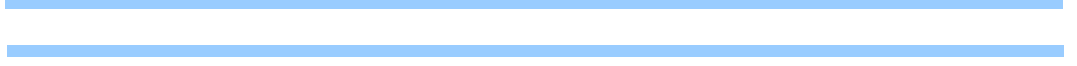




PİYASA ANALİZİ ÇALIŞMALARI



SABİT ŞEBEKEDEN ÇAĞRI BAŞLATMA PİYASASI

Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Aralık 2009, ANKARA

Ref: 2009.T.8.2



İÇİNDEKİLER

1	GİRİŞ	3
2	RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET.....	6
3	SABİT TELEFON ŞEBEKESİNDE ÇAĞRI BAŞLATMA HİZMETİ	7
3.1	İlgili Piyasa	7
3.2	Pazar Yapısı.....	7
3.3	İlgili Ürün Piyasası.....	8
3.3.1	Talep Yönlü İkame	8
3.3.2	Arz Yönlü İkame.....	10
3.4	İlgili Coğrafi Piyasa.....	11
3.5	İlgili Piyasanın Tanımı	12
4	İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ	13
5	PİYASA GÜCÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ	15
5.1	Pazar Payı	16
5.2	Piyasaya Giriş Kolaylığı ve Potansiyel Rekabetin Olmaması.....	17
5.3	Aşırı Fiyatlandırma ve Kârlılık	19
5.4	Dengeleyici Alıcı Gücü	20
5.5	İleriye Dönük Değerlendirmeler	20
5.6	Etkin Piyasa Gücünün Değerlendirilmesine Yönelik Sonuçlar	21
6	ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMELERİN BELİRLENMESİ.....	22
7	EPG'YE SAHİP İŞLETMELERE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER	23
7.1	Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü.....	25
7.2	Taşıyıcı Seçimi ve Taşıyıcı Ön Seçimi Yükümlülüğü	25
7.3	Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü	26
7.4	Şeffaflık Yükümlülüğü.....	26
7.5	Referans Erişim Teklifi Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü	27
7.6	Tarife Kontrolüne Tabi Olma (Maliyet Esaslı Tarife Belirleme) Yükümlülüğü	28
7.7	Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü	29
7.8	Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Sağlama Yükümlülüğü.....	29
8	SONUÇ.....	31

1 GİRİŞ

Türkiye'deki mevcut düzenleyici çerçeve, Kurumumuzun ilgili elektronik haberleşme pazarlarında etkin piyasa gücüne (EPG) sahip işletmecilerin belirlenmesini gerektirmektedir. Bu amaçla, ülkemize özgü şartlara uygun bir şekilde ilgili piyasaların tanımlanması ve bu piyasalara ilişkin piyasa analizleri yapılarak etkin rekabetin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kurumumuz; ilki 2006 yılında gerçekleştirilmiş olan sabit şebekede çağrı başlatma piyasasının tanımlanması ve bu piyasada yer alan EPG'ye sahip işletmecilerin belirlenmesine ilişkin çalışmanın ikincisini 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"* hükmüne binaen başlatmıştır. Kurumumuz tarafından gerçekleştirilen ilk piyasa analizi çalışmaları neticesinde Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom) sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş ve bu karar 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmî Gazete'de ilan edilmiştir.

10.11.2008 tarihinde 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun (EHK) yürürlüğe girmesinin ardından, Kurumumuz ikincil mevzuatının EHK'ye uyumlu hale getirilmesi çalışmaları başlatılmıştır. Bu çalışmaların yürütülmesi esnasında EPG Yönetmeliğinin 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında yer alan *"İlgili pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilerin belirlenmesi amacıyla Kurum resen ya da en az bir işletmecinin gerekçeli talebi üzerine pazar analizi yapabilir. Kurum tarafından pazar analizleri en az üç yılda bir yapılır."* hükmü gereği en son 2005 ve 2006 yıllarında gerçekleştirilen pazar analizlerinin yenilenmesi gerekmiştir. Bununla birlikte, anılan Yönetmeliğin Geçici 1'inci maddesinde 2005 ve 2006 yıllarında yapılan pazar analizlerine ilişkin alınmış olan kararların, aksi yönde Kurul Kararı olmadıkça 2009 yılı sonuna kadar geçerli olacağı hükme bağlanmıştır.

Kurumumuz, kamuoyu görüşü alınmasına ilişkin işbu doküman ile sabit şebekede çağrı başlatma hizmetine yönelik olarak piyasa tanımını yapmakta ve bu piyasanın rekabet düzeyi hakkında görüşlerini ortaya koyarak EPG'ye sahip işletmecinin (işletmecilerin) tespit edilmesi halinde söz konusu işletmeciye (işletmecilere) getirilecek yükümlülüklere yer vermektedir. Kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin süre 20.11.2009 tarihinde başlamış olup, bu dokümanda yer alan değerlendirmelere yönelik yorumlar ve öneriler 20.12.2009 tarihine kadar gönderilmesi istenilmiştir.

Bu kapsamda bu dokümana ilişkin olarak:

- Rekabet Kurumu,
- Türk Telekomünikasyon A.Ş. (Türk Telekom),
- Koç net Haberleşme Teknolojileri ve İletişim Hizmetleri A.Ş. (Koç net) ve
- Serbest Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği (Telkoder)'nden görüş gelmiştir.

Bu kapsamda öncelikli olarak rapor kapsamında Kurumumuza gönderilen görüşlere ilişkin genel değerlendirmeler açıklanacak olup, takiben her bir soru bazında Kurumumuza gönderilen görüşlere ilişkin cevaplara yer verilecektir.

Rekabet Kurumu tarafından gönderilen görüşte özetle çağrı başlatma hizmetinin şebeke işletmecileri tarafından son kullanıcılara sunulabildiği gibi toptan seviyede de telekomünikasyon hizmeti üreten diğer işletmecilere sunulabildiği belirtilerek söz konu ayırımın önemi üzerinde durulmuştur. Diğer yandan hizmet ve ürünlerin ya da teknoloji ve altyapıların yaygın olmaması halinin ilgili piyasa tanımında değil, piyasa gücünün değerlendirilmesi aşamasında kullanılmasının daha doğru olacağı vurgulanmıştır. Rekabet Kurumu dışında Kurumumuza görüş gönderen işletmeci ve kuruluşlardan Türk Telekom, Koç net ve Telkoderin görüşlerine her bir soru bazında rapor kapsamında yer verilecektir.

