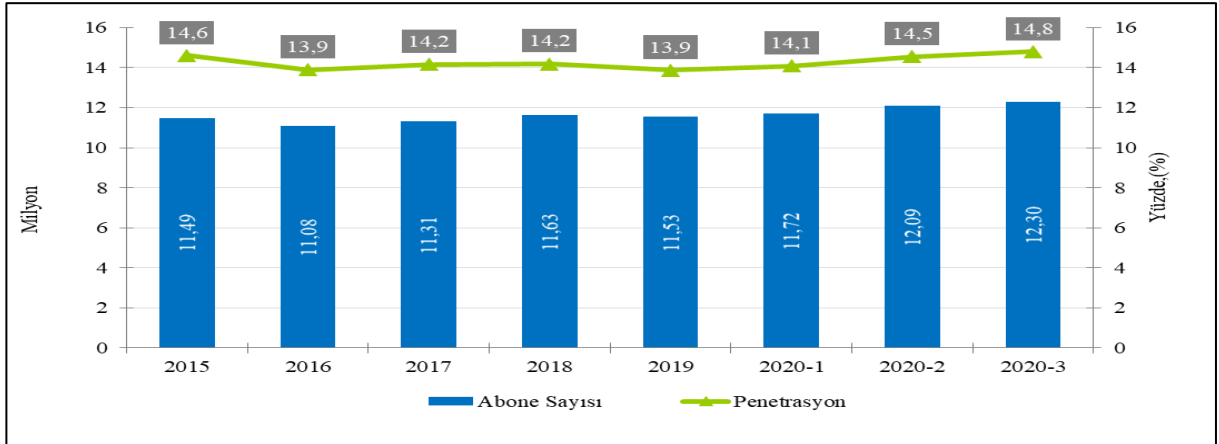
<sup>8</sup> ISDN PA - Integrated Services Digital Network Primary Access – ISDN Birincil Erişim.



şebeke sonlandırma noktasında ilave şebeke ekipmanlarının (PBX) kurulması gerekmektedir. ISDN BA hizmeti genelde bireysel aboneler tarafından tercih edilirken, ISDN PA hizmeti daha çok kurumsal aboneler tarafından alınmaktadır. Bu erişim türleri arasında her ne kadar fonksiyonel ikame edilebilirliğin tam olduğu değerlendirilmesi yapılamayacak olsa da, söz konusu erişim yöntemlerinin geleneksel bakır hatlar üzerinden sunulabilen alternatif teknolojiler olmaları sebebiyle ve teknolojik tarafsızlık ilkesi gereğince ilgili pazar içinde yer alabilecekleri düşünülmektedir.

Bu çerçevede, ülkemizde 2020 yılı üçüncü çeyrek sonu itibariyle toplam 12.300.390 adet sabit telefon abonesi bulunmaktadır. Şekil 2’den de görüleceği üzere, 2015-2020 yılları arasında sabit abone sayısı 11-12 milyon bandında seyretmektedir. Buna bağlı olarak penetrasyon oranı da %14 civarında gerçekleşmektedir.

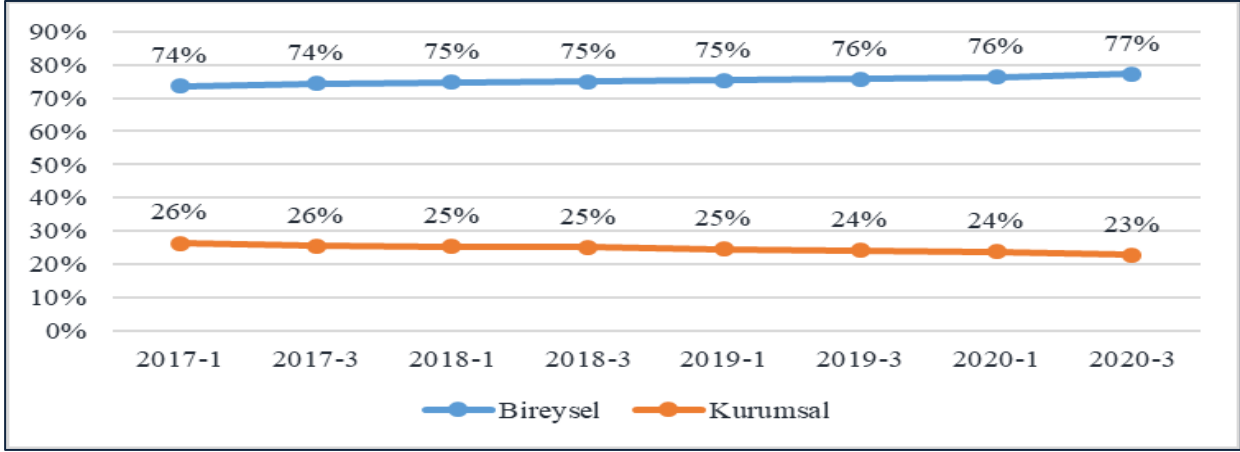
Şekil 2: Sabit Abone Sayısı ve Penetrasyon



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

Şekil 3’te yıllar itibariyle sabit abone sayısının içerisindeki bireysel ve kurumsal aboneliklerin payları gösterilmektedir. Buna göre 2017 yılı birinci çeyreğinden 2020 yılı üçüncü çeyreğine kadar olan süreçte, sabit abone sayısında bireysel aboneliklerin oranının %74’ten %77’ye yükseldiği; kurumsal aboneliklerin oranının ise %26’dan %23’e düştüğü görülmektedir.

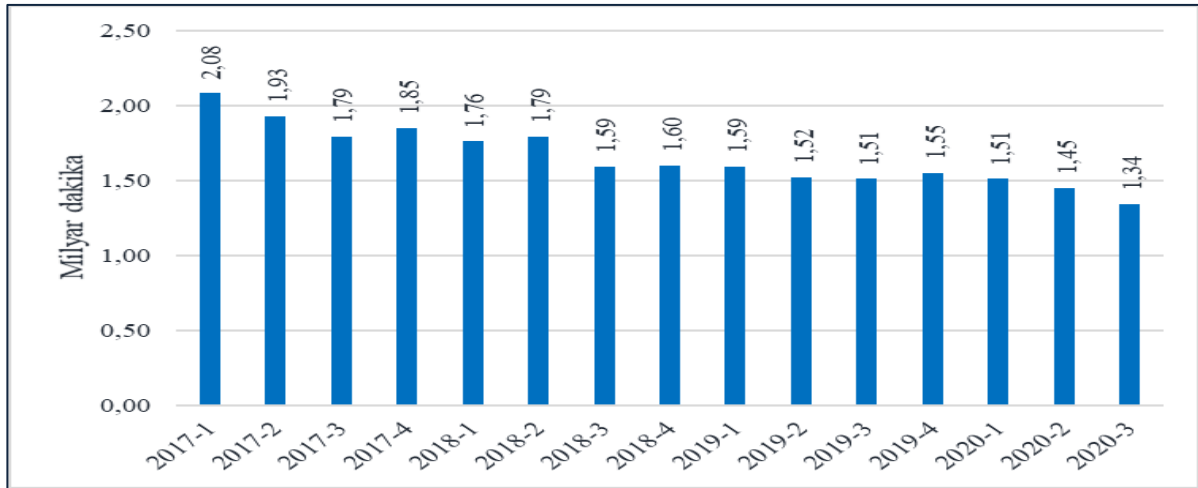
Şekil 3: Sabit Abone Sayısının Bireysel ve Kurumsal Aboneliklere Göre Dağılımı (%)



Kaynak: BTK

Abone sayısındaki hafif dalgalanmaya kıyasla ülkemizde yıllar itibariyle gerçekleşen sabit trafik hacminde ise düşüş göze çarpmaktadır (Şekil 4). Bu itibarla, 2017 yılının birinci çeyreğinde toplam sabit trafik hacmi 2,08 milyar dakika iken, 2020 yılı üçüncü çeyrekte yaklaşık %35 oranında azalarak 1,34 milyar dakikaya düşmüştür. Dünyadaki eğilimlere benzer şekilde ülkemizde tüketici tercihlerindeki değişimle birlikte, aramalarda mobil telefon kullanımının daha tercih edilir olmasının da etkisiyle sabit ses trafik hacminde yaşanan azalmanın ilerleyen dönemlerde de söz konusu olabileceği düşünülmektedir.

Şekil 4: Sabit Trafik Hacmi (milyar dk.)



Kaynak: BTK

Tablo 1’de Türk Telekom ile alternatif işletmecilerin VoIP abonelikleri hariç sahip olduğu sabit hat aboneliklerine yer verilmektedir. Tablo 1 incelendiğinde, 2020 yılının üçüncü çeyreği

itibariyle VoIP dahil edilmeden sabit abonelerinin yaklaşık %47'sinin Türk Telekom'dan, %53'ünün ise STH işletmecilerinden hizmet aldığı görülmektedir.

**Tablo 1: Sabit Abone Sayısı<sup>9</sup>**

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

Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2020 3. Çeyrek

Daha önce de yer verildiği üzere Türk Telekom, şebekesi üzerinden son kullanıcıya arama hizmeti sunabilmesi için kendi perakende koluna çağrı başlatma hizmetini sağladığı gibi üçüncü taraflara da TS ve TÖS yöntemiyle toptan seviyede çağrı başlatma hizmeti sunabilmektedir. Türk Telekom yurt çapında THK hizmeti sunan da tek işletmeci konumundadır. THK hizmetinin Türk Telekom'dan alınması durumunda STH işletmecileri, son kullanıcı yerleşkesinden kamu telefon şebekesine fiziksel bir bağlantı sağlayabilmektedir. Böylece, TS ve TÖS yöntemlerinden farklı olarak THK yöntemi, STH işletmecilerinin abonelerine hem erişim hem de arama hizmetini tek bir fatura üzerinden sunabilmesine olanak tanımaktadır. Bu yöntemde, toptan seviyede şebekenin ses ile ilişkilendirilebilen kısmı STH işletmecilerine erişim yükümlülükleri kapsamında

<sup>9</sup> VoIP abonelikler hariç olmak üzere TS, TÖS ve THK aboneliklerini kapsamaktadır.

sunulmaktadır. Perakende seviyede ise sabit ses hizmetlerinin alınması kapsamında kullanıcı, aylık sabit ücretin ödenmesine tekabül eden kısmı da dâhil olmak üzere arama hizmetlerine ilişkin olarak sadece STH işletmecisi ile muhatap olmakta ve aldığı hizmetlere ilişkin olarak sadece ilgili STH işletmecisinden fatura almaktadır. STH işletmecileri bu yöntemle sundukları hizmetler üzerinde tam bir kontrole sahip olmakta ve Türk Telekom'un sunduğu hizmetlere benzer hizmetleri kullanıcılarına sunabilmektedir.

Bu çerçevede Tablo 2'de, dönemler itibariyle STH işletmecilerinin taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemleriyle hizmet verdiği kullanıcı sayılarına yer verilmektedir. Söz konusu tablodan görüleceği üzere bu yöntemlerle hizmet alan kullanıcı sayısında genel olarak bir azalış görülmektedir. Bu kapsamda, VoIP abonelikler hariç toplam STH abonelerinin yaklaşık %2.4'ü tarafından taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemleri kullanılmaktadır.

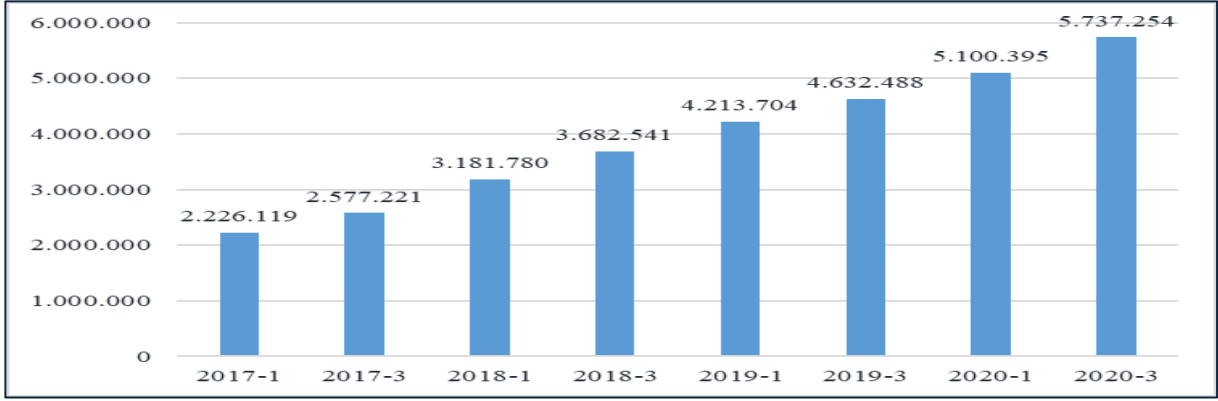
**Tablo 2: TS ve TÖS Yöntemiyle Hizmet Alan Kullanıcı Sayısı**

|               | <b>TÖS</b> | <b>TS</b> | <b>Toplam</b> |
|---------------|------------|-----------|---------------|
| <b>2018-1</b> | 205.516    | 24.464    | 229.980       |
| <b>2018-2</b> | 194.575    | 23.030    | 217.605       |
| <b>2018-3</b> | 195.905    | 21.799    | 217.704       |
| <b>2018-4</b> | 204.732    | 20.649    | 225.381       |
| <b>2019-1</b> | 186.344    | 19.531    | 205.875       |
| <b>2019-2</b> | 185.017    | 18.648    | 203.665       |
| <b>2019-3</b> | 184.274    | 20.379    | 204.653       |
| <b>2019-4</b> | 169.497    | 19.972    | 189.469       |
| <b>2020-1</b> | 168.533    | 21.834    | 190.367       |
| <b>2020-2</b> | 126.575    | 15.867    | 142.442       |
| <b>2020-3</b> | 120.393    | 15.220    | 135.613       |

Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2020 3. Çeyrek.

Dolayısıyla, Tablo 1'de yer verilen STH sabit hat aboneliklerinin hemen hemen tamamının THK yöntemi ile yapıldığı söylenebilecektir. Nitekim Şekil 5'ten de görülebileceği üzere, Eylül 2020 itibariyle THK abone sayısı 5.737.254 olarak gerçekleşmiş olup, dönemler itibariyle THK abone sayısında istikrarlı bir artış yaşanmaktadır.

Şekil 5: THK Abone Sayısı



Kaynak: BTK

Çağrı başlatma hizmeti, daha önce de ifade edildiği üzere, şebeke içi ya da şebeke dışına yapılacak herhangi bir aramanın kurulabilmesi için yerleşik işletmecinin altyapısı üzerinden sunulabileceği gibi son kullanıcının ikametgâhına yeni bir erişim hattının kurulması suretiyle de gerçekleştirilmektedir. Yeni bir erişim şebekesi kurulması halinde işletmecilerin yüksek batık maliyetlerle karşı karşıya kalacağı önemli bir gerçektir. Yerel ağın paylaşımına açılması (YAPA) üzerinden hizmet sunulması yönteminin ise ülkemizde gerçekleşen kullanıcı sayısı göz önüne alındığında, hâlihazırda çeşitli gerekçelerle yaygın olarak tercih edilmediği görülmektedir. Mart 2020 itibariyle tam ve paylaşımlı erişim yöntemleri kullanılarak hizmet sunulan kullanıcı sayısı 55.945'dir. Bununla birlikte YAPA'nın da önemli bir erişim yöntemi olması ve teknolojik ve maliyetlerdeki değişim sonucu ilerleyen dönemlerde de kullanıcı sayısının artması ihtimalinin bulunması nedeniyle, çağrı başlatma hizmeti verilmesi sırasında TS, TÖS ve THK gibi kullanılan yöntemlerden birisi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Taşıyıcı seçimi, taşıyıcı ön seçimi, YAPA ve THK yöntemleri ile STH işletmecileri tarafından son kullanıcılara, Türk Telekom tarafından sunulan arama ve erişim hizmetlerine ikame olabilecek nitelikte benzer hizmet sunulmaktadır. Fonksiyonellik açısından değerlendirildiğinde, esasen THK yöntemiyle son kullanıcı, Türk Telekom'un aboneliğinden çıkarak artık ilgili STH işletmecisinin abonesi olmakta ve muhatap olarak anılan işletmeciyi bilmektedir. Arz yönlü ikame kapsamında değerlendirildiğinde de perakende seviyede oluşan talebe göre anılan yöntemler arasında alternatif işletmeciler müşterilerine hizmet sunabilmektedir. Dolayısıyla, THK hizmetinin, Türk Telekom tarafından ISDN/PSTN hatlar için toptan seviyede kendi perakende birimine sunulan (self-supply) çağrı başlatma hizmeti ile ikame olabileceği, bununla birlikte YAPA; taşıyıcı seçimi, taşıyıcı ön seçimi yöntemlerinin de kullanımlarının kısıtlı

olmasının yanında, alternatif erişim yöntemleri arasında yer almalarından ötürü aynı ilgili ürün/hizmet pazarında değerlendirilebilecekleri düşünülmektedir.

*Yukarıdaki açıklamalar ve değerlendirmeler kapsamında Türk Telekom tarafından ISDN/PSTN hatlar için kendi son kullanıcısının arama yapabilmesi için perakende birimine sunduğu (self-supply) çağrı başlatma hizmeti ile STH işletmecilerinin gerek TS ve TÖS, gerekse de YAPA ve THK yöntemleri çerçevesinde kullandıkları çağrı başlatma hizmeti aynı ilgili ürün pazarı içerisinde değerlendirilmektedir.*

### **3.2.2 IP Üzerinden Sunulan Sabit Telefon Hizmeti (VoIP)**

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizdeki geleneksel PSTN şebekesi, Yeni Nesil Şebekeler (YNS) olarak adlandırılan yapıya dönüşmektedir. Bu çerçevede, teknolojik değişimlerin sonucu olarak, devre anahtarlama şebekeler yerini paket anahtarlama esasına göre çalışan şebekelere bırakmaktadır. Paket anahtarlama şebekelerde çağrının başlatılması ve sonlandırılması için fiziksel devre tahsisine gerek bulunmamaktadır.<sup>10</sup> Dolayısıyla her çağrı için ayrı bir hat tahsis edilmemektedir. Bu ise işletim maliyetlerinde büyük tasarruf sağladığı gibi, şebekenin esnekliğini de artırmaktadır.

Bu çerçevede ses hizmetlerine erişimde giderek artan oranda IP'ye dayalı yöntemler kullanılmaya başlanmakta, sabit şebekeden bir çağrı, IP üzerinden de (Voice over IP, VoIP) başlatılabilmektedir. Böyle bir durumda VoIP çağrılarının işletmeciler arasındaki toptan seviyedeki teslimi söz konusu çağrıların “ortam geçidi (media gateway)” olarak adlandırılan cihazlar yolu ile paket anahtarlama sistemden TDM'ye çevrilmesi ile gerçekleştirilmektedir. Genel olarak VoIP hizmetleri, darbant olarak nitelendirilebilecek geleneksel PSTN şebekesi yerine genişbant internet bağlantısını kullanmaktadır. IP'ye dayalı bir sistemi kullandığından, VoIP hizmetleri veri iletimi esasına dayanmaktadır. Bu nedenle arama hizmeti de yapılabilmesi için kullanıcıların IP bağlantısına ihtiyacı bulunmaktadır.

Genellikle IP üzerinden tüm ses taşıma hizmetlerini ifade eden VoIP, hem herhangi bir coğrafi numara gerektirmeyen ve hizmet kalitesi parametrelerini kontrol etmenin çok mümkün olmadığı hizmetleri (yönetilemeyen VoIP), hem de STH işletmecileri tarafından sunulan, hizmet kalitesi

---

<sup>10</sup> Paket anahtarlama şebekelerde de aboneye erişim bir gerekliliktir.

parametreleri ve numara tahsisi nedeniyle daha kaliteli hizmet sunulmasına olanak tanıyan yönetilebilen IP telefon hizmeti (yönetilebilen VoIP) hizmetlerini kapsamaktadır. Ancak birinci kategoriye giren, yani bilgisayara bir programın kurulması yoluyla kullanılan VoIP hizmetleri (yani yönetilemeyen VoIP), işlevsel farklılıkları, genişbant penetrasyonu, fiyatlandırma, ulusal ve uluslararası numaralandırma planına göre çağrı alması ve hizmet kalitesi gibi hususlar nedeniyle işbu analizin dışında tutulacaktır. Nitekim 9 Ekim 2014 tarihli Elektronik Haberleşme Sektöründe ilgili Pazarlar Tavsiyesine iliştilen AB Komisyonunun Açıklayıcı Notu'nda<sup>11</sup>, AB düzenleyici kurumların önemli bir kısmı tarafından yönetilemeyen VoIP'in ses hizmetine bir ikame olarak görülmediği de ifade edilmektedir. Avrupa Komisyonu, VoIP hizmetlerinin yönetilebilir (managed) olması için son kullanıcının genişbant bağlantısını kontrol yetkisine sahip ve bu şekilde yüksek güvenilirlik ile hizmet kalitesini tesis eden hizmet sağlayıcısının/taşıyıcısının olması ve ulusal/uluslararası numaralandırma planına göre çağrı alması gerektiğini belirtmektedir. Bu çerçevede, genellikle fiber, kablo TV ya da DSL şebekeleri üzerinden sunulan yönetilebilen VoIP'in mevcut durumda standart ses hizmetlerinde olduğu gibi söz konusu kriterlere sahip olması nedeniyle, ikame ürün olarak değerlendirilmesi ve geleneksel sabit telefon hizmetinin yanında ilgili ürün/hizmet pazarı tanımında yer alması gerektiği değerlendirilmektedir. Nitekim, Açıklayıcı Not'ta da belirtildiği üzere yönetilebilen VoIP hizmetleri 2007 Tavsiyesinde bütün üye ülkeler tarafından ilgili pazar tanımına dahil edilmiştir.

