



PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI

SABİT ŞEBEKEDEN ÇAĞRI BAŞLATMA PAZARI

Kamuoyu Görüşü Alınmasına
İlişkin Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Eylül 2012, ANKARA

Ref: 2012.2.1



İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER	3
1 GİRİŞ	4
2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET.....	7
3 İLGİLİ PAZAR TANIMI	10
3.1 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı	11
3.1.1 Talep Yönlü İkame.....	13
3.1.2 Arz Yönlü İkame.....	18
3.2 İlgili Coğrafi Pazar	18
4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ.....	20
4.1 İlk Koşul.....	21
4.2 İkinci Koşul.....	22
4.3 Üçüncü Koşul.....	23
5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ	25
5.1 Pazar Payı.....	25
5.2 Pazara Giriş Kolaylığı ve Potansiyel Rekabetin Olmayışı.....	27
5.3 Aşırı Fiyatlandırma ve Kârlılık	28
5.4 Dengeleyici Alıcı Gücü.....	28
5.5 İleriye Dönük Değerlendirmeler	29
5.6 Etkin Piyasa Gücünün Değerlendirilmesine Yönelik Sonuçlar	30
6 ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMELERİN BELİRLENMESİ.....	31
7 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİYE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER.....	32
7.1 Erişim ve Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü.....	34
7.2 Referans Arabağlantı Teklifleri Hazırlama ve Yayınlama Yükümlülüğü	36
7.3 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü.....	37
7.4 Şeffaflık Yükümlülüğü.....	40
7.5 Tarife Kontrolüne (Maliyet Esaslı Tarife) Tabi Olma Yükümlülüğü	41
7.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü.....	42
7.7 Taşıyıcı Seçimi ve Taşıyıcı Ön Seçimi Yükümlülüğü.....	43
7.8 Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Sağlama Yükümlülüğü	43
8 SONUÇ	45
EK: SORU FORMU	47

ŞEKİLLER

Şekil 1: Çağrı Başlatma Hizmeti.....	8
Şekil 2: STH-Türk Telekom Şehir içi Çağrı Başlatma Trafiki (%)	14
Şekil 3: STH-Türk Telekom Şehirlerarası Çağrı Başlatma Trafiki (%).....	14
Şekil 4: STH-Türk Telekom Mobile Doğru Çağrı Başlatma Trafiki (%)	15
Şekil 5: STH-Türk Telekom Yurtdışına Doğru Çağrı Başlatma Trafiki (%).....	15
Şekil 6: STH-Türk Telekom Sabitten Başlatılan Toplam Trafiki (%).....	16

1 GİRİŞ

Türkiye’deki mevcut düzenleyici çerçeve, rekabetin tesisi ve korunması amacıyla ilgili elektronik haberleşme pazarlarında etkin piyasa gücüne (EPG) sahip olan işletmeci olup olmadığının belirlenmesini ve EPG’ye sahip bir işletmecinin tespit edilmesi halinde makul ve orantılı bir takım yükümlülükler getirilmesini gerektirmektedir. Bu amaçla, ülkemize özgü şartlara uygun bir şekilde ilgili pazarların tanımlanması ve bu pazarlara ilişkin rekabet seviyesi analizleri yapılarak etkin rekabetin bulunup bulunmadığının ve/veya EPG’ye sahip bir işletmecinin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

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. Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarına ilişkin ikinci tur pazar analizi ise 01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik’in (EPG Yönetmeliği) 6’ncı maddesinde yer alan “*Kurum tarafından pazar analizleri en az üç yılda bir yapılır.*” hükmü çerçevesinde yürütülmüş ve bu doğrultuda 2010 yılı başında toptan seviyede sabit şebekede çağrı başlatma pazar analizi yayımlanmıştır.

Kurumumuz tarafından söz konusu pazara ilişkin gerçekleştirilen ve hâlihazırda yürürlükte olan ikinci tur pazar analizi neticesinde alınan 07.01.2010 tarihli ve 2010/DK-10/9 sayılı Kurul Kararı ile Türk Telekom bu pazarda EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş olup;

- Arabağlantı,
- Taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi,
- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama,
- Tarife Kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme)
- Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi ve

- Ortak yerleşim ve tesis paylaşımı sağlama

yükümlülüklerine tabi kılınmıştır.

Üçüncü tur pazar analizinin gerçekleştirildiği sabit şebekede çağrı başlatma pazarına ilişkin olarak kamuoyu görüşü alınmasına yönelik işbu doküman kapsamında ilgili pazar tanımı, düzenleme gereksinimi analizi, rekabet seviyesi analizi ile bu pazarda EPG olduğu tespit edilen işletmeciye ve bu işletmeciye getirilmesi gerekli olduğu değerlendirilen yükümlülüklerle ilişkin Kurumumuz görüşlerine yer verilmektedir. Kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin süreç 05/10/2012 tarihinde başlayacak olup, bu dokümanda yer alan değerlendirmelere yönelik görüş ve önerilerinizin 05/11/2012 tarihine kadar “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Yeşilirmak Sokak, No:16, 06430 Demirtepe, Ankara” adresine ve ayrıca cyanik@btk.gov.tr, meozek@btk.gov.tr ve mileri@btk.gov.tr e-posta adreslerine iletilmesi gerekmektedir.

Yapılan değerlendirmelerle ilgili olarak her türlü görüş ve öneriye açık olunmakla birlikte, pazar analizi çalışmalarında geri dönüşlerden azami şekilde istifade edilebilmesi için her bir görüş veya önerinin dokümanda yer alan ilgili soru numarası referans gösterilerek gerekçeleri ile birlikte yazılması gerekmektedir. Görüş ve önerilerin gerekçeli bir şekilde sunulması büyük önem arz etmekte olup, gerekçesiz olarak sunulan görüş veya önerilerin dikkate alınmaması söz konusu olabilecektir.

Soruların cevaplanması aşamasında karşılaşılabilecek tereddütlerin açığa kavuşturulması için aşağıda irtibat bilgileri yer alan personel ile irtibat kurulabilir.

	<i>Telefon</i>	<i>Faks</i>	<i>E-posta</i>
Cemil YANIK	0 312 294 74 22	0 312 294 71 65	cyanik@btk.gov.tr
M. Esad ÖZEK	0 312 294 71 19	0 312 294 71 65	meozek@btk.gov.tr
Mehmet İleri	0 312 294 7628	0 312 294 71 65	mileri@btk.gov.tr

İşbu dokümana ilişkin olarak kamuoyundan alınacak yorum ve öneriler Kurumumuz internet sitesinde yayımlanabilecektir. Bu bakımdan, gönderilecek cevaplarda tarafların gizli kalmasını istedikleri ticari sır niteliğindeki kısımların da ayrıca belirtilmesi gerekmektedir.

Alınan görüş ve önerilerin değerlendirilmesini müteakip Kurumumuz, “Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarı”na ilişkin işbu dokümanı gözden geçirecek ve kamuoyu görüşlerini içeren

bir pazar analizi dokümanı yayınlayacaktır. İdari işlemlerin açıklığı ve şeffaflık ilkesi gereği, söz konusu dokümanda görüş gönderen tarafların isimleri de yer alacaktır.

Kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin bu dokümanın ilerleyen bölümlerinde řu konulara değinilmektedir:

- 2'nci Bölümde; Kurumumuzun "sabit şebekede çağrı başlatma" hizmetinin tanımı ile ilgili değerlendirmelerine yer verilmektedir.
- 3'üncü Bölümde; "sabit şebekede çağrı başlatma pazarı"nın ilgili ürün pazarı ile ilgili coğrafi pazar boyutlarını kapsayacak şekilde ilgili pazar tanımına ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir
- 4'üncü Bölümde; "sabit şebekede çağrı başlatma" pazarında düzenleme gereksiniminin olup olmadığına ilişkin Kurumumuz değerlendirmelerine yer verilmektedir.
- 5'inci Bölüm, Kurumumuzun ilgili pazarın analiz edilmesine yönelik yaklaşımlarını ve söz konusu pazarda etkin rekabetin bulunup bulunmadığına ilişkin görüşlerini içermektedir.
- 6'ncı Bölümde; sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğu tespit edilen işletmeci/işletmecilerle ilgili Kurumumuz görüşlerine yer verilmektedir.
- 7'nci Bölümde; ilgili pazarda EPG'ye sahip olduğu tespit edilen işletmeciye getirilebilecek yükümlülükler anlatılmaktadır.
- 8'nci Bölümde; ilgili pazarda EPG'ye sahip olduğu belirlenen işletmeci ve bu işletmeciye getirilen yükümlülükler sıralanmaktadır.
- Dokümanın EK'inde; kamuoyu görüşlerinin alınmasına ilişkin soruların listesi bulunmaktadır.

