



PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI (4. Tur)

SABİT ŞEBEKEDİ ÇAĞRI BAŞLATMA PAZARI

Nihai Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Mayıs 2017, ANKARA

Ref: 2017.2.3

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER	3
1 GİRİŞ	5
2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET	8
3 İLGİLİ PAZAR TANIMI	11
3.1 Pazarda Faaliyet Gösteren İşletmeciler	12
3.2 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı	13
3.2.1 Geleneksel bakır şebeke	14
3.2.2 VoIP Hizmetleri	18
3.3 İlgili Coğrafi Pazar	23
4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ	23
4.1 Birinci Koşul	25
4.2 İkinci Koşul	26
4.3 Üçüncü Koşul	28
5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ	30
5.1 Pazar Payı	30
5.2 Pazara Giriş Kolaylığı ve Potansiyel Rekabetin Olmayışı	35
5.3 Dengeleyici Alıcı Gücü	36
5.4 İleriye Dönük Değerlendirmeler	37
5.5 Etkin Piyasa Gücünün Değerlendirilmesine Yönelik Sonuçlar	37
6 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİYE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER.....	39
6.1 Erişim ve Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü.....	41
6.1.1 Toptan Hat Kiralama Yükümlülüğü.....	43
6.1.2 Taşıyıcı Seçimi ve Taşıyıcı Ön Seçimi Yükümlülüğü	43
6.2 Şeffaflık Yükümlülüğü.....	44
6.3 Referans Arabağlantı Teklifleri Hazırlama ve Yayımlama Yükümlülüğü	45
6.4 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü	46
6.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü	48
6.6 Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü	51
6.7 Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı Sağlama Yükümlülüğü	51
7 SONUÇ.....	53

ŞEKİLLER

Şekil 1: Çağrı Başlatma Hizmeti	9
Şekil 2: Sabit Abone Sayısı ve Penetrasyon.....	15
Şekil 3: Sabit Trafik Hacmi (milyon dk.).....	15
Şekil 4: STH İşletmecilerinin Toplam Trafiki İçerisinde VoIP trafiki (adet ve %)	20
Şekil 5 Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Trafiki	27
Şekil 6: STH–TT Arama Hizmet Gelirlerine Göre Pazar Payları, %.....	27
Şekil 7: STH–TT Toplam Telefon Hizmetleri Gelirlerine Göre Pazar Payları, %	28
Şekil 8: STH–Türk Telekom Şehir içi Çağrı Başlatma Trafiki (%)	32
Şekil 9: STH–Türk Telekom Şehirlerarası Çağrı Başlatma Trafiki (%).....	33
Şekil 10: STH–Türk Telekom Mobile Doğru Çağrı Başlatma Trafiki (%)	33
Şekil 11: STH–Türk Telekom Yurtdışına Doğru Çağrı Başlatma Trafiki (%).....	34

TABLÖLAR

Tablo 1: Sabit Abone Sayısı (VoIP abonelikleri hariç)*	16
Tablo 2: Taşıyıcı Seçimi ve Taşıyıcı Ön Seçimi Yöntemiyle Hizmet Alan Kullanıcı Sayısı.....	16
Tablo 3: STH İşletmecilerinin VOIP Abone Sayısı	19

1 GİRİŞ

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

İlki 2005 yılında gerçekleştirilmiş olan “Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarı”nın tanımlanması ve EPG’ye sahip işletmecilerin belirlenmesine ilişkin çalışmanın neticesinde Türk Telekomünikasyon AŞ (Türk Telekom) EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş ve bu karar 17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmî Gazete’de ilan edilmiştir. İkinci tur pazar analizi 2009 yılında gerçekleştirilmiş ve Bilgi Teknoloji ve İletişim Kurulu’nun 07.01.2010 tarihli ve 2010/DK – 10/9 sayılı Kararı ile “01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik’in 14’üncü maddesinde yer alan “Pazar analizine yönelik kamuoyu görüşü alınmasına ilişkin dokümanlar ile kamuoyu görüşleri sonrası değerlendirmeleri içeren dokümanlar ve pazar analizleri sonucunda alınan nihai kararlar Kurumun internet sitesinde yayımlanır.” hükmü dikkate alınarak “Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Piyasası” hakkındaki pazar analizi sonucunda, Türk Telekomünikasyon A.Ş’nin sabit şebekede çağrı başlatma piyasasında EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmesine” karar verilmiştir. İlgili pazara ilişkin üçüncü tur pazar analizi ise 2012 yılında gerçekleştirilmiş ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu’nun 03.01.2013 tarihli ve 2013/DK-SRD/6 sayılı Kararı ile Türk Telekom bu pazarda EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş ve aşağıdaki yükümlülüklerle tabi kılınmıştır.

- Erişim ve 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.

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

Diğer taraftan, 26.03.2014 tarihli ve 2014/DK-SRD/172 sayılı Kurul Kararı ile Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarında Etkin Piyasa Gücü'ne sahip işletmeci olduğuna karar verilen Türk Telekom'a getirilen yükümlülüklerle ek olarak uygulanmak üzere;

- Toptan Hat Kiralama Yükümlülüğünün ve
- Fiyat Sıkıştırması Yükümlülüğünün

Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazar Analizi dokümanına eklenmesi hususuna karar verilmiştir.

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 'Pazar analizi süreci' başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrası gereğince Kurumumuz tarafından ilgili pazarlara ilişkin yapılan pazar analizleri düzenli olarak tekrarlanmaktadır. Bu kapsamda yapılmakta olan dördüncü tur pazar analizi sürecinde AB müktesebatı ile AB üyesi ülke uygulamaları ve deneyimleri ışığında pazar verileri ile uluslararası karşılaştırmalar göz önünde bulundurulmuştur. Ayrıca anılan Yönetmelik maddesine göre Kurumumuz pazar analizlerini yürütürken, işletmecilerden pazar analizlerine yönelik her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilmekte olup; işletmeciler, talep edilen her türlü bilgi ve belgeyi belirtilen kapsam ve şekilde Kurumumuza sunmakla yükümlüdür.