Ülkemizde, yeni yerleşim yerlerine erişimde FTTH, FTTB gibi fiber erişim modelleri de kullanılabilir. Söz konusu modellerle erişim sağlanan abonelere "home gateway" cihazları üzerinden sabit telefon hizmeti verilebildiği gibi, toptan seviyede THK hizmeti de sunulabilmektedir. Dolayısıyla, sabit telefon hizmeti denildiğinde akla sadece PSTN şebekesi değil, anılan hizmetin sunulabildiği YNŞ de gelmelidir. Nitekim Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesi çerçevesinde de yapılacak pazar analizleri kapsamında "teknolojik tarafsızlık" ilkesi benimsenmektedir. Bu itibarla, sabit çağrı başlatma hizmetinin sunulması kapsamında ilgili ürün/hizmet pazarının tanımlanmasında, hizmetin sunulduğu altyapıdan ziyade, geleneksel sabit telefon şebekesi üzerinden sunulan çağrı başlatma hizmeti ile fonksiyonellik ve ekonomik açıdan talep ve arz yönlü ikame imkânına ilişkin değerlendirmelerde bulunulması faydalı olacaktır.

Daha önce de bahsedildiği üzere, VoIP aboneliği kapsamında IP trafiğın başlatılabilmesi için buna uygun cihazların bulunması gerekmektedir. Ancak, geleneksel telefon hizmetinden farklı

---

<sup>11</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>

olarak söz konusu cihazlar elektrik kesintilerine karşı duyarlı olup, kesinti zamanlarında, özellikle geleneksel telefon hizmetlerinde yapılabilir olan acil durum çağrılarının yapılamaması gibi farklılıkları bulunmaktadır. Bu anlamda işlevsellik açısından, geleneksel sabit çağrı başlatma hizmetine tam ikame olamamakla birlikte; günümüzde elektrik kesintilerinin minimum seviyede ve özellikle iş yerlerinde kesintisiz güç kaynaklarının kullanımının yaygın ve tercih edilebilir olması, artan VoIP abone sayısı, STH işletmecilerinin tabi oldukları hizmet kalitesi ölçütleri ve sahip oldukları numara kaynakları, VoIP aramaların geleneksel aramalara nazaran sağladığı maliyet avantajının alternatif işletmecilerce son kullanıcılarına uygun fiyatlarla yansıtılabiliyor olmasının getirdiği avantajlarla birlikte ele alındığında, perakende seviyede IP üzerinden sunulan (yönetilebilen VoIP) hizmetler, geleneksel çağrı başlatma hizmetine talep açısından ikame görülebilmektedir.

Bu açıklamalar ışığında ülkemizde yönetilebilen VoIP kapsamında hizmet alan abone sayısı ile bu abonelerce yaratılan VoIP trafiğinin genel içerisindeki payına yer verilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, Tablo 3'te STH işletmecilerinin VoIP abone sayılarına da yer verilerek, sabit ses pazarındaki toplam abone sayısı ve pazar payları incelenmektedir. Söz konusu tablodan da görüleceği üzere, 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle STH işletmecilerinin VoIP abonelikleri 1.513.681'e ulaşmış olup, bu rakam toplam sabit abone sayısının yaklaşık olarak %12'sine tekabül etmektedir. Başka bir ifadeyle, Türkiye genelinde sabit abonelerin %12'sine VoIP üzerinden sabit ses arama hizmeti sunulmaktadır. VoIP aboneler de dahil edildiğinde, STH'ların sabit ses pazarındaki payı, VoIP hariç abone sayısına kıyasla, yaklaşık olarak %53'ten %58'e yükselmektedir. Türk Telekom'un payı ise toplamda yaklaşık %41 seviyesindedir.

**Tablo 3: STH İşletmecileri ile Türk Telekom'un Toplam Abone Sayıları (VoIP Dahil)<sup>12</sup>**

| Dönem  | STH VoIP  | Toplam Abone Sayısı |           | Toplam (%) |        |                            |                           |
|--------|-----------|---------------------|-----------|------------|--------|----------------------------|---------------------------|
|        |           | TT                  | STH       | TT         | STH    | VoIP% (topl. abone içinde) | VoIP % (STH abone içinde) |
| 2017-2 | 1.079.326 | 7.416.529           | 3.480.011 | 68,06%     | 31,94% | 9,91%                      | 31,01%                    |
| 2017-4 | 1.348.237 | 7.028.171           | 4.212.756 | 62,52%     | 37,48% | 11,99%                     | 32%                       |

<sup>12</sup> İşbu dokümanda STH işletmecileri arasında Türk Telekom'un iştiraki olan TTNNet yer almaktadır. Ayriyeten, kablo şebekesi üzerinden sunulan arama hizmetinin yönetilebilen VoIP kapsamında değerlendirilmesi ve bunun da bir nevi sabit telefon hizmeti olması nedeniyle VoIP aboneliklere ilişkin olarak yer verilen trafik dahil tüm STH verileri içerisinde Türksat verileri de yer almaktadır.

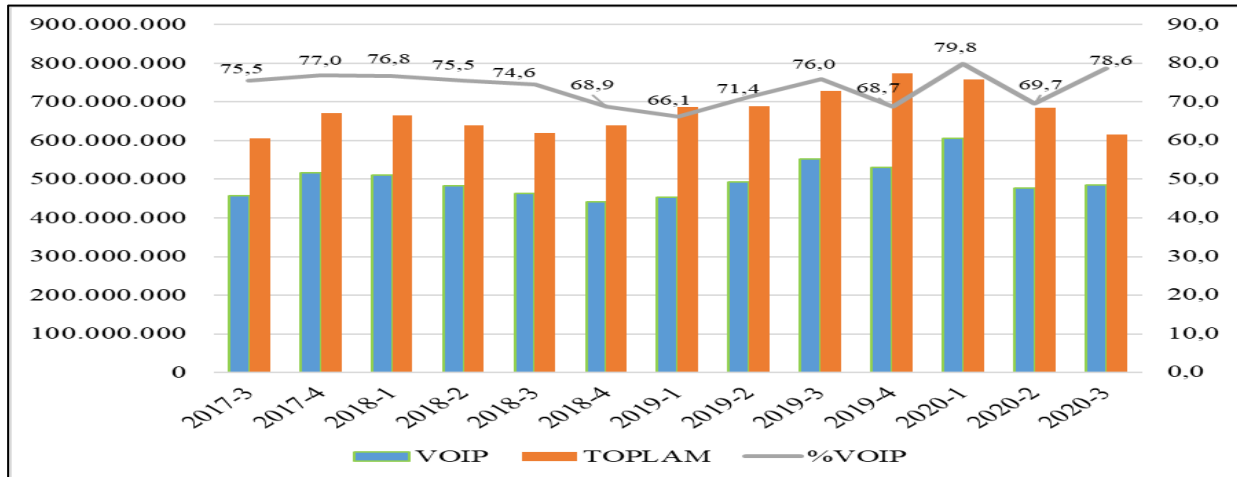


|               |           |           |           |        |        |        |        |
|---------------|-----------|-----------|-----------|--------|--------|--------|--------|
| <b>2018-2</b> | 1.365.185 | 6.636.434 | 4.790.023 | 58,08% | 41,92% | 11,95% | 28,50% |
| <b>2018-4</b> | 1.281.814 | 6.274.947 | 5.294.658 | 54,24% | 45,76% | 11,08% | 24,21% |
| <b>2019-2</b> | 1.188.460 | 5.816.631 | 5.595.973 | 50,97% | 49,03% | 10,41% | 21,23% |
| <b>2019-4</b> | 1.147.931 | 5.484.185 | 5.993.605 | 47,78% | 52,22% | 10,00% | 19,15% |
| <b>2020-1</b> | 1.301.884 | 5.296.103 | 6.367.985 | 45,41% | 54,59% | 11,16% | 20,44% |
| <b>2020-2</b> | 1.460.803 | 5.172.252 | 6.865.737 | 42,97% | 57,03% | 12,13% | 21,27% |
| <b>2020-3</b> | 1.513.681 | 5.040.330 | 7.209.040 | 41,15% | 58,85% | 12,36% | 21%    |

Kaynak: BTK

Şekil 6’da, STH işletmecilerinin toplam çağrı başlatma trafiğine, VoIP yöntemi ile başlatılan trafiğe ve toplam trafik içinde VoIP çağrı başlatma trafiğinin payına yer verilmektedir. Bu kapsamda, STH işletmecilerinin VoIP dahil toplamda başlattıkları çağrılarda özellikle son dört çeyrekte dalgalanma olduğu görülmekle birlikte, zaman içerisinde bir artış seyrinde olduğu da anlaşılmaktadır. STH işletmecilerinin gerçekleştirdiği VoIP trafiğinin ise, benzer dalgalanmalarla birlikte 2020 yılının ikinci çeyreğinde farklı olarak bir miktar azaldığı görülmektedir. STH işletmecilerinin toplam trafiği içerisindeki VoIP trafiği ise, 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle %78,6 seviyesinde gerçekleşmiştir.

**Şekil 6: STH İşletmecilerinin Toplam Trafiği İçerisinde VoIP trafiği (adet ve %)**



Kaynak: BTK

Tablo 3 ve Şekil 6’nın birlikte değerlendirilmesi neticesinde, 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle, STH abonelerinin yaklaşık %21’ini, toplam sabit abonelerin ise %12’sini teşkil eden VoIP abonelerinin yarattığı trafiğin kendi toplam STH trafiği içerisindeki payının %78,6 olduğu; başka bir ifadeyle STH işletmecilerinin, sahip olduğu VoIP aboneliklerinin %21 ile sınırlı

olmakla birlikte, trafiğinin yaklaşık olarak %80'e varan bir oranda VoIP temelli olduğu söylenebilecektir.

*Yukarıdaki değerlendirmeler çerçevesinde Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesi gereğince benimsenen teknolojik tarafsızlık ilkesi gereğince; fiber şebeke, kablo ya da DSL şebekesi gibi bir ayrıma gidilmeksizin; başka bir ifadeyle, üzerinden sunulduğu şebekeden bağımsız olarak (yönetilebilen) VoIP hizmetleri, geleneksel sabit telefon şebekesi üzerinden sunulan arama hizmeti ile birlikte aynı ilgili ürün pazarı içerisinde değerlendirilmektedir.*

Pazar analizlerinde teknolojik tarafsızlık ilkesi benimsenmekle birlikte, YNEŞ kapsamında fiber şebeke yatırımlarının ve bu çerçevede fiber dönüşümün devam ettiği göz önünde bulundurulduğunda, sabit telefon şebekesine alternatif bir şebeke olması nedeniyle kablo televizyon (kablo TV) şebekesi üzerinden sunulan kablo telefon hizmeti ile bu hizmetin ülkemizde sunumu hakkında da bilgi verilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

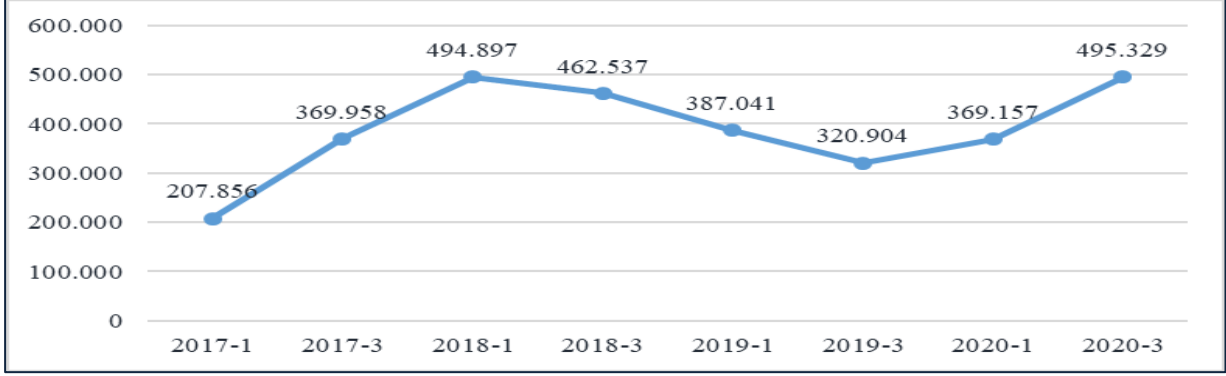
Günümüzde kablo TV şebekeleri; sayısallaştırma, omurga şebekede fiber-optik kabloların kullanımı ve çift yönlü iletişim desteği gibi iyileştirmeler ile alternatif bir elektronik haberleşme altyapısı olarak kullanılabilir. Şebekede bir takım yatırım maliyetleri oluşturan bu iyileştirmeler telefon, TV yayıncılığı ve genişbant hizmetlerin aynı altyapı üzerinden sunulabilmesini sağlamaktadır. Bu itibarla, bilindiği üzere, ülkemizde kablo TV altyapısı üzerinden, ülke geneline yaygın sabit telefon altyapısına sahip tek yerleşik işletmeci olan Türk Telekom'un sunmakta olduğu telefon hizmetine benzer hizmet verilmektedir.

Bu çerçevede kablo TV şebekelerinde sunulan telefon hizmeti, sabit şebekede telefon hizmetinin sunulması ile benzer özellikler taşımaktadır. Ancak, ülkemizde erişilebilirlik bakımından söz konusu şebekenin durumu farklılık arz etmektedir. Ülkemizde kablo TV şebekesinin yaygınlığı düşük olduğu gibi, kablo TV şebekesi üzerinden faaliyet gösteren ve kablo TV şebekesine yatırım yapan işletmecilerin sayısı da maalesef azdır. Ayrıca, yayıncılık hizmetleri dışındaki hizmetlerin tamamı, halihazırda 24 ilde kurulu olan kablo TV şebekesinin ulaştığı her noktada da sunulmamaktadır.

Şekil 7'de Türksat'ın yıllar itibariyle kablo telefon hizmeti abone sayısına yer verilmektedir. Bu itibarla, ülkemizdeki kablo telefon hizmetinden yararlanan Türksat abone sayısı dalgalı bir seyir

izlemekle birlikte 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle bir önceki çeyreğe göre artış eğilimine girerek 495.329 abone seviyesinde gerçekleşmiştir.

**Şekil 7: Türksat Kablo Telefon Abone Sayısı**

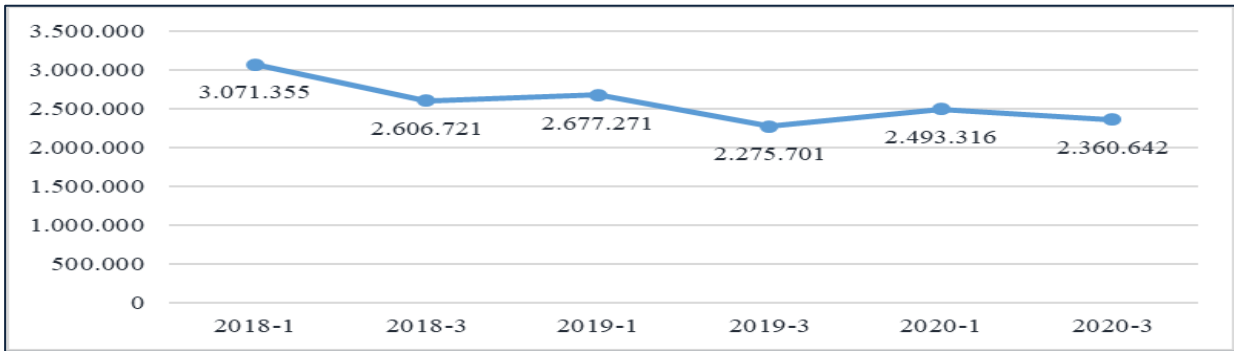


Kaynak: BTK

Yıllar itibariyle Türksat Kablo TV şebekesi üzerinden başlatılan çağrılara yer verilen trafik hacminin 2020 yılının üçüncü çeyreğinde yaklaşık 2,3 milyon dakikaya düştüğü görülmektedir.

Şekil 8'e bakıldığında; Türksat'ın yaklaşık 3 milyon dakika olan 2018 yılı birinci çeyreğindeki trafik hacminin 2020 yılının üçüncü çeyreğinde yaklaşık 2,3 milyon dakikaya düştüğü görülmektedir.

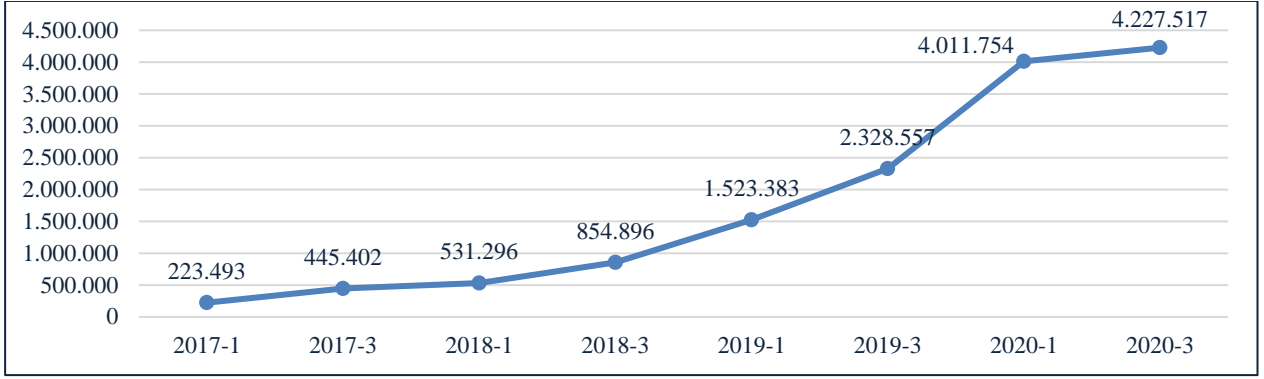
**Şekil 8: Türksat Trafik Hacmi**



Kaynak: BTK

Şekil 9'da ise Türksat'ın yıllar itibariyle kablo telefon hizmetinden elde ettiği net satış gelirlerine yer verilmektedir. Bu itibarla Türksat, dönemler itibariyle net satış gelirini arttırarak 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle 4.227.517 ₺ gelir elde etmiştir.

### Şekil 9: Türksat Net Satış Geliri



Kaynak: BTK

Dolayısıyla, dönemler itibariyle dalgalı olmakla birlikte artış eğiliminde olduğu görülen kablo telefon abonelerinin söz konusu telefon hizmetini kullanımlarını düşürdükleri ancak bu hizmetlerden Türksat'ın elde ettiği gelirin artmakta olduğu söylenebilecektir.

*Yapılan değerlendirmeler neticesinde, Türk Telekom tarafından PSTN/ISDN hatlar üzerinden kendi abonelerine sunulan çağrı başlatma hizmeti ile gerek geleneksel bakır şebeke, gerekse de (fiber şebeke, kablo TV ya da DSL şebekesi gibi teknoloji ayırımına gitmeden) IP üzerinden sunulan sabit telefon hizmeti (yönetilebilen VoIP) kapsamında başlatılan çağrılar (TS, TÖS, YAPA ve THK yöntemlerini de içerecek şekilde) aynı ilgili ürün pazarı içerisinde ele alınabileceği değerlendirilmektedir.*

#### **Soru 2**

Türk Telekom tarafından geleneksel sabit telefon (PSTN) şebekesi üzerinden kendi abonelerine sunulan çağrı başlatma hizmeti ile gerek geleneksel bakır şebeke, gerekse de (fiber şebeke, kablo TV ya da DSL şebekesi gibi teknoloji ayırımına gitmeden) IP üzerinden sunulan sabit telefon hizmeti (yönetilebilen VoIP) kapsamında başlatılan çağrılar (TS, TÖS, YAPA ve THK yöntemlerini de içerecek şekilde) aynı ilgili ürün pazarı içerisinde ele alınabileceği değerlendirmesine katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

- ***Toptan Seviyedeki Talep Yönlü İkame***

Kullanıcıların (toptan pazarlar için işletmecilerin) bir hizmet veya ürünü diğer bir hizmet veya ürünün yerine kullanabilme derecesi genel anlamda talep yönlü ikame edilebilirlik olarak tanımlanmaktadır. Daha somut bir şekilde belirtilmesi gerekirse; geçici olmayan küçük ama belirgin fiyat artışını (%5-10) izleyen süreçte kullanıcıların bir bölümünün ilgili ürünün alternatiflerine yönelmesi talep yönlü ikame olarak adlandırılmaktadır. Aynı ilgili pazar içerisinde oldukları düşünülen ikame ürünlerin birbirleriyle tam anlamıyla benzer olmaları da gerekmemektedir.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde; şebeke işletmecisi tarafından sunulabilen çağrı başlatma hizmetinin alternatif işletmecilere maliyeti arttığında, anılan işletmecilerin bu hizmeti aboneleri ile bağlantısı olmayan başka bir şebekeden ikame etmesi mümkün olamamaktadır. Bununla birlikte, toptan çağrı başlatma hizmetinin satın alınmasına alternatif olarak işletmeciler son kullanıcı lokasyonlarına erişimi olan başka bir şebeke (kablo TV, fiber vb) kurabilmektedir. Ancak şebeke işletmecisinden çağrı başlatma hizmeti alan işletmecilerin çağrı başlatma hizmetinin fiyatının arttığı durumlarda kablo TV ya da fiber şebekelere kolaylıkla ve hızlı bir şekilde geçmesi mümkün değildir. Özellikle de ülkemizde söz konusu şebekelerin yaygın olmaması alternatif işletmecilerin bu şebekeleri kullanmalarını sınırlandırmaktadır. Bunun dışında, son kullanıcı lokasyonlarına bağlantısı olan şebeke kısımları Türk Telekom'dan YAPA yöntemiyle kullanılabilir. Ancak hâlihazırda bu alternatif de çok sınırlı sayıda kullanılabilir.