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET

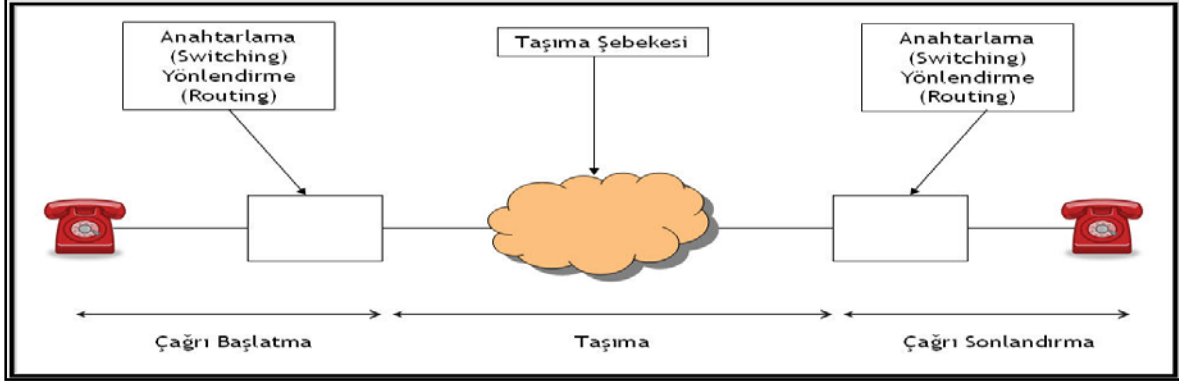
Elektronik haberleşme hizmetlerinin pazara arzı çerçevesinde işletmeciler tarafından müşterilere sunulan hizmetler, trafiğin birden fazla şebeke üzerinden geçmesini gerektirebilmektedir. Dolayısıyla farklı şebekeler arasında trafiğin taşınabilmesi için işletmecilerin birbirlerinden çağrı başlatma, çağrı taşıma ve çağrı sonlandırma hizmeti satın almalarına ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu kapsamda, bu dokümanda söz konusu hizmetlerden sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti incelenmekte olup, müteakiben anılan hizmete ilişkin ilgili pazarda EPG'ye sahip olduğu belirlenen işletmeciler ile bu işletmecilere getirilecek yükümlülükler tespit edilmektedir.

Sabit şebekede gündeme gelen söz konusu şebeke erişim hizmetleri, farklı şebekelere bağlı kullanıcılar arasında iletişim sağlanması amacı ile işletmecilerin birbirlerinden aldıkları hizmetleri ifade etmektedir. Söz konusu hizmetler, işletmecilerin perakende müşteriler yerine, birbirlerine sundukları hizmetler olması nedeni ile “toptan hizmetler” olarak tanımlanmaktadır.

Çağrı başlatma hizmeti perakende pazarda ayrıca sağlanan bir hizmet değildir. Bu nedenle son kullanıcılar bakımından çağrı başlatma hizmeti sabit şebekeden arama hizmetinin bir unsuru niteliğindedir. Bununla birlikte, çağrı başlatma hizmeti işletmecilerin birbirlerine sundukları hizmetler olduğu için toptan seviyede başlı başına bir hizmet olarak ortaya çıkmaktadır. İşletmeciler son kullanıcılara hizmet sunmak için toptan seviyede çağrı başlatma hizmeti almak suretiyle perakende seviyedeki abonelerine arama hizmeti sunmaktadırlar. Bu nedenle sabit şebekede çağrı başlatma pazarı perakende seviyedeki sabit pazarların bir üst pazarı niteliğindedir¹.

Sabit şebekede çağrı başlatma, transit ve sonlandırma gibi hizmetler bir arada alınabildiği gibi ayrı ayrı da alınabilmektedir. Sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti, yerleşik işletmecinin şebekesinde başlatılan çağrının, işletmeciler arasında daha önceden belirlenmiş bir noktaya kadar taşınmasıdır (Şekil 1). Sabit şebekeden başlatılan bir çağrı yine aynı şebekede sonlanabileceği gibi farklı bir sabit şebekede ya da mobil şebekede de sonlanabilmektedir.

¹ Sabit telefon hizmetlerine ilişkin perakende seviyede pazarlar sabit şebeke üzerinden arama pazarları ve sabit telefon şebekesine erişim pazarları başlıkları altında Kurumumuz tarafından analiz edilmiş olup, sabit şebeke üzerinden arama pazarlarına ilişkin 08.12.2009 tarih ve 2009/DK-10/625 sayılı Kurul Kararı ile ve sabit telefon şebekesine erişim pazarlarına ilişkin 16.12.2009 tarih ve 2009/DK-10/659 sayılı Kurul Kararı ile Türk Telekom ilgili pazarlarda EPG'ye sahip işletmeci olarak ilan edilmiştir.



Şekil 1: Çağrı Başlatma Hizmeti

Mevcut sabit 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 çağrı başlatan ve çağrıyı sonlandıran şebekede fiziksel bir hat tahsis edilmektedir. Fiziksel devre tahsisi nedeni ile çağrının geçtiği güzergâh hakkındaki kapasite ve tahsisli hat gibi bilgiler merkezi hiyerarşiye göre tutulmaktadır. Bunun yanında arabağlantı noktalarında kullanılan cihazlar devre anahtarlama esasına uygun olarak seçilmektedir.

Sabit bir şebekeden bir çağrı TDM olarak başlatılabildiği gibi IP üzerinden (VoIP) üzerinden de başlatılabilmektedir. Böyle bir durumda VoIP çağrılarının işletmeciler arasındaki teslimi söz konusu çağrıların “ortam geçidi (media gateway)” olarak adlandırılan cihazlar yolu ile paket anahtarlama sistemden TDM’ye çevrilmesi ile gerçekleştirilmektedir. Benzer bir şekilde TDM olarak başlatılan bir çağrının yine media gateway olarak adlandırılan cihazlar yolu ile paket anahtarlama sisteme çevrilerek IP olarak taşınması ve sonlandırılması mümkündür. Ancak IP trafiğinin son kullanıcıya kadar iletilebilmesi için son kullanıcı tarafında IP trafiğinin alınmasına uygun terminal cihazlarının bulunması gerekmektedir.

Teknolojik değişimlerin sonucu olarak, sabit şebekelerde, devre anahtarlama şebekeler yerlerini paket anahtarlama esasına göre çalışan yeni nesil şebekelere (YNS) bırakılmaktadır. Paket anahtarlama şebekelerde çağrının başlatılması ve sonlandırılması için fiziksel devre tahsisine gerek bulunmamaktadır. Dolayısıyla her çağrı için ayrı bir hat tahsis edilmemekte ve tahsis işlemi için mevcut ve tahsis edilmiş hat sayısı gibi bilgilerin tutulmasına gerek duyulmamaktadır. Bu nedenle sabit çağrının geçtiği herhangi bir şebekenin diğer şebekeler

hakkında bilgi tutmasına gerek bulunmadığından şebekelerin birbirleri hakkında bilgi sahibi olduğu merkezi hiyerarşi yapısına gerek yoktur. Bu ise işletim maliyetlerinde büyük tasarruf sağladığı gibi, şebekenin esnekliğini de arttırmaktadır.

YNS'lerin ülkemizde henüz yeterince yaygınlaşmadığı düşünülmekte olup, bu hususa ilişkin olarak Kurumumuz tarafından 03.11.2011 tarih ve 2011/DK-10/511 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu Kararı (511 sayılı Kurul Kararı) ile elektronik haberleşme sektöründe yeni yatırımların, teknoloji gelişiminin ve üretiminin özendirilmesi ile bu kapsamda yeni gelişmekte olan fiber internet erişimi hizmetlerinin yaygınlaşmasının teşviki ve altyapı eksenli rekabetin gelişmesini teminen beş (5) yıl boyunca veya fiber internet abonelerinin sabit genişbant aboneleri içindeki oranının %25 mertebesine ulaşana kadar fibere erişim hizmetlerinin (Eve/Binaya kadar fiber) pazar analizi sürecine dâhil edilmemesi hususlarına karar verilmiştir. Söz konusu karar ile YNS önündeki yatırım engellerinin kaldırılması ve yaygınlığı kısıtlı olan bir şebekeye yaygınlık kazandırılması amaçlanmıştır. Bu nedenle fibere (genişbant) erişim hizmetleri (yerel ağa ayrıştırılmış erişim) pazar analizi sürecine dahil edilmemekle birlikte; sabit şebekede çağrı sonlandırma pazarına ilişkin olarak işletmecilerin santrallerinde yapılacak IP arabağlantı hususunun bu kapsamda bulunmadığı değerlendirilmektedir.