Avrupa Komisyonu, son yıllarda teknoloji ve pazarlarda meydana gelen gelişmeler nedeniyle önceki tavsiye kararlarında değişiklikler yaparak analiz yapılacak pazar sayısını azaltmış ve 2014 yılında yeni bir Tavsiye Kararı hazırlamıştır. Söz konusu Tavsiye Kararında analiz yapılacak pazar sayısı dörde indirilerek, sabit şebekede çağrı başlatma pazarı, tavsiye edilen pazarlar listesinden çıkarılmıştır. Ancak pazar sayısının azaltılması önerilmekle birlikte, üye ülkeler, ilgili pazarları üçlü kriter testine tabi tutarak, 2007/879/EC sayılı AB Komisyonu Tavsiye Kararı'nda öncül düzenlemeye tabi tutulması öngörülmeleyen herhangi bir pazarda EPG'ye sahip işletmecileri belirleyerek yükümlülükler getirebilmektedir. Bu durum 2014 yılındaki 2014/710/EU sayılı Tavsiye Kararı'nda da korunmaktadır. Bu kapsamda üçlü kriter testi yapılarak incelenen ilgili pazar analize tabi tutulmaktadır.

Bu itibarla, dördüncü tur pazar analizi kapsamında 21/12/2016 tarih ve 2016/İK-SRD/502 sayılı Kurul Kararı ile kamuoyu görüşlerinin alınmasını teminen hazırlanan 2016.2.1 Referans Numaralı Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazar Analizi (Kamuoyu Görüşünün Alınmasına İlişkin Doküman) Kurum internet sayfasında 1 (bir) ay süre ile yayımlanmıştır. Söz konusu Dokümana ilişkin olarak Kurumumuza gönderilen görüşlerin ve söz konusu görüşlere ilişkin Kurumumuz değerlendirmelerinin yer aldığı 2017.2.2 Referans Numaralı Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazar Analizi (Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman) hazırlanmıştır. Söz konusu

görüş ve değerlendirmelerin akabinde revize edilerek nihai hale getirilen işbu 2017.2.3 Referans Numaralı Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazar Analizi (Nihai Doküman) kapsamında ise sırasıyla aşağıdaki konulara değinilmektedir:

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMET

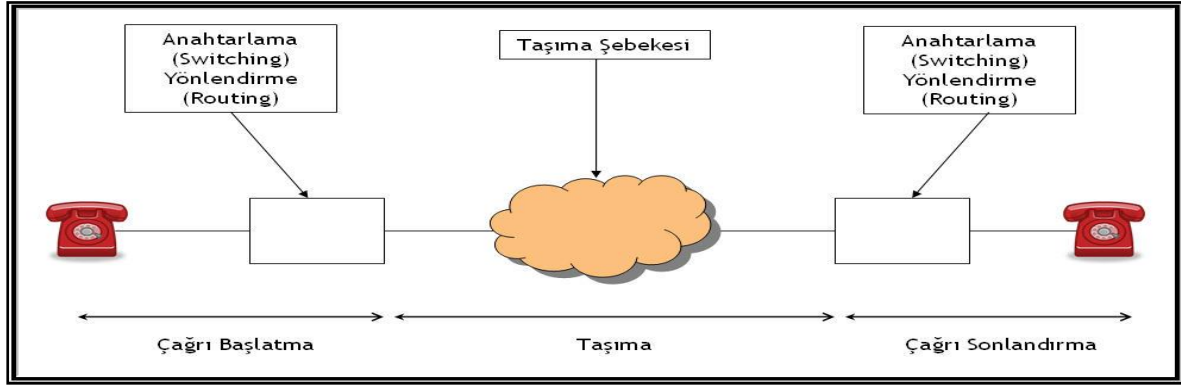
Elektronik haberleşme hizmetlerinin pazara arzı çerçevesinde işletmeciler tarafından müşterilere sunulan hizmetler, trafiğin birden fazla şebeke üzerinden geçmesini gerektirebilmektedir. Dolayısıyla farklı şebekeler arasında trafiğin taşınabilmesi için işletmecilerin birbirlerinden çağrı başlatma, çağrı 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 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. Son kullanıcılar bakımından çağrı başlatma hizmeti “*sabit şebekeden arama hizmeti*”nin bir unsuru niteliğindedir. Başka bir ifadeyle toptan seviyede çağrı başlatma hizmeti perakende seviyede sabit ses hizmetlerinin sunumu için bir girdi niteliğindedir. Daha spesifik olarak belirtmek gerekirse, çağrı başlatma hizmeti, işletmecilere kendi son kullanıcılarına arama yapma ya da bu aramaları yönlendirme sürecinde diğer safhaya –çağrı sonlandırma ya da arabağlantı noktasına- iletme imkanı vermektedir. Dolayısıyla, çağrı başlatma hizmeti işletmecilerin birbirlerine sundukları hizmetler olduğu için toptan seviyede başlı başına bir hizmet olarak ortaya çıkmaktadır. İşletmeciler 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 sabit perakende pazarların bir üst pazarı niteliğindedir.

Sabit şebekede çağrı başlatma, transit ve sonlandırma hizmetleri 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.

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 şebekelerde fiziksel birer hat tahsis edilmektedir. Fiziksel devre tahsisini nedeni ile çağrının geçtiği güzergâh hakkındaki kapasite ve tahsisli hat gibi bilgiler merkezi hiyerarşiye göre tutulmaktadır. Bunun yanında arabağlantı noktalarında kullanılan cihazlar devre anahtarlama sistemine uygun olarak seçilmektedir.

Sabit şebekeden bir çağrı TDM olarak başlatılabildiği gibi IP üzerinden de (Voice over IP, VoIP) başlatılabilmektedir. Böyle bir durumda VoIP çağrılarının işletmeciler arasındaki teslimi söz konusu çağrılarının “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 sistemine çevrilerek IP olarak taşınması ve sonlandırılması mümkündür. Ancak IP trafiğin son kullanıcıya kadar iletilmesi için son kullanıcı tarafında da IP trafiğin alınmasına uygun terminal cihazlarının bulunması gerekmektedir.