Diğer taraftan bir STH işletmecisi, daha önce de yer verildiği üzere, son kullanıcılara sabit şebekeden arama hizmeti sunabilmek için YAPA dışında THK yöntemi ile de erişim sağlamak ya da yönetilebilir VoIP teknolojilerinden faydalanabilmektedir. TS yönteminden farklı olarak THK yöntemi ile hizmet sunumunda, yerleşik işletmeci tarafından sunulan sabit erişim ve arama hizmetlerine tamamen benzer nitelik taşıyan ya da ikame olabilecek nitelikte hizmet sunulmaktadır. Dolayısıyla, işbu pazar analizi dokümanında değerlendirilen farklı çağrı başlatma yöntemleri arasındaki toptan seviyedeki talep yönlü ikame, alternatif işletmecilerin pazara giriş için kurguladıkları iş planları için gerekli olan yatırım seviyelerine bağlı olarak şekillenmektedir.

- **Perakende Seviyedeki Talep Yönlü İkame**

Toptan pazarlardaki rekabet durumu, ilgili perakende pazarlardaki ürün ve/veya hizmetlerden kaynaklanan rekabetçi baskıdan etkilenmektedir. Bu kapsamda çağrı başlatma ücretlerinin rekabetçi hale gelmesi için işletmeci üzerinde perakende seviyede dolaylı olarak etkili olabilecek çeşitli uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Bu uygulamalar sabit telefon işletmecilerinin çağrı başlatma ücretlerini yükseltmesini belirli ölçüde sınırlayabilmektedir. Söz konusu dolaylı etkilere örnek olarak, arayan taraf öder prensibi çerçevesinde çağrı başlatma ücretinin yükselmesi sonucunda perakende arama tarifesi artan abonelerin sabitten arama yapmak yerine kendi mobil hattını, şebekeler üstü (Over the Top, OTT) hizmetleri<sup>13</sup> ya da kablo ses hizmetini tercih etmeleri gibi alternatif olabilecek yöntemleri kullanmaları gösterilebilmektedir. Sabit şebeke işletmecisine çağrı başlatma ücreti ödenmesini gerektirmeyen bu tür bir arama seçenekleri sabit şebeke işletmecisi üzerinde baskı oluşturma potansiyeline sahiptir. Ancak, sabit ses hizmetleri pazarının kendi iç dinamikleri çerçevesinde değerlendirildiğinde, bu durumdan en çok sabit çağrı başlatma ücretlerinin artması neticesinde maliyeti artan ve bu şekilde dolaylı da olsa abone kaybına uğrayan STH işletmecilerinin etkilenmesi kuvvetle muhtemeldir.

Ülkemizde, diğer ülkelere de benzer şekilde, özellikle 3G sonrası teknolojik gelişmeler, mobil genişbant kullanımının yaygınlaşması ve cep telefonlarının sağladığı mobilitenin de etkisiyle birlikte zaman içerisinde mobil iletişim daha çok tercih edilir hale gelmiş ve sabit ses trafiğinde son beş yılda %43 seviyesinde azalma yaşanmıştır (

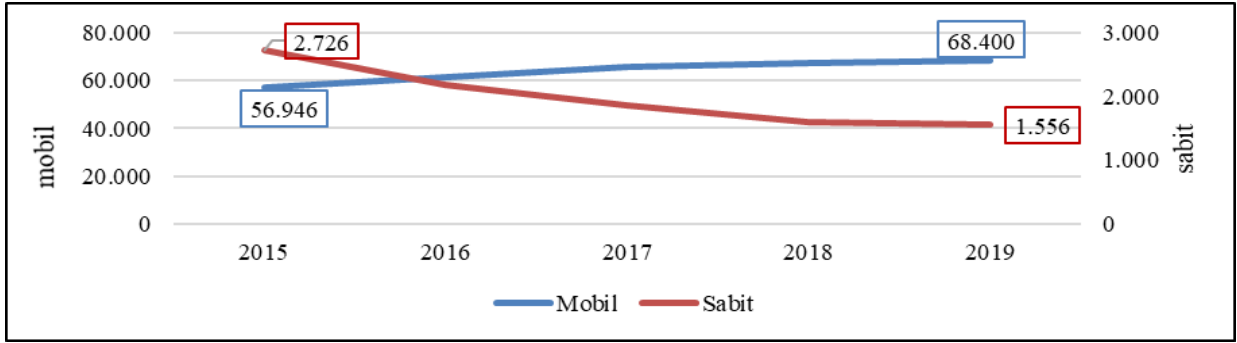
Şekil 10). Abone sayılarının gelişimine bakıldığında ise, mobil aboneliklerde istikrarlı bir artışın yaşandığı, son beş yılda abone sayısının %10 oranında artarak 82,8 milyona ulaştığı; sabit abone sayısının ise dalgalı olmakla birlikte 11 milyon civarında seyrettiği, 2016 yılından sonra toparlanmanın yaşanarak 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle 12 milyonu geçtiği görülmektedir. Dolayısıyla mobil hizmetlerdeki gelişmelerin sabit abone sayısından ziyade, sabit ses trafiği üzerinde etkili olduğu söylenebilmektedir.<sup>14</sup> Başka bir ifadeyle, sabit ses trafiğinin bir oranda mobil trafiğe kaydığı, sabit abone sayısında ise bu anlamda benzer bir gelişmenin yaşanmadığı değerlendirilmektedir.

---

<sup>13</sup> BEREC tarafından hazırlanan Ocak 2016 tarihli OTT Raporu'nda (BEREC Report on OTT Services) OTT hizmetleri, "internet üzerinden son kullanıcılara sağlanan bir içerik, hizmet ya da bir uygulama" olarak tanımlanmaktadır.

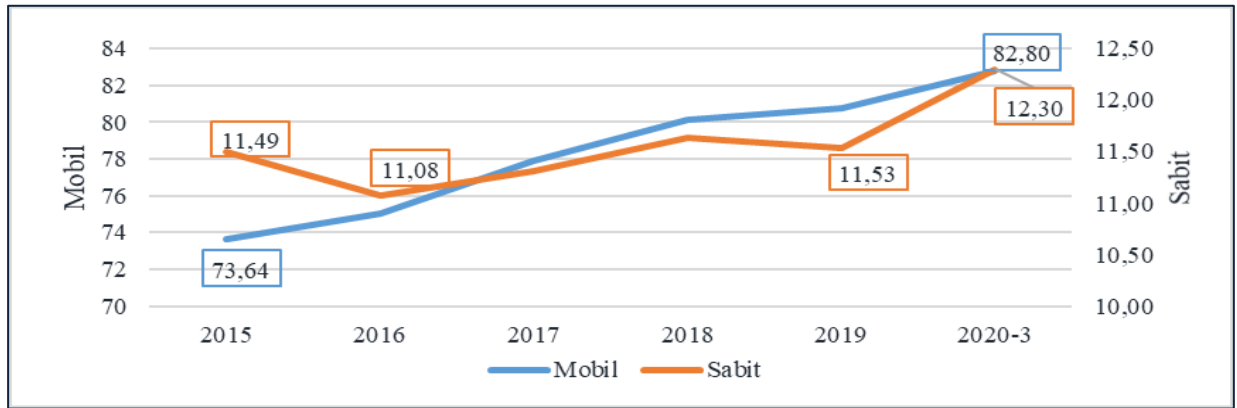
<sup>14</sup> Bu durum ülkemize özgü olmamakla birlikte, sabit ses trafiğindeki azalmanın sadece mobil hizmetlerdeki gelişmelere bağlanmasının eksik bir değerlendirme olacağı düşünülmektedir.

Şekil 10: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Trafik Hacimleri (milyon dk)<sup>15</sup>



Kaynak: BTK

Şekil 11: Yıllara Göre Sabit ve Mobil Abone Sayıları (milyon adet)<sup>16</sup>



Kaynak: BTK

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

Şekil 11’de görülen toparlanma (ya da en azından belirli bir abone kitlesinin korunması), özellikle müşterileri üzerinde yarattığı güven algısına olumlu etkilerinin olduğunu değerlendiren kurumsal işletmelerce ve yaş grubuna göre değişen bazı kesim bireylerce sabit hat aboneliğine verilen önemi de göstermektedir. Bu açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda, mobil hizmetlerdeki gelişmelerin sabit ses pazarı üzerindeki rekabetçi baskısının sınırlı olduğu değerlendirilmektedir.

<sup>15</sup> Sabit trafik hacmi, Türk Telekom ile STH işletmecileri tarafından yaratılan trafikten oluşmaktadır.

<sup>16</sup> Sabit abone sayısı, Türk Telekom ile STH işletmecilerinin abone sayılarının toplamından oluşmaktadır.

İşbu dokümanda ilgili ürün/hizmet pazarına dahil edilmeyen yönetilemeyen VoIP hizmetleri kapsamında değerlendirilen OTT hizmetleri üzerinden arama yapılabilmesi hususuna ilişkin olarak; arayan ve aranan tarafın aynı hizmetten, eş zamanlı bağlanarak yararlanması (interoperability) gerektiği, kapsama alanı ve hızların birbiriyle uyumlu çalışamayabilmesi gibi hususlar çerçevesinde değerlendirildiğinde ve son kullanıcılar nezdinde OTT hizmetlerinin data kullanımına bağlı olarak göreceli düşük kalite ve güvenlik algısının söz konusu olabileceği<sup>17</sup> de göz önünde bulundurulduğunda; anılan hizmetlerin geleneksel sabit ses hizmetleriyle tam anlamıyla ikame olmadığı; ancak bir ölçüde, sınırlı rekabetçi etkilerinin söz konusu olabileceği değerlendirilmektedir. Bu sebeple, OTT hizmetlerin genel olarak kullanımının son yıllarda artıyor olması ve gelecekte de artmasının beklenmesiyle birlikte, kısa ve orta vadede sabit ses aboneliklerinden anılan hizmet kullanımına yüksek seviyelerde bir geçiş beklenmemektedir. Dolayısıyla, OTT hizmetlerinin kullanımının sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti üzerindeki ikame etkisinin de sınırlı olduğu düşünülmektedir.<sup>18</sup>

Kablo ses hizmetlerinin de benzer şekilde, ülke geneline yaygın olacak şekilde bir altyapının olmaması gibi daha önce açıklanan sebeplerle, sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti üzerindeki baskısının sınırlı olması nedeniyle, anılan perakende yönlü talep imkanının da sınırlı olduğu düşünülmektedir.

- ***Toptan Seviyedeki Arz Yönlü İkame***

Talep kavramı perakende ya da toptan olarak ayrılabilirken, arz kavramı yapısı gereği sadece toptan olarak incelenebilmektedir. Bir pazarda arz yönlü ikame imkânının olması, o pazarda hizmet sunan herhangi bir firmanın verdiği hizmeti başka bir firmanın da sağlayabilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar üzerinde rekabetçi etki meydana getiren önemli bir baskı unsurunun olması demektir. Çağrı başlatma pazarında ise arz yönlü ikame kavramı alternatif işletmecilerin son kullanıcıya erişim imkânına bağlıdır. Son kullanıcılara sabit şebekeden arama hizmeti sunan STH işletmecilerinin çağrı başlatma hizmetini temin

---

<sup>17</sup> Söz konusu hususlara, BEREC'in OTT Raporu'nda ifade edildiği üzere, çoğu AB Düzenleyici Kurum tarafından yapılan değerlendirmeler kapsamında yer verilmiştir.

<sup>18</sup> Nitekim güncel Mobil Çağrı Sonlandırma Pazar Analizinde de, OTT hizmetinin abonelerce kullanımının ülkemizde esas olarak SMS/MMS sonlandırma ücretleri üzerinde rekabetçi baskı yaratacağının düşünüldüğü; söz konusu durumun ses/görüntülü arama hizmetleri için henüz erken olduğu, şebekeler üstü hizmetlerin geleneksel mobil ses hizmetinin yerini alması ya da potansiyel olarak ikame etmesi için kullanımının oldukça yaygınlaşmasının gerektiği değerlendirmelerinde bulunulmuştur.



edebilecekleri yerleşik işletmecinin dışında başka işletmeciler de bulunması halinde çağrı başlatma pazarında arz yönlü ikame imkânı söz konusu olabilecektir. Ülkemizde kablo platform ve altyapı yetkilendirme çalışmaları yapılmış olmakla birlikte, çağrı başlatma hizmetlerinin ücretlerinde geçici olmayan küçük ama belirgin bir artış olması durumunda ilgili işletmecilerin son kullanıcılara erişebilmek için katlanacakları maliyetlerin yüksek olması nedeniyle kısa ve orta vadede sabit şebekede çağrı başlatma pazarına alternatif yöntemlerle giriş imkânının düşük olduğu değerlendirilmektedir. Bu itibarla, ilgili pazarda kısa vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Daha önce de yer verildiği üzere, ülkemizde bakır şebekenin tamamı Türk Telekom'a aittir. STH işletmecilerinin kendi abonelerine Türk Telekom'a benzer yapıda ses hizmetleri sunmasına olanak sağlayan THK hizmeti Türk Telekom'dan alınabilmektedir. THK yöntemiyle ve yönetilebilen VoIP abone sayısında görülen artış perakende erişim ve ses pazarındaki rekabetçi yapıya katkı sağlasa da, toptan seviyede ulusal çapta Türk Telekom'dan başka bir işletmeciden çağrı başlatma ve THK hizmeti alınmasının mümkün olmaması arz yönlü ikame imkânını kısıtlamaktadır. Türk Telekom tarafından çağrı başlatma ya da THK hizmetinin verilmemesi halinde ya da bu hizmetlerin fiyatında karlılığı önemli derecede etkileyecek bir artış olması halinde STH işletmecilerinin başka bir işletmeciden bu hizmetleri ulusal çapta alması hâlihazırda mümkün görülmemektedir.

*Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında kısa ve orta vadede toptan seviyede çağrı başlatma pazarında arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı düşünülmektedir.*

### **Soru 3**

Kısa ve orta vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde sabit şebekede çağrı başlatma pazarında toptan ve perakende seviyelerde yapılan arz ve talep yönlü ikame değerlendirmelerine ilişkin görüşleriniz nelerdir? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

### **3.3 İlgili Coğrafi Pazar**

Yapılacak pazar analizinde ilgili ürün pazarı belirlendikten sonra bu pazarın coğrafi sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir. Ürün veya hizmetlerle ilgili tarafların arz ve taleplerinin gerçekleştiği, rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu ve komşu alanlardaki söz konusu şartların yeterli derecede farklı olması nedeni ile ayırt edilebilir nitelikte olduğu coğrafi alana,

İlgili coğrafi pazar denilmektedir. Bir başka deyişle ilgili ürünün ikame imkânının olduğu ve pazar yapısının birbirine benzer olduğu bölgeler ilgili pazarın coğrafi sınırlarını oluşturmaktadır. Tüketicilerin herhangi bir yerde faaliyet gösteren işletmeciden kolay bir şekilde ilgili ürünü alabilmesi veya diğer işletmecilerin bu bölge içinde kolay bir şekilde aynı/ikame ürünü/ürünleri sunabilmesi durumunda söz konusu bölgeler ilgili coğrafi pazar içinde yer almaktadır.

Ülkemizde ilgili pazar kapsamında değerlendirilen sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti tüm ülke genelinde talep edilebilecektir. Dolayısıyla, işbu pazar kapsamında talep edilmesi halinde verilecek çağrı başlatma hizmetine ilişkin ilgili coğrafi pazarın boyutunun, herhangi bir bölge farkı gözetsiz, tüm ülke geneli olması gerektiği değerlendirilmektedir.

**Soru 4**

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

#### 4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, pazar analizi sürecinde tanımlanan ilgili pazarın düzenleme gereksinimine aşağıdaki koşulların birlikte gerçekleşmesi durumunda karar verilmektedir:

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

İlgili pazarda düzenleme gereksinimi, Avrupa Komisyonu'nun 17 Aralık 2007 tarihli Tavsiye Kararında (2007/879/EC) yukarıda sayılan üç koşulu içine alan “üçlü kriter testi” kapsamında değerlendirilmektedir. Söz konusu kriterlerin hepsini birlikte sağlayan pazarların öncül düzenlemelere tabi olabileceği, pazarlar düzenlenirken bu üç kriterin tek tek değerlendirilmesi ve bu üç kriterden herhangi birinin karşılanmaması durumunda ilgili pazarda öncül düzenlemelerin yapılmaması gerektiği ifade edilmektedir.

2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında belirtildiği üzere; birinci ve ikinci kritere ilişkin yapılacak değerlendirmeler, pazar analizlerinde yer alan batık maliyetleri içerecek şekilde giriş engelleri, pazar payları, ücretler, trendler, alternatif şebekelerin varlığı gibi pazar yapısı ve dinamiklerine ilişkin ileriye dönük bir yaklaşımla yapılan değerlendirmelere dayanacaktır. Bu noktada, Avrupa Birliği (AB) düzenlemeleri çerçevesinde “üçlü kriter testi” ile EPG'nin tespitinde kullanılacak kriterler arasında yakınsama öngörülmektedir. Avrupa Düzenleyiciler Grubu (European Regulatory Group, ERG)'nun üçlü kriter testine ilişkin raporunda üye ülkelerin düzenleyici kurumlarının üçlü kriter testinde düzenleme gereksinimine ilişkin inceleme detayının hiçbir durumda EPG'nin tespit edilmesinde gerek duyulan analizden ayrıntılı olamayacağı belirtilmektedir. Yukarıda belirtilen hususlar 2014 yılındaki Tavsiye Kararı'nda da korunmaktadır.

Diğer taraftan, Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinin ikinci fıkrası kapsamında, mezkûr koşulların gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitinde; Kurum tarafından toptan düzeyde getirilen yükümlülüklerin perakende düzeyde rekabetin tesisine yönelik etkisi de göz önünde bulundurulması hüküm altına alınmıştır. Buna göre; toptan seviyede getirilen yükümlülüklerin

perakende pazarda ilave bir düzenlemeye gerek bırakmayacak şekilde yeterli olması durumunda, perakende pazarların düzenlenmemesi söz konusu olabilecektir. Nitekim bu yaklaşım AB mevzuatında da yerini bulmuştur. Komisyon öncelikle ilgili toptan pazarların düzenlenmesi gerektiği, toptan pazarların düzenlenmesi neticesinde yine de rekabet sağlanamıyorsa perakende seviyede pazar analizinin yapılabileceği yaklaşımını benimsemiştir.

Bu çerçevede, bu bölümde Sabit Şebekede Çağrı Başlatma hizmetlerine yönelik olarak ilgili pazarda üçlü kriter testine ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.

#### **4.1 Birinci 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

gibi hususların dikkate alınmasının faydalı olabileceği ifade edilmektedir.

Pazara giriş engelleri yapısal ya da hukuki olabilmektedir. Hukukî ya da düzenleyici giriş engelleri, pazardaki oyuncuların pozisyonlarını doğrudan etkileyen hukukî, idari ya da diğer devlet yaptırımlarını ifade etmektedir. Söz gelimi, ilgili pazarda hizmet sunacak işletmecilerin sayılarını sınırlayan bir spektrum tahsisi ya da yetkilendirme rejimi pazara giriş önünde hukukî ve idari bir giriş engeli niteliğindedir. Bilindiği gibi, önceki yetkilendirme rejiminde benimsenen görev sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin başlıkları altındaki yetkilendirme türleri, EHK'nin 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.

Ülkemizde 2021 yılı Şubat ayı itibarıyla sabit telefon hizmetleri pazarında kullanım hakkı kapsamında 156 adet STH işletmecisi hizmet sunmak üzere yetkilendirilmiştir. Kurumumuzun 24.06.2009 tarih ve 2009/DK-08/328 sayılı Kararı ile birlikte STH işletmecilerine numara tahsis edilmesinin yolu açılmış ve anılan Kurul Kararı ile mevzuata uygun olarak Kurumumuza başvuran STH işletmecilerine numara tahsisleri yapılmıştır. Bu itibarla, STH işletmecilerinin çeşitli erişim yöntemleriyle veya kendi şebekelerini kurmalarının akabinde çağrı başlatma ve çağrı sonlandırma hizmetini verir hale gelmelerinin önünde hukuki ya da idari bir engelin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, yapısal giriş engelleri, yani pazarın kendi yapısından kaynaklanan teknik ya da ekonomik engeller de söz konusu olabilmektedir. Kurumumuz tarafından altyapı kurma ve işletme yetkisi verilen işletmecilerin ilgili pazarda faaliyet gösterebilmesi ve bu kapsamda kolaylıkla tekrarlanamayan altyapıların sahibi durumundaki yerleşik işletmeci ile rekabet edebilmesi için yaygın bir sabit şebeke kurması gerekmektedir. Nitekim toptan seviyede çağrı başlatma hizmetinin doğrudan alternatifi olabilecek bir yöntem işletmecinin kendi altyapısını kurmasıdır. İlgili coğrafi pazar kapsamında yer alan tüm ülke çapında böyle bir sabit şebekenin kurulabilmesi ise hukuki ya da teknik olarak mümkün ise de ekonomik olarak mümkün görülmemekte ve pazara yeni giren bir işletmeci için yüksek yatırım harcaması ile yüksek batık maliyetler gerektirmesi nedeniyle oldukça zor bir tercihtir. Bu maliyetler yerleşik işletmeciden alınacak toptan çağrı başlatma hizmeti ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek kalmaktadır. Dolayısıyla, pazarda etkin rekabetin sağlanabilmesini teminen işbu pazarın konusu olan çağrı başlatma hizmetinin yerleşik işletmeci tarafından verilmesinin önemi büyüktür.