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI

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

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

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

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

Arz ve talep ikamesinin değerlendirilmesi aşamasında, uygulanabilir olduğu durumlarda varsayımsal tekel testi de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemler göz önünde bulundurulmaktadır. Varsayımsal tekel testi kapsamında, varsayımsal tekel niteliğindeki bir işletmecinin "geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı"¹ uygulamasına karşın, kârlılığını engelleyecek derecede satışları düşmeyen ürün veya hizmetin, ilgili pazarda yer alan ürün veya hizmetlere ikame ürün veya hizmet niteliği taşıması dolayısıyla ayrı bir pazar olarak değerlendirilmesi

¹ İngilizce karşılığı "*Small but Significant and Non-transitory Increase in Price (SSNIP)*" olan varsayımsal tekel testi kapsamında genellikle yüzde beş ile on arasındaki fiyat artışları ifade edilmektedir.

gerekmektedir. Diğer tüm iktisadi varsayımlar gibi oldukça idealize edilmiş koşulları sembolize eden varsayımsal tekel testi, sonuçları itibarıyla incelemeye konu olan ilişkilerin hangi temelde işlediğini göstermesi açısından pratikte uygulanabilir bir ölçüt olarak değerlendirilebilir. Bu yaklaşım çerçevesinde, sabit şebekede çağrı başlatma hizmetlerine ilişkin pazar tanımlaması ile ilgili değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

İletişimin kurulabilmesi amacıyla sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti, işletmecinin kendisi tarafından sunulabileceği gibi diğer işletmecilerden satın alınmak suretiyle de tedarik edilebilmektedir. Çağrı başlatma hizmeti son kullanıcıya sunulan hizmetlerin bir nevi girdisi mahiyetindedir. Bu kapsamda toptan seviyedeki talep, esas itibarıyla perakende seviyede bulunan hizmetlerin sunumundan kaynaklanmaktadır.

Bu bölümde, çağrı başlatma pazarı içinde yer alan hizmetlerin belirlenmesi amacıyla değerlendirmeler yapılacak ve bu değerlendirmelerde pazar yapısı, ilgili ürün pazarı ve pazarın coğrafi boyutu üzerinde durulacaktır.

3.1 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı

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

Çağrı başlatma hizmeti, şebeke içi ya da şebeke dışına yapılacak herhangi bir aramanın kurulabilmesi için yerleşik işletmecinin sahip olduğu sabit şebeke üzerinden sunulabileceği gibi son kullanıcının ikametgâhına yeni bir erişim hattının kurulması ve/veya var olan erişim hattının paylaşımına açılması veya kiralanması ya da VoIP (Voice over IP- IP üzerinden ses) hizmeti verilmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir.

STH işletmecilerinin, yerleşik işletmecinin abonelerine veya toptan hat kiralama hizmeti vasıtasıyla kendi abonelerine arama hizmeti sunabilmeleri için gerekli olan çağrı başlatma hizmeti yerleşik işletmecinin sabit şebekesi üzerinden STH işletmecilerine sunulabilmektedir. STH işletmecilerinin son kullanıcılara sabit arama hizmeti sunarken Taşıyıcı Seçimi ve

Taşıyıcı Ön Seçimi¹ gibi yöntemler kullanabilmeleri mümkündür. Bunun yanı sıra STH işletmecilerinin son kullanıcılara kadar alternatif sabit şebekeler kurabilmeleri ya da Yerel Ağın Paylaşımına Açılması (YAPA) veya Yalın DSL gibi erişim hizmetleri dâhilinde aboneye erişerek arama hizmeti sunabilmelerini teminen çağrı başlatabilmeleri mümkündür. Ancak yeni bir erişim şebekesi kurulması halinde işletmeciler yüksek batık maliyetlerle karşı karşıya kalabilmekte olup, paylaşımına açılmış mevcut bir erişim hattı üzerinden hizmet sunulması durumunun ise hâlihazırda yaygın kullanıma sahip olmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca her iki yöntemde de işletmecilerin yerleşik işletmecinin sahip olduğu ölçek ve kapsam ekonomilerini kısa sürede sağlamaları mümkün olmamaktadır. YAPA yöntemi ile hizmet alan abone sayılarının ihmal edilebilir ve bu dokümanda yapılacak analizi etkilemeyecek düzeyde olması nedeniyle, söz konusu yöntem dikkate alınmayacaktır.

Diğer taraftan yerleşik işletmecinin şebekesine alternatif olabilecek nitelikte fiber şebekelerin kurulmasına yönelik bir takım yatırımların devam ettiği görülmektedir. Ayrıca, mevcut kablo TV şebekesinin de yerleşik işletmecinin şebekesine alternatif olarak değerlendirilmesi mümkündür. Hâlihazırda kablo TV şebekesi üzerinden sadece şebeke içi arama yapılması mümkün olmakla beraber hem fiber hem de kablo TV şebekesi üzerinden sunulan arama hizmetlerinin bakır şebekedeki gibi TDM olarak değil de VoIP teknolojisi ile sunulduğu görülmektedir. Bununla birlikte, VoIP teknolojisi, fiber ya da kablo TV şebekesi yanında, yerleşik işletmecinin bakır şebekesi üzerinden de STH işletmecileri tarafından da ses hizmetlerinin sunulmasında kullanılmaktadır.

VoIP genellikle IP üzerinden tüm ses taşıma hizmetlerini ifade etmekte olup, hem herhangi bir coğrafi numara gerektirmeyen ve hizmet kalitesi parametrelerini kontrol etmenin çok mümkün olmadığı hizmetleri (unmanaged VoIP) hem de STH işletmecileri tarafından sunulan, daha kaliteli hizmet sunulmasına olanak tanıyan, yukarıda örnekleri (fiber, kablo TV şebekesi, vs.) verilen ve “yönetilebilen VoIP” (managed VoIP) ya da “Genişbant Üzerinden Ses” (Voice Over Broadband - VoB) olarak da adlandırılan hizmetleri de kapsamaktadır. Ancak bu doküman kapsamında, birinci kategoriye giren, yani bilgisayara bir programın kurulması yoluyla kullanılan VoIP hizmetleri işlevsel farklılıkları ve hizmet kalitesi gibi hususlar nedeniyle yapılan analizin dışında tutulmakta olup, bu dokümanda sabit şebeke

¹ Bilindiği üzere; 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.

üzerinden başlatılan çağrılara daha yakın ikame olduğu değerlendirilen VoB (yönetilebilen VoIP) üzerinden başlatılan çağrı başlatma hizmetleri dikkate alınacaktır.

2012 yılı Ağustos ayı itibarıyla sabit telefon hizmetleri pazarında 188 (51 bildirim sahibi ve 137 kullanım hakkı sahibi) sabit telefon hizmeti (STH) sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmeci bulunmaktadır. Hâlihazırda, ülkemizde sabit şebeke işletmecisi olarak diğer işletmecilere sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti sunan tek işletmeci Türk Telekom'dur. Ayrıca, 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 yerel ağa erişim ve Yalın DSL yöntemleriyle veya kendi şebekelerini kurmalarının akabinde çağrı başlatma ve çağrı sonlandırma hizmetini verir hale gelmelerinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

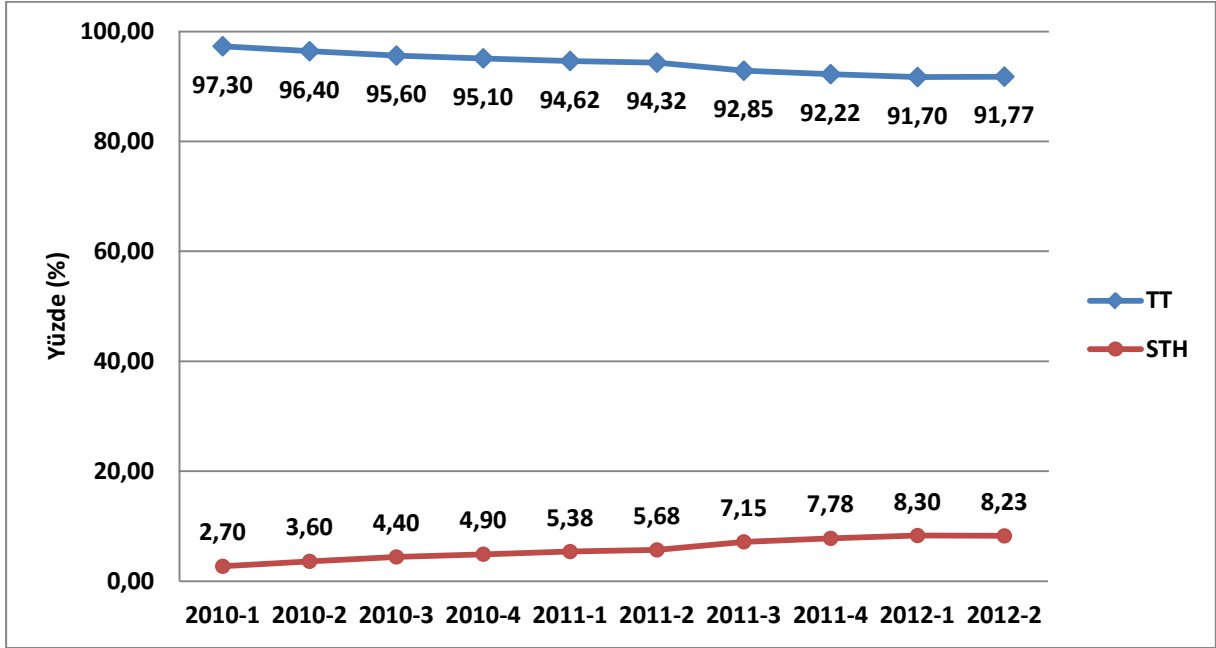
3.1.1 Talep Yönlü İkame

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.