Teknolojik değişimlerin sonucu olarak, sabit şebekelerde, devre anahtarlama şebekeler yerini paket anahtarlama esasına göre çalışan yeni nesil şebekelere (YNS) bırakmaktadır. Paket anahtarlama şebekelerde çağrının başlatılması ve sonlandırılması için fiziksel devre tahsisine gerek bulunmamaktadır.² Dolayısıyla her çağrı için ayrı bir hat tahsis edilmemekte ve tahsis işlemi için mevcut ve tahsis edilmiş hat sayısı gibi bilgilerin tutulmasına gerek duyulmamaktadır.

² Paket anahtarlama şebekelerde de aboneye erişim bir gerekliliktir.

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 artırmaktadır.

Toptan seviyede çağrı başlatma hizmetinin doğrudan alternatifi olabilecek bir yöntem ise işletmecinin kendi şebeke altyapısını kurmasıdır. Ancak bu yöntem pazara yeni giren bir işletmeci için yüksek yatırım harcamaları ve batık maliyetler nedeniyle oldukça zor bir tercihtir. Bu maliyetler yerleşik işletmeciden alınacak toptan çağrı başlatma hizmeti ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek kalmaktadır. Dolayısıyla, pazarda etkin rekabetin sağlanabilmesini teminen işbu pazarın konusu olan çağrı başlatma hizmetinin yerleşik işletmeci tarafından verilmesinin önemi büyüktür.

Ülkemizde yerleşik işletmeci olarak hizmet sunan Türk Telekom kendine ait kamu telefon şebekesi ile kendi son kullanıcılarına hizmet sunabilmek için perakende birimine toptan çağrı başlatma hizmetini (self supply) vermektedir. Bunun dışında pazarda bulunan diğer hizmet sağlayıcılar (sabit telefon hizmeti sunmak üzere yetkilendirilmiş alternatif işletmeciler-STH işletmecileri) da perakende seviyede ses hizmetleri sunabilmek için Türk Telekom'dan toptan çağrı başlatma hizmeti almak durumundadır. STH işletmecilerinin Türk Telekom'un perakende seviyede sunduğu ses hizmetlerine benzer şekilde hizmet sunabilmelerini teminen taşıyıcı seçimi, taşıyıcı ön seçimi ve toptan hat kiralama gibi yöntemler bulunmaktadır. Özellikle toptan hat kiralama hizmetinin altyapının tek sahibi olan Türk Telekom'dan alınması durumunda STH işletmecileri, son kullanıcı yerleşkesinden kamu telefon şebekesine fiziksel bir bağlantı sağlayabilmektedir.

- Bu noktada toptan seviyede çağrı başlatma pazarı ile perakende seviyede sabit erişim ve ses pazarları arasındaki bağlantıdan da bahsetmek de fayda bulunmaktadır. Daha önceden de belirtildiği üzere, sabit ses çağrı başlatma hizmeti perakende seviyede sabit ses hizmetlerinin sunumunda en önemli girdi niteliğindedir. Bu toptan girdi işletmecilerin son kullanıcılarına farklı sabit telefon hizmetlerini (arama, faks çekme, vb.) sunabilme imkânı vermektedir. Bu durum toptan seviyede çağrı başlatma hizmetine olan talebin perakende seviyede son kullanıcıların sabit ses hizmetlerine olan talebinden doğduğuna işaret etmektedir. Daha spesifik olarak tekrarlamak gerekirse, toptan seviyede çağrı başlatma hizmetine olan talep ya alternatif işletmeciler tarafından taşıyıcı seçimi ve

taşıyıcı ön seçimi ile THK yöntemleriyle yapılan arama hizmetlerinden ya da erişim şebeke işletmecisinin son kullanıcıları tarafından talep edilen arama hizmetlerinden kaynaklanmaktadır.

Toptan seviyede sabit çağrı başlatma hizmetine olan talebin perakende sabit erişim ve ses hizmetleri pazarından kaynaklanması nedeniyle, işbu pazar analizi raporunun ilerleyen bölümlerinde perakende pazardaki ilgili pazar verilerinin incelenmesine de yer verilecektir.

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

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI

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

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

İkame edilebilirlik, hizmet/altyapı sağlayıcılara veya tüketicilere göre ürünlerin birbirlerinin yerine geçebilmelerinin ölçütüdür. Bu kapsamda, ilgili pazarın tanımlanmasında öncelikle talep ve arz yönlü ikame olanakları incelenmektedir. Talep yönlü ikame, son kullanıcıların diğer ikame ürünlere yönelmesi ile oluşmaktadır. Benzer bir yöntem coğrafi sınırların belirlenmesinde de

kullanılmaktadır. Pazar sınırları son kullanıcıların yakın ikame ürünlere ulaşabileceği coğrafi alanları içerecek şekilde genişletilmektedir.

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

Arz ve talep ikamesinin değerlendirilmesi aşamasında, uygulanabilir olduğu durumlarda varsayımsal tekel testi de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemler göz önünde bulundurulmaktadır. Varsayımsal tekel testi kapsamında, varsayımsal tekel niteliğindeki bir işletmecinin “geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı”³ uygulamasına karşın, kârlılığını engelleyecek derecede satışları düşmeyen ürün veya hizmetin, ikame ürün veya hizmet niteliği taşıması dolayısıyla ayrı bir pazar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Varsayımsal tekel testi, diğer tüm iktisadi varsayımlar gibi oldukça idealize edilmiş koşulları sembolize etmektedir. Dolayısıyla bu bölümde sabit çağrı başlatma pazarının tanımı, başka bir ifadeyle hangi ürün/hizmetlerin ilgili pazara dahil edileceğine yönelik yapılacak değerlendirmelerde, ülkemizdeki sabit perakende haberleşme hizmetleri pazarında gerçekleşen özellikle talep yönlü gelişmeler dikkate alınarak çağrı başlatma hizmetlerine yönelik talep ve arz yönlü ikame kavramlarına dayanılarak ele alınmaktadır. İlgili pazarın tanımlanmasında ikinci aşama olan ilgili coğrafi pazarın tanımlanması aşamasında ise rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu coğrafi alanlar belirlenmeye çalışılmaktadır.