Bu kapsamda kamuoyu görüşlerini içeren bu dokümanın ilerleyen bölümlerinde şu konulara değinilmektedir:

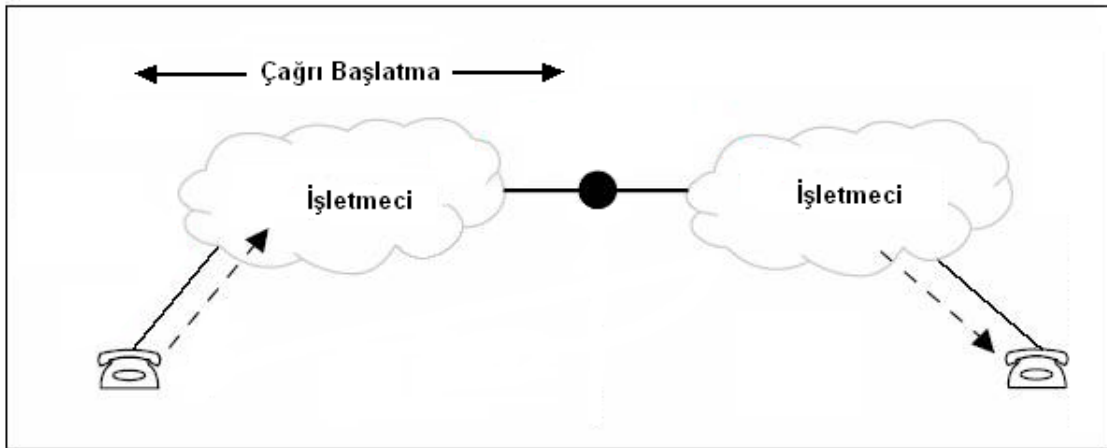
- 2'nci Bölüm'de, Kurumumuzun "sabit şebekede çağrı başlatma" hizmetinin tanımı ile ilgili değerlendirmelerini içermektedir.
- 3'üncü Bölüm'de "sabit şebekede çağrı başlatma" hizmetine ilişkin ilgili piyasa hakkında Kurumumuz görüşlerine yer verilmektedir. Ayrıca bu bölümde, piyasa tanımlaması prosedürü hakkında genel bilgiler verilmekte, talep ve arz yönlü değerlendirmeler yapılmaktadır.
- 4'üncü Bölüm'de "sabit şebekede çağrı başlatma" piyasasında düzenleme gereksiniminin olup olmadığına ilişkin Kurumumuz değerlendirmelerine yer verilmektedir.
- 5'inci Bölüm, Kurumumuzun ilgili piyasanın analiz edilmesine yönelik yaklaşımlarını ve söz konusu piyasada etkin rekabetin bulunup bulunmadığına ilişkin görüşlerini içermektedir.
- 6'ncı Bölüm'de sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında EPG'ye sahip olan işletmecilerle ilgili Kurumumuz görüşlerine yer verilmektedir.

- 7'nci Bölüm'de EPG'ye sahip işletmecilere getirilebilecek yükümlülükler anlatılmaktadır.
- Sonuç Bölümünde bu doküman kapsamında incelenen ilgili piyasada EPG olarak belirlenen işletmeciye getirilen yükümlülükler sıralanmaktadır.

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET

Haberleşme hizmetinin gerçekleşebilmesi için 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, raporda söz konusu hizmetlerden sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti incelenecek olup, müteakiben anılan hizmete ilişkin ilgili piyasada etkin piyasa gücüne sahip işletmeciler ile bu işletmecilere getirilecek yükümlülükler tespit edilecektir.

Sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti, işletmecinin şebekesinde başlatılan çağrının, işletmeciler arasında daha önceden belirlenmiş bir noktaya kadar taşınmasıdır (Şekil 1).



Şekil 1: Çağrı Başlatma Hizmeti

3 SABİT TELEFON ŞEBEKESİNDE ÇAĞRI BAŞLATMA HİZMETİ

3.1 İlgili Piyasa

Piyasanın tanımlanması, pazara ilişkin rekabetçi kısıtların sistematik biçimde ifade edilmesini sağlaması ve bir sonraki aşama olan pazar analizi prosedüründe kullanılacak olması nedeniyle önem taşımaktadır. Sabit şebekede çağrı başlatma piyasasının tanımı, çağrı başlatma hizmetine yönelik talep ve arz ikamesi kavramlarına dayanılarak ele alınmaktadır. Ayrıca ilgili coğrafi piyasanın tanımlanması aşamasında rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu alanlar belirlenmeye çalışılmaktadır. İlgili piyasanın tanımlanması aşamasında, arz ve talep ikamesinin değerlendirilmesi amacıyla, uygulanabilir olduğu durumlarda varsayımsal tekel testi (hipotetik monopol testi) de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemler göz önünde bulundurulmaktadır¹.

İletişimin kurulabilmesi amacıyla sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti, işletmecinin kendisi tarafından sunulabileceği (sabit şebekesi olan işletmeciler veya IP şebekesi vasıtasıyla UMTS veya STH işletmecileri) 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 piyasası içinde yer alan hizmetlerin belirlenmesi amacıyla değerlendirmeler yapılacak ve bu değerlendirmelerde pazar yapısı, ilgili ürün piyasası ve piyasanın coğrafi boyutu üzerinde durulacaktır.

3.2 Pazar Yapısı

2009 yılı Kasım ayı itibarıyla sabit telefon hizmetleri pazarında 74 (57 bildirim sahibi ve 17 kullanım hakkı sahibi) sabit telefon hizmeti (STH) işletmecisi bulunmaktadır. Kurumumuzun 24.06.2009 tarih ve 2009/DK-08/328 sayılı Kararı ile birlikte STH işletmecilerine numara tahsis edilmesinin yolu açılmış ve anılan konu Kurul Kararı ile mevzuata uygun olarak Kurumumuza başvuran STH işletmecilerine numara tahsisleri yapılmıştır. Bu itibarla STH işletmecilerinin yerel ağa erişim veya kendi şebekelerini kurmaları ile çağrı başlatma ve çağrı sonlandırma hizmetini vermelerinin mümkün olacağı değerlendirilmektedir.