Bir STH işletmecisinin son kullanıcılara sabit şebekeden arama hizmeti sunabilmesi için ya son kullanıcının lokasyonuna kendi altyapısı ile erişim sağlaması veya son kullanıcı lokasyonuna erişim sağlamış bir şebekenin işletmecisinden çağrı başlatma hizmeti alması ya da VoB teknolojisi ile son kullanıcılara hizmet sunması gerekmektedir. STH işletmecisi başka bir işletmeciden çağrı başlatma hizmeti almak istemesi durumunda hâlihazırda bu hizmeti Türk Telekom'dan almak durumundadır.

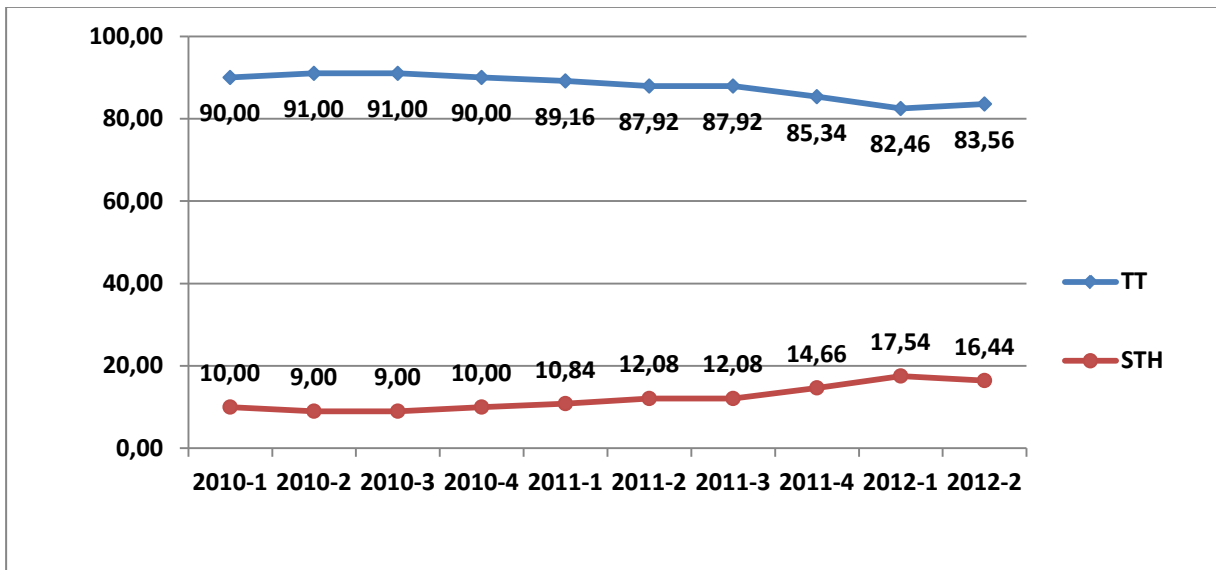
Aşağıda Şekil-2'de STH işletmecileri ile Türk Telekom'un şehir içi çağrı başlatma trafiklerine oransal olarak yer verilmiştir. Şekilden 2012 Haziran ayı itibarıyla Türk Telekom'un şehir içi çağrı başlatma trafiğindeki payının %91,8 olduğu ve Türk Telekom'un pazar payının oldukça yavaş bir hızla olmakla beraber düştüğü görülmektedir.

Şekil 2: STH-Türk Telekom Şehir içi Çağrı Başlatma Trafikliği (%)



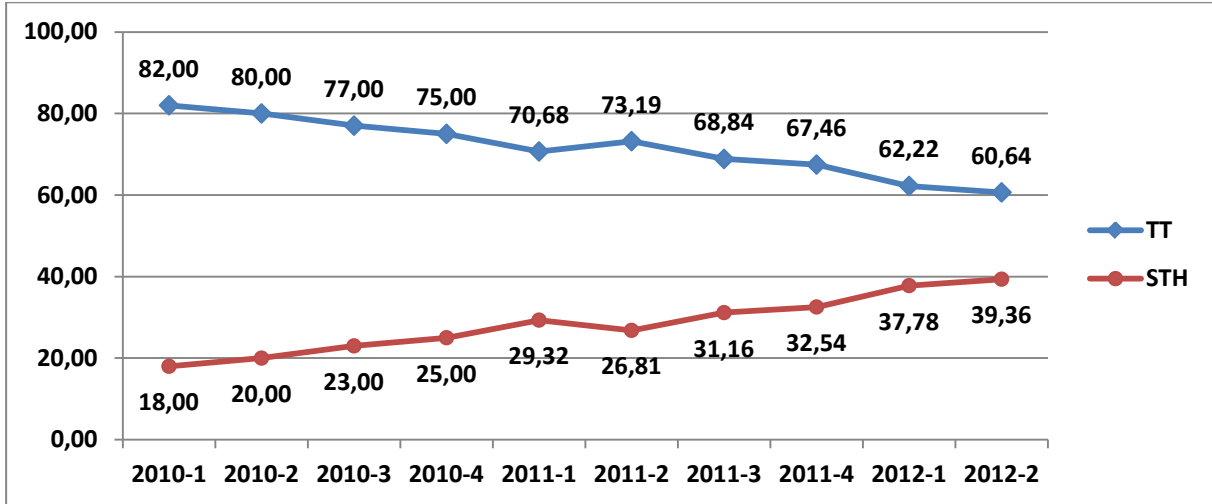
Şekil-3'te ise STH işletmecileri ile Türk Telekom'un şehirlerarası çağrı başlatma trafikleri oransal olarak gösterilmektedir. Türk Telekom'un şehir içi çağrı başlatma trafiğinde olduğu gibi yüksek bir pazar payına (%83,56) sahip olduğu ve pazar payının yavaş bir şekilde azaldığı anlaşılmaktadır. Ancak söz konusu şehirlerarası çağrı başlatma trafiğinde STH işletmecilerinin pazar payının şehir içi çağrı başlatma trafiğine göre görece daha yüksek (%16,44) olduğu görülmektedir.

Şekil 3: STH-Türk Telekom Şehirlerarası Çağrı Başlatma Trafikliği (%)



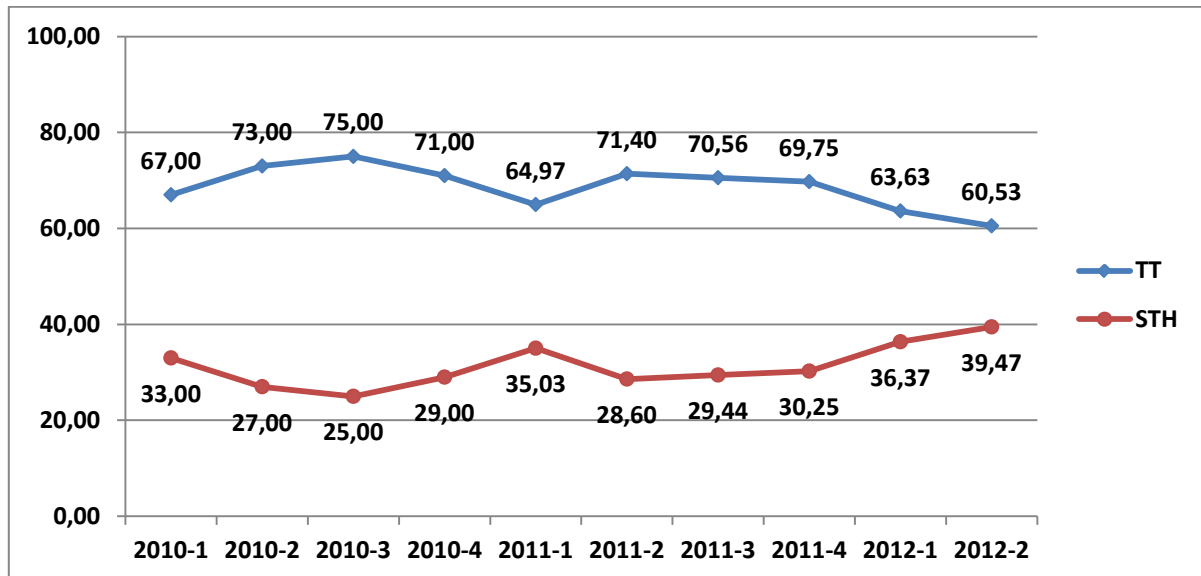
Şekil-4'te ise Türk Telekom ile STH işletmecilerinin sabit şebekeden mobile doğru çağrı başlatma trafikleri kıyaslanmış olup, Türk Telekom'un pazar payı %60,64 iken STH işletmecilerinin pazar payının %39,36 olduğu görülmektedir. Türk Telekom'un payındaki azalma eğiliminin mobile doğru çağrı başlatma hizmetinde de mevcut olduğu görülmektedir.