3.1 Pazarda Faaliyet Gösteren İşletmeciler

Daha önce de ifade edildiği üzere, çağrı başlatma hizmeti toptan seviyede sunulan bir hizmet olup, hizmet sağlayıcılara kendi son kullanıcılarına arama yapma ya da bu aramaları yönlendirme süresinde diğer sayfaya –çağrı sonlandırma ya da arabağlantı noktasına- iletme imkânı vermektedir. Ülkemizde çağrı başlatma hizmeti altyapının sahibi yerleşik işletmeci olan Türk Telekom tarafından sunulabilmektedir.

³ 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.

Anılan hizmeti talep eden işletmeciler ise, perakende sabit ses pazarında hizmet sunmak üzere kullanım hakkı⁴ veya bildirim⁵ kapsamında yetkilendirilen STH işletmecileridir. Ülkemizde 2016 yılı Aralık ayı itibariyle kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilen 182 adet STH işletmecisi bulunmaktadır.

3.2 İlgili Ürün/Hizmet Pazarı

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

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

⁴ Kullanım hakkı verilmesi yoluyla yapılan yetkilendirmeler kapsamında elektronik haberleşme hizmeti sunmak isteyen işletmecilere Kurum tarafından numara ve frekans gibi kaynak tahsisi yapılmaktadır.

⁵ İşletmecilerin sunmak istedikleri elektronik haberleşme hizmeti için numara ve frekans gibi kaynak tahsisine ihtiyaç duymamaları durumunda ise ilgili mevzuata uygun olarak Kurumun belirlediği usul ve esaslara uygun bildirimle birlikte yetkilendirme yapılmaktadır.

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

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

3.2.1 Geleneksel bakır şebeke

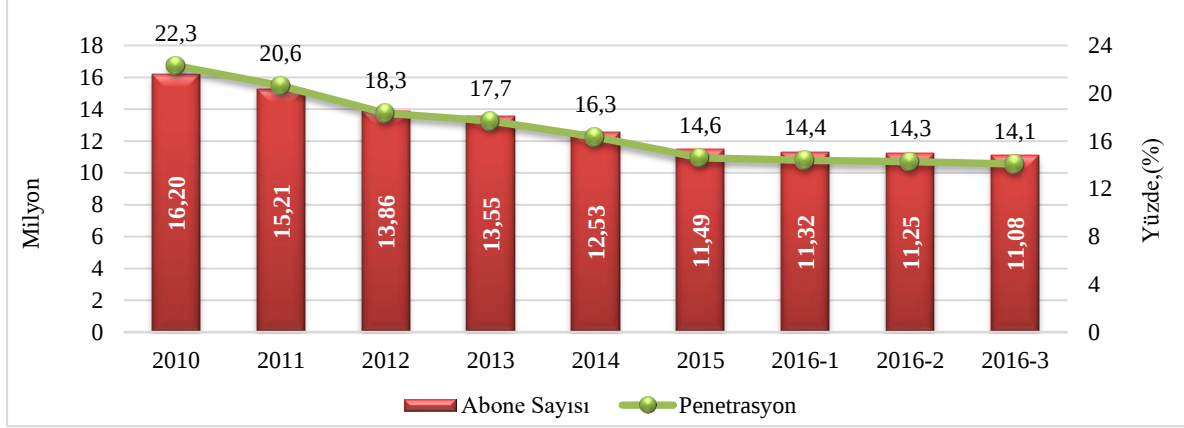
Geleneksel bakır şebekenin sahibi Türk Telekom'dur. Türk Telekom bu şebeke üzerinden kendi perakende koluna çağrı başlatma hizmeti sunduğu gibi üçüncü taraflara da taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi⁶ yöntemiyle toptan seviyede çağrı başlatma hizmeti sunabilmektedir. Türk Telekom yurt çapında toptan hat kiralama hizmeti sunan da tek işletmeci konumundadır. Başka bir ifadeyle STH işletmecilerinin yerleşik işletmecinin abonelerine veya toptan hat kiralama hizmeti vasıtasıyla kendi abonelerine arama hizmeti sunabilmeleri için gerekli olan çağrı başlatma hizmeti, Türk Telekom'un sabit şebekesi üzerinden STH işletmecilerine sunulabilmektedir. Taşıyıcı seçimi ve ön seçimi yöntemlerinden farklı olarak THK yöntemi, STH işletmecilerinin abonelerine hem erişim hem de arama hizmetini tek bir fatura üzerinden sunabilmesine olanak tanımaktadır. STH işletmecileri bu yöntemle sundukları hizmetler üzerinde tam bir kontrole sahip olmakta ve Türk Telekom'un sunduğu hizmetlere benzer hizmetleri kullanıcılarına sunabilmektedir.

Ülkemizde 2016 yılı üçüncü çeyrek sonu itibariyle toplam 11.080.404 sabit telefon abonesi bulunmaktadır. Şekil 2'den de görüleceği üzere yıllar itibariyle sabit abone sayısında sürekli bir azalış eğilimi söz konusudur. Dünyadaki eğilimlere benzer şekilde Ülkemizde de tüketici

⁶ 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.

tercihlerindeki değişimle birlikte mobil aramaların daha tercih edilir olmasının da etkisiyle süregelen bu eğilimin önümüzdeki dönemlerde de devam edeceği düşünülmektedir.