Öte yandan, ilgili pazar kapsamında işletmeciler tarafından başta yeni yerleşim alanları olmak üzere bazı bölgelerde alternatif bir altyapı kurulmuş olsa da, bu altyapının hâlihazırdaki durum itibarıyla çok sınırlı kaldığı ve yerleşik işletmeci üzerinde rekabetçi bir baskı oluşturmaktan çok uzak olduğu görülmektedir. Ayrıca bu işletmecilerin kendi altyapılarına kıyasla çok geniş bir altyapıya sahip olan yerleşik işletmecinin sağladığı ölçek ekonomisine ulaşmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

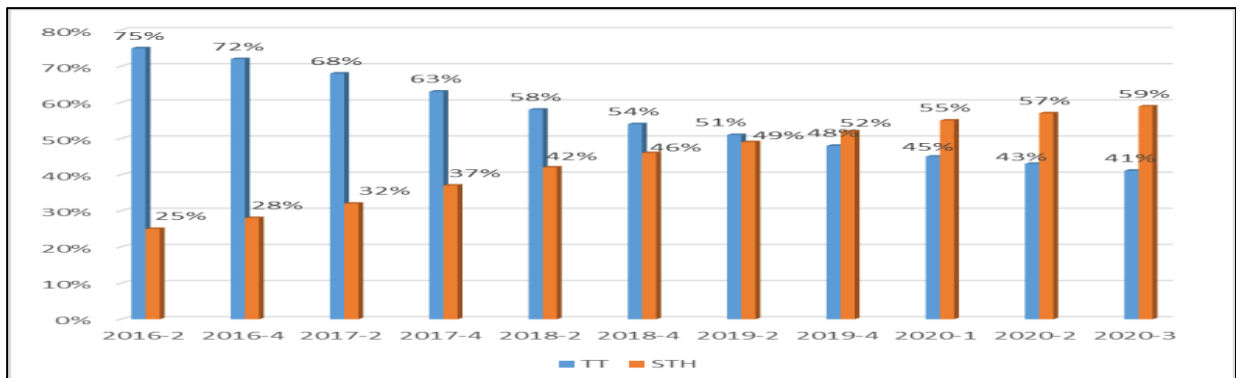
Bu itibarla, sabit şebekede çağrı başlatma pazarında yüksek ve geçici olmayan yapısal giriş engellerinin bulunduğu değerlendirilmektedir.

## 4.2 İkinci Koşul

Bir pazarda öncül düzenleme yapılabilmesi için gerekli ikinci koşul ilgili pazarda, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya yönelme eğiliminde olmamasıdır. Avrupa Komisyonu'nun 2007 yılındaki Tavsiye Kararı, bu kriterin incelenmesinin ileriye dönük bakış açısı ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu ikinci kriterin değerlendirilmesinde, ERG'nin üçlü kriter testine ilişkin raporunda da belirtildiği üzere, işletmecilerin pazar payı, fiyatlama eğilimi, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü gibi hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu unsurlar içerisinde pazar payı, ilgili pazarın kendiliğinden rekabetçi bir duruma gelip gelemeyeceğine ilişkin yapılacak değerlendirmelerde ilk ölçüt olarak kullanılmaktadır. Pazar payları, abone sayısı, trafik ya da önceki yıllardaki gelir bilgilerine göre hesaplanabilmektedir.

Bu kapsamda, Tablo 3'te de bahsedildiği üzere, VoIP dahil abone sayıları temelinde Türk Telekom ile STH işletmecilerin toplu olarak sahip oldukları pazar paylarının seneler itibariyle gelişimine yer verilen Şekil 12'ye göre, Türk Telekom'un abone sayısına göre pazar payında STH işletmecilerinin lehine azalma yaşanarak 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle pazar payı %41 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Şekil 12: TT ve STH İşletmecilerinin Pazar Payları (VoIP Abonelikler Dahil)

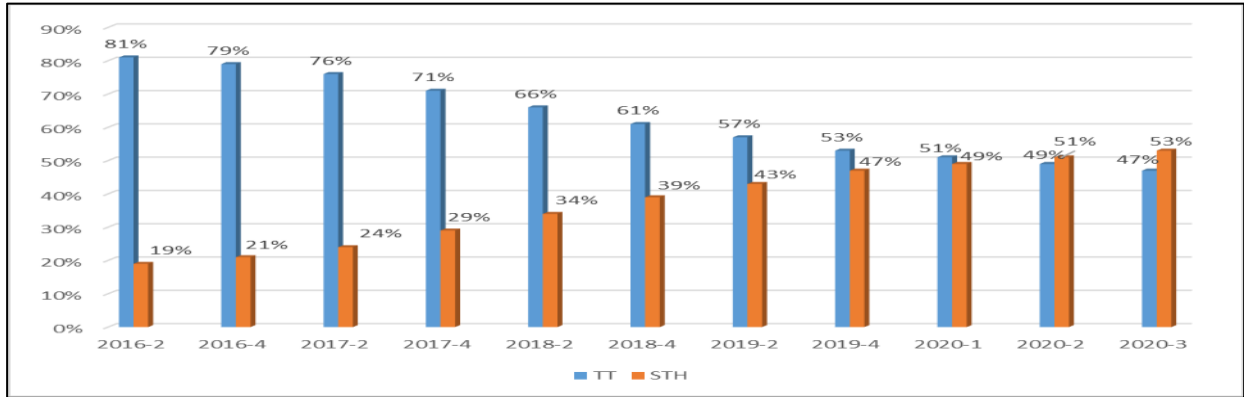


Kaynak:BTK

STH işletmecilerinin yönetilebilen VoIP abonelikleri dışında hizmet sunabilmek için Türk Telekom'dan aldıkları çağrı başlatma hizmetine ilişkin olarak yapılacak değerlendirmeler için,

VoIP abonelikler hariç olmak üzere hesaplanan pazar paylarına yer verilen Şekil 13'e bakıldığında, Türk Telekom'un dönemler itibariyle %50'nin üzerinde seyreden bir pazar payına sahip olduğu görülmekle birlikte, 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle pazar payı %47 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 13: TT ve STH İşletmecilerinin Pazar Payları (VoIP Abonelikler Hariç)

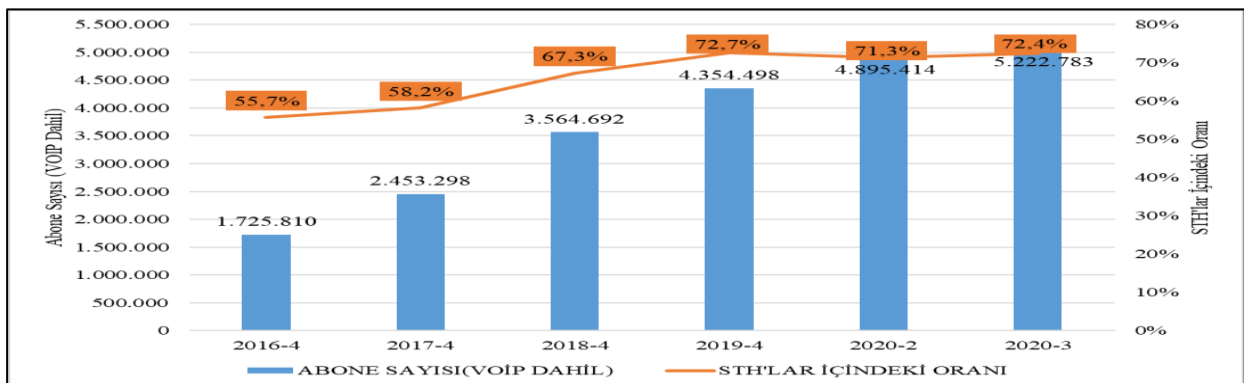


Kaynak: BTK

Şekil 12 ve Şekil 13'den de görüldüğü üzere, özellikle son dönemlerde STH işletmecilerinin abone sayısına göre pazar payının arttığı dikkat çekmekle birlikte; daha önce de belirtildiği üzere, söz konusu göstergeler arasında Türk Telekom'un iştiraki ve aynı zamanda bir STH işletmecisi olan TTNNet'in artmakta olan abone sayısı da yer almaktadır. Şöyle ki; toplam STH abone sayısı içerisinde TTNNet'in payı 2016 yılının dördüncü çeyreği itibariyle %55,7 iken, bu oran 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle %72,4'e çıkmıştır (

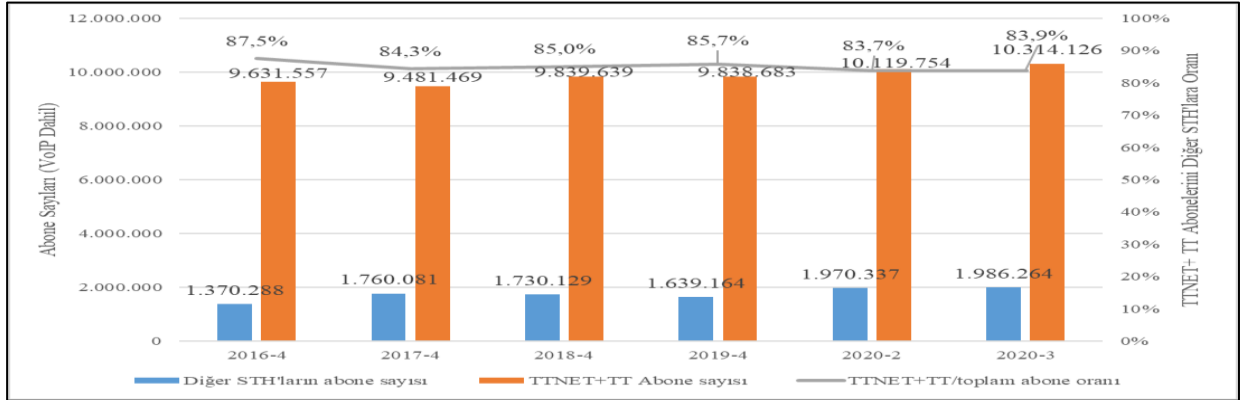
Şekil 14). Dolayısıyla, TTNNet hariç STH işletmecilerinin abone sayısının toplamda %16,1 ile oldukça sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır (Şekil 13).

Şekil 14: TTNNet'in Abone Sayısı ve STH'lar İçindeki Oranı (VoIP dahil)



Kaynak: BTK

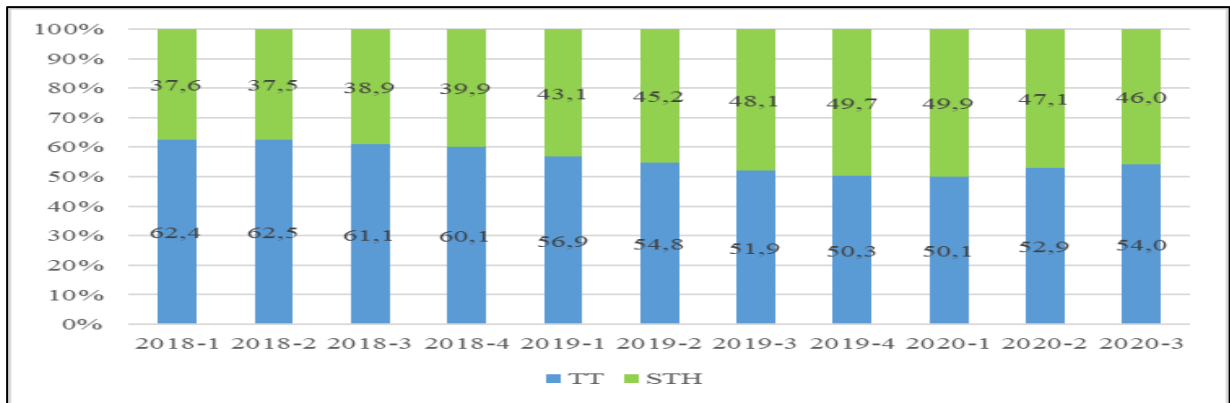
**Şekil 15: STH İşletmecileri, Türk Telekom ve TTNET'in Toplu Abone Sayısı ve Oranı (VoIP dahil)**



Kaynak: BTK

Aşağıda, abone sayısına göre pazar payının yanı sıra, sabit şebekede VoIP dahil toplam çağrı başlatma trafik hacmine yer verilmektedir. Bu itibarla, Şekil 16'daki dönemler itibariyle sabit şebekede çağrı başlatma trafiğine bakıldığında, özellikle 2018 yılının son çeyreğinden sonra Türk Telekom'un pazar payında her bir çeyrekte ortalama 2-3 puan seviyesinde bir azalma yaşanmakla birlikte; 2019 yılının son çeyreği itibariyle söz konusu azalma trendinin durağanlaştığı ve 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle dört puana yakın bir artışla %54 seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir. Aynı dönem için STH işletmecilerinin toplu pazar payları %46 olup, daha önce de yer verildiği üzere söz konusu oran içerisinde TTNET verisi de yer almaktadır.

**Şekil 16: VoIP Dahil Çağrı Başlatma Trafikine Göre Pazar Payları (%)**



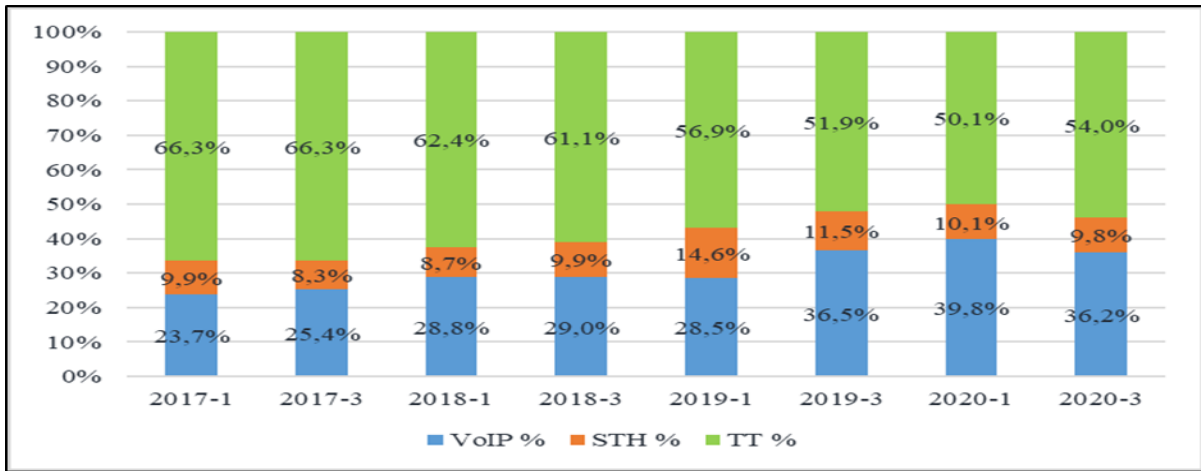
Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2020.

Şekil 17'ye göre, Türk Telekom ve STH işletmecilerinin çağrı başlatma trafikleri PSTN ve VoIP temelinde ayrıştırıldığında, ülkemizde halen %54 oranıyla en fazla Türk Telekom tarafından PSTN üzerinden başlatılan trafiğin yer aldığı görülmektedir. İkinci sırada yer aldığı üzere, STH



İşletmecilerinin VoIP ile başlattıkları çağrılarının dönemler itibariyle artış eğiliminin devam ederek 2017 yılı birinci çeyreği itibariyle %23,7 düzeylerinde olan genel çağrı başlatma trafiği içerisindeki oranının 2020 yılının üçüncü çeyreğinde %36,2 seviyelerine ulaştığı söylenebilir. Aynı dönemde Türk Telekom'un toplam sabit ses trafiği içerisindeki payı ise %66,3 seviyesinden %54,0 seviyesine düşerken, STH işletmecilerin VoIP hariç çağrı başlatma trafiği fazla bir değişikliğe uğramamış ve %9,8 seviyesinde gerçekleşmiştir.

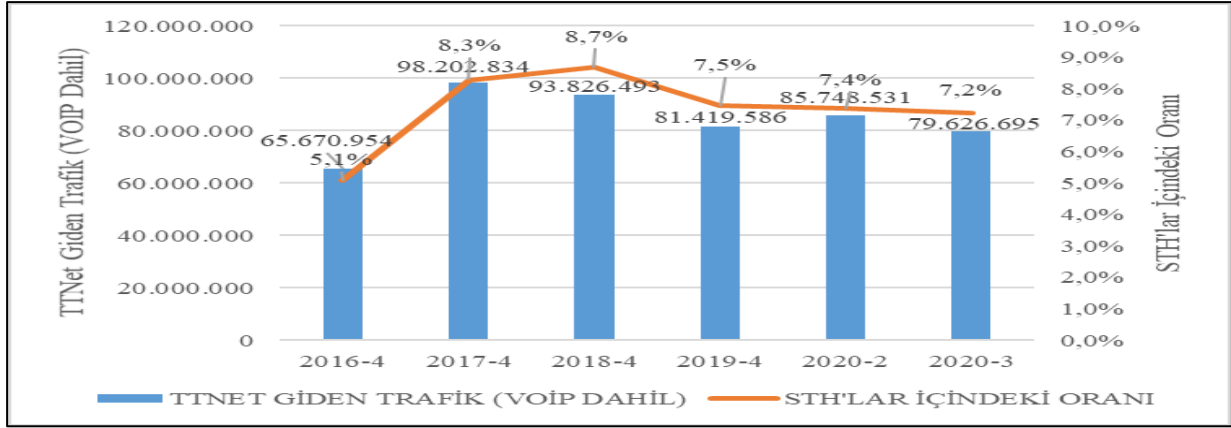
**Şekil 17: STH İşletmecileri ile Türk Telekom'un PSTN ve VoIP Trafik Gelişimi (%)**



Kaynak: BTK

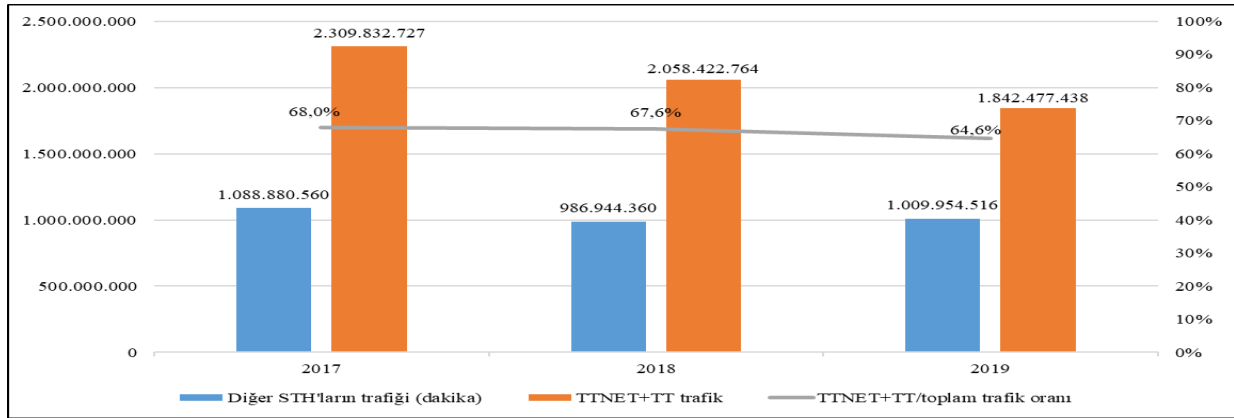
Ancak, abone sayısının aksine, TNet'in toplam STH giden trafiği içerisindeki payı oldukça sınırlı kalmaktadır. Şöyle ki; 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle TNet tarafından başlatılan trafik 79,6 milyon dakika ile toplam STH başlatma trafiğinin %7,2'sini oluşturmaktadır (Şekil 18). Bu verilerden yola çıkarak, TNet abonelerinin sayısına kıyasla fazla bir ses trafiği yaratmadığı söylenebilir de, Türk Telekom'un çağrı başlatma trafiği ile birlikte değerlendirildiğinde, toplu pazar payının yaklaşık olarak %65 seviyesinde gerçekleştiği anlaşılmaktadır (Şekil 19).

**Şekil 18: TNet'in (VoIP dahil) Çağrı Başlatma Trafik ve STH'lar İçindeki Oranı**



Kaynak:BTK

Şekil 19: STH İşletmecileri, Türk Telekom ve TTNET'in (VoIP dahil) Toplu Trafik Miktarı ve Oranı

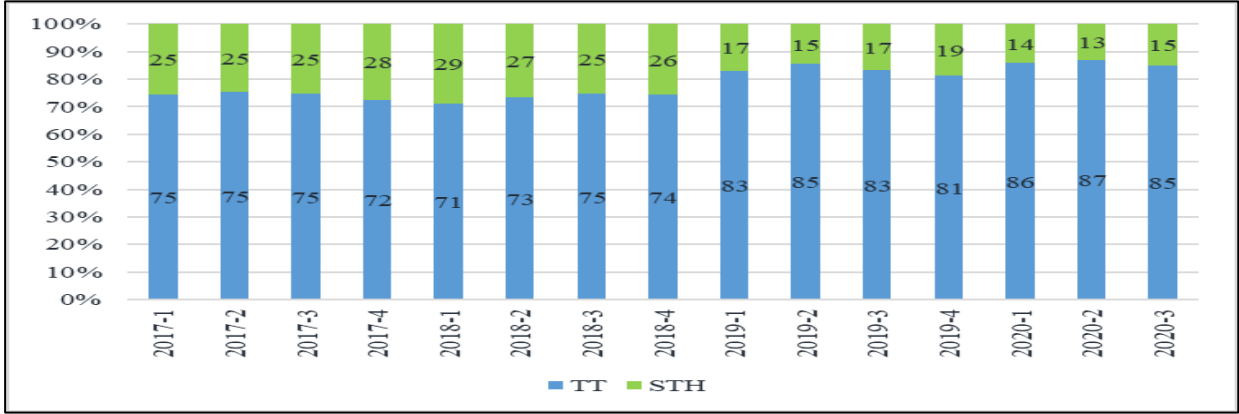


Kaynak:BTK

#### Elde edilen gelire göre pazar paylarına yer verilen

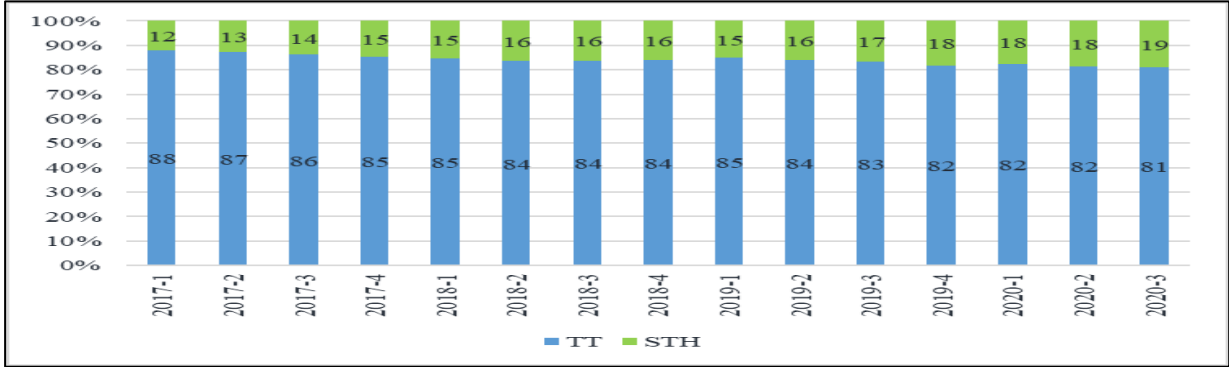
Şekil 20 ve Şekil 21'e bakıldığında ise; Türk Telekom ve STH işletmecilerinin elde ettikleri pazar paylarının, abone ve trafiğe göre izlenen gelişimin aksi yönünde gerçekleştiği görülmektedir. Şöyle ki; şehiriçi, şehirlerarası, uluslararası ve mobile giden aramalardan elde edilen gelir bilgileri kullanılarak derlenen arama hizmet gelirlerine göre pazar paylarına göre Türk Telekom, %70'ler seviyesindeki pazar payını 2019 yılının ilk çeyreği itibariyle %80'ler seviyesine yükseltmiş ve son olarak 2020 yılı üçüncü çeyreğinde %85'lik pazar payına ulaşmıştır. Toplam telefon hizmetleri gelirlerinde de, Türk Telekom %80'ler seviyesindeki pazar payını dönemler itibariyle korumaya devam etmektedir.