Şekil 4: STH-Türk Telekom Mobile Doğru Çağrı Başlatma Trafikçi (%)



Şekil-5'te ise yurtdışına doğru çağrı başlatma trafikleri karşılaştırılmış olup, Türk Telekom'un pazar payının %60,53, diğer tüm STH işletmecilerinin pazar payının ise %39,47 olduğu görülmektedir.

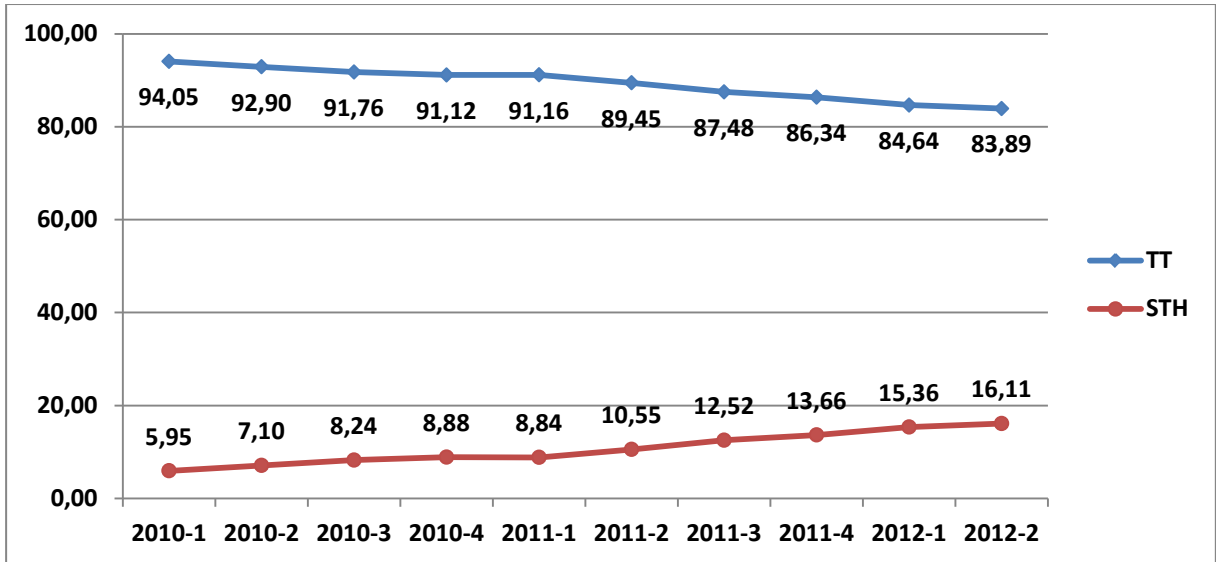
Şekil 5: STH-Türk Telekom Yurtdışına Doğru Çağrı Başlatma Trafikçi (%)



Yukarıda yer verilen verilerden Türk Telekom'un son kullanıcılara yönelik çağrı başlatma pazarındaki payının yavaş hızla da olsa azaldığı görülmektedir. Bununla birlikte, Türk Telekom'un pazar payının şehir içi aramaları gibi daha düşük ücretli olan aramalarda daha yüksek, yurtdışı aramaları gibi nispeten daha yüksek ücretli aramalarda ise daha düşük olduğu görülmektedir. Bunun sebebinin STH işletmecilerinin öncelikle uzak mesafe telefon hizmeti sunmalarına izin verilmesi ile birlikte öncelikle bu alanda hizmet vermeye başlamaları, şehir içi arama hizmetlerini ise nispeten daha yakın bir zamanda sunmaları ve son kullanıcıların talep esnekliğinin ücretler yükseldikçe artmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Şekil-6'da ise Türk Telekom ile STH işletmecilerinin sabit şebekeden tüm yönlere doğru başlatılan çağrı başlatma pazarındaki paylarına yer verilmektedir. Buna göre 2012 yılı Mart ayı itibarıyla sabit şebekelerden başlatılan tüm çağrılarının %83,89'u Türk Telekom'a aittir. Tüm STH işletmecilerinin toplam payı ise aynı tarih itibarıyla %16,11 olup, STH işletmecilerinin pazar payının 2011 yılı başından itibaren hemen hemen iki katına çıktığı görülmektedir.

Şekil 6: STH-Türk Telekom Sabitten Başlatılan Toplam Trafiki (%)



Türk Telekom, Türkiye'deki yerleşik sabit şebekenin sahibi olması nedeniyle, herhangi bir işletmeciden çağrı başlatma hizmeti almak durumunda kalmadan kendi çağrılarını

başlatmaktadır¹. STH işletmecileri ise sabit şebeke üzerinden çağrılarını ya Türk Telekom'dan çağrı başlatma hizmeti almak suretiyle ya da VoB hizmeti ile başlatmaktadırlar. 2012 yılı Mart ayı itibarıyla STH işletmecilerinden başlatılan toplam çağrı trafiği içinde VoB'un payı %60,5'i bulmaktadır. Diğer bir deyişle, Türkiye'de sabit şebekeden başlatılan çağrılarının yaklaşık %9,7'si VoB aracılığıyla başlatılmaktadır. VoB ile başlatılan çağrılarının toplam çağrılar içerisindeki payı ile VoB hizmeti ile sunulan hizmetlerin kalitesinin arttığı ve Türk Telekom şebekesi üzerinden arama hizmetlerinin kalitesine yaklaştığı hususları bir arada düşünüldüğünde VoB'un hem son kullanıcılar hem de STH işletmecileri açısından yerleşik işletmecinin sabit şebekesi üzerinden başlatılan çağrılara ikame olduğu değerlendirilmektedir.

Şebeke işletmecisi tarafından işletmecilere yönelik olarak sunulabilen çağrı başlatma hizmetinin alternatif işletmecilere maliyeti arttığında, alternatif işletmecilerin bu hizmeti aboneleri ile bağlantısı olmayan başka bir şebeke işletmecisinin hizmeti ile ikame etmesi mümkün olamamaktadır. Bununla birlikte toptan çağrı başlatma hizmetinin satın alınmasına alternatif olarak işletmeciler son kullanıcı lokasyonlarına erişimi olan bir şebeke (kablo TV, fiber vb) kurabilmektedir. Ancak şebeke işletmecisinden çağrı başlatma hizmeti alan işletmecilerin çağrı başlatma hizmetinin fiyatının arttığı durumlarda kablo TV ve fiber şebekelere kolaylıkla ve hızlı bir şekilde geçmesi mümkün değildir. Ülkemizde söz konusu şebekelerin yaygın olmaması alternatif işletmecilerin bu şebekeleri kullanmalarını sınırlandırmaktadır. Bunun dışında son kullanıcı lokasyonlarına bağlantısı olan şebeke kısımları kiralanabilmektedir. Bu, yerel ağın kiralanması veya kiralık hat alınmasıyla gerçekleştirilebilmektedir. Ancak bu alternatifler Kurumumuz tarafından çağrı başlatma hizmetine ikame olarak görülmemektedir. Bu hizmetler, içerdikleri fonksiyonel farklılıklar, başlangıçtaki yatırım miktarının farklılığı ve farklı fiyatlandırma politikaları nedeniyle çağrı başlatma hizmetine denk hizmetler olarak görülmemektedir.

Soru 1

Sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti pazarında kısa ve orta vadede talep yönlü ikame imkânının düşük olduğu görüşü ile aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

¹ Türk Telekom bakır şebekenin bulunmadığı ve yeni fiber şebekesi kurduğu bazı yerlerde VoB ile ses hizmeti vermekte olup, söz konusu husus ihmal edilebilir düzeyde olması ve yapılacak analizin sonucunu değiştirmemesi nedeniyle göz ardı edilmektedir.

3.1.2 Arz Yönlü İkame

Bir pazarda arz yönlü ikame imkânının olması, o pazarda hizmet sunan herhangi bir firmanın verdiği hizmeti başka bir firmanın da sunabilmesi anlamına gelmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar arasında fiyat düşürme yolunda önemli bir baskı unsurunun oluşması demektir. Çağrı başlatma pazarında ise arz yönlü ikame kavramı alternatif işletmecilerin kullanıcıya erişim imkânına bağlıdır. Son kullanıcılara sabit şebekeden arama hizmeti sunan STH işletmecilerinin çağrı başlatma hizmetini temin 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 işletmecilerin kullanıcılara erişebilmek için katlanacakları maliyetlerin yüksek olması nedeniyle kısa ve orta vadede ilgili pazara alternatif yöntemlerle giriş imkânının düşük olduğu değerlendirilmektedir. Bu itibarla, ilgili pazarda kısa vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde sabit şebekede çağrı başlatma pazarında arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Soru 2

Kısa vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde sabit şebekede çağrı başlatma pazarında arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı yönündeki değerlendirmeye katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

3.2 İlgili Coğrafi Pazar

Tarafların ürün veya hizmetlerle ilgili arz ve taleplerinin gerçekleştiği, rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu ve komşu alanlardaki söz konusu şartların yeterli derecede farklı olması nedeni ile ayırt edilebilir nitelikte olduğu alana, ilgili coğrafi pazar denilmektedir. Bir başka deyişle, ilgili ürünün ikame imkânının bulunduğu 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 üreticilerin bu bölge içinde kolay bir şekilde söz konusu ürünü sunabilmesi durumunda anılan bölgeler ilgili coğrafi pazar içinde yer almaktadır.