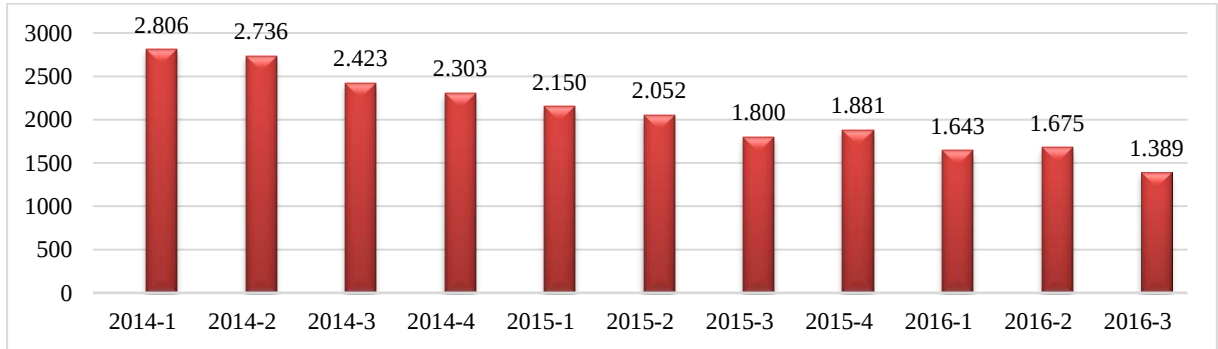
Şekil 2: Sabit Abone Sayısı ve Penetrasyon



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Abone sayısındaki düşüşe paralel olarak ülkemizde yıllar itibariyle gerçekleşen sabit trafik hacminde de düşüş göze çarpmaktadır. Bu itibarla, 2014 yılının birinci çeyreğinde toplam sabit trafik hacmi 2806 milyon dakika iken 2016 üçüncü çeyrekte yaklaşık %50 oranında azalarak 1389 milyon dakikaya düşmüştür (Şekil 3).

Şekil 3: Sabit Trafik Hacmi (milyon dk.)



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Tablo 1’de Türk Telekom ile alternatif işletmecilerin sahip olduğu sabit hat abonelikleri, PSTN ve ISDN ayrımını içerecek şekilde verilmektedir. Tablo 1 incelendiğinde, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle VoIP dahil edilmeden sabit abonelerinin yaklaşık %80’inin Türk Telekom’dan, %20’sinin ise STH işletmecilerinden⁷ hizmet aldığı görülmektedir. Yaklaşık olarak son üç yılda

⁷ STH işletmecileri arasında Türk Telekom’un iştiraki olan TTNNet’de yer almakta olup, ilgili pazar analizi dokümanında yer verilen tüm STH verileri TTNNet verilerini de içermektedir.

toplam STH abone sayısı %54 oranında artmış, aynı dönemde Türk Telekom'un abone sayısı %34 oranında azalmıştır.

Tablo 1: Sabit Abone Sayısı (VoIP abonelikleri hariç)*

Dönem	PSTN		ISDN		Toplam		Toplam (%)	
	Türk Telekom	STH	Türk Telekom	STH	Türk Telekom	STH	Türk Telekom	STH
2014-1	11.045.816	1.284.384	317.758	33.444	12.330.200	1.317.828	90,34	9,66
2014-2	10.675.072	1.347.513	312.770	33.721	12.022.585	1.381.234	89,70	10,30
2014-3	10.334.660	1.425.343	311.170	35.464	10.645.830	1.460.807	87,93	12,07
2014-4	9.933.616	1.550.397	311.382	39.283	10.244.998	1.589.680	86,57	13,43
2015-1	9.526.966	1.630.789	310.726	33.857	9.837.692	1.664.646	85,53	14,47
2015-2	9.194.586	1.678.619	310.484	35.385	9.505.070	1.714.004	84,72	15,28
2015-3	8.897.899	1.696.834	309.140	38.376	9.207.039	1.735.210	84,14	15,86
2015-4	8.650.148	1.702.423	311.250	42.017	8.961.398	1.744.440	83,71	16,29
2016-1	8.342.741	1.821.554	311.308	39.908	8.654.049	1.861.462	82,30	17,70
2016-2	8.092.398	1.921.786	309.944	39.329	8.402.342	1.961.115	81,08	18,92
2016-3	7.847.143	1.988.591	307.072	37.420	8.154.215	2.026.011	80,10	19,90

*: TS, TÖS ve THK aboneliklerini kapsamaktadır.

Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Tablo 2’de ise dönemler itibariyle STH işletmecilerinin taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemleriyle hizmet verdiği kullanıcı sayılarına yer verilmektedir. Söz konusu tablodan görüleceği üzere bu yöntemlerle hizmet alan kullanıcı sayısında artış olmakla birlikte, anılan yöntemlerin çok tercih edilen yöntemler olmadığı da anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, VoIP abonelikler hariç toplam STH abonelerinin %12’si tarafından taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemleri kullanılmaktadır.

Tablo 2: Taşıyıcı Seçimi ve Taşıyıcı Ön Seçimi Yöntemiyle Hizmet Alan Kullanıcı Sayısı

	2015-1	2015-2	2015-3	2015-4	2016-1	2016-2	2016-3
Taşıyıcı Ön Seçimi	150.903	151.565	161.503	180.462	194.981	200.434	197.605
Taşıyıcı Seçimi	79.204	77.589	69.289	61.326	57.730	47.626	44.800

Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Çağrı başlatma hizmeti, daha önce de ifade edildiği üzere, 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 (Yerel Ağın Paylaşımına Açılması, YAPA) suretiyle de gerçekleştirilmektedir. Yeni bir erişim şebekesi kurulması halinde işletmecilerin yüksek batık maliyetlerle karşı karşıya kalacağı önemli bir gerçektir. Var olan erişim şebekesinin paylaşımına açılarak mevcut bir erişim hattı üzerinden hizmet sunulması yönteminin ise ülkemizde gerçekleşen kullanıcı sayısı göz önüne alındığında, hâlihazırda çeşitli gerekçelerle yaygın olarak tercih edilmediği görülmektedir. Ekim 2016 itibarıyla tam ve paylaşımlı erişim yöntemleri kullanılarak hizmet sunulan kullanıcı sayısı 21.517'dir. Bununla birlikte YAPA'nın da önemli bir erişim yöntemi olması ve teknolojik ve maliyetlerdeki değişim sonucu ilerleyen dönemlerde de kullanıcı sayısının artması ihtimalinin bulunması nedeniyle, çağrı başlatma hizmeti verilmesi sırasında kullanılan yöntemlerden birisi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yapılan değerlendirmelerle birlikte ele alındığında, Tablo 1'de yer verilen STH sabit hat aboneliklerinin hemen hemen tamamının THK yöntemi ile yapıldığı söylenebilecektir. Nitekim 2016 yılının Eylül ayı itibarıyla Türk Telekom'dan kiralanan toptan hat sayısının 2.408.000 adet olması da bu sonucu destekler niteliktedir.