Şekil 20: STH–TT Arama Hizmet Gelirlerine Göre Pazar Payları (%)<sup>19</sup>



Kaynak: BTK

Şekil 21: STH–TT Toplam Telefon Hizmetleri Gelirlerine Göre Pazar Payları, %<sup>20</sup>



Kaynak: BTK

Yukarıda yer verilen Türk Telekom ile STH işletmecilerinin pazar paylarına ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerin yanı sıra, bakır şebekeye alternatif olan kablo TV şebekesi üzerinden sunulan telefon hizmetinin ülkemizdeki rekabetçi durumuna da bakılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, daha önce STH işletmecilerinin verileri ile birlikte değerlendirilen Türksat'ın<sup>21</sup> abone sayısına, trafik hacmine ve net satışlarına göre durumuna, bu sefer STH işletmecileri ile karşılaştırmalı olarak aşağıda yer verilmektedir.

Buna göre 2020 yılının üçüncü çeyreğine göre Türksat'ın STH işletmecileri arasındaki abone sayısına, trafik hacmine ve net satışlarına göre oranlarının sırasıyla %6,9, %0,4 ve %0,7 olarak

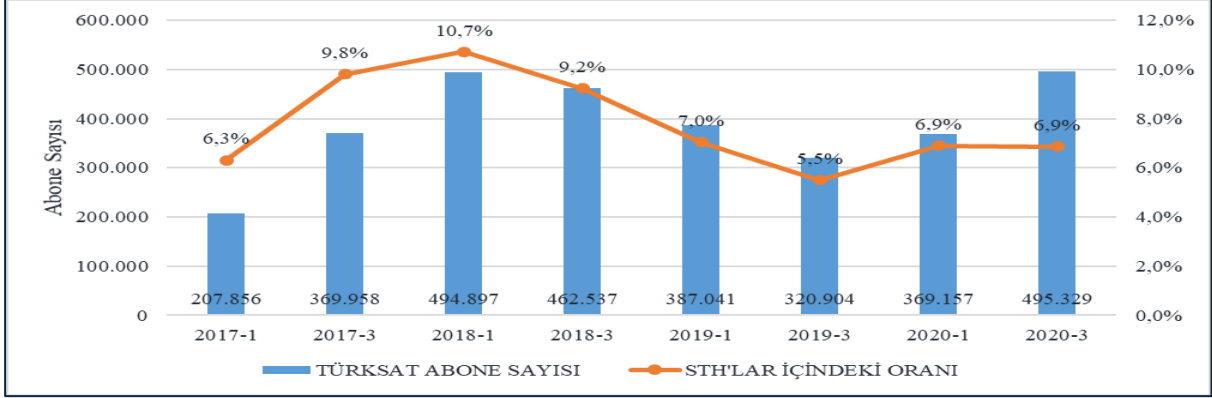
<sup>19</sup> Şehir içi, şehirlerarası, uluslararası ve mobile giden aramalardan elde edilen gelir bilgileri kullanılarak derlenmiştir.

<sup>20</sup> Yönere göre konuşma gelirlerinin yanı sıra bağlantı, nakil ücretleri ile sabit ücret de dahildir.

<sup>21</sup> Daha önce de yer verildiği üzere, işbu dokümanda kablo şebekesi üzerinden sunulan arama hizmetinin yönetilebilir VoIP kapsamında değerlendirilmesi ve bunun da bir nevi sabit telefon hizmeti olması nedeniyle Türksat'a ilişkin veriler, STH işletmecilerinin VoIP ile ilgili verileri arasında gösterilmiştir.

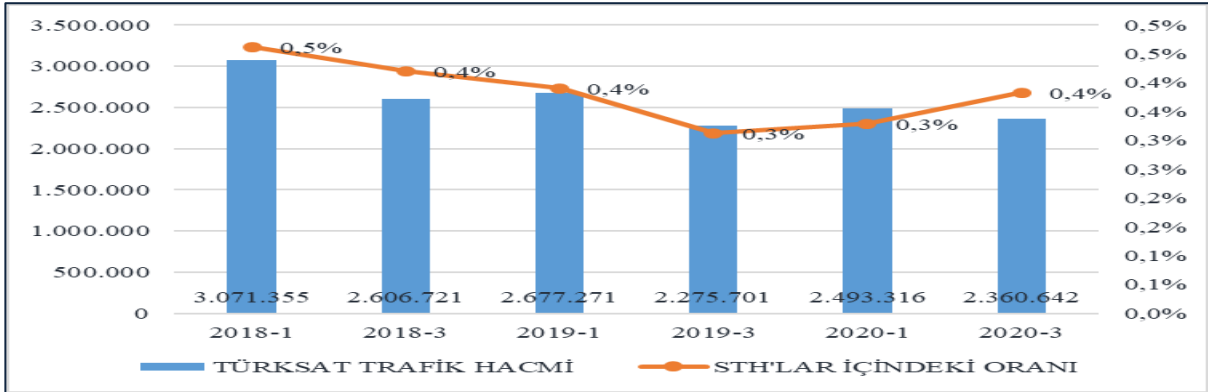
gerçekleştiği görülmektedir (Şekil 22, Şekil 23, Şekil 24). Dolayısıyla Türksat'ın kablo telefon hizmetinin sunumunda oldukça sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır.

Şekil 22: Türksat Abone Sayısı ve STH'lar İçindeki Oranı



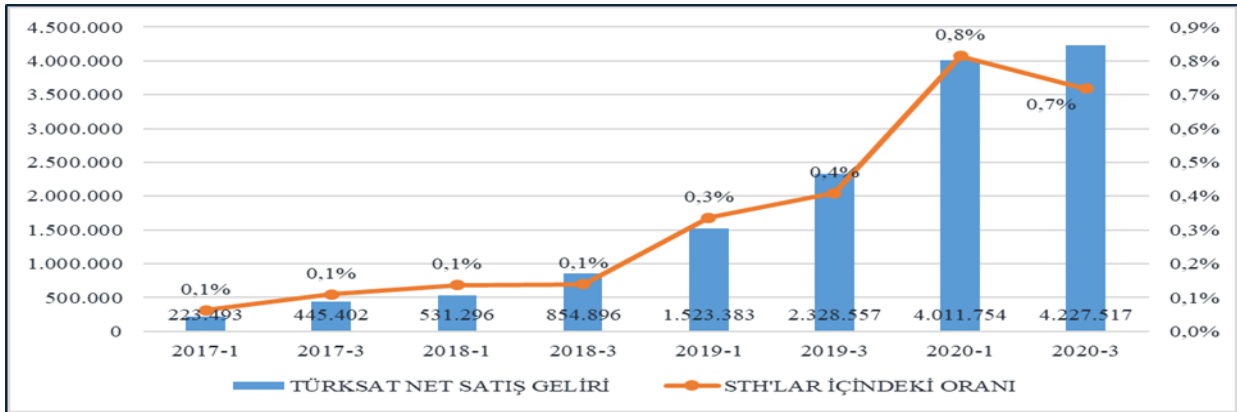
Kaynak: BTK

Şekil 23: Türksat Trafik Hacmi ve STH'lar İçindeki Oranı



Kaynak: BTK

Şekil 24: Türksat Net Satış Geliri ve STH'lar İçindeki Oranı



Kaynak: BTK

Netice itibariyle, bu bölümde de tekrarlamakta fayda görüldüğü üzere Türk Telekom, Türkiye'deki yerleşik sabit şebekenin sahibi olması nedeniyle, herhangi bir işletmeciden çağrı başlatma hizmeti almak durumunda kalmadan kendi çağrılarını başlatmaktadır. STH işletmecileri ise sabit şebeke üzerinden çağrılarını ya THK, YAPA, TS, TÖS gibi yöntemlerle Türk Telekom'dan hizmet almak suretiyle ya da yönetilebilen VoIP kapsamında başlatmaktadır. 2020 yılının üçüncü çeyrek verilerine göre STH işletmecilerinin trafiklerinin %78,6'sı VoIP teknolojisi ile başlatılmıştır. Toplam sabit çağrı başlatma trafiğinde ise, STH işletmecilerinin payı 2020 yılı üçüncü çeyrek itibariyle %46 seviyelerindedir. Dolayısıyla, ulusal çapta başlatılan çağrıların yaklaşık %36'sı VoIP ile başlatılan çağrılardan oluşmaktadır. Sonuç olarak, VoIP ile başlatılan çağrıların sabit pazarda gelişmekte olduğu; ancak önemli seviyelere henüz gelememiş olduğu söylenebilmektedir. Başka bir deyişle, STH işletmecilerince başlatılacak çağrılarda VoIP teknolojisinin kullanılmasının anılan işletmecilere sağladığı maliyet avantajının, söz konusu işletmecilerin pazarda rekabetçi bir pazar payı elde etmelerinde yeterli olmadıkları görülmektedir. İşbu pazarın belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşup kavuşmayacağına değerlendirilmesinde alternatif işletmecilerin pazara girişlerine olanak tanıyacak alternatif altyapıların durumunun da önemle göz önünde tutulması gerekmektedir. Daha önce de yer verildiği üzere, ülkemizde altyapı kurma ve işletme yetkilendirmesini haiz işletmecilerin yüksek batık maliyetler nedeniyle kısa ve orta vadede yerleşik işletmecinin üzerinde rekabetçi bir baskı oluşturabilecek alternatif bir altyapı kurmaları henüz söz konusu değildir. Benzer şekilde mevcut durumda söz konusu rekabetçi baskıyı yaratabilecek kablo şebekesi gibi bir alternatif altyapı da bulunmamaktadır.

Dolayısıyla işbu pazardaki duruma bakıldığında, tekrarlanması son derece güç niteliğe sahip altyapının sahibi olan Türk Telekom'un pazar paylarında her ne kadar zaman içerisinde olumlu bir azalma görülse de, hala kayda değer bir oranı teşkil ettiği görülmektedir. Söz konusu pazar paylarında STH işletmecileri lehine yaşanan olumlu gelişmelerde işbu pazar kapsamında getirilen yükümlülüklerin olumlu yansımaları olduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte; Türk Telekom'un halen sahip olduğu pazar payı, özellikle de iştiraki olan TNet'in verileri ile birlikte değerlendirildiğinde işbu pazarda etkin rekabetin sağlanabilmesini teminen düzenleme ihtiyacının devam ettiği sonucuna varılmaktadır.

*Netice itibariyle, STH işletmecilerince başlatılacak çağrılarda VoIP teknolojisinin kullanılmasının anılan işletmecilere sağladığı maliyet avantajının, söz konusu işletmecilerin*

*pazarda rekabetçi bir pazar payı elde etmelerinde sınırlı kaldığı; işbu pazarda rekabetçi yapının alternatif altyapıların kurulması ve/veya söz konusu altyapıların etkin bir şekilde kullanılması durumunda oluşabileceği düşünülmekle birlikte; yukarıda genel olarak yer verilen abone sayısı, trafik ve gelir bazındaki pazar paylarından da anlaşılacağı üzere, perakende pazarda etkin rekabetin sağlanmasını teminen işbu sabit şebekede çağrı başlatma pazarının öncül olarak düzenlenmesine devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.*

### **4.3 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 *ex post* (ardıl) rekabet kurallarının tek başına yeterli olamayacağı değerlendirilmesi gerekmektedir. Pazar aksaklıklarından kaynaklanan etkinsizliklerin giderilmesine yönelik olarak müdahalelerin tam zamanında ve gecikmeksizin yapılmasının vazgeçilemez olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına yetersiz kalacağı söylenebilmektedir.

Bu itibarla, tekrar etmek gerekirse, sabit ses hizmetleri pazarındaki işletmecilerin faaliyetlerini devam ettirebilmelerinin bir yolu yeni bir sabit şebeke kurmak, diğer yolu ise hâlihazırda var olan sabit şebekenin sahibi konumundaki yerleşik işletmeciden çağrı başlatma hizmeti almaktır. Ancak mevcut şebekenin alternatifi olacak yeni bir şebeke kurmanın ekonomik açıdan makul ve kısa vadede mümkün olmaması nedeniyle yerleşik işletmecinin sahibi olduğu altyapı STH işletmecilerinin son kullanıcılara hizmet sunabilmesi açısından zorunlu bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu itibarla, sabit ses pazarında faaliyet gösteren STH işletmecilerinin yerleşik işletmecinin şebekesi üzerinden çağrı başlatma hizmeti alması büyük önem taşımaktadır. Ancak, STH işletmecilerinin yerleşik işletmeciden çağrı başlatma hizmeti alması tek başına yeterli olmayacaktır. Zira dikey bütünleşik yapıdaki yerleşik işletmeci toptan pazarda aşırı fiyat talep etme, düşük kalitede veya geciktirerek hizmet sunma, ayrımcılık yapma gibi pek çok yöntemle perakende pazardaki rekabeti bozabilme imkânına sahiptir. Bu sebeple, STH işletmecilerinin yerleşik işletmeciden hizmet almalarının yanı sıra bu hizmetin hangi şart ve koşullarda sağlanacağını izlenmesi, denetlenmesi ve gerekli görülmesi halinde tespiti de büyük önem taşımaktadır. Bu ise ancak ilgili pazara özgü, geniş kapsamlı, sürekli takip edilen ve gerektiği takdirde anında müdahale edilebilen öncül düzenlemelerle mümkündür.

Ayrıca, Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararında, yaygın ve belli bir süre içerisinde tekrarlanabilen piyasa başarısızlıkları ve rekabet karşıtı davranışlara karşı “*rekabet hukukuna göre yapılan ardıl müdahale maliyetlerinin yüksek; söz konusu davranışların fazla sıklıkta tekrarlanabiliyor olmasının öncül müdahaleyi ise kaçınılmaz kılacağı*” ifade edilmektedir. Bu itibarla; ilgili pazar yapısındaki bozuklukların öncül düzenleme olmaksızın sadece rekabet hukuku kurallarının uygulanması ile giderilebilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

*Sonuç olarak işbu Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarında üçlü kriter testi kapsamındaki her bir kriterin sağlandığı görülmekte olup, yukarıdaki açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda ilgili pazarın öncül olarak düzenlenmesine devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.*

**Soru 5**

Yukarıda yer verilen kriterler çerçevesinde sabit şebekede çağrı başlatma hizmetleri pazarında düzenleme yapılmasının gerekli olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

## 5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ

İlgili pazara ilişkin rekabet seviyesinin analizi söz konusu pazarda EPG'ye sahip işletmecinin olup olmadığına ilişkin tespiti ihtiva etmektedir. Zira yapılan analiz sonucunda; ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecinin bulunmaması söz konusu pazarın rekabetçi olduğunu, ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmeci veya işletmecilerin varlığı ise söz konusu pazarın rekabetçi olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla bu bölümde yapılan rekabet seviyesi analizi ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecinin varlığını tespit etmeye yöneliktir.

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde 'etkin piyasa gücü', "*İşletmecinin, ilgili elektronik haberleşme pazarında, tek başına ya da diğer işletmecilerle birlikte rakiplerinden, kullanıcılarından ve tüketicilerinden fark edilir bir şekilde bağımsız olarak hareket edebilmesine imkân sağlayan ekonomik gücü*" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, anılan Yönetmelik çerçevesinde ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilerin bulunup bulunmadığının tespiti için başta pazar payı olmak üzere; kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, teknolojik avantajlar veya teknolojik üstünlük, dengeleyici alıcı gücünün düşüklüğü veya olmaması, finansal kaynaklara veya sermaye piyasalarına kolay ve ayrıcalıklı erişim imkânı, ürün veya hizmet çeşitliliği, ölçek ekonomisi, kapsam ekonomisi, dikey bütünleşme, gelişmiş dağıtım ve satış ağları, potansiyel rekabetin olmaması, genişleme önündeki engeller gibi çeşitli kriterler göz önünde bulundurulmaktadır.

### 5.1 Pazar Payı

Pazarda EPG'ye sahip bir işletmecinin olup olmadığı değerlendirilirken temel alınan husus, ilgili işletmecinin tek başına ya da başka bir işletmeciyile birlikte pazardaki ekonomik parametreleri belirleyebilme gücüdür. Bununla birlikte, istisnai durumlar hariç genellikle yüksek orandaki (%50'nin üzerindeki) pazar payına sahip bir işletmecinin bulunması durumunda söz konusu işletmeci EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmektedir.

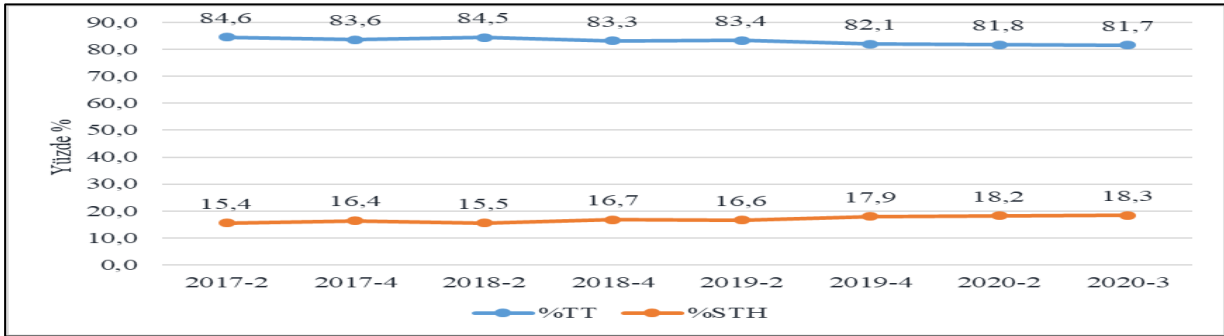
Avrupa Komisyonu uygulamalarında %25'in üzerinde pazar payı olmayan işletmecilerin söz konusu pazarda (tek başına) EPG'ye sahip olması genellikle olasılık dışı görülmektedir. Tek başına EPG'nin genellikle işletmecilerin %40'ın üzerinde pazar payına sahip olduğu durumlarda ortaya çıktığı kabul edilmekle birlikte, daha düşük pazar paylarında da EPG'nin bulunabileceği



ifade edilmektedir. %50'nin üzerindeki pazar payı ise EPG'nin varlığına işaret eden güçlü bir karine olarak dikkate alınmaktadır.<sup>22</sup>

Bu kapsamda, bir önceki bölümde yer verilen abone sayısı, gelir ve toplu trafiğe göre pazar paylarının oluşturduğu genel göstergelerin yanı sıra, yönlere doğru (şehir içi, şehirlerarası, mobile doğru ve uluslararası) VoIP dahil çağrı başlatma trafiğine ilişkin olarak da Türk Telekom ile STH işletmecilerinin pazar paylarının incelenmesinde fayda görülmektedir. Şekil 25'te 2017 yılından itibaren dönemler itibariyle STH işletmecileri ile Türk Telekom'un *şehir içi* çağrı başlatma trafiğinde aldıkları paylar karşılaştırılmaktadır. Bu itibarla, şehir içi başlatma trafiğinde Türk Telekom'un pazar payının sürekli olarak %80 oranının üzerinde seyrederek 2020 yılının ikinci üçüncü itibariyle %81,7 seviyesinde gerçekleştiği; buna karşılık STH işletmecilerinin şehir içi çağrı başlatma trafiğinden aldıkları payın ise son üç yılda yaklaşık 3 puan artarak %18,3 seviyesinde kaldığı görülmektedir.<sup>23</sup>

Şekil 25: STH-Türk Telekom Şehir İçi Çağrı Başlatma Trafikliği (%)



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2020 3. Çeyrek

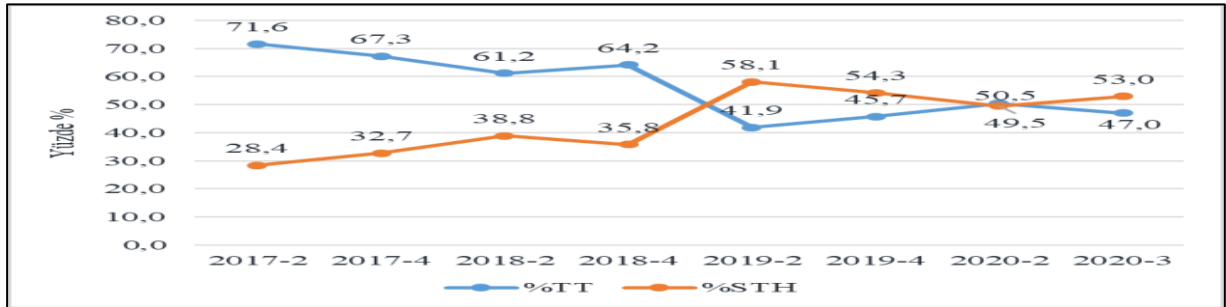
Şekil 26'da ise, STH işletmecileri ile Türk Telekom'un son üç yıla ilişkin *şehirlerarası* çağrı başlatma trafikleri oransal olarak gösterilmektedir. Söz konusu şekilden, 2019 yılına kadar şehirlerarası çağrı başlatma trafiğinde Türk Telekom'un oransal olarak %60'ların üzerinde seyreden yüksek pazar paylarına sahip olduğu; 2019 yılının ikinci çeyreği itibariyle söz konusu pazar paylarındaki gelişimin tersine dönerek, bu sefer STH işletmecilerinin oranının %58,1'e yükseldiği; ancak sonraki üç dönemde STH işletmecilerinin yükselen pazar paylarını

<sup>22</sup> Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002, prg. 75.