Hâlihazırdaki durum itibarıyla, ilgili pazarda ülke çapında hizmet veren bir işletmeci (Türk Telekom) bulunmakta ve bu işletmecinin faaliyet sahası, İmtiyaz Sözleşmesi gereği, tüm ülkeyi kapsamaktadır. Bu pazar içinde Türk Telekom, STH işletmecilerine vereceği çağrı başlatma hizmetini bölge farkı gözetmeksizin aynı ücret ve aynı kalitede sağlamak durumundadır. Bu nedenle, sabit şebekede çağrı başlatma pazarında ilgili coğrafi pazarın ülke geneli olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 3

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

Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarına yönelik yukarıda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde ilgili pazarın ülke genelini kapsadığı ve sabit telefon şebekesinde başlatılan bir çağrının (VoB dâhil), işletmeciler arasında daha önceden belirlenmiş bir noktaya kadar taşınması hizmeti olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 4

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

4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Avrupa Komisyonu'nun 17 Aralık 2007 tarih ve 2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında¹ Komisyon tarafından *öncül düzenlemeye tabi tutulması öngörülmemeyen pazarlarda*;

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

koşullarının birlikte gerçekleşmesi durumunda düzenleyici kurumların ilgili pazarda öncül düzenleme yapabileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Tavsiye Kararı'nda belirtildiği üzere; birinci ve ikinci kritere ilişkin yapılacak değerlendirmeler; rekabet seviyesi analizinde 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 değerlendirmelerle paralel olabilecektir. Diğer bir ifadeyle, Avrupa Komisyonu üçlü kriter testi ile EPG'ye sahip işletmecinin tespitinde kullanılacak kriterler arasındaki yakınsamayı öngörmektedir. Ancak hem anılan Tavsiye Kararı'nda hem de Avrupa Düzenleyiciler Grubu (ERG) raporlarında² üçlü kriter testi için yapılan analizin ispat yükünün EPG'ye sahip işletmeciyi belirlemedeki analizi hiçbir surette aşmayacağı ve üçlü kriter testinin düzenleme gereksinimini tespit etmek için yapılan bir ön değerlendirme olduğu açıkça belirtilmektedir. Dolayısıyla ERG'nin 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 daha kapsamlı ve ayrıntılı olamayacağı belirtilmektedir. Bu çerçevede, bu bölümde toptan genişbant erişim hizmetlerine yönelik olarak ilgili pazarda en geniş anlamda yüksek ve geçici olmayan giriş engelleri ve bu giriş engellerinin sonucu olarak ortaya çıkan aksak rekabetin giderilmesi ve etkin rekabetin tesisine yönelik olarak rekabet hukuku kurallarını tamamlayıcı öncül (*ex ante*) düzenlemelerin gerekliliğine ilişkin değerlendirmelere genel olarak yer verilmektedir.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:344:0065:0069:en:PDF>

² ERG (08) 21, Report on 3 Criteria Test

AB mevzuatına paralel ve uyumlu olarak, elektronik haberleşme hizmetlerine ilişkin pazarlarda etkin rekabet ortamının tesis edilmesi ve korunması maksadıyla hazırlanan ve 01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren EPG Yönetmeliği’nin ‘İlgili pazarda düzenleme gereksinimi’ başlıklı 8’inci maddesinin birinci fıkrasında da yukarıda sıralanan kriterlere yer verilmiştir. Bu itibarla EPG Yönetmeliği’nde yer verilen ve literatürde “üçlü kriter testi” olarak adlandırılan bu üç kriterin, ülkemiz için yapılacak tüm pazar analizlerinde sağlanıp sağlanmadığının AB mevzuatı ve ilkeleri ile uyumlu bir biçimde ele alınması gerekmektedir.

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

4.1 İlk Koşul

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

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

gibi hususların dikkate alınmasının faydalı olabileceği ifade edilmektedir.

Bir 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 faaliyet verecek firmaların 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. Bu bağlamda ilgili pazarda hâlihazırda yerleşik işletmecinin altyapısına alternatif bir altyapı kurarak STH işletmecilerine çağrı başlatma hizmeti sunabilecek olan işletmeciler bulunmaktadır. Bu itibarla, elektronik haberleşme mevzuatı kapsamında söz konusu pazara girişi zorlaştıracak herhangi bir hukuki ya da idari engelin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Yapısal giriş engelleri ise pazarın kendi yapısından kaynaklanan teknik ya da ekonomik engeller 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. İlgili coğrafi pazar kapsamında tüm ülke çapında böyle bir sabit şebekenin kurulabilmesi ise hukuki ya da teknik olarak mümkün ise de ekonomik olarak mümkün görünmemekte ve çok yüksek batık maliyet gerektirmektedir. 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 bir yapısal giriş engeli bulunduğu değerlendirilmektedir.

4.2 İkinci Koşul

Bir pazarda öncül düzenleme yapılabilmesi için gerekli ikincil 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.

Üçlü kriter testinin uygulamalarına bakıldığında, bu ikinci kriter ile pazara giriş önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olması şeklindeki ilk kriterin zaman zaman birbirleri ile ilişkilendirilebildiği görülmektedir. Zira bir ilgili pazarda yüksek ve geçici olmayan özellikle

yapısal giriş engellerinin bulunduğu bir pazarın kendiliğinden rekabetçi bir yapıya kavuşması beklenen bir durum değildir.

İlgili pazardaki duruma bakıldığında, tekrarlanması son derece güç niteliğe sahip altyapının sahibi olan Türk Telekom'un, alternatif işletmecilerin kendi altyapılarını kurmalarına olanak tanıyan yetkilendirmelerin yapılmış olmasına rağmen, hala çok yüksek bir pazar payına sahip olduğu görülmektedir. İlgili coğrafi pazar kapsamında 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 kurmalarının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda alternatif altyapıların kurulması ve söz konu altyapıların etkin bir şekilde kullanılması durumunda pazarda rekabetçi yapının oluşabileceği düşünülmele birlikte mevcut durum itibarıyla sabit şebekede çağrı başlatma pazarının herhangi bir öncül düzenleme olmaksızın rekabetçi bir yapıya kavuşması olası görünmemektedir.

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 olamayacağını değerlendirilmesi gerekmektedir. Pazar aksaklıklarından kaynaklanan etkisizliklerin giderilmesine yönelik olarak müdahalelerin tam zamanında ve gecikmeksizin yapılmasının vazgeçilemez olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına yetersiz kalacağı söylenebilmektedir.

Sabit ses hizmetleri pazarındaki işletmecilerin faaliyetlerini devam ettirebilmelerinin iki farklı yolu bulunmaktadır. Bunlardan ilki yeni bir sabit şebeke kurmak, diğeri 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, fiyat sıkıştırması yapma, 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, 2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında, yaygın ve belli bir süre içerisinde tekrarlanabilen pazar başarısızlıkları ve rekabet karşıtı davranışlara karşı “rekabet hukukuna göre yapılan ardıl müdahale maliyetlerinin yüksek; söz konusu davranışların fazla sıklıkta tekrarlanabiliyor olmasının öncül müdahaleyi ise kaçınılmaz kılacağı” ifade edilmektedir¹. Sonuç olarak; ilgili pazar yapısındaki bozuklukların öncül düzenleme olmaksızın sadece rekabet hukuku kurallarının uygulanması ile giderilebilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda sabit şebekede çağrı başlatma hizmetlerine yönelik olarak ilgili pazarda öncül düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Soru 5

Sabit şebekede çağrı başlatma hizmetleri pazarında Kurum tarafından düzenleme yapılmasının gerekli olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

¹ 2007/879/EC, Dibace, prg. 13

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.

EPG Yönetmeliği'nin 4'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.

Soru 6

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

5.1 Pazar Payı

Pazarda EPG'ye sahip bir işletmecinin olup olmadığı değerlendirilirken temel alınan husus, ilgili işletmecinin tek başına ya da başka bir işletmeyle birlikte pazardaki ekonomik parametreleri belirleyebilme gücüdür.