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

Yukarıdaki açıklamalar ve değerlendirmeler kapsamında PSTN ve ISDN üzerinden Türk Telekom tarafından kendi perakende birimine sunulan (self-supply) çağrı başlatma hizmeti ile STH işletmecilerinin gerek taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi, gerekse de YAPA ve THK yöntemleri çerçevesinde kendi hizmetlerini sunarken kullandıkları çağrı başlatma hizmeti aynı ilgili ürün pazarı içerisinde değerlendirilmektedir.

3.2.2 VoIP Hizmetleri

VoIP⁸ 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 (yönetilemeyen VoIP), hem de STH işletmecileri tarafından sunulan, hizmet kalitesi parametreleri ve numara tahsisi nedeniyle daha kaliteli hizmet sunulmasına olanak tanıyan yönetilebilen IP telefon hizmeti (yönetilebilen VoIP) hizmetlerini kapsamaktadır. Ancak birinci kategoriye giren, yani bilgisayara bir programın kurulması yoluyla kullanılan VoIP hizmetleri (yani yönetilemeyen VoIP), işlevsel farklılıkları ve hizmet kalitesi gibi hususlar nedeniyle işbu analizin dışında tutulmakta olup, bu dokümanda sabit şebeke üzerinden başlatılan çağrılara ikame olabileceği değerlendirilen yönetilebilen VoIP üzerinden başlatılan çağrı başlatma hizmetleri dikkate alınacaktır. Söz konusu yönetilebilen VoIP hizmetleri, 9 Ekim 2014 tarihli Elektronik Haberleşme Sektöründe ilgili Pazarlar Tavsiyesine iliştirilen AB Komisyonunun Açıklayıcı Notu'nda⁹ sabit şebekede çağrı başlatma pazar tanımını kapsamında geleneksel sabit çağrı başlatma ile birlikte yer almaktadır.

⁸ Son dönemde ses hizmetlerine erişim de giderek artan oranda IP'ye dayalı yöntemler kullanılmaya başlanmıştır. Bu yöntemlerin artmasıyla birlikte hem yönetilen hem de yönetilmeyen VoIP hizmetlerinin giderek daha fazla tercih edildiği gözlenmektedir. Genel olarak VoIP hizmetleri darbant olarak nitelendirilebilecek geleneksel kamu anahtarlamalı telefon şebekesi (PSTN) yerine genişbant internet bağlantısını kullanmaktadır. IP'ye dayalı bir sistemi kullandığından, VoIP hizmetleri veri iletimi esasına dayanmaktadır. Bu nedenle arama hizmeti de yapılabilmesi için kullanıcıların IP bağlantısına ihtiyacı bulunmaktadır. Dünyadaki gelişmelere benzer şekilde, VoIP teknolojisine bağlı çözümlerin yakın gelecekte daha da önemli hale geleceği beklenmektedir.

⁹ 9 Ekim 2014 tarihli Elektronik Haberleşme Sektöründe ilgili Pazarlar Tavsiyesine iliştirilen AB Komisyonunun Açıklayıcı Notu'nda belirtildiği üzere genellikle fiber, kablo TV ya da DSL şebekeleri üzerinden yapılan yönetilebilen VoIP hizmetleri 2007 Tavsiyesinde bütün üye ülkeler tarafından ilgili pazar tanımına dahil edilmiştir. Avrupa Komisyonu VoIP hizmetlerinin yönetilebilir (managed) olması için; son kullanıcının genişbant bağlantısını kontrol yetkisine sahip ve bu şekilde yüksek güvenilirlik ile hizmet kalitesini tesis eden hizmet sağlayıcısının/taşıyıcısının olması gerektiğini belirtmektedir. Avrupa Komisyonu'nun 2007 yılındaki Tavsiye Kararında; fiber, kablo TV veya DSL şebekeleri üzerinden sağlanan yönetilebilir VoIP'nin, sabit şebekede çağrı başlatma pazarı içerisinde incelendiği ve yönetilemeyen VoIP'nin düzenleyici kurumların önemli bir kısmı tarafından ses hizmetine bir ikame olarak görülmediği ifade edilmektedir. Yönetilebilir ve yönetilemeyen VoIP'nin, sabit ses hizmetlerine ikame olabilmesi bir takım kriterlere bağlı olup bunlar arasında; hizmet kalitesi, genişbant penetrasyonu, fiyatlandırma, ulusal ve uluslararası numaralandırma planına göre çağrı alması hususları yer almaktadır. Yönetilebilir VoIP hizmetleri mevcut durumda standart ses hizmetlerinde olduğu gibi söz konusu kriterlere sahip olduğundan, genellikle ikame ürün olarak değerlendirilmekte ve ilgili ürün perakende pazar tanımlamalarında yer almaktadır <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>