<sup>23</sup> Türk Telekom'un söz konusu istikrarlı seyreden yüksek şehir içi çağrı başlatma trafiğine ilişkin olarak; şehirlerarası, uluslararası ve mobile doğru aramalarda özellikle kurumsal müşterilerin alternatif işletmecileri şehir içi aramalara göre daha fazla tercih ettiği, fiyat-maliyet avantajının bulunduğu ve daha esnek fiyatlama politikalarının uygulanabilir olduğu değerlendirilmektedir.

koruyamayarak 2020 yılının ikinci çeyreği itibariyle %49,5 seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir. 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle ise STH işletmecilerinin payının 2,5 puan artarak %53 seviyesine ulaştığı, aynı dönemde Türk Telekom'un payının ise %47 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu anlamda 2017 yılından bu yana genel olarak Türk Telekom'un şehirlerarası çağrı başlatma trafiğinde %71,6'dan %47 oranına doğru, dalgalı olmakla birlikte azalan payları olduğu görülmektedir. Bu arada, 2019 yılı ikinci çeyreğinden itibaren 2020 yılı ikinci çeyreğine kadar Türk Telekom'un şehirlerarası çağrı başlatma trafiğinde STH işletmecileri aleyhine bir toparlanmanın olduğu da dikkat çekmektedir. 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle ise, STH işletmecilerinin şehirlerarası çağrı başlatma trafiğinden aldığı pazar payı bir önceki çeyreğe göre 3,5 puan artarak %53 seviyesine ulaşmıştır. Dolayısıyla dönemler itibariyle, Türk Telekom'un şehirlerarası çağrı başlatma trafiğinde azalan bir seyir görülse de zaman içinde yaşanan dalgalanma ile birlikte, söz konusu pazar paylarının daha istikrarlı ve rekabetçi bir gelişme gösterip göstermediğinin zaman içerisinde netleşebileceği değerlendirilmektedir.

Şekil 26: STH-Türk Telekom Şehirlerarası Çağrı Başlatma Trafikliği (%)

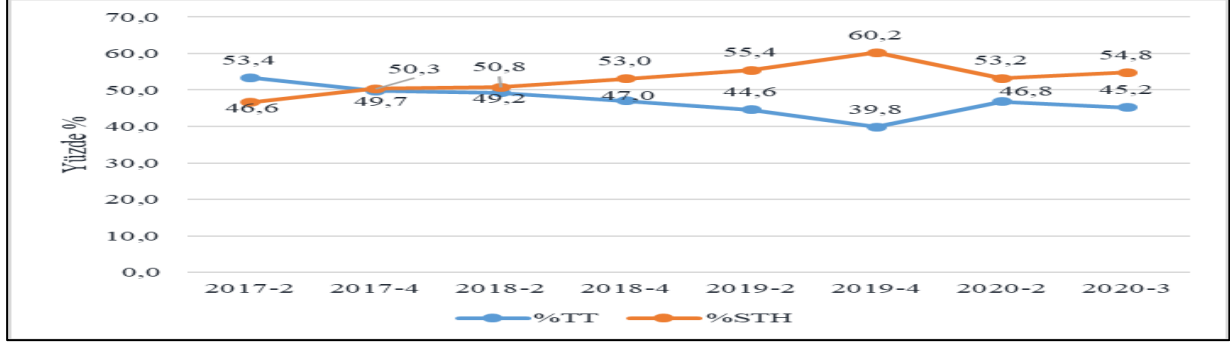


Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2020 3. Çeyrek

Şekil 27'de ise, Türk Telekom ile STH işletmecilerinin sabit şebekeden mobile doğru çağrı başlatma trafikleri kıyaslamasına yer verilmiştir. Bu itibarla, 2017 yılı ikinci çeyrek itibariyle %53,4 olan Türk Telekom'un pazar payı 2019 yılı dördüncü çeyreğinde %39,8'e kadar düşmüş, aynı dönemde STH işletmecilerinin payı ise %46,6'dan %60,2 ye yükselmiştir. Akabinde 2020 yılının üçüncü çeyreği itibariyle Türk Telekom'un %39,8 oranındaki payı %45,2 seviyesine yükselirken, STH işletmecilerinin ise aynı dönemde sabit şebekeden mobile doğru çağrı başlatma trafiğinden aldığı %60,2'lik pazar payı 6 puan düşerek %54,8'e gerilemiştir. Dolayısıyla geleneksel noktada, 2017 yılından bu yana STH işletmecilerinin mobile doğru başlatılan çağrılardan aldıkları payın 2019 yılının son dönemine kadar istikrarlı bir şekilde arttığı görülmeyle birlikte 2020 yılının ikinci çeyreğinde Türk Telekom lehine yaşanan azalma, üçüncü çeyrekte ise Türk Telekom aleyhine değişen oranlar göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu pazar paylarının

daha istikrarlı ve rekabetçi bir gelişme gösterip göstermediği hususunun zaman içerisinde netleşebileceği değerlendirilmektedir.

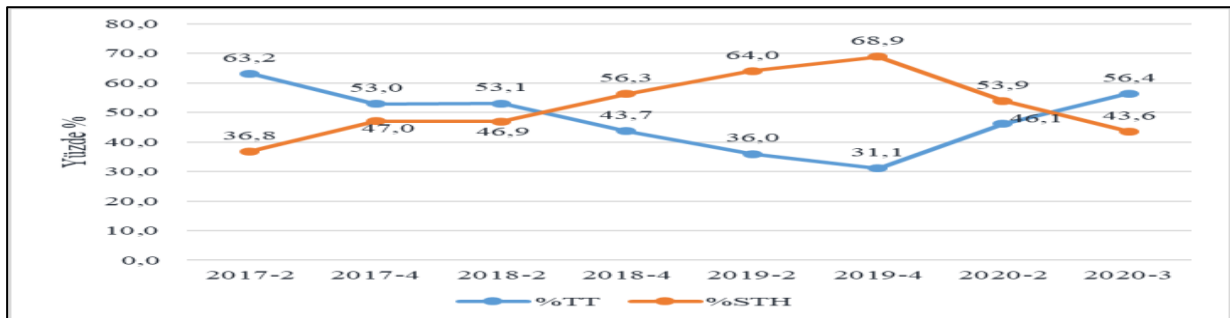
Şekil 27: STH-Türk Telekom Mobile Doğru Çağrı Başlatma Trafikliği (%)



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2020 3. Çeyrek

Şekil 28’de ise, STH işletmecilerinin ve Türk Telekom’un *yurtdışına doğru* çağrı trafiklerine ait pazar payları karşılaştırılmaktadır. 2017 yılının ikinci çeyrek verilerine göre söz konusu pazarda Türk Telekom’un %63,2 olan payı, 2019 yılı dördüncü çeyreğe gelindiğinde %31,1’e düşmüş, aynı dönemde ise STH işletmecilerinin %36,8 olan payı, %68,9’a yükselmiştir. Akabinde 2020 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla STH işletmecilerinin %68,9’luk payı %43,6’ya gerilerken, Türk Telekom’un %31,1’lik pazar payı ise %56,4’e yükselmiş ve Türk Telekom’un pazar payının STH işletmecilerini önemli ölçüde geçtiği görülmüştür. Dolayısıyla gelinen noktada, özellikle 2018 yılının ikinci çeyreğinden sonra STH işletmecilerinin yurtdışına doğru başlatılan çağrılardan aldıkları payın 2019 yılının son çeyreğine kadar istikrarlı bir şekilde arttığı; ancak bu dönemden sonra 2020 yılının üçüncü çeyreğine kadar Türk Telekom lehine yaşanan 25 puanlık azalış göz önünde bulundurulduğunda, yurt dışına doğru çağrı başlatma trafiğinde henüz istikrarlı görülmemeyen pazar payları için dair net ve doğru bir değerlendirme için bir henüz erken olduğu düşünülmektedir.

Şekil 28: STH-Türk Telekom Yurtdışına Doğru Çağrı Başlatma Trafikliği (%)



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2020 3. Çeyrek

İşbu pazar analizinde yapılan değerlendirmeler ışığında tekrarlamak gerekirse; çağrı başlatma hizmetinin verilebilmesi için işletmecinin aboneye erişim imkânının olması gerekmektedir. Bu çerçevede çağrı başlatma hizmeti, son kullanıcılara perakende olarak sunulacak hizmetler için birer girdi mahiyetindedir. Ülkemizde mevcut durumda ülke genelinde sabit şebekeden diğer işletmecilere çağrı başlatma hizmetini verebilen tek işletmeci Türk Telekom'dur. STH işletmeciliği yetkilendirmesine sahip olup arama pazarında Türk Telekom ile rekabet eden işletmeciler olmasına rağmen mevcut durumda diğer işletmecilere ülke çapında çağrı başlatma hizmeti sunabilen başka bir işletmeci bulunmamaktadır. Yukarıda yer verilen çağrı başlatma trafiklerine ilişkin yapılan değerlendirmelerin yanı sıra, bir önceki bölümde abone sayısına, trafiğe ve gelire göre bakılan pazar paylarında da, özellikle iştiraki TTNNet'in göstergeleri de dikkate alındığında, Türk Telekom'un sahip olduğu genel olarak %50 civarındaki pazar paylarının önemli bir gösterge olduğu düşünülmektedir. Bu bakımdan EPG'ye sahip işletmecinin tespitine ilişkin olarak diğer kriterlerin de sağlanıp sağlanmadığının detaylı bir şekilde incelenmesine gerek olmadığı düşünülmekle birlikte; kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, dikey bütünleşme, ölçek ekonomisi ile potansiyel rekabetin olmaması ve dengeleyici alıcı gücünün düşüklüğü gibi kriterlere ilişkin yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

#### **Soru 6**

İşletmecilerin pazar paylarına ilişkin olarak yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz?  
Cevabınızı gerekçeleri birlikte açıklayınız.

## **5.2 Kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü**

İlgili pazarda kolayca tekrar edilemeyen altyapıları kontrol eden bir işletmecinin bulunması ve alternatif erişim teknolojilerinin olmaması durumu olası rakipler için pazara girişin önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Bu anlamda, herhangi bir işletmecinin kolayca kurulamayan bir altyapıya sahip olması, tek başına o pazarda o işletmecinin belirli bir pazar gücüne sahip olması manasına gelmektedir. Söz konusu altyapının yeniden kurulamaması teknik, ekonomik ve hukuki nedenlerden kaynaklanabilir.

Ülkemizde geleneksel şebekenin tamamının Türk Telekom'a ait olmasının ve STH işletmecilerinin kendi abonelerine Türk Telekom'a benzer yapıda ses hizmetleri sunmasına

olanak sağlayan THK hizmetini de sadece Türk Telekom'dan alabilmelerinin; başka bir ifadeyle toptan seviyede ulusal çapta Türk Telekom'dan başka bir işletmeciden çağrı başlatma ve THK hizmeti alabilmelerinin mümkün olmamasının, Türk Telekom'un kolayca tekrarlanamayan altyapı üzerindeki kontrolünü gösteren önemli bir işaret olduğu değerlendirilmektedir.

### **5.3 Dikey Bütünleşme**

Dikey bütünleşik işletmeciler genellikle üretim zinciri içindeki farklı katmanlarda farklı alt teşebbüsleri aracılığıyla faaliyet gösteren işletmecilerdir. Dikey bütünleşik bir işletmeci, üst ve alt pazarların her ikisinde de sahip olduğu konum sayesinde rakiplerinin pazara girişini engelleyebilme veya rekabeti kısıtlayarak pazar gücünü artırabilme imkânına sahiptir. Bu kapsamda Türk Telekom, hem kendisine ait ülke geneline yayılmış şebekesi üzerinden perakende birimine ve kendi iştiraki olan TTNNet dahil diğer işletmecilere toptan çağrı başlatma hizmeti sunmakta, hem de kendi dikey bütünleşik yapısı içerisinde son kullanıcılarına söz konusu şebeke üzerinden perakende hizmet sunmaktadır. Bu şekilde kendi altyapısını kurarak toptan ve perakende seviyede hizmet sunabilen alternatif işletmecilerin sayısı ya da faaliyet alanı oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla, dikey bütünleşik yapısıyla toptan seviyede şebeke altyapısına sahip olan Türk Telekom'un, ilişkili perakende sabit ses hizmetleri pazarında hem kendisi, hem de iştiraki olan TTNNet vasıtasıyla hizmet sunması, önemli bir rekabet avantajına sahip olmasını mümkün kılmaktadır.

### **5.4 Ölçek Ekonomisi**

Ölçek ekonomisi, çıktı miktarının artması ile ortalama maliyetlerin düştüğü bir yapıyı ifade etmektedir. Bu durum özellikle teknolojiye dayalı üretim yapılan ve değişken maliyetlere kıyasla sabit maliyetlerin çok yüksek olduğu pazarlarda görülmektedir. Sabit haberleşme sektörü de ölçek ekonomisinin oluşmasına imkân tanıyan sektörlerden birisidir. Zira, aboneler tarafından kullanılan ses dahil sabit hizmetlerin kesintisiz ve sürdürülebilir sağlanmasını teminen muhtelif yatırımlar yapılmakta, çeşitli cihaz ve ekipmanların yenilenmesi yoluna gidilmektedir. Dolayısıyla, mevcut kurulu sabit şebekenin sağladığı kapasitenin kullanım oranına/miktarına bağlı olarak sunulan hizmet başına düşen birim maliyet farklılaşabilmektedir. Örneğin ülke geneline kurulu şebekenin yoğun bir şekilde kullanılarak kapasite kullanımının artması sonucu sabit maliyetler değişmemekle birlikte, Türk Telekom'un sunduğu hizmetlerin ortalama maliyetlerinde düşüşler ortaya çıkmaktadır. Ölçek ekonomisinin doğal bir sonucu olarak ortaya

çıkan söz konusu maliyet avantajının genel olarak Türk Telekom'un rekabetçi gücü üzerinde olumlu etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de mevcut durum itibarıyla yerleşik sabit şebekenin sahibinin Türk Telekom olması dolayısıyla, Türk Telekom'un mevcut ölçek ekonomileri ve altyapısının büyüklüğü de dikkate alındığında alternatif işletmecilerin ortalama maliyetler açısından Türk Telekom ile rekabet edecek düzeyde hizmet sağlayabilmesi kısa ve orta vadede mümkün görünmemektedir.

## **5.5 Potansiyel Rekabetin Olmaması**

Potansiyel rekabet, yeni işletmecilerin ilgili pazara giriş imkânını ifade etmektedir. Potansiyel rekabetin varlığı, mevcut rakiplerin sayısı etkin bir rekabete yol açacak seviyede olmasa dahi, tarife yapılarının rekabetçi bir seviyede belirlenmesine yol açabilmektedir. Dolayısıyla etkin piyasa gücünün tespitinde pazara girişte karşılaşılan zorlukların düzeyi ve çeşidi önem kazanmaktadır.

Çağrı başlatma hizmetinin verilebilmesi için işletmecinin aboneye erişim olanağının bulunması gerekmektedir. Söz konusu erişim hizmeti sabit şebeke işletmecisinin ülke geneline yayılmış bakır kablosuna alternatif kabloların son kullanıcıların ikametgâhına kadar yeniden döşenmesi yoluyla sunulabileceği gibi diğer alternatif altyapıların kullanılması yoluyla da gerçekleştirilebilmektedir. Bu kapsamda, ilgili pazarda potansiyel rekabetin olup olmadığı hususunun değerlendirilmesinde; mevcut ve yakın zamanda gerçekleşmesi öngörülen teknolojik gelişmelerin de analize dâhil edilmesi önem taşımaktadır. Daha önce de yer verildiği üzere, pazarda kolayca tekrar edilemeyen altyapıları kontrol eden bir işletmecinin bulunması ve alternatif erişim teknolojilerinin olmaması ya da sınırlı olması gibi durumlar rakip işletmeciler için önemli bir engel oluşturmaktadır.

İşbu pazar için alternatif erişim teknolojileri ile aboneye erişim olanakları incelendiğinde; kablo TV şebekesinin yaygın olması ve söz konusu şebeke üzerinde gerekli yatırımların yapılması durumunda, bakır kabloya en önemli alternatif olabileceği düşünülmektedir. Ancak daha önce de ifade edildiği üzere, ülkemizde kablo TV şebekesinin yaygınlığının düşük olduğu ve kablo TV şebekesi üzerinden faaliyet gösteren ve kablo TV şebekesine yatırım yapan işletmecilerin sayısının az olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu şebekenin Türk Telekom'un şebekesine alternatif potansiyel rekabeti doğuracak bir nitelik kazanmasının kısa vadede güç olacağı değerlendirilmektedir.

Alternatif şebekelerin varlığının dışında, ilgili pazarda etkin rekabet, perakende pazardaki gelişmelerden kaynaklanan, direkt olmayan kısıtların toptan seviyede EPG'ye sahip işletmeciler üzerinde yeterli rekabetçi baskı yarattığı durumlarda da desteklenmiş olmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde işbu pazarın, elektronik haberleşme hizmetleri pazarının bir başka alt pazarı olan mobil pazardaki gelişmelerden de etkilenmesi olağandır. Başka bir ifadeyle abone, sabit hattan bir çağrıyı başlatmak yerine, kendi mobil hattı ile çağrısını başlatabilme ya da OTT hizmetini (yönetilemeyen VoIP) kullanma tercihinde bulunabilmektedir. Ancak daha önce de yer verildiği üzere, pratikte her iki durumda da ilgili pazardaki iç dinamikler de hesaba katıldığında, EPG'ye sahip sabit şebeke işletmecisinin pazar gücünü genel anlamda önemli ölçüde kısıtlayacak kadar yeterli bir baskının kısa ve orta vadede söz konusu olmayacağı değerlendirilmektedir.

## **5.6 Dengeleyici Alıcı Gücünün Düşüklüğü**

İlgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin müşterilerden bağımsız hareket edebilme gücüne sahip olması, söz konusu işletmecilerin pazar gücünü artırıcı bir sonuç doğurmaktadır. Buna karşın, pazarda belirli bir seviyede pazarlık gücüne sahip müşterilerin bulunması, ilgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin bağımsız şekilde hareket edebilme kabiliyetini kısıtlamaktadır. Söz konusu pazarlık gücü, müşterinin büyüklüğünden veya pazara arz yapan işletmeciye sunacağı diğer avantajlardan (örneğin; diğer pazarlara daha kolay erişim imkânı vb.) kaynaklanabilmektedir. Geçiş maliyetlerinin yüksekliği ve pazara giriş önünde engeller bulunması, talep yönünde bulunan müşterilerin pazarlık gücünü azaltan unsurlardır. Dengeleyici alıcı gücünün varlığından söz edebilmek için bir fiyat artışı ya da fiyat artışı tehdidi oluştuğunda müşterilerin (makul bir zaman içerisinde) diğer alternatiflere geçebilme olanağına sahip olmaları gerekmektedir.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, ilgili pazarda bir fiyat artışı karşısında STH işletmecilerinin alternatif bir altyapı kurma ya da diğer alternatif işletmecilerden hizmet alma olanağının çok düşük olması nedeniyle, ilgili pazarda Türk Telekom'un lehine dengeleyici alıcı gücünün çok düşük olduğu değerlendirilmektedir.

## **5.7 İleriye Dönük Değerlendirmeler**

İlgili hizmet/ürün pazarında değerlendirildiği üzere, sabit şebekede çağrı başlatma hizmetinin talep ve arz yönlü ikame imkânının düşük olması, ayrıca pazara girişin güç olması, pazar paylarında yıllar itibariyle süre gelen gelişim ve potansiyel rekabetin olmaması Türk Telekom'un kısa ve orta vadede pazar gücünü koruyacağını göstermektedir. Bununla birlikte, işbu pazar kapsamında düzenlenen THK yönteminin yanı sıra VoIP teknolojisi ile sunulan hizmetlerin yaygınlaşması ile birlikte bu yöntemlerle sunulan hizmetlerin de pazar payının giderek artacağı değerlendirilmektedir.