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.¹

Çağrı başlatma hizmeti son kullanıcılara perakende olarak sunulacak hizmetler için birer girdi mahiyetindedir. Çağrı başlatma hizmetinin verilebilmesi için işletmecinin aboneye erişim imkânının olması gerekmektedir. Ülkemizde mevcut durumda sabit şebekeden diğer işletmecilere çağrı başlatma hizmetini veren tek işletmeci Türk Telekom'dur. STH işletmeciliği yetkilendirmesine sahip olup arama pazarında Türk Telekom ile rekabet eden işletmeciler olmasına rağmen mevcut durumda diğer işletmecilere çağrı başlatma hizmeti sunan STH işletmecisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, ülkemizde çağrı başlatma hizmeti VoB teknolojisi ile de sunulabilmekte olup, 2012 yılı Mart ayı itibarıyla STH işletmecilerinden başlatılan toplam çağrı trafiği içinde VoB'un payı %60,5'i bulmaktadır. STH işletmecilerinin sabit şebekeden toplam çağrı başlatma trafiğindeki payları (%16,11) göz önüne alındığında, Türkiye'de sabit şebekeden başlatılan çağrı trafiğinin yaklaşık %9,7'sinin VoB aracılığıyla gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla Türk Telekom sabit şebekesi üzerinden başlatılan çağrı trafiğinin, toplam çağrı trafiğinin %90,3'ünü oluşturduğunu söylemek mümkündür. Sonuç olarak, Türk Telekom'un çağrı başlatma pazarındaki pazar payının % 90,3 olduğu değerlendirilmektedir. Bu bakımdan EPG'nin tespitinde diğer kriterlerin olup olmadığının detaylı bir şekilde incelenmesine gerek olmadığı düşünülmele birlikte; pazara giriş kolaylığı, potansiyel rekabetin yokluğu, aşırı fiyatlar ve kârlılık gibi kriterlere ilişkin değerlendirmelere de aşağıda yer verilmektedir.

Soru 7

Türk Telekom'un sabit şebekede çağrı başlatma pazarında % 90,3 pazar payına sahip olduğu hususunda aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

¹ Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, paragraf 75.

5.2 Pazara Giriş Kolaylığı ve Potansiyel Rekabetin Olmaması

Çağrı başlatma hizmetinin verilebilmesi için işletmecinin aboneye erişim olanağının bulunması gerekmektedir. Söz konusu erişim hizmeti sabit şebeke işletmecisinin ülke geneline yayılmış bakır kablosuna alternatif bakır kabloların son kullanıcıların ikametgâhına kadar yeniden döşenmesi yoluyla sunulabileceği gibi diğer alternatif altyapıların kullanılması yoluyla da gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda, ilgili pazara giriş kolaylığının ve ilgili pazarda potansiyel rekabetin olup olmadığı hususunun değerlendirilmesinde; mevcut ve yakın zamanda gerçekleşmesi öngörülen teknolojik gelişmelerin de analize dâhil edilmesi önem taşımaktadır.

Pazarda, kolayca tekrar edilemeyen altyapıları kontrol eden bir işletmecinin bulunması, alternatif erişim teknolojilerinin olmaması durumunda rakipler için pazara giriş önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Zira teknolojiye dayalı üretim yapılan ve değişken maliyetlere kıyasla sabit maliyetlerin çok yüksek olduğu pazarlarda ölçek ekonomisi önem arz etmekte ve bu durum diğer işletmecilerin pazara girişi önünde büyük bir engel teşkil etmektedir.

Türkiye’de mevcut durum itibarıyla yerleşik sabit şebekenin sahibi Türk Telekom’dur. Dolayısıyla Türk Telekom’un mevcut ölçek ekonomileri ve altyapısının büyüklüğü dikkate alındığında alternatif işletmecilerin ortalama maliyetler açısından Türk Telekom ile rekabet edecek düzeyde hizmet sağlayabilmesi kısa ve orta vadede mümkün görünmemektedir.

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 alternatifin kablo TV şebekesi olabileceği düşünülmektedir. 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. Ancak şebekenin kapasite paylaşımlı yapısı ses iletiminin paket tabanlı olarak gerçekleştirilmesini gerektirmekte ve bu durum geleneksel telefon hizmetlerine kıyasla gecikmelerden kaynaklanan kalite dezavantajlarına neden olabilmektedir.

Ayrıca 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 ikame olmasının kısa vadede güç olacağı değerlendirilmektedir.

Altyapı işletmeciliği kapsamında evlere kadar fiber kablo döşeyerek kendilerine ait şebekeleri oluşturan işletmeciler bulunmakta olup 2011 yılı sonu itibarıyla yaklaşık 2 milyon haneye fiber şebeke üzerinden hizmet sunulabilmektedir. Ancak, mevcut durumda bu yolla erişilen ve hizmet alan kullanıcı sayısının bakır şebekeye kıyasla oldukça düşük olması nedeniyle bu şebekelerin yerleşik işletmecinin sahip olduğu sabit telefon şebekesine alternatif teşkil edemedikleri değerlendirilmektedir.

Soru 8

Türkiye'de kısa vadede sabit şebekede çağrı başlatma pazarında potansiyel rekabetin olmadığı fikrine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

5.3 Aşırı Fiyatlandırma ve Kârlılık

Fiyatları ve kârlılığı sürekli olarak rekabetçi seviyelerin üzerinde tutabilme imkânı pazar gücü için belirleyici bir unsur olarak görülmektedir. Bir başka deyişle, rekabetçi bir pazarda firmaların fiyatları uzun süre maliyetin üzerinde tutup aşırı kârlar elde etmeleri güçtür. Yukarıda da ifade edildiği üzere, arz ikamesi ve potansiyel rekabetin olmaması nedeniyle sabit şebeke işletmecisi tarafından çağrı başlatma ücretlerinin yüksek seviyede belirlenebileceği düşünülmektedir.

Soru 9

İlgili pazar kapsamında işletmecilerin düzenlemeye tabi olmaması durumunda aşırı fiyatlandırma uygulamalarının meydana gelebileceği değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

5.4 Dengeleyici Alıcı Gücü

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 dengeleyici alıcı gücünün çok düşük olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 10

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında dengeleyici alıcı gücünün çok düşük olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

5.5 İleriye Dönük Değerlendirmeler

İlgili ürün pazarında ifade edildiği üzere sabit şebekede çağrı başlatma hizmetinin talep ve arz yönlü ikame imkânının düşük olması, ayrıca pazara girişin güç olması ve potansiyel rekabetin olmaması Türk Telekom'un kısa ve orta vadede pazar gücünü koruyacağını göstermektedir. Bununla birlikte, VoB teknolojisi ile sunulan hizmetlerin kalitesinin daha da artması ve yaygınlaşması ile birlikte VoB teknolojisi ile sunulan hizmetlerin pazar payının giderek artacağı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, hâlihazırda sadece şebeke içi aramalar yapılabilen kablo TV şebekesi üzerinden diğer sabit ve mobil şebekeler ile ve yurtdışına arama imkânının oluşmasıyla birlikte, ilgili pazarda Türk Telekom üzerinde kayda değer bir rekabetçi baskı oluşabileceği değerlendirilmektedir. Ancak kablo TV şebekesinin toplam 3 milyon civarında haneye ulaşabiliyor olması ve kablo TV şebekesine ilişkin devam eden çok büyük yatırımların bulunmaması nedeniyle bu baskının sınırlı kalacağı değerlendirilmektedir. Benzer bir husus

fiber şebeke için de geçerli olup, hâlihazırda yaklaşık 2,7 milyon haneye fiber şebeke üzerinden hizmet sunulabilmektedir. Ancak işletmecilerin fiber şebekeye ilişkin yatırımlarının devam ettiği görülmekte ve ilerleyen dönemlerde fiber şebeke üzerinden sunulan ses hizmetinden yararlanan abone sayısının artması beklenmektedir. Bununla birlikte, 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 11

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

5.6 Etkin Piyasa Gücünün Değerlendirilmesine Yönelik Sonuçlar

Bu çalışma kapsamında yapılan değerlendirmeler göz önünde bulundurulduğunda, EPG'ye sahip işletmeci(ler) aşağıda sıralanan nedenlerle rakiplerinden ve tüketicilerinden bağımsız olarak hareket etme imkânına sahiptir:

- Ülkemizde diğer işletmecilere çağrı başlatma hizmeti sunan tek bir sabit telefon şebekesi işletmecisi bulunmaktadır.
- İlgili pazara giriş imkânı bulunmakla birlikte ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı ve yatırım maliyetleri bu girişi güçleştirmektedir.
- Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında dengeleyici alıcı gücü çok düşük seviyededir.
- Kısa ve orta vadede sabit şebekede çağrı başlatma pazarında hizmet veren işletmecinin pazar gücünün önemli oranda değişmeyeceği düşünülmektedir.

Bu değerlendirmeler ışığında, hâlihazırda ülkemizde yerleşik sabit telefon şebekesi işletmecisi olarak hizmet sunan Türk Telekom'un sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür.