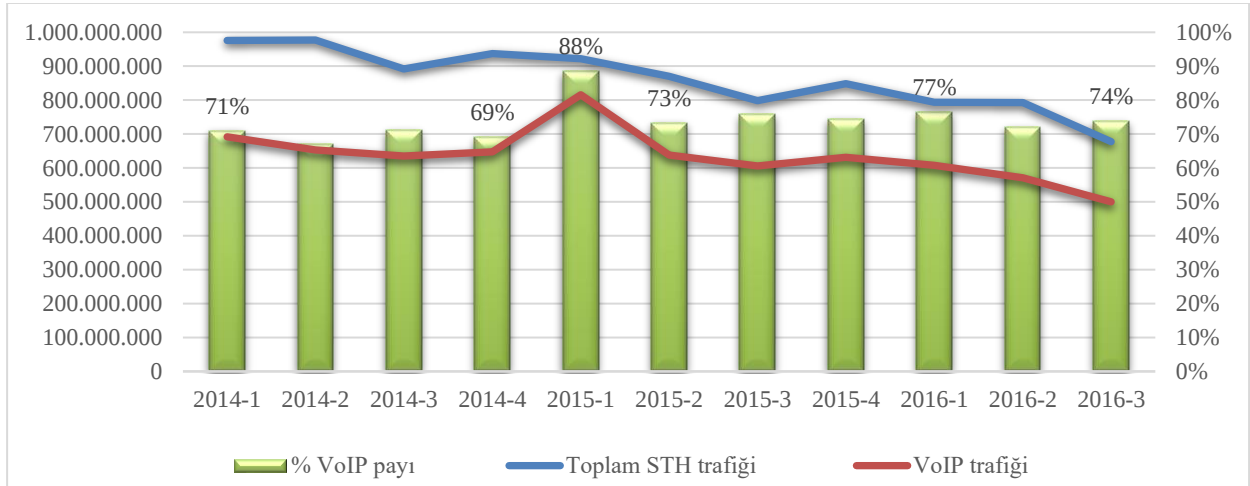
STH işletmecilerinin THK dışında VoIP üzerinden de hizmet sunduğu sabit abone sayısında sürekli bir artış eğilimi görülmektedir. Tablo 3'te STH işletmecilerinin VoIP abone sayılarına da yer verilerek, sabit sektördeki toplam abone sayısı ve pazar payları incelenmektedir. Söz konusu tablodan da görüleceği üzere, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla STH işletmecilerinin VoIP abonelikleri 822.440'a ulaşmış olup, bu rakam toplam sabit abone sayısının yaklaşık olarak %7,5'ine tekabül etmektedir. Başka bir ifadeyle, Türkiye genelinde sabit abonelerin %7,5'ine VoIP yöntemiyle sabit ses arama hizmeti sunulmaktadır. VoIP üzerinden hizmet sunulan aboneler de dahil edildiğinde, STH'ların sabit ses pazarındaki payı yaklaşık olarak %20'den %26'ya yükselmektedir. Türk Telekom'un payı ise toplamda %74 seviyesindedir.

Tablo 3: STH İşletmecilerinin VOIP Abone Sayısı

Dönem	STH VOIP abone sayısı	Toplam Sabit Abone Sayısı		Toplam (%)		
		Türk Telekom	STH	Türk Telekom	STH	VoIP
2014-1	525.492	12.330.200	1.843.320	86,99	13,01	3,71
2014-2	556.054	12.022.585	1.937.288	86,12	13,88	3,98
2014-3	551.665	10.645.830	2.012.472	84,10	15,90	4,36
2014-4	610.904	10.244.998	2.200.584	82,32	17,68	4,91
2015-1	615.441	9.837.692	2.280.087	81,18	18,82	5,08
2015-2	636.511	9.505.070	2.350.515	80,17	19,83	5,37
2015-3	672.655	9.207.039	2.407.865	79,27	20,73	5,79
2015-4	706.419	8.961.398	2.450.859	78,52	21,48	6,19
2016-1	725.822	8.654.049	2.587.284	76,98	23,02	6,46
2016-2	805.732	8.402.342	2.766.847	75,23	24,77	7,21
2016-3	822.440	8.154.215	2.848.451	74,11	25,89	7,47

Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Şekil 4'te STH işletmecilerinin toplam çağrı başlatma trafiğine, VoIP yöntemi ile başlatılan trafiğe ve toplam trafik içinde VoIP çağrı başlatma trafiğinin payına yer verilmektedir. Bu kapsamda, STH işletmecilerinin VoIP dahil toplamda başlattıkları çağrıların dönemler itibarıyla toplam sabit çağrı trafiğindeki eğilime benzer şekilde azalmakta olduğu görülmektedir. STH işletmecilerinin gerçekleştirdiği toplam VoIP trafiği ise, 2015 yılının ilk çeyreğinde yaşanan dalgalanmayla birlikte yıllık bazda benzer seviyelerde gerçekleşmiştir. STH işletmecilerinin toplam trafiği içerisindeki VoIP trafiği ise, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla %74 seviyesinde olup, STH işletmecilerinin çağrılarının oldukça büyük bir kısmını VoIP yöntemiyle başlattıkları anlaşılmaktadır.

Şekil 4: STH İşletmecilerinin Toplam Trafiği İçerisinde VoIP trafiği (adet ve %)

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesi çerçevesinde yapılacak pazar analizleri kapsamında "teknolojik tarafsızlık" ilkesi benimsenmektedir. Bu çerçevede, sabit çağrı başlatma hizmetinin sunulması kapsamında ilgili ürün pazarının tanımlanmasında, hizmetin hangi altyapıdan (geleneksel bakır şebeke, DSL şebekesi ya da kablo TV, fiber gibi yeni nesil şebekeler üzerinden) sunulduğundan ziyade, geleneksel çağrı başlatma hizmetinin diğer hizmetler ile fonksiyonellik ve ekonomik açıdan talep ve arz yönlü ikame imkânının incelenmesi esastır.