Öte yandan, tekrar etmek gerekirse, geleneksel altyapıya alternatif olabilecek kablo TV şebekesinin ülkemizde Türk Telekom üzerinde henüz önemli ölçüde rekabetçi bir baskı oluşturmadığı, ülkemizde sadece 24 şehirde kablo TV hizmetinin sunulması ve kablo TV şebekesine ilişkin devam eden çok büyük yatırımların bulunmaması nedeniyle oldukça sınırlı rekabetçi etkilerinin olduğu değerlendirilmektedir. Netice itibariyle, alternatif bir sabit şebeke kurulmasının hem maliyetli olması, hem de zaman alması gibi hususlar göz önüne alındığında kısa ve orta vadede sabit şebekede çağrı başlatma pazarında Türk Telekom'un gücünü koruyacağı değerlendirilmektedir.

### **Soru 7**

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında yüksek pazar payının yanı sıra kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, dikey bütünleşme, ölçek ekonomisi ile potansiyel rekabetin olmaması ve dengeleyici alıcı gücünün düşüklüğü gibi kriterler kapsamında yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.



## **6 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ**

İlgili pazardaki rekabet seviyesinin analiz edilmesini teminen ele alınan kriterlere ilişkin olarak yukarıda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde, Kurumumuz tarafından işbu doküman kapsamında yapılan düzenlemelerin; başka bir ifadeyle getirilen yükümlülüklerin, dönemler içerisinde ilgili perakende pazar üzerinde olumlu etkileri olduğu gözlemlenmekle birlikte, STH işletmecilerinin pazar paylarının henüz istikrar kazanamadığı, rekabetçi dengeye ulaşamadığı anlaşılmaktadır. Türksat Kablo TV şebekesinin ise, hem pazar payları hem de ülkemizde hizmet sunduğu alan bakımından sınırlı kaldığı görülmektedir. Diğer taraftan, henüz rekabetçi seviyelere inmemiş olan (%50 civarı) pazar payları ve özellikle iştiraki olan TTNNet'in STH işletmecilerinin içerisinde yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda, ülke genelindeki alt yapının sahibi olarak Türk Telekom'un bu ekonomik gücünü kısa ve orta vadede koruyacağı beklenmektedir. Netice itibarıyla, işbu sabit şebekede çağrı başlatma pazarında Türk Telekom'un EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **Soru 8**

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında kısa ve orta vadede Türk Telekom'un pazar gücünü koruyacağı değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

## **7 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİYE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER**

İlgili pazarda EPG'ye sahip işletmecinin/işletmecilerin tespit edilmesi, söz konusu pazarda etkin rekabet ortamının bulunmadığının bir kanıtı olarak görülmekte ve yapılan pazar analizinde ulaşılan sonuçlara göre etkin rekabetin tesisi, korunması ve devamı açısından gerekli görülen tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, öncelikle tanımlanan ilgili pazarlardaki EPG'ye sahip işletmecinin/işletmecilerin rekabeti olumsuz etkileyebilecek olası uygulamalarının ve bu uygulamalar sonucunda ortaya çıkabilecek olası rekabet sorunlarının belirlenmesi gerekmektedir. Sonrasında ise EPG'ye sahip işletmecinin/işletmecilerin rekabeti bozucu uygulamalarının önüne geçilmesini hedefleyen orantılı tedbir ve yükümlülüklerin belirlenerek uygulanmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda, ilk olarak incelenen pazardaki rekabet problemine yol açabilecek uygulamaların değerlendirilmesi, alınacak düzenleyici tedbirlerin tespiti açısından önem arz etmektedir.

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

Ortaya çıkabilecek rekabet sorunları arasında; EPG'ye sahip işletmecinin/işletmecilerin ilgili pazarda sahip olduğu gücü kullanarak rakip işletmecilere toptan pazarda hizmet sunmaması veya işletmecilerin hizmet sunabilmeleri açısından vazgeçilmez nitelikteki unsurlara erişimine izin vermemesi, sunacağı hizmetin ücretini yüksek belirlemesi, fiyat sıkıştırması yapması, makul ve kabul edilebilir olmayan koşullar öne sürmesi, perakende düzeydeki iştiraki/birimi ile diğer işletmeciler arasında ayırım gözetmesi gibi yollarla ilgili pazara giriş engeli oluşturabileceği veya alternatif işletmecilerin EPG'ye sahip işletmecinin perakende iştiraki/birimi ile rekabet edebilmelerini engelleyebileceği düşünülmektedir. Söz konusu rekabete aykırı davranışlar ile rakip işletmecilerin pazara girişleri engellenmekte ve EPG'ye sahip işletmecinin, ilgili pazardaki gücünü kullanarak perakende düzeyde hizmet sunacak işletmecilere vereceği hizmetleri yüksek fiyattan ücretlendirme veya düşük kalitede hizmet sunma gibi uygulamalar içine girerek son kullanıcıların refahının azalmasına neden olabileceği değerlendirilmektedir.

Hem sabit şebekede çağrı başlatma pazarında hem de perakende sabit telefon hizmetlerinde faaliyet gösteren Türk Telekom'un, çağrı başlatma pazarında sahip olduğu gücü kullanarak perakende pazarda rakiplerini dışlayıcı rekabet politikaları izlemesi ve ayrıca toptan pazarda müşterileri olan işletmecilere (aynı zamanda perakende pazarda rakipleri olan işletmecilere) aşırı fiyatla ve/veya düşük kalitede çağrı başlatma hizmeti sunmak istemesi ihtimal dâhilindedir. Bu kapsamda, işbu pazarda EPG'ye sahip olan Türk Telekom'un uygulayabileceği rekabeti kısıtlayıcı davranışlara aşağıda kısaca değinilmektedir:

- **Dikey Güç Aktarma:** Türk Telekom'un toptan pazardaki pazar gücünü dikey olarak ilişkili diğer bir pazara aktarması durumunda ortaya çıkmaktadır. Dikey güç aktarımının başarılı olduğu durumlarda, Türk Telekom hem toptan hem de perakende pazarda pazar gücüne sahip olmaktadır. Dikey güç aktarma fiyata dayalı ve fiyat dışı uygulamalar ile gerçekleştirilebilmektedir.
  - **Fiyat dışı uygulamalar:** Türk Telekom çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak bu pazarda sahip olduğu pazar gücünü kullanarak ayrımcılık yapmak, hizmetin sunumunda geciktirici taktikler uygulamak, hizmetlerin paket halinde veya bir arada alınmasını zorunlu tutmak gibi şartlar öne sürerek rekabet ihlalleri uygulayabilir.
  - **Fiyata dayalı uygulamalar:** Türk Telekom çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak aşırı fiyat, fiyat ayrımcılığı ve çapraz sübvansiyon gibi çeşitli fiyata dayalı uygulamalarla rakiplerini pazarın dışına itebilir.
    - **Aşırı fiyat:** EPG'ye sahip yerleşik işletmeci tarafından, rakipleri olan müşterilerine sundukları çağrı başlatma hizmetleri için aşırı fiyat uygulamaları söz konusu olabilmektedir.
    - **Fiyat sıkıştırması:** Yerleşik işletmecilerin toptan seviyede müşterileri iken aynı zamanda perakende seviyede rakipleri konumunda olan alternatif işletmecilerin hizmet sunabilmeleri, anılan işletmecilerden çağrı başlatma hizmetlerini alabilmelerine bağlıdır. Dolayısıyla söz konusu işletmeciler için toptan girdi niteliğinde olan çağrı başlatma ücretinin seviyesi önemlidir. Söz konusu ücret kalemlerinin maliyetlerin çok üzerinde belirlenmesi ya da başka bir ifadeyle aşırı fiyat uygulanması, alternatif işletmecilerin maliyetlerini arttıracak ve rekabet edebilme

güçlerini azaltarak nihayetinde pazardan dışlanmalarına sebep olabilecektir.

- **Fiyat ayrımcılığı:** EPG'ye sahip yerleşik işletmeci, çağrı başlatma pazarında sahip olduğu gücü kullanarak perakende pazarda rakiplerini zor durumda bırakabilecek şekilde fiyat ayrımcılığı yapabilmektedir. EPG'ye sahip işletmeci rakiplerine, kendisine/iştirakine sağladığı koşullarla çağrı başlatma hizmeti sağlamayacak olursa diğer işletmecilerin maliyetleri ve dolayısıyla perakende tarifeleri artacaktır.
- **Çapraz sübvansiyon:** İşletmecilerin faaliyetleri arasında sübvansiyon yapması rekabete aykırı bir durum olarak değerlendirilmezken, sabit işletmecilerin EPG'ye sahip oldukları çağrı başlatma hizmetinden elde ettikleri aşırı gelire, rekabete açık olan perakende pazardaki kayıplarını karşılamaları halinde rekabet ihlaline konu bir durum söz konusu olabilecektir.

Yukarıda yer verilen rekabet aksaklıklarının; rakiplerin maliyetlerinin artırılması, rakiplerin satışlarının kısıtlanması ve nihai durumda rakiplerin pazarın dışına itilmesi gibi çeşitli sonuçları olabilecektir. EHK'nin 4'üncü maddesinde elektronik haberleşme hizmetlerinin yürütülmesinde ve/veya elektronik haberleşme altyapısı işletiminde ve bu hususlarda yapılacak düzenlemelerde dikkate alınacak ilkeler genel olarak; ayırım gözetmeme, şeffaflık, maliyet esaslı ücret belirlenmesi ve herkesin makul bir ücret karşılığında hizmetlerden faydalanmasının sağlanması olarak sıralanmaktadır. Ayrıca Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde "*Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, ilgili mevzuattaki hükümler saklı kalmak üzere, aşağıda yer alan yükümlülüklerden birini, birkaçını veya tamamını getirir...*" hükmü yer almakta olup, anılan Yönetmelik'te EPG'ye sahip işletmecilere getirilebilecek yükümlülükler ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydı ile aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Şeffaflık,
- Referans erişim ve/veya arabağlantı tekliflerinin yayımlanması,
- Ayırım gözetmeme,
- Hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi,
- Erişim ve/veya arabağlantı sağlama,
- Tarife kontrolüne tabi olma,

- Ortak yerleşim ve
- Tesis paylaşımı.

İşbu doküman kapsamında yapılan pazar analizi neticesinde sabit telefon işletmecisi olan Türk Telekom'un sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğu tespit edilmiş olup bu çerçevede, hâlihazırda yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen yükümlülüklerin gözden geçirilerek pazarda görülmesi muhtemel rekabet aksaklıkları ile orantılı düzenleyici tedbirlerin uygulanması gerekmektedir.

### **7.1 Erişim ve Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü**

Normal şartlar altında rekabetçi bir pazarda, işletmecileri kendi aralarında erişim ve/veya arabağlantı yapmaktan alıkoyacak engellerin bulunmaması gerekmektedir. Erişim ve arabağlantıya ilişkin olarak talepte bulunulan işletmeciler, ilke olarak ticari bir temelde iyi niyetli bir şekilde müzakere etmek durumundadır. Ancak günümüze değin düzenleyici kurumların yaşadığı tecrübeler bu durumun genellikle mümkün olmadığını, ticari müzakerelerin sonuçsuz kalabildiğini göstermektedir.

Arabağlantı, teknik ve ekonomik boyutu itibarıyla kapsamlı olan, işletmeciler arasında uzlaşmazlığa en çok konu olan bir husus olup, bu noktada düzenleyici kurumların müdahaleleri önem arz etmektedir. Orantılı ve uygun arabağlantı düzenlemeleri işletmecilerin kendi şebekelerini geliştirmelerini teşvik ederken, optimum olmayan arabağlantı düzenlemeleri pazara girişleri engelleyebilmekte veya yatırımların yeterince yapılamamasına neden olabilmektedir. Bu kapsamda, arabağlantı düzenlemelerinin ulusal elektronik haberleşme pazarının gelişmesine etki eden önemli bir rolü ve önceliği vardır.

Pazara yeni girecek işletmecilerin faaliyete geçebilmesi ve hâlihazırda ilgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin faaliyetlerine devam edebilmesi için Türk Telekom şebekesi üzerinden çağrı başlatma hizmeti alınması önem taşımaktadır. Bir başka ifadeyle, sabit telefon ses hizmetleri pazarında son kullanıcılara hizmet sunan STH işletmecilerinin çağrı başlatma hizmetlerine ilişkin olarak Türk Telekom ile anlaşamamaları halinde son kullanıcılara sabit ses hizmeti sunumunda Türk Telekom ile etkin bir şekilde rekabet edebilmeleri mümkün olmayacaktır. Bu itibarla, Türk Telekom'un ilgili pazarda alternatif işletmecilere erişim hizmeti sunmayı açıkça ya da dolaylı olarak reddederek, dikey bütünleşik yapıda toptan pazardaki

gücünü perakende pazara aktarmasının ve alternatif işletmecilerin rekabet etmelerini olanaksız hale getirmesinin önüne geçilebilmesi için Türk Telekom'a erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüğünün getirilmesi önem arz etmektedir.

EHK'nin 16'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında, *"... tüm işletmeciler, talep gelmesi halinde birbirleriyle arabağlantı müzakerelerinde bulunmakla yükümlüdürler. Tarafların anlaşamamaları halinde Kurum, işletmecilere arabağlantı sağlama yükümlülüğü getirebilir."* hükmü yer almaktadır. Ayrıca 08.09.2009 tarihli ve 27343 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesine göre Kurum, bir işletmecinin arabağlantıya izin vermemesinin veya aynı sonucu doğuracak şekilde makul olmayan süre ve şartlar ileri sürmesinin, rekabet ortamının oluşumunu engellediğine veya ortaya çıkacak durumun son kullanıcıların aleyhine olduğuna karar vermesi hâlinde, söz konusu işletmeciyi arabağlantı yükümlüsü olarak belirleyebilmektedir.

Bununla birlikte, STH işletmecilerinin Türk Telekom'dan çağrı başlatma hizmeti alırken Türk Telekom şebekesi ve sistemlerine erişimlerinin sağlanması, işletmecilerin Türk Telekom ve diğer işletmecilerle rekabet edebilmeleri için önem arz eden bir husustur. EHK'nin 15'inci maddesinde erişimin kapsamı tanımlanmış olup 16'ncı maddesinin birinci fıkrasında; *"...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."* hükmüne yer verilmiştir. Kanun hükümlerinin uygulanmasına yönelik olarak, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ve Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde çerçevesinde Kurumun ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecileri erişim yükümlüsü olarak belirleyebileceği ifade edilmiştir.

Bu bağlamda, işbu sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak Türk Telekom'a erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüklerinin getirilmesi gerekmektedir. Bu itibarla, Türk Telekom'un çağrı başlatma hizmetlerinin sunumu kapsamında, bu hizmetlerin sunumunda zorunlu unsur niteliğini haiz olduğu değerlendirilen yardımcı/tamamlayıcı unsurları da STH işletmecilerine sunması veya kullanıma açması hususunun da erişim yükümlülüğünün

kapsamında yer aldığı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede Türk Telekom'a getirilen erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüğü kapsamında aşağıda yer verilen yükümlülükler öneme haizdir.

### **7.1.1 TS ve TÖS Yükümlülüğü**

Pazara yeni girecek işletmecilerin, müşteri kazanabilmek için müşterilerine özellikle TS veya TÖS yöntemleri ile arama yapabilme imkânını sağlamaları gerekmektedir. Söz konusu imkânın oluşabilmesi için Türk Telekom'un kendi şebekesinde bu iki hizmetin verilebilmesini mümkün kılması gerekmektedir.

EHK'nın 33'üncü maddesinin birinci 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. Ayrıca Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinin birinci fıkrasında *"Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, son kullanıcıların taşıyıcılarını serbestçe seçebilmelerini temin etme ve bu kapsamda taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi uygulama yükümlülüğü getirebilir."* hususu hükme bağlanmıştır.

Bu kapsamda sabit şebekede çağrı başlatma pazarında Türk Telekom'a TS ve TÖS yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

### **7.1.2 THK Yükümlülüğü**

Alternatif işletmecilerin TS ve TÖS 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 işletmeciyile rekabet edebilecek hizmetler sunabilmeleri açısından THK hizmeti sunma yükümlülüğünün erişim yükümlülüğünün bir türü ve unsuru olarak getirilmesinin önemli ve gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu noktada, sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olan Türk Telekom'a THK yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

Getirilen THK yükümlülüğü sayesinde, STH müşterisi olan abonelerin aylık sabit ücretlerini de alternatif işletmeciyeye ödeyerek çift fatura alma zorunluluğundan tamamen kurtulmasının yanında

topyekün ses (erişim ve arama) hizmetlerinin rekabetçi ve farklı paketler dâhilinde sunulmasının mümkün kılınması da söz konusu olmaktadır. Açıklanan nedenlerle, THK'nın TS ve TÖS yükümlülüklerini tamamladığı ve bunlarla birlikte perakende ses hizmetlerinin önemli bir girdisini teşkil ettiği göz önünde bulundurularak işbu pazar kapsamında düzenlenmesi gerekmektedir.

## **7.2 Şeffaflık Yükümlülüğü**

Şeffaflık yükümlülüğünü, temel olarak erişim ve arabağlantı hususlarında işletmecilerin muhasebe bilgisi, teknik ayrıntılar, şebeke özellikleri, kullanıma ve hizmet sunumuna ilişkin koşullar ve fiyatlara ilişkin verilerin ilgili taraflara şeffaf bir şekilde açıklanması şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere; şeffaflık ile erişim/arabağlantı yükümlülükleri arasında doğal bir bağ olduğu söylenebilir.

Ayrıca, şeffaflık yükümlülüğü, erişim/arabağlantı yükümlülüğü gibi ayırım gözetmeme yükümlülüğünün etkin uygulanabilmesi açısından önem taşımaktadır. Bu kapsamda, ilgili pazardaki tüm işletmecilerin hangi koşullarda erişim hizmetlerini alabilecekleri kamuoyu tarafından bilinebilecek ve böylece şeffaflık yükümlülüğü olası rekabete aykırı ayrımcı uygulamalarının teşhis edilmesinde kritik bir rol oynayabilecektir.

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi kapsamında da EPG'ye sahip işletmecilere şeffaflık yükümlülüğü getirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 'Referans erişim teklifleri ve şeffaflık' başlıklı 11'inci 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.

Dolayısıyla, sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğu tespit edilen ve arabağlantı sağlama yükümlülüğü de getirilen Türk Telekom'un şeffaflık yükümlülüğüne tabi olması gerekmektedir.

Öte yandan, STH işletmecilerinin ilgili pazarda hangi koşullarda hizmet alacaklarını bilmelerinin yanı sıra pazardaki rekabet açısından önemli bir husus olan hizmet seviyesi parametrelerini bilmelerinin de önemli olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle şeffaflık yükümlülüğü kapsamında



Türk Telekom tarafından, temel performans göstergelerinin işletmeci bazındaki ortalama değerlerinin, işletmeciler arasında kıyas yapılabilmesine imkan tanıyacak şekilde, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar hazırlanarak kendi internet sayfaları üzerinden bir sonraki döneme kadar kamuoyu ile paylaşılması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **7.3 Referans Erişim ve/veya Arabağlantı Teklifleri Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü**

Sektörde rekabetin sağlanması açısından en önemli hizmetler arasında arabağlantının olduğu düşünüldüğünde, tam rekabet ortamının sağlanmasını teminen, sektöre yeni girecek işletmeciler bakımından arabağlantı koşullarının açık ve anlaşılır bir şekilde belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Dolayısıyla, işletmeci tarafından hazırlanacak ve Kurum tarafından onaylanacak olan referans arabağlantı teklifleri, sunulan hizmete ilişkin usul, esas ve ücretlerin belirlenmesinde önemli ve kritik bir role sahiptir. Zira referans arabağlantı teklifinin yayımlanması kapsamında pazara yeni giren işletmecilerin erişim yükümlüsü işletmeciler ile yapacakları arabağlantı anlaşmalarındaki belirsizlikler asgariye indirilerek bu işletmecilerin ileriye yönelik plan yapabilmeleri sağlanmış olmaktadır.

Referans arabağlantı tekliflerinin hazırlanması ve yayımlanmasıyla ilgili olarak EHK'nın 19'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında "*Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere referans erişim teklifi hazırlama yükümlülüğü getirebilir. Kurum tarafından referans erişim teklifi hazırlama yükümlülüğü getirilen işletmeciler, bu yükümlülüğün getirildiği tarihten itibaren üç ay içerisinde söz konusu teklifleri Kurumun onayına sunmakla yükümlüdürler*" hükmü yer almaktadır.

Buna ilaveten Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinin 2'inci fıkrasında ise "*Kurumun ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere arabağlantıyı da içerecek şekilde referans erişim teklifleri hazırlama yükümlülüğü getirebileceği ve referans erişim teklifi hazırlama yükümlülüğü getirilen işletmecinin, söz konusu yükümlülüğün getirildiği tarihten itibaren en geç üç ay içinde referans erişim teklifini hazırlayarak Kuruma göndermekle yükümlü olduğu*" ifade edilmektedir.

Öte yandan, STH işletmecilerinin teknik ayrıntılar, şebeke özellikleri, koşullar ve fiyatlar dışında, Türk Telekom'dan alacakları sabit şebekeden çağrı başlatma hizmetlerine yönelik hizmet

seviyesi taahhütleri hususunda eksiksiz bilgilendirilmeleri de önem arz etmektedir. Böylece sabit arama pazarında birbirleri ile rekabet eden STH işletmecilerinin Türk Telekom'dan alacakları sabit şebekeden çağrı başlatma hizmetinin kalitesine ilişkin eksiksiz ve tam olarak bilgilendirilmeleri sağlanabilecektir. Bu itibarla işbu yükümlülük kapsamında Türk Telekom'un Kurumumuz tarafından onaylanacak hizmet seviyesi taahhütleri ile bu taahhütlerin yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak cezai şart ve yaptırımlara referans arabağlantı teklifinde yer verilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğu tespit edilen Türk Telekom'a referans arabağlantı teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

#### **7.4 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü**

Etkin rekabet ortamının sağlanması açısından büyük öneme sahip olan ayrım gözetmeme yükümlülüğüne ilişkin olarak EHK'nin 16'ncı maddesinin beşinci fıkrasında;

*“Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, diğer işletmecilerin makul erişim taleplerini, bu Kanun hükümleri çerçevesinde karşılamarına 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. Söz konusu yükümlülük, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde;

*“Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, elektronik haberleşme hizmetlerini sağlamak için kendi kullandıkları veya üçüncü şahısların elektronik haberleşme hizmetlerini sunmak için gereksinim duydukları hizmetleri, söz konusu hizmetleri talep edenlere; ayrım gözetmeksizin ve kendi ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşul ve kalitede temin etme yükümlülüğü getirebilir.”*

şeklinde tanımlanmaktadır.