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

3.3 İlgili Ürün Piyasası

İlgili ürün piyasasının belirlenebilmesi açısından söz konusu piyasada talep ve arz ikamesinin olup olmadığının incelenmesi önem taşımaktadır.

Çağrı başlatma hizmeti, şebeke içi ya da şebeke dışına yapılacak herhangi bir aramanın kurulabilmesi için son kullanıcının aboneliği olduğu işletmeci tarafından sunulabileceği gibi son kullanıcının ikametgâhına yeni bir erişim hattının kurulması ve/veya var olan erişim hattının paylaşımına açılması veya internet üzerinden VoIP hizmeti verilmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir.

3.3.1 Talep Yönlü İkame

Kullanıcıların (toptan piyasa için son kullanıcıya hizmet sunan işletmecinin) bir hizmet veya ürünü diğer bir hizmet veya ürünün yerine kullanabilme imkânı talep yönlü ikame edilebilirlik derecesi olarak adlandırılmaktadır.

Çağrı başlatma hizmeti, şebeke işletmecisi tarafından son kullanıcılara veya üçüncü taraflara sunulabilmektedir. Üçüncü taraflar; STH işletmecileri ile coğrafi olmayan hizmetleri sunan işletmeciler olabilmektedir.

Şebeke işletmecisi tarafından işletmecilere yönelik olarak sunulabilen çağrı başlatma hizmetinin alternatif işletmecilere maliyeti arttığına, alternatif işletmecilerin bu hizmeti aboneliği 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 satın alınabilmekte veya 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.

Sabit şebekede çağrı başlatma hizmeti ancak son kullanıcıya erişim imkânı bulunan işletmeciler tarafından sunulabilmektedir. 10.01.2005 tarihli ve 2005/21 sayılı Telekomünikasyon Kurulu Kararı ile”

1. *UMTH işletmecilerinin, yurtdışından gelen çağrıları telefon hizmeti sunan ilgili işletmecilerde sonlandırabilecekleri ve telefon hizmeti sunan işletmecilere ait illerarası ve uluslararası telefon trafiğini her türlü teknolojiyi kullanarak taşıyabilecekleri,*
2. *UMTH işletmecilerinin, şebekeler arası trafik aktarımına yönelik olarak, ISDN de dâhil olmak üzere her türlü teknolojiyi kullanabilecekleri, kullanıcılara ISDN, ATM, F/R, kiralık hat, DSL veya mümkün olan diğer yollarla erişim hakkına sahip olduğu bu bağlamda TTAŞ'nin teknik imkânlar dâhilinde bu yöndeki talepleri karşılamakla yükümlü bulunduğu,*
3. *UMTH işletmecilerinin bayileri aracılığıyla internet şebekesinden çağrı başlatarak arama ofisi (call shop) türü hizmetler sunabilecekleri,”*

hususları karara bağlanmıştır.

Anılan karar doğrultusunda STH¹ işletmecileri de son kullanıcıya erişim imkânına sahip hale gelmişlerdir. Ancak bu tür bir uygulamada STH işletmecilerinin gelir beklentisinin son kullanıcılara erişebilmek için katlanacakları maliyeti karşılayacak seviyede olması gerekmektedir. Bu çerçevede trafik beklentisinin düşük olduğu kullanıcılar için STH işletmecisinin çağrı başlatma hizmeti için katlanacağı maliyetin elde edeceği gelire nispeten yüksek olacağı değerlendirilmektedir. Ülkemizde de hâlihazırdaki durum itibarıyla söz konusu yöntem geniş bir uygulama alanı bulamamıştır.

Dolayısıyla söz konusu hizmetin kısa vadede sabit şebekede çağrı başlatma hizmetine ikame olarak değerlendirilmemesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Soru 1

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

Soru 1'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte, genişbant internet hizmetlerinin yaygınlaşmaya başladığı ve kalite seviyelerinde önemli gelişmeler yaşandığı, ISS'ler tarafından perakende seviyede

¹ Uzak mesafe telefon hizmeti vermek üzere yetkilendirilmiş olan işletmeciler, 28/5/2009 tarih ve 27241 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 10/5/2009 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği kapsamında sabit telefon hizmeti sunacaklardır. Dolayısıyla rapor kapsamında UMTH işletmecileri olarak geçen ifadeler mevcut durumdaki STH işletmecilerine denk gelmektedir.

abonelerine sunulan xDSL hizmetleri üzerinden STH işletmecilerinin çağrı başlatma hizmeti satın almaksızın IP tabanlı arama hizmetleri verilebildiği ayrıca GSM şebekesi üzerinden sağlanan ses hizmetlerinin sabit ses hizmetleri ile rekabet edebildiği belirtilerek söz konu hizmetlerinin aboneler için talep yönlü ikame şansı sağladığı, bu kapsamda abonelerin sabit şebekede meydana gelecek bir fiyat artışı nedeniyle GSM veya VoIP hizmetlerini kullanabileceği hususunu da göz önüne alarak değerlendirmelerin yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Soru 1'e ilişkin cevaplar:

Rapor kapsamında incelenen husus çağrı başlatma hizmetinin talep yönlü ikame imkânının olup olmadığı hususudur. Bu kapsamda alternatif işletmecilerin çağrı başlatma hizmetini, abone ile bağlantısı olmayan başka bir şebeke işletmecisinden alabilmesi mümkün değildir. Bununla birlikte Türk Telekom tarafından da belirtildiği üzere perakende talep açısından konu değerlendirildiğinde, dolaylı olarak sabit arama ücretlerinde görülecek fiyat artışları karşısında tüketicilerin IP tabanlı arama hizmetlerine veya GSM şebekesine yönelebileceği, bunun da çağrı başlatma hizmetine yönelik oluşacak talebi etkileyeceği fakat söz konusu hizmetlerin internet erişimi olan kullanıcılara yönelik olacağı bunun yanında kullanım açısından farklılıklara neden olması nedenleriyle bu etkinin kısa vadede sınırlı düzeyde olacağı değerlendirilmektedir.