Bilindiği üzere, daha önce de ifade edildiği gibi, VoIP aboneliği kapsamında IP trafiğin son kullanıcıya kadar iletilebilmesi için son kullanıcı tarafında da IP trafiğinin alınmasına uygun terminal cihazlarının bulunması gerekmektedir. Ancak, geleneksel telefon hizmetinden farklı olarak söz konusu cihazlar elektrik kesintilerine karşı duyarlı olup, kesinti zamanlarında, özellikle geleneksel telefon hizmetlerinde yapılabilir olan acil durum çağrılarının yapılamaması gibi farklılıkları bulunmaktadır. Bu anlamda işlevsellik açısından IP başlatma, geleneksel sabit çağrı başlatma hizmetine tam ikame olamamakla birlikte; günümüzde elektrik kesintilerinin minimum seviyede ve özellikle iş yerlerinde kesintisiz güç kaynaklarının kullanımının yaygın ve tercih edilebilir olması, artan VoIP abone sayısı, STH işletmecilerinin tabi oldukları hizmet kalitesi ölçütleri ve sahip oldukları numara kaynakları, VoIP aramaların geleneksel aramalara nazaran sağladığı maliyet avantajının alternatif işletmecilerce son kullanıcılarına uygun fiyatlarla yansıtılabiliyor olmasının getirdiği avantajlarla birlikte ele alındığında, perakende seviyede IP üzerinden (yönetilebilen VoIP) çağrı başlatma, geleneksel çağrı başlatma hizmetine talep açısından ikame görülebilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar ve değerlendirmeler kapsamında (yönetilebilen) VoIP çağrı başlatma hizmeti ilgili ürün pazarı içerisinde değerlendirilmektedir.

- **Toptan Seviyedeki Talep Yönlü İkame**

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

Şebeke işletmecisi tarafından sunulabilen çağrı başlatma hizmetinin alternatif işletmecilere maliyeti arttığında, anılan işletmecilerin bu hizmeti aboneleri ile bağlantısı olmayan başka bir şebekeden ikame etmesi mümkün olamamaktadır. Bununla birlikte toptan çağrı başlatma hizmetinin satın alınmasına alternatif olarak işletmeciler son kullanıcı lokasyonlarına erişimi olan başka bir şebeke (kablo TV, fiber vb) kurabilmektedir. Ancak şebeke işletmecisinden çağrı başlatma hizmeti alan işletmecilerin çağrı başlatma hizmetinin fiyatının arttığı durumlarda kablo TV 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 Türk Telekom'dan yerel ağın kiralanması (YAPA) yöntemiyle kiralanabilmektedir. Ancak hâlihazırda bu alternatifi de çok sınırlı sayıda kullanıcı kullanabilmektedir.

Diğer taraftan bir STH işletmecisi, son kullanıcılara sabit şebekeden arama hizmeti sunabilmek için YAPA ve THK yöntemi ile erişim sağlamak ya da yönetilebilen VoIP teknolojisi ile de son kullanıcılara hizmet sunabilmektedir. STH işletmecileri hâlihazırda özellikle THK hizmeti olarak son kullanıcılarına hizmet sunabilmektedir. Taşıyıcı seçimi yönteminden farklı olarak THK yöntemi, yerleşik işletmeci tarafından sunulan sabit erişim ve arama hizmetlerine tamamen benzer nitelik taşımakta ve kullanıcılara Türk Telekom tarafından sunulan arama ve erişim hizmetlerine ikame olabilecek nitelikte hizmet sunulmaktadır. Diğer taraftan, STH işletmecileri tarafından VoIP teknolojisi de kullanılarak sabit ses arama hizmetleri sunulabilmektedir. Dolayısıyla, işbu pazar analizi dokümanında değerlendirilen farklı çağrı başlatma yöntemleri arasındaki toptan seviyedeki talep yönlü ikame, alternatif işletmecilerin pazara giriş için kurguladıkları iş planları için gerekli olan yatırım seviyelerine bağlı olarak şekillenmektedir.

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında Türk Telekom tarafından verilen geleneksel çağrı başlatma hizmetine taşıyıcı seçimi, taşıyıcı ön seçimi, YAPA, THK ve (yönetilebilen) VoIP yöntemleri ile çağrı başlatma hizmetinin talep açısından birbirine ikame olabileceği düşünülmektedir.

- **Toptan Seviyedeki Arz Yönlü İkame**

Talep kavramı perakende ya da toptan olarak ayrılabilirken, arz kavramı yapısı gereği sadece toptan olarak incelenebilmektedir. Bir pazarda arz yönlü ikame imkânının olması, o pazarda hizmet sunan herhangi bir firmanın verdiği hizmeti başka bir firmanın da sağlayabilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bir malın ya da hizmetin arz yönlü ikamesinin olabilmesi aynı malı ya da hizmeti sağlayan firmalar üzerinde rekabetçi etki meydana getiren önemli bir baskı unsurunun olması demektir. Çağrı başlatma pazarında ise arz yönlü ikame kavramı alternatif işletmecilerin son kullanıcıya erişim imkânına bağlıdır. Son kullanıcılara sabit şebekeden arama hizmeti sunan STH işletmecilerinin çağrı başlatma hizmetini temin edebilecekleri yerleşik işletmecinin dışında başka işletmeciler de bulunması halinde çağrı başlatma pazarında arz yönlü ikame imkânı söz konusu olabilecektir. Ülkemizde kablo platform ve altyapı yetkilendirme çalışmaları yapılmış olmakla birlikte çağrı başlatma hizmetlerinin ücretlerinde geçici olmayan küçük ama belirgin bir artış olması durumunda ilgili işletmecilerin son kullanıcılara erişebilmek için katlanacakları maliyetlerin yüksek olması nedeniyle kısa ve orta vadede sabit şebekede çağrı başlatma pazarına alternatif yöntemlerle giriş imkânının düşük olduğu değerlendirilmektedir. Bu itibarla, ilgili pazarda kısa vadede oluşabilecek şartlar çerçevesinde arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Ülkemizde bakır şebekenin tamamı Türk Telekom'a aittir. STH işletmecilerinin kendi abonelerine Türk Telekom'a benzer yapıda ses hizmetleri sunmasına olanak sağlayan toptan hat kiralama hizmeti de sadece Türk Telekom'dan alınabilmektedir. Toptan hat kiralama yöntemiyle ve yönetilebilen VoIP abone sayısında görülen artış perakende erişim ve ses pazarında daha rekabetçi bir yapı oluştursa da, toptan seviyede ulusal çapta Türk Telekom'dan başka bir işletmeciden çağrı başlatma ve toptan hat kiralama hizmeti alınmasının