Pazarda rekabet aksaklıklarının önlenmesi ve etkin rekabet ortamının sağlanması açısından ayrım gözetmeme yükümlülüğü büyük önem taşımaktadır. EPG'ye sahip işletmecilerin, özellikle sabit şebekede çağrı başlatma pazarı gibi dikey olarak bütünleşmiş oldukları pazarlarda, rekabet

ettikleri ve ayrıca hizmet sağladıkları işletmecilere kendi iç (perakende) birimlerine uyguladığı şartlarda hizmet sunmaları gerekmektedir. Zira söz konusu işletmecilerin ilgili pazarlarda rekabeti bozucu ayrımcı uygulamalara başvurması, alternatif işletmecilerden bir takım bilgileri saklamak ya da bazı bilgileri ayrımcı bir şekilde kullanmak suretiyle pazardaki rekabeti kendi lehlerine bozması, alternatif işletmecilere düşük kalitede hizmet sunmaları veya işletmecilere kabul edilemeyecek koşullar sunmaları mümkündür. Bu kapsamda, hem toptan pazarda STH işletmecilerine çağrı başlatma hizmeti sunan hem de sabit ses pazarında STH işletmecileriyle rekabet eden Türk Telekom'un, STH işletmecilerine dezavantajlı koşullarda hizmet sunması durumunda, STH işletmecilerinin ilgili pazarda Türk Telekom ile rekabet edebilmeleri olanaksız hale gelebilecektir. Bu itibarla, STH işletmecilerinin yerleşik işletmecinin kendi perakende birimine uyguladığı şart ve koşullarda hizmet almalarının sağlanması gerekmektedir.

Bu kapsamda, sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olan Türk Telekom'a ayırım gözetmeme yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir. Ayırım gözetmeme yükümlülüğü kapsamında; Türk Telekom'un kendi perakende birimi/iştiraki ile diğer STH işletmecilerine çağrı başlatma hizmeti ile bu hizmetin sunumunda zorunlu unsur niteliğini haiz olduğu değerlendirilen yardımcı/tamamlayıcı unsurları, aksini gerektiren objektif durumlar saklı kalmak kaydıyla, ayırım gözetmeksizin ve eşit şartlar altında sunması gerekmektedir.

Dolayısıyla ayırım gözetmeme yükümlülüğü, Türk Telekom'un sunduğu hizmetlerin kendi perakende birimine ve diğer STH işletmecilerine eşdeğer kalitede sunulmasını ve perakende sabit ses hizmetlerinin sunumunda kritik öneme sahip bilgiler ile zorunlu unsur niteliğini haiz yardımcı hizmetlerin aynı koşullarda tüm STH işletmecileri ile paylaşılmasını kapsamaktadır. Bu şekilde yerleşik işletmecinin perakende biriminin veya iştirakinin herhangi bir zamanlama avantajı elde etmelerinin önüne geçilmesi büyük önem taşımaktadır. Yerleşik işletmecinin toptan pazarda sunduğu hizmetlerde yapmayı planladığı değişiklikleri ve/veya sunmayı planladığı yeni hizmetleri ve söz konusu hizmetlere ilişkin tarife değişikliklerini ve kampanyalara ilişkin bilgileri kendi perakende birimlerine daha önce vermek suretiyle perakende pazardaki rakiplerine karşı bir avantaj sağlaması muhtemeldir. Bu itibarla, Türk Telekom tarafından, tüm STH işletmecilerinin yeni ürünler/hizmetler ile tarifelere/kampanyalara yönelik gerekli teknik düzenlemeleri ve pazarlama, reklam vs. çalışmalarını tamamlayarak eşit koşullarda rekabet edebilmelerini teminen ayırım gözetmeme yükümlülüğü kapsamında, aksi Kurum tarafından belirtilmediği sürece;

- İlgili pazarda yeni sunulacak ürünlere/hizmetlere ilişkin teknik bilgilerin, hizmet sunumuna ilişkin koşul ve şartların ve hâlihazırda sunulan hizmetlere ilişkin yapılacak teknik değişikliklerin yürürlüğe girmeden en az 2 ay öncesinde,
- İlgili pazarda daha önce sunulmaya başlanılan toptan ürün/hizmetlere ilişkin yapılacak tarife değişikliklerinin veya kampanyaların yürürlüğe girmeden en az 1 ay öncesinde kamuoyuna duyurulması gerekmektedir. Bununla birlikte, bu süreler Kurum tarafından olay bazında yapılacak değerlendirmeler neticesinde, tüketici ve pazardaki işletmecilerin menfaatleri, STH işletmecilerinin gerekli değişiklikleri yapabilmeleri için sürenin yeterli olup olmaması, yapılması muhtemel yatırımlara ve pazardaki rekabete olası etkileri vb. hususlar göz önüne alınarak uzatılabilecek ya da kısaltılabilecektir.

Öte yandan, yerleşik işletmecinin perakende pazarda rekabetçi bir unsur olan hizmet seviyesi parametreleri üzerinden de kendi perakende birimine ayrımcılık yapmak suretiyle rekabetçi bir avantaj kazandırması mümkündür. Yerleşik işletmecinin belirlenen hizmet seviyesi taahhütleri kapsamında STH işletmecilerine hizmet sunması, kendi perakende birimine ayrımcı uygulamalarla avantaj sağlamasının önüne geçmesini tek başına engelleyebilecek bir husus değildir. Bu noktada gerçekleşen temel performans göstergeleri yerleşik işletmecinin ayrımcılık yapıp yapmadığının tespitinde kullanılabilecek önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bu itibarla, Türk Telekom'un tüm işletmecilere sunduğu sabit şebekede çağrı başlatma hizmetlerine ilişkin rekabete aykırı ayrımcı uygulamalarının Kurum tarafından tespitinin kolaylaştırılması açısından; hizmet seviyesi taahhütlerine ilişkin işletmeci bazında gerçekleşme değerlerini içeren temel performans göstergelerinin, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar Kuruma gönderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## **7.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü**

Tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü, farklı yöntemlere ve ilkelere göre uygulanabilmekte olup bu yöntemlerin belirlenmesinde ilgili pazar kapsamındaki rekabetçi endişelerin göz önüne alınması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, tarife kontrolü yükümlülüğü EPG'ye sahip işletmecinin faaliyet gösterdiği pazardaki rekabet aksaklığına neden olan problemin büyüklüğü ile orantılı olmalıdır. Örneğin rekabet düzeyi EPG'ye sahip işletmecinin aşırı fiyatlama yapmasını önleyecek düzeyde değilse, ya da alternatif işletmecilerin erişim hizmetini diğer kaynaklardan karşılayabilme imkânı çok sınırlıysa veya yoksa tarife kontrolü yükümlülüğü

çerçevesinde işletmeciye tarifelerini maliyet esaslı belirleme yükümlülüğü getirilebilecektir. Bu yöntem ile yerleşik işletmecilerin toptan pazarlarda aşırı fiyat uygulamalarının önüne geçilebilmekte ve alternatif işletmecilerin perakende pazarlarda rekabet edebilmesinin önü açılmaktadır.

Bu kapsamda, EHK'nin “*Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir*” şeklindeki 20'nci maddesinin ilk fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin “Erişim Tarifelerinin Kontrolü” başlıklı 12'nci maddesinin 2'nci fıkrasındaki “*Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir*” hükmü ile gerekmektedir. Söz konusu tarife düzenlemelerinin uygulama detaylarının belirlenmesinde başta Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7 ve 12'nci maddeleri olmak üzere ilgili mevzuat çerçevesinde yapılacak Kurum düzenlemeleri belirleyici olacaktır.

EHK'nin 20'nci maddesinin 1'inci fıkrası ile “*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 bağlanmıştır. Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde ise Kurumun ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu açıklamalar ışığında ve Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi çerçevesinde getirilecek tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü kapsamında Türk Telekom tarafından ilgili pazarda sunulan erişim ya da arabağlantı ürünlerinin/hizmetlerinin ücretlerinin maliyet esaslı olarak belirlenmesi gerekmektedir.

○ ***Fiyat Sıkıştırması Yükümlülüğü***

Tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğünün özel bir türü olan fiyat sıkıştırması yükümlülüğü, rakip işletmecilere yaşanılabilir (rekabet etmeye elverişli) bir alan kalmasını teminen EPG'ye sahip işletmecinin toptan ve perakende ücretleri arasında marj bırakılmasını ve alternatif tarifelerin ortaya çıkmasını sağlamaya yönelik bir yükümlülüktür. Daha açık bir ifadeyle fiyat sıkıştırması, üst (ilgili toptan, upstream) pazarda EPG'ye sahip olan ve rakiplerine toptan seviyede ürün/hizmet sağlayan dikey bütünleşik bir işletmecinin söz konusu toptan ürün/hizmetlerin veya perakende pazarda sunduğu ilgili ürün/hizmetlerin fiyatlarını rakiplerinin

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

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

Bu kapsamda, işbu pazarda EPG'ye sahip işletmeci olan Türk Telekom'un, fiyat sıkıştırması yükümlülüğüne tabi olması ve konuya ilişkin detayları içeren usul ve esaslara aykırılık içeren toptan ve perakende seviyedeki tarife ve kampanyaları uygulamamakla yükümlü kılınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Netice itibariyle, ileriye dönük bakış açısıyla, STH işletmecilerinin pazardaki rekabetçi güçlerinin artırılmasının teşvik edilmesini teminen, ilgili perakende pazarın etkin rekabet yönünde ilerlemesi adına olumlu etkileri olduğu değerlendirilen fiyat sıkıştırması yükümlülüğünün işbu pazar analizi döneminde de devam etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, işbu pazar analizi kapsamında Türk Telekom'a getirilen diğer yükümlülüklerle birlikte sabit çağrı başlatma hizmeti ücretlerinin maliyet esaslı olarak belirlenmesinin ve fiyat

sıkıştırması yükümlülüğünün devamının karşılaşılabilecek olası rekabet aksaklıklarının giderilmesi için gerekli olabileceği düşünülmektedir.

## 7.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü

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

İşbu pazarda EPG'ye sahip işletmeciler diğer işletmecilere sundukları çağrı başlatma ücretlerini olabildiğince yüksek tutma eğiliminde olabileceklerdir. Dolayısıyla, zorunlu unsur niteliğini haiz olan hizmetlerde düzenleyici müdahalelerin de olmaması durumunda kaynakların etkin bir şekilde tahsisinde ciddi güçlükler ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle, daha iyi bir kaynak tahsisine neden olacak ve rekabetin tesisine zemin hazırlayacak fiyat yapısının oluşması için, gerekli düzenleyici müdahalenin yapılması gerekmektedir.

Hesap ayrımı yükümlülüğü, şeffaflık ve ayırım gözetmeme yükümlülüğünün işlevselliğine destek verirken, tarife kontrolü ve maliyet muhasebesi yükümlülüklerinin uygulanmasına yönelik olarak da getirilebilmektedir. Bu itibarla, sabit şebekede çağrı başlatma ücretlerinin maliyetlerini yansıtması önemlidir. Nitekim, işletmeciler için hem bir maliyet, hem de bir gelir unsuru olan arabağlantı hizmeti ile ilgisi olmayan maliyetlerin kapsama alınmamasının sağlanması ve diğer işletmecilerin almadıkları hizmetin maliyetine katlanmak zorunda bırakılmalarının önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, ayırım gözetmeme ilkesi ile hesap ayrımı yükümlülüğünün birlikte uygulanmasının çapraz sübvansiyona yönelimleri azaltabileceği de düşünülmektedir. Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğü ile amaçlanan sadece arabağlantı hizmetinin maliyetinin tespiti olmayıp, aynı zamanda söz konusu hizmet dolayısıyla ayrımcılığa yol açılıp açılmadığının denetlenmesi ve çağrı başlatma hizmetinin diğer hizmetlerle olan ilişkisinin tespiti ve değerlendirilmesi de önem arz etmektedir. Bu bağlamda, uygulanacak olan yöntem ve muhasebe sisteminin Kurum tarafından belirlenmesi esastır.

Bu çerçevede, hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğünün, gerek niteliği gerekse de getirilme amacı göz önünde bulundurulduğunda, EHK'nin 7'nci, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci ve Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi uyarınca Türk Telekom'a getirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### **7.7 Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Yükümlülüğü**

Elektronik haberleşme şebekelerinin yaygın altyapı kurulumunu gerekli kıldığı göz önüne alındığında; altyapının paylaşılması, elektronik haberleşme hizmetlerinin sağlanmasında kaynak israfının önlenmesi ve altyapı kullanımında etkinlik ve verimlilik gibi hususları beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede, iki ya da daha fazla işletmecinin, kablo ve iletim tesisleri ile kendi malzeme ve ekipmanlarını ortak kullanmalarına imkân sağlamak üzere santrallerde bina paylaşımı, fiziksel ortak yerleşim yapmaları ve tesislerini diğer işletmeciler ile paylaşmaları, kaynakların etkin kullanılması ile erişim ve/veya arabağlantının sağlanması açısından gerekli görülmektedir.

Bu amaca yönelik olarak, EHK'nin 17'nci maddesinin 1'inci fıkrasında *“Bir işletmecinin tesislerini kamuya veya üçüncü şahıslara ait bir arazinin üzerine veya altına yerleştirebildiği veya bu tür arazileri kullanabildiği veya kamulaştırma müessesesinden yararlanabildiği hallerde Kurum, çevrenin korunması, kamu sağlığı ve güvenliği, şehir ve bölge planlaması ve kaynakların etkin kullanılması gereklerini gözeterek ilgili işletmeciye söz konusu tesisleri ve/veya araziye makul bir bedel karşılığında diğer işletmecilerle paylaşmasına ilişkin rekabet üzerindeki etkileri dikkate alarak yükümlülükler getirebilir.”* hükmü yer almaktadır.

EHK'nin 17'nci maddesinin 2'nci fıkrasında *“Kurum, işletmecilere kendi tesislerinde, diğer işletmecilerin ekipmanları için maliyet esaslı bir bedel karşılığında, başta fiziksel ortak yerleşim olmak üzere her türlü ortak yerleşim sağlama yükümlülüğü getirebilir.”* hükmüne, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 14'üncü maddesinin birinci fıkrasında ise *“Kurum, işletmecilere kendi tesislerinde, diğer işletmecilerin ekipmanları için maliyet esaslı bir bedel karşılığında, başta fiziksel ortak yerleşim olmak üzere her türlü ortak yerleşim sağlama yükümlülüğü getirebilir.”* hükmüne yer verilmektedir.



Bu çerçevede 02.12.2010 tarihli ve 27773 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ’in (Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Tebliği) 4’üncü maddesinde en yaygın ve temel ortak yerleşim türü olan ‘fiziksel ortak yerleşim’<sup>24</sup>; “*erişim için gerekli olan sistem/cihazların ortak yerleşim yükümlüsünün tesislerine yerleştirilmesi*”; ‘tesis paylaşımı’ ise, “*elektronik haberleşme hizmeti sunumunda kullanılan boru, kanal, direk ve kuleler dahil ilgili tesis ve cihazların diğer işletmeciler tarafından da kullanılması veya paylaşılması*” şeklinde tanımlanmaktadır.

Bu çerçevede, alternatif işletmecilerin, kablo ve iletim tesisleri ile kendi malzeme ve ekipmanlarını EPG’ye sahip işletmecinin santrallerine yerleştirmeleri, diğer işletmecilerle ortak kullanmalarına imkân sağlamak üzere santrallerde bina paylaşımı ve fiziksel ortak yerleşim yapmaları ile tesislerini diğer işletmeciler ile paylaşmalarının, kaynakların etkin kullanılması ile erişim ve/veya arabağlantının sağlanması açısından gerekli olduğu görülmektedir.

Bu nedenler ışığında, ortak yerleşim ve tesis paylaşımı yükümlülüğünün EHK’nin 7’nci, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği’nin 7’nci ve Pazar Analizi Yönetmeliği’nin 11’inci maddesi uyarınca EPG’ye sahip işletmeci olan Türk Telekom’a getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

#### **Soru 9**

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında etkin rekabetin sağlanması amacıyla getirilen yükümlülüklerle ilişkin analizlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçelendirerek açıklayınız.

<sup>24</sup> Söz konusu madde kapsamında fiziksel ortak yerleşimin dışında diğer ortak yerleşim türleri olan sanal ortak yerleşim, birlikte ortak yerleşim ve uzaktan ortak yerleşime ilişkin tanımlara da yer verilmektedir.

## 8 SONUÇ

Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarına ilişkin olarak yapılan analiz ve değerlendirmeler ile EHK'nin 6, 7, 13, 15, 16, 17, 19, 20 ve 21'inci maddeleri, Pazar Analizi Yönetmeliği ve diğer ilgili elektronik haberleşme mevzuatı çerçevesinde;

- Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarında EPG'ye sahip işletmeci olduğu değerlendirilmiş olup işbu pazarda;
  - Erişim ve arabağlantı sağlama yükümlülüğüne;
    - Toptan hat kiralama yükümlülüğü
    - Taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yükümlülüğü
  - Şeffaflık yükümlülüğüne;
    - Temel performans göstergelerinin işletmeci bazındaki ortalama değerlerinin, işletmeciler arasında kıyas yapılabilmesine imkan tanıyacak şekilde, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar hazırlanarak kendi internet sayfası üzerinden bir sonraki döneme kadar kamuoyu ile paylaşması
  - Referans arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama yükümlülüğüne;
    - Kurumumuz tarafından onaylanacak hizmet seviyesi taahhütleri ile bu taahhütlerin yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak cezai şart ve yaptırımlara referans erişim ve/veya arabağlantı teklifinde yer verilmesi
  - Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne;
    - Aksi Kurum tarafından belirtilmediği sürece, ilgili pazarda yeni sunulacak ürünlere/hizmetlere ilişkin teknik bilgilerin, hizmet sunumuna ilişkin koşul ve şartların ve hâlihazırda sunulan hizmetlere ilişkin yapılacak teknik değişikliklerin yürürlüğe girmeden en az 2 ay öncesinde kamuoyuna duyurulması
    - Aksi Kurum tarafından belirtilmediği sürece, ilgili pazarda daha önce sunulmaya başlanılan toptan ürün/hizmetlere ilişkin yapılacak tarife değişikliklerinin veya kampanyaların yürürlüğe girmeden en az 1 ay öncesinde kamuoyuna duyurulması
    - Hizmet seviyesi taahhüdü ile hizmet seviyesi taahhütlerine uyulmaması halinde uygulanacak cezai şart ve yaptırımlar ile hizmet seviyesi

taahhütlerine ilişkin işletmeci bazında (herbir başvurusu için) gerçekleşme değerlerini içeren temel performans göstergelerinin, Kurum tarafından aksi belirtilmediği sürece, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar Kuruma gönderilmesi

- Tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğüne;
  - Maliyet esaslı tarife belirleme
  - Fiyat sıkıştırması yükümlülüğü
- Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğüne;
- Ortak yerleşim ve tesis paylaşımı yükümlülüğüne

tabi olması gerekmektedir.

## **EK: SORU FORMU**

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

### **Soru 1**

Sabit şebekede çağrı başlatma hizmetinin kapsamına ilişkin yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

### **Soru 2**

Türk Telekom tarafından PSTN/ISDN hatlar üzerinden kendi abonelerine sunulan çağrı başlatma hizmeti ile gerek geleneksel bakır şebeke, gerekse de (kablo TV şebekesi hariç) IP şebekesi (yönetilebilen VoIP) kapsamında STH işletmecilerince başlatılan çağrılar (taşıyıcı seçimi, taşıyıcı ön seçimi, YAPA ve THK yöntemlerini de içerecek şekilde) aynı ilgili ürün pazarı içerisinde değerlendirilmesine katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

### **Soru 3**

Kısa ve orta vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde sabit şebekede çağrı başlatma pazarında toptan ve perakende seviyelerde yapılan arz ve talep yönlü ikame değerlendirmelerine ilişkin görüşleriniz nelerdir? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

### **Soru 4**

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

### **Soru 5**

Yukarıda yer verilen kriterler çerçevesinde sabit şebekede çağrı başlatma hizmetleri pazarında düzenleme yapılmasının gerekli olduğu değerlendirilmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

### **Soru 6**

İşletmecilerin pazar paylarına ilişkin olarak yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeleri birlikte açıklayınız.

### **Soru 7**

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında yüksek pazar payının yanı sıra kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, dikey bütünleşme, ölçek ekonomisi ile potansiyel rekabetin olmaması ve dengeleyici alıcı gücünün düşüklüğü gibi kriterler kapsamında yapılan değerlendirmeler çerçevesinde kısa ve orta vadede Türk Telekom'un pazar gücünü koruyacağı değerlendirilmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

### **Soru 8**

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında kısa ve orta vadede Türk Telekom'un pazar gücünü koruyacağı değerlendirilmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

### **Soru 9**

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında etkin rekabetin sağlanması amacıyla getirilen yükümlülüklerle ilişkin analizlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçelendirerek açıklayınız.

## **İletişim Bilgileri**

---

Adres : Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Eskişehir Yolu 10.Km No: 276  
PK: 06530 Çankaya/Ankara  
Tel : 0 312 294 72 30  
Faks : 0 312 294 71 45  
E- posta : [srdbilgi@btk.gov.tr](mailto:srdbilgi@btk.gov.tr)