3.3.2 Arz Yönlü İkame

Bir piyasada arz yönlü ikame imkânının olması, o piyasada hizmet sunan herhangi bir firmanın verdiği hizmeti başka bir firmanın da sunabilmesi anlamına gelmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar arasında fiyat düşürme yolunda önemli bir baskı unsurunun oluşması demektir. Çağrı başlatma piyasasında ise arz yönlü ikame kavramı alternatif işletmecilerin kullanıcıya erişim imkânına bağlıdır. İşletmeci sayısının birden fazla olması ve söz konu işletmecilerin her birinin tüketici ile irtibatının olması durumunda çağrı başlatma piyasasında arz yönlü ikame imkânı olacaktır. 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 vadede ilgili piyasaya giriş imkânının düşük olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 2

Kısa vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı yönündeki değerlendirmeyle aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 2'ye ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte özetle GSM işletmecileri, IP tabanlı şebekeler üzerinden STH işletmecileri, Kablo TV işletmecileri ve bazı altyapı işletmecilerinin yüksek abone potansiyeline sahip olan kesimlere fiber optik erişimi sağlamak suretiyle sabit arama ücreti fiyatlarını sınırladığı belirtilmiştir.

Soru 2'ye ilişkin cevaplar:

Türk Telekom tarafından Kurumumuza gönderilen görüşte belirtilen “STH işletmecilerinin çağrı başlatma hizmeti satın almaksızın IP tabanlı arama hizmeti” verebilme uygulaması analize dahil edilmiştir. Zira söz konu uygulamada STH işletmecilerinin Türk Telekom’dan talep edebileceği çağrı başlatma hizmeti IP şebekeleri üzerinden işletmecinin kendisi tarafından sunulabilmektedir. Anılan husus dışında kalan hususlar ise daha ziyade perkande açıdan talep yönlü ikame imkanının olup olmadığına yöneliktir.

3.4 İlgili Coğrafi Piyasa

Tarafların ürün veya hizmetlerle ilgili arz ve taleplerinin gerçekleştiği, rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu ve komşu alanlardaki söz konusu şartların yeterli derecede farklı olması nedeni ile ayırt edilebilir nitelikte olduğu alana, ilgili coğrafi piyasa denilmektedir. Bir başka deyişle, ilgili ürünün ikame imkânının bulunduğu ve piyasa yapısının birbirine benzer olduğu bölgeler ilgili piyasanın coğrafi sınırlarını oluşturmaktadır. 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 piyasa içinde yer almaktadır.

Bu kapsamda gerek ilgili piyasada faaliyet gösteren en büyük işletmecinin faaliyet sahasının İmtiyaz Sözleşmesi gereği tüm ülkeyi kapsadığı, gerekse IP tabanlı şebekelerin tüm ülke geneline yayılmış olması nedeniyle ilgili coğrafi piyasanın ülke genelini kapsadığı değerlendirilmektedir.

Soru 3

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

Soru 3'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte, Ülkemiz coğrafyasının ve büyük illerin yerleşiminin homojen olmaması nedeniyle abonelerin birçoğunun büyük illerde toplanmış olması, alternatif işletmecilerinin yatırım kararı alırken başta İstanbul olmak üzere Ankara, İzmir, Bursa gibi büyük illere yatırım yapmakta olduğu belirtilerek, ilgili coğrafi piyasanın alternatif işletmecilerin yoğun erişim yatırımı yaptıkları bölgeler ile rekabet etmedikleri sınırlı rekabet ettikleri bölgeler olmak üzere ayrılmasını uygun olacağı ifade edilmektedir.

Soru 3'e ilişkin cevaplar:

Rapor kapsamında da belirtildiği üzere ilgili coğrafi piyasa, rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu ve komşu alanlardaki söz konusu şartların yeterli derecede farklı olması nedeni ile ayırt edilebilir nitelikte olduğu alanı ifade etmektedir. Hali hazırdaki durum itibarıyla alternatif alt yapıların gelişmekte olduğu ve alternatif işletmecilerin özellikle belirli bölgelerde abone kazanımlarının devam etmekte olduğu düşünülmekle birlikte halihazırdaki durum itibarıyla rekabet şartlarının bölgeler arasında ayırt edilebilecek ölçüde farklılıklar oluşturmadığı değerlendirilmektedir.

3.5 İlgili Piyasanın Tanımı

Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Piyasasına yönelik yukarıda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde ilgili piyasanın ülke genelini kapsadığı ve işletmecinin şebekesinde başlatılan bir çağrının, işletmeciler arasında daha önceden belirlenmiş bir noktaya kadar taşınması hizmeti olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 4

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

Soru 4'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte, mobil şebekeler üzerinden yapılan aramalar, oluşan rekabet ortamı ile birlikte artık sabit şebekelerden yapılan aramaların ikamesi niteliğini kazandığı, bu kapsamda mobilden başlatılan çağrılar, sabitten başlatılan çağrılar ile aynı pazarda değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Soru 4'e ilişkin cevaplar:

Söz konu husus, sabit arama hizmetleri piyasası kapsamında yapılan analizde cevaplanmıştır.

4 İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Avrupa Komisyonu'nun (Komisyon) 17 Aralık 2007 tarihli tavsiye kararında (2007/879/EC) aşağıda sıralanan kriterlerin her birini sağlayan piyasaların öncül düzenlemelere tabi olabileceği, piyasalar düzenlenirken bu üç kriterin tek tek değerlendirilmesi ve bu üç kriterin tamamının karşılanması durumunda ilgili piyasada öncül düzenlemelerin yapılmaması gerektiği ifade edilmektedir. Bu kriterler şunlardır:

- Piyasadaki yüksek ve sürekli giriş engellerinin varlığı (Bu engeller yapısal, yasal veya düzenleyici türde olabilir),
- Öncül düzenlemelerin uygulanacağı piyasa yapısının belli bir süre sonunda etkin rekabete doğru yönelme eğiliminde olmaması,
- Rekabet Kanununun piyasa aksaklıklarını gidermede tek başına yeterli olmaması

Aşağıda sabit şebekede toptan çağrı başlatma piyasasına ilişkin üçlü kriter testi kapsamındaki değerlendirmelere yer verilmiştir.

Birinci Kriter: Sabit şebeke operatörünün sunduğu çağrı başlatma hizmeti piyasasındaki pazar payı, çağrı başlatma hizmetinin sunulmasında piyasada arz ve talep yönlü ikame imkânının güç olması ve mevcut teknolojik koşullarda işletmecinin, son kullanıcının abone olduğu işletmeciyile işbirliği yapmadan çağrı başlatma hizmeti almasının mümkün olmaması nedeniyle piyasada yüksek ve sürekli giriş engellerinin var olduğu düşünülmektedir.

İkinci Kriter: Sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında, arz ve talep yönlü ikame imkânı hâlihazırda çok güçtür ve bu durumun kısa vadede kendiliğinden değişerek, piyasanın rekabetçi yapıya kavuşması olası görülmemektedir.

Üçüncü Kriter: Sabit şebekede çağrı başlatma piyasasındaki EPG yükümlülükleri kaldırıldığında piyasada çağrı başlatma ücretlerinde aşırı fiyatlandırma ve kârlılık, sabit şebeke işletmecisinin diğer işletmecilere erişim sağlamama ve dikey güç aktarma gibi rekabet problemleriyle karşılaşılması riski bulunmaktadır. Dolayısıyla, piyasada öncül düzenleme eksikliğinde bahsi geçen rekabet problemlerinin ortaya çıkacağı öngörüldüğünden Rekabet Kanununun piyasa aksaklıklarını gidermede tek başına yeterli olmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında öncül düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Soru 5

Sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında üçlü kriter testinin sağlandığı değerlendirilmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı ayrıntılı ve gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

Soru 5'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte genişbant internet şebekesinin yaygınlaşarak VoIP hizmetini sağlayabilecek kaliteye ulaşmış olması ve aynı kalitenin 3N şebekeleri ile de sağlanabileceğinden kuvvetli bir arz yönlü ikamenin oluştuğu, GSM sektöründe ortaya çıkan yoğun rekabet sonucunda ise talep yönlü ikamenin güçlendiği belirtilerek 3'lü kriter testinin yeniden ele alınması gerektiği belirtilmektedir.

Soru 5'e ilişkin cevaplar:

Sabit çağrı başlatma piyasasında sabit çağrı başlatma hizmetini verecek olan işletmecinin özellikle aşırı fiyatlama yapabileceği, sabit şebeke işletmecisinin diğer işletmecilere erişim sağlamama veya dikey bütünleşik yapı içinde bulunduğu arama piyasasına güç aktarabileceği düşünüldüğünden halihazırdaki durum itibarıyla öncül düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

5 PİYASA GÜCÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

Sabit şebekede çağrı başlatma piyasasının rekabet yapısının analizine girmeden önce genel olarak EPG'nin AB direktiflerinde ve ülkemizdeki tanımına değinmekte yarar görülmektedir.

Komisyon'un 2002 yılında yayımlanan düzenleyici paketinde yer alan Çerçeve Direktifte, "Bir işletmeci, tek başına veya diğer işletmecilerle birlikte, hâkim konuma (rakipleri, müşterileri ve sonuç olarak tüketicilerden fark edilir bir derecede bağımsız hareket edebilmesini sağlayan ekonomik gücünün bulunduğu bir duruma) eşdeğer bir konuma sahip ise etkin piyasa gücüne sahip olarak kabul edilmelidir." denilmek suretiyle etkin piyasa gücünün tanımı yapılmıştır.

EPG'nin belirlenmesine ülkemiz açısından bakıldığında, EPG Yönetmeliği çerçevesinde ilgili piyasada etkin piyasa gücüne sahip işletmecilerin bulunup bulunmadığının tespiti için çeşitli kriterler göz önünde bulundurulmaktadır. EPG tespitinde sadece piyasa payları temelinde bir belirleme yapılmamakta, ilgili piyasanın bütün iktisadi özellikleri göz önünde bulundurularak EPG'nin var olup olmadığı sonucuna varılmaktadır. Bu nedenle, yapılacak analizlerde piyasa payları kadar ilgili piyasanın diğer ekonomik özelliklerinin de değerlendirilmesi gerekmektedir.

Soru 6

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

Soru 6'ya ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte özetle etkin piyasa gücünün değerlendirilmesinde kullanılan kriterler doğru olmakla birlikte esas olarak etkin piyasa gücünün belirleneceği ilgili ürün pazarının doğru belirlenmesinin gerektiğinden bahisle ilgili ürün pazarının bu kapsamda sabit ayrımı yapılmaksızın ses pazarı olarak belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

Koç.net ile Telkoder tarafından gönderilen görüşte ise özetle AB Komisyonu'nun 2002 yılında yayımladığı tavsiye kararında yer alan diğer tüm kriterlerinde EPG tespitinde kullanılması gerektiği belirtilmektedir.

Soru 6'ya ilişkin cevaplar:

Kurumumuz tarafından 01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren EPG Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde EPG'ye sahip işletmecilerin tespitinde hangi kriterlerin kullanılarak belirlenebileceği belirtilmektedir. Bu kapsamda Kurum işletmecilerin ilgili piyasadaki pazar payını tespit ettikten sonra ilgili piyasanın özelliklerine göre etkin piyasa gücünün tespitinde EPG Yönetmeliğinde belirtilen kriterleri arasından uygun gördüğü kriterleri seçebilme hakkına sahiptir.

5.1 Pazar Payı

Bir işletmecinin piyasada yüksek pazar payına sahip olması o işletmecinin kesin olarak EPG'ye sahip olduğunu göstermemektedir. Ancak Komisyon Kılavuzunun 75'inci paragrafında ifade edildiği gibi %50'yi geçen çok yüksek pazar payları istisnai durumlar saklı kalmak koşuluyla hâkim konumun bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Çağrı başlatma hizmeti son kullanıcılara perakende olarak sunulacak hizmetler için birer girdi mahiyetindedir. Çağrı başlatma hizmetinin verilebilmesi için işletmecinin aboneye erişim imkânının bulunması veya IP şebekesi üzerinden çağrının başlatılması gerekmektedir. STH yetkilendirmesine sahip olup kullanıcılarına numara tahsisi yapan işletmeciler abonelerine yeni erişim imkânına kavuşmuşlardır. Dolayısıyla hâlihazırdaki durum itibarıyla aboneye direkt erişim imkânı ile başlatılan çağrılar göz ardı edilebilir mahiyette olduğu, bununla birlikte STH işletmecilerinin kendi kullarımlarına yönelik olarak IP şebekesi üzerinden başlatılan çağrılar ise rapor kapsamında değerlendirilmesi gerekmiştir. Bu kapsamda yapılan analiz sonucunda Türk Telekom'un ilgili piyasadaki pazar payının %97 civarında olduğu tespit edilmiştir.

Dolayısıyla hâlihazırda Türk Telekom'un çağrı başlatma piyasasındaki pazar payının yaklaşık olarak %97 olduğu değerlendirilmektedir. Bu bakımdan EPG'nin tespitinde diğer kriterlerin olup olmadığının detaylı bir şekilde incelenmesine gerek olmadığı düşünölmekle birlikte aşağıda; piyasaya giriş kolaylığı, potansiyel rekabetin yokluğu, aşırı fiyatlar ve kârlılık gibi kriterlere ilişkin değerlendirmelere de yer verilmektedir.

Soru 7

Türk Telekom'un sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında 97% pazar payına sahip olduğu hususunda aynı fikirde misiniz? Cevabınızı gerekçeli biçimde açıklayınız.

Soru 7'ye ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte IP tabanlı hizmetlerin kullanılması ile çeşitli uygulamalar ile IP şebekelerinin de ikame bir yöntem olarak kullanılabilceği, bu bağlamda şirketlerinin payının %100 olmadığı, bu orana genişbant internet aboneleri ile 3N internet abonelerinin de dâhil olması gerektiği belirtilmektedir.

Soru 7'ye ilişkin cevaplar:

Türk Telekom'un görüşü doğrultusunda STH işletmecilerinin kendi kullarımlarına yönelik olarak IP şebekesi üzerinden çağrı başlatabilecekleri değerlendirilmesine Kurumumuz tarafından katılarak, işletmecinin pazar payı bu doğrultuda hesaplanmıştır.

5.2 Piyasaya 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 olabileceği gibi diğer alternatif altyapıların kullanılması yoluyla da gerçekleşebilmektedir. Bu kapsamda, ilgili piyasaya giriş kolaylığının ve ilgili piyasada 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 piyasaya giriş önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Zira teknolojiye dayalı üretim yapılan ve değişken maliyetlere kıyasla sabit maliyetlerin çok yüksek olduğu piyasalarda ölçek ekonomisi önem arz etmekte ve bu durum diğer işletmecilerin piyasaya girişi önünde büyük bir engel teşkil etmektedir.

Türkiye'de mevcut durum itibarıyla %97 pazar payı ile sabit çağrı başlatma hizmetleri piyasasında en büyük pazar payına sahip işletmecisi 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 görülmemektedir.

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 olmaktadır.

Bu çerçevede Kablo TV altyapılarının ses hizmetlerinde PSTN'ye ikame bir konuma gelebilmesi için hizmet kalitesi problemlerinin aşılması gerekmektedir. Ayrıca ülkemizde Kablo TV şebekesinin yaygınlığının düşük olduğu ve Kablo TV işletmeciliği konusunda yaşanan sorunlar 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 bulunmakla birlikte mevcut durumda bu yolla erişilen kullanıcı sayısının çok düşük olması nedeniyle bu şebekelerin yerleşik işletmecinin sahip olduğu sabit telefon şebekesine alternatif teşkil edemedikleri değerlendirilmektedir.

Son olarak STH işletmecilerinin kendi kullanımları için IP şebekesi üzerinden başlatılan çağrılarının oranının çok düşük düzeyde kalması, tüketiciler tarafından hâlihazırda IP şebekesi üzerinden başlatılan çağrı sayısının sabit şebeke üzerinden başlatılan çağrılara nispeten düşük düzeyde kalması çağrı başlatma piyasasında potansiyel rekabetin oluşmamasına neden olmuştur.

Soru 8

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

Soru 8'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte, Kablo TV abonelerinin, ADSL abonelerinin, GSM abonelerinin çağrı başlatma imkânlarının bulunduğu, bu nedenle rekabetin var olduğu belirtilmektedir.

KoçNet ve Telkoder tarafından gönderilen görüşte, fiber kablonun ilgili piyasa kapsamına dahil edilmesi gerektiği, Kablo TV şebekesinin ilgili piyasa kapsamında alt piyasa olarak belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

Soru 8'e ilişkin cevaplar:

Alternatif alt yapılara ilişkin görüşlerimiz rapor kapsamında açıklanmıştır.

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 piyasada firmaların fiyatları uzun süre maliyetin üzerinde tutup aşırı kârlar elde etmeleri güçtür. Yukarıda da ifade edildiği üzere, arz ikamesi ve potansiyel rekabetin olmayışı nedeniyle sabit şebeke işletmecisi tarafından çağrı başlatma ücretlerinin yüksek seviyede belirlenebileceği düşünülmektedir.

Soru 9

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

Soru 9'a ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte tüm dünyada geleneksel PSTN şebekelerinin kullanımı oldukça azaldığı, PSTN tabanlı şebekeler ile IP tabanlı şebekeler arasında önemli tüketici hareketleri görülmeye başlanıldığı, bu kapsamda PSTN şebekelerinde maliyetin çok üstünde fiyat uygulaması meydana gelmeyeceği belirtilmektedir.

Soru 9'a ilişkin cevaplar:

Perakende talep yönlü ikame imkânının Türk Telekom tarafından çağrı başlatma hizmetine yönelik olarak belirlenecek ücret üzerinde etkisinin kısmen olabileceği düşünülmekle birlikte bu durum işletmecinin söz konu ücreti yüksek belirmesini kısıtlayabileceği ancak aşırı fiyat uygulaması içinde bulunmasını ortadan kaldırmayacağı değerlendirilmektedir.

5.4 Dengeleyici Alıcı Gücü

İlgili piyasada belirli bir seviyede pazarlık gücüne sahip müşterilerin olması (dengeleyici alıcı gücü) piyasaya arz yapan işletmecilerin bağımsız şekilde hareket edebilme kabiliyetini kısıtlamaktadır. Söz konusu pazarlık gücü, müşterinin büyüklüğünden veya piyasaya arz yapan işletmeciye sunacağı diğer avantajlardan (örn. diğer piyasalara daha kolay erişim imkânı vb.) kaynaklanabilmektedir. İşletmecinin alternatif erişim yöntemlerini kullanmasının maliyetinin yüksek olması ve piyasaya girişi güçleştiren faktörlerin bulunması talep yönünde pazarlık gücünün çok düşük seviyede olmasına neden olmaktadır.

Soru 10

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

Soru 10'a ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte, mobil pazarın sabit pazara ciddi ikame oluşturduğu, bunun yanında IP tabanlı hizmetlerin oldukça yaygınlaştığı göz önünde bulundurulduğunda tüketicilerin seçme imkânlarının olduğu belirtilmektedir.

Soru 10'a ilişkin cevaplar:

Perakende talep açısından Kurumumuz görüşleri rapor kapsamında detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

5.5 İleriye Dönük Değerlendirmeler

İlgili ürün piyasasında ifade edildiği üzere sabit şebekede çağrı başlatma hizmetinin talep yönlü ikame imkânının bulunmaması ve arz yönlü ikame imkânının ise kısıtlı düzeyde bulunması, ayrıca piyasaya girişin güç olması ve potansiyel rekabetin olmaması Türk Telekom'un kısa ve orta vadede piyasa gücünü koruyacağını göstermektedir.

Soru 11

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

Soru 11'e ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından Kurumumuza gönderilen görüşte ADSL, kiralık devre hizmetleri, GSM FCT ve GSM HomeZone uygulamalarının da göz önünde bulundurulması halinde tüm çağrı başlatma hizmetlerinin birlikte değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Soru 11'e ilişkin cevaplar:

Alternatif alt yapılara ilişkin görüşlerimiz rapor kapsamında açıklanmıştır.

5.6 Etkin Piyasa Gücünün Değerlendirilmesine Yönelik Sonuçlar

Bu çalışma kapsamında yapılan değerlendirmeler göz önünde bulundurulduğunda; yerleşik sabit telefon şebekesi işletmecisinin çağrı başlatma piyasasında EPG'ye sahip olduğu sonucuna ulaşılabilecektir. Bu değerlendirmeye göre EPG'ye sahip işletmeci(ler) aşağıda sıralanan nedenlerle rakiplerinden ve tüketicilerinden bağımsız olarak hareket etme imkânına sahiptir:

- Türk Telekom sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında %97 pazar payına sahiptir. İlgili piyasaya giriş imkânı bulunmakla birlikte ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı bu girişi güçleştirmektedir.
- Sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında dengeleyici alıcı gücü çok düşük seviyededir.
- Kısa ve orta vadede sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında hizmet veren işletmecinin piyasa gücünün önemli oranda değişmeyeceği düşünülmektedir.

6 ETKİN PİYASA GÜCÜNE SAHİP İŞLETMELERİN BELİRLENMESİ

Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelięe ve yukarıdaki bölümlerde yapılan açıklamalara göre:

- Türk Telekom'un Türkiye'de sabit çağrı başlatma piyasasında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi gerekmektedir.

7 EPG'YE SAHİP İŞLETMECIYE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER

EPG'ye sahip işletmecinin varlığı, ilgili piyasada etkin rekabetin bulunmadığının bir kanıtı olmakta ve yapılan pazar analizinde ulaşılan sonuçlara göre etkin rekabetin tesisi ve devamı açısından gerekli görülen tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda, ilk olarak incelenen pazarda rekabet ihlaline yol açabilecek uygulamaların değerlendirilmesi, getirilecek düzenleyici tedbirlerin tespiti açısından önem arz etmektedir.

Rekabet politikaları çerçevesinde işletmecilerin rekabeti kısıtlayıcı uygulamaları temelde rakipleri dışlayan uygulamalar (dikey güç aktarma, fiyat sıkıştırması, yıkıcı fiyatlandırma, ayrımcılık vs.) ve/veya müşterilerin zararına olan (aşırı fiyat, düşük kalite vs.) uygulamalar olarak ortaya çıkmaktadır. Sabit şebekede çağrı başlatma gibi toptan piyasalarda ortaya çıkabilecek rekabet problemleri hem son kullanıcı hem de rakipler açısından olumsuz etkiler taşıyabilmektedir. Nitekim ortaya çıkabilecek rekabet problemleri arasında; EPG'ye sahip işletmecinin ilgili piyasada sahip olduğu pazar gücünü EPG'ye sahip olmadığı bir başka pazara aktararak rekabet ihlaline sebebiyet vermesi, ilgili pazara giriş engeli oluşturması veya ilgili pazardaki gücünü kullanarak aşırı fiyat uygulaması, düşük kalitede hizmet sunması gibi hususlar sayılabilir.

Hem Sabit Şebekede Çağrı Başlatma piyasasında hem de perakende sabit telefon hizmetlerinde faaliyet gösteren Türk Telekom'un, çağrı başlatma piyasasında 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 piyasasında EPG'ye sahip olan Türk Telekom'un uygulayabileceği rekabeti kısıtlayıcı davranışlara aşağıda kısaca değinilmektedir:

- **Dikey Güç Aktarma:** Türk Telekom'un toptan piyasadaki pazar gücünü dikey olarak ilgili olduğu diğer bir piyasaya aktarması durumunda ortaya çıkmaktadır. Dikey güç aktarmanın 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, hizmetleri paket halinde veya bu

iki hizmeti 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 muhtemel rekabet problemlerinin; 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 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 sıralanmaktadır.

Bunlar:

- Şeffaflık,
- Referans erişim ve/veya arabağlantı tekliflerinin yayımlanması,
- Ayırım 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 piyasasında EPG'ye sahip olduğu tespit edilmiş olup bu çerçevede, hâlihazırda yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen yükümlülüklerin gözden geçirilerek pazarda görülmesi muhtemel rekabet problemleri ile orantılı düzenleyici tedbirlerin uygulanması gerekmektedir.

7.1 Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü

İki ayrı elektronik haberleşme şebekesi arasında elektronik haberleşme trafiğinin gerçekleştirilmesi ve bir işletmecinin abonesinin aynı veya diğer işletmecinin abonesiyle iletişim sağlayabilmesi için arabağlantı hizmeti gerekmektedir. Arabağlantı konusu teknik ve ekonomik boyutu itibarıyla kapsamlı olan, işletmeciler arasında uzlaşmazlığı en çok ortaya çıkaran bir husus olup, bu noktada düzenleyici kurumların müdahaleleri önem arz etmektedir. Yerinde arabağlantı düzenlemeleri işletmecilerin kendi şebekelerini geliştirmelerini teşvik ederken, yerinde olmayan arabağlantı düzenlemeleri piyasaya girişleri engelleyebilmekte veya yatırımların yeterince yapılamamasına neden olabilmektedir. Bu kapsamda, arabağlantı düzenlemelerinin ulusal elektronik haberleşme pazarının gelişmesine etki eden önemli bir önceliği vardır¹.

Arabağlantı hizmeti ile ilgili olarak 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.

Bu bağlamda, sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında EPG'ye sahip işletmeci olarak Türk Telekom'a arabağlantı sağlama yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

7.2 Taşıyıcı Seçimi ve Taşıyıcı Ön Seçimi Yükümlülüğü

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

EHK'nin 33'üncü maddesinde *"Kurum, işletmecilere taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi uygulama yükümlülüğü getirebilir. İlgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeciler, şebekelerinde Kurum*

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

düzenlemeleri doğrultusunda taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi uygulamakla yükümlü kılınabilir.” hükmü yer almaktadır. Ayrıca Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde *“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.

7.3 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü

Pazarda haksız rekabetin 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 sunmasını gerektirmektedir.

Ayrım gözetmeme yükümlülüğüne ilişkin olarak EHK'nin 16'ncı maddesinin 5'inci fıkrasında *“Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, diğer işletmecilerin makul erişim taleplerini, bu Kanun hükümleri çerçevesinde karşılamalarına yönelik olarak eşitlik, 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. Ayrıca Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi ile Kuruma, 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 getirebilme yetkisi tanınmaktadır.

Bu kapsamda, sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında EPG'ye sahip olan Türk Telekom'a ayırım gözetmeme yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

7.4 Şeffaflık Yükümlülüğü

Düzenleyici kurumlar, şeffaflık yükümlülüğü kapsamında, işletmecilerden hesap bilgileri, teknik özellikler, şebeke özellikleri, tedarik ve kullanıma ilişkin hüküm ve koşullar gibi arabağlantı ve/veya erişime ilişkin belirli bilgileri aleni hâle getirmesini talep edebilmektedir.

Şeffaflık yükümlülüğü ile ilgili olarak EHK'nin 16'ncı maddesinin 5'inci fıkrasında erişim yükümlülüğü kapsamında *"Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, diğer işletmecilerin makul erişim taleplerini, bu Kanun hükümleri çerçevesinde karşılamalarına 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.

Bununla birlikte Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinin 1'inci fıkrasında ise Kurumun *"ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, teknik özellikler, şebeke özellikleri, tedarik ve kullanıma ilişkin hüküm ve koşullar ile ücretler gibi belirli bilgileri aleni hâle getirme yükümlülüğü"* getirebileceğine yer verilmektedir.

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

7.5 Referans Erişim Teklifi Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü

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

Referans erişim tekliflerinin hazırlanması ve yayımlanmasıyla ilgili olarak EHK'nin 19'ncü 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.

Bununla birlikte 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.

Bu itibarla, sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında EPG'ye sahip olduğu tespit edilen Türk Telekom'a referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

7.6 Tarife Kontrolüne Tabi Olma (Maliyet Esaslı Tarife Belirleme) Yükümlülüğü

Düzenleyici kurumlar etkin rekabetin olmadığı pazarlarda arabağlantı ve/veya erişimin sağlanması için EPG'ye sahip işletmecilere maliyet esaslı tarife belirleme yükümlülüğü getirebilmektedir. Zira başta yeni işletmeciler olmak üzere elektronik haberleşme alanında faaliyet gösteren işletmeciler açısından erişim ücretlerinin düzeyi önem arz etmektedir. Ayrıca erişim ücretlerinin girdi niteliğinde olması nedeni ile bu ücretlerin yüksek veya düşük olması son kullanıcı tarifelerini de etkileyebilmektedir.

EHK'nin 20'inci maddesinin 1'nci fıkrası *“Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir. Kurum tarafından talep edilmesi halinde yükümlü işletmeciler erişim tarifelerinin maliyet esaslı belirlendiğini ispat etmek zorundadır.”* hususu hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde Kurumun ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebileceği hüküm altına alınmıştır.

Türk Telekom'un çağrı başlatma ücretlerinin tarife kontrolüne (maliyet esaslı belirlenmesi) tabi olması gerekmektedir.

7.7 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü

EHK'nin 21'inci maddesinin ilk fıkrası *“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.

7.8 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 piyasasına etkin rekabetin sağlanması amacıyla belirtilen yükümlülüklerle ilişkin analizlere katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçelendirerek açıklayınız.

Soru 12'ye ilişkin görüşler:

Türk Telekom tarafından gönderilen görüşte özetle Türk Telekom dışında diğer GSM işletmecilerinde EPG olarak belirlenmesi gerektiği ve yükümlülüklerin de tespit sonucunda bahsi geçen işletmecilere de getirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Koç.net ve Telkoder tarafından gönderilen görüşte Kurumumuz tarafından getirilen yükümlülüklerin seçimi konusunda hem fikir oldukları fakat yükümlülüklerin uygulanması noktasında daha etkin davranılması gerektiği belirtilmektedir.

Soru 12'ye ilişkin cevaplar:

İşletmecilerden gelen görüşlerden Kurumumuz ile getirilen yükümlülükler hususunda genel olarak hemfikir olduğu anlaşılmaktadır.

8 SONUÇ

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

- Türk Telekomünikasyon A.Ş'nin sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi ve aşağıda yer alan yükümlülüklerle tabi olması gerekmektedir:
 - Arabağlantı sağlama yükümlülüğü,
 - Taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yükümlülüğü,
 - Ayrım gözetmeme yükümlülüğü,
 - Şeffaflık yükümlülüğü,
 - Referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğü,
 - Tarife kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme) yükümlülüğü,
 - Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğü ve
 - Ortak yerleşim ve tesis paylaşımı sağlama yükümlülüğü.