6 ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMECİLERİN BELİRLENMESİ

Yukarıdaki bölümlerde yapılan açıklamalar ışığında EHK'nın 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (ö) bendi ve EPG Yönetmeliği'nin 6'ncı ve 9'uncu maddeleri çerçevesinde; Türk Telekom'un Türkiye'de sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi gerekmektedir.

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 (fiyat sıkıştırması, yıkıcı fiyatlandırma, ayrımcılık gibi) 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, 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, sabit şebekede çağrı başlatma pazarında 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.

Yukarıda yer verilen rekabet aksaklıklarının; rakiplerin maliyetlerinin artırılması, rakiplerin satışlarının kısıtlanması ve 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 EPG 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, 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,
- Ayrım gözetmeme,
- Hesap ayrımı,
- Erişim ve/veya arabağlantı sağlama,
- Tarife kontrolüne tabi olma,
- Maliyet muhasebesi,
- Taşıyıcı seçimi ve önseçimi,
- Asgari kiralık hat grubu hizmetini sunma.

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 gerekir. 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 vardır¹.

¹ ITU, *Telecommunication Reform: Interconnection Regulation*, 3rd edition, 2001, s. 19.

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 arabağlantı 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 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, 08.09.2009 tarihli ve 27343 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7'nci maddesi ve EPG Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde çerçevesinde Kurumun ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecileri erişim yükümlüsü olarak belirleyebileceği ifade edilmiştir.

Bu bağlamda, 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.

7.2 Referans 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.

7.3 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü

Pazarda rekabet aksaklıklarının önlenmesi ve etkin rekabet ortamının sağlanması açısından ayırım 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 birimlerine uyguladığı şartlarda hizmet sunmaları gerekmektedir. Zira söz konusu işletmecilerin ilgili pazarlarda rekabeti bozucu ayrımcı uygulamalara başvurusu, 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 iç birimine uyguladığı şart ve koşullarda hizmet almalarının sağlanması gerekmektedir.

Etkin rekabet ortamının sağlanması açısından büyük öneme sahip olan ayırım 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, ayırım 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; ayırım gözetmeksizin ve kendi ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşul ve kalitede temin etme yükümlülüğü getirebilir.”

şeklinde tanımlanmaktadır.

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.

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 da kapsamaktadır. Bu kapsamda 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, 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 ayırım gözetmeme yükümlülüğü kapsamında ve tüm işletmecilere sunduğu sabit şebekede çağrı başlatma hizmetlerine ilişkin hizmet seviyesi kapsamında 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.

7.4 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 ayırıcı uygulamalarının teşhis edilmesinde kritik bir rol oynayabilecektir.

EPG Yönetmeliği'nin 11'inci 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 de bilmelerinin 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.

7.5 Tarife Kontrolüne (Maliyet Esaslı Tarife) Tabi Olma Yükümlülüğü

Tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü kapsamında gerek düzenlemeye konu erişim ücretlerine ilişkin tarifelerin gerekse bazı durumlarda ilgili perakende seviyedeki ücretlerin kontrole tabi tutulması, pazara yeni girecek olan veya pazarda faaliyet gösteren işletmeciler için büyük önem taşımaktadır.

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 kapsamda, EHK'nin "Tarifelerin Düzenlemesi" başlıklı 13'üncü maddesinin ikinci fıkrasının "*İşletmecinin ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip olduğunun belirlenmesi halinde Kurum, tarifelerin onaylanması, izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin yöntemleri ve tarifelerin alt ve üst sınırları ile bunların uygulama usul ve esaslarını belirleyebilir.*" şeklindeki (b) bendi ve "*İşletmecinin ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip olduğunun belirlenmesi halinde; Kurum, fiyat sıkıştırması, yıkıcı fiyatlandırma gibi rekabeti engelleyici tarifelerin önlenmesi için gerekli düzenlemeleri yapar ve uygulamaları denetler.*" şeklindeki (c) bendi, yine EHK'nin "*Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir*" şeklindeki 20'nci maddesinin ilk fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin "Erişim Tarifelerinin Kontrolü" başlıklı 12'nci maddesinin 2'nci fıkrasındaki "*Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir*" hükmü ile EPG Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi kapsamında Türk Telekom'a ilgili pazardaki tarifelerinin Kurum tarafından kontrol edilebilmesi amacıyla tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir. Söz konusu tarife düzenlemelerinin muhteva ve uygulama detaylarının belirlenmesinde başta Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 7 ve 11'inci

maddeleri olmak üzere ilgili mevzuat çerçevesinde yapılacak Kurum düzenlemeleri belirleyici olacaktır.

İlgili toptan pazarda Türk Telekom'un pazar payı ile Türk Telekom altyapısına alternatif altyapıların kurulmasının kısa vadede zor olduğu dikkate alındığında ilgili pazarda Türk Telekom'un ilgili pazardaki gücünü ve çağrı başlatma tarifelerini sınırlayacak bir rekabetin olmadığı anlaşılmaktadır.

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, tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü kapsamında Türk Telekom tarafından ilgili pazarda sunulan erişim/arabağlantı ürünlerinin/hizmetlerinin ücretlerinin maliyet esaslı olarak belirlenmesi gerekmektedir.

7.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü

Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülükleri, özellikle tarife kontrolü yükümlülüğü ile ayırım gözetmeme yükümlülüğünün işler hale getirilmesi kapsamında önem arz etmektedir. Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülükleri kapsamında EPG'ye sahip işletmeci tarafından sunulan hizmetlerin maliyetlerinin belirlenmesinin yanı sıra bu hizmetlerden ötürü ayrımcılığa yol açılıp açılmadığının denetlenmesi ve söz konusu hizmetlerin diğer hizmetlerle olan ilişkisinin tespiti ve değerlendirilmesi sağlanmaktadır. Bu bağlamda, uygulanacak olan yöntem ve muhasebe sisteminin Kurum tarafından belirlenmesi esastır.

EHK'nin 21'inci maddesinin ilk fıkrasında "*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.*" hükmünü içermektedir. Ayrıca Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinde "*Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, hesap ayrımı ve/veya maliyet muhasebesi yükümlülüğü getirebilir.*" hükmü yer almaktadır.

Bu çerçevede, Türk Telekom'un, hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüklerine tabi olması gerekmektedir.

7.7 Taşıyıcı Seçimi ve Taşıyıcı Ön Seçimi Yükümlülüğü

Pazara yeni girecek işletmecilerin, müşteri kazanabilmek için müşterilerine özellikle taşıyıcı seçimi veya taşıyıcı ön seçimi 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 taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

7.8 Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Sağlama 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 arabağlantı 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 itibarla, sabit çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğu tespit edilen Türk Telekom'un ortak yerleşim ve tesis paylaşım sağlama yükümlülüğüne tabi olması gerekmektedir.

Soru 12

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

8 SONUÇ

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarına ilişkin olarak yapılan analiz ve değerlendirmeler ile EPG Yönetmeliği ve diğer ilgili elektronik haberleşme mevzuatı çerçevesinde;

- Türk Telekomünikasyon AŞ'nin sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi ve
 - Erişim ve Arabağlantı,
 - Ayrım gözetmeme,
 - 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,
 - Şeffaflık,
 - 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,
 - 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
 - Tarife kontrolüne (maliyet esaslı tarife belirleme) tabi olma
 - Hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ve

- o Taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi
- o Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı

yükümlölüklerine tabi olması gerekmektedir.

EK: SORU FORMU

Soru 1

Sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti pazarında kısa ve orta vadede talep yönlü ikame imkânının düşük olduğu görüşü ile aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 2

Kısa vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde sabit şebekede çağrı başlatma pazarında arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı yönündeki değerlendirmeye katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 3

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

Soru 4

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

Soru 5

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında Kurum tarafından düzenleme yapılmasının gerektiği değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

Soru 6

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

Soru 7

Türk Telekom'un sabit şebekede çağrı başlatma pazarında % 90,3 pazar payına sahip olduğu hususunda aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 8

Türkiye'de kısa vadede sabit şebekede çağrı başlatma pazarında potansiyel rekabetin olmadığı fikrine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 9

İlgili pazar kapsamında işletmecilerin dzenlemeye tabi olmaması durumunda aşırı fiyatlandırma uygulamalarının meydana gelebileceği değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 10

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında dengeleyici alıcı gücünün çok düşük olduğu değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 11

Kısa ve orta vadede sabit şebekede çağrı başlatma pazarında Türk Telekom'un piyasa gücünü koruyacağı değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 12

Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında etkin rekabetin sağlanması amacıyla belirtilen yükümlülöklere ilişkin analizlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

İletişim Bilgileri

Adres : Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu,
Yeşilırmak Sokak, No:16, 06430 Demirtepe, Ankara
Telefon : 0 312 294 74 22, 0 312 294 71 19, 0 312 294 70 65
Faks : 0 312 294 71 65
E- posta : cyanik@btk.gov.tr, meozek@btk.gov.tr, mileri@btk.gov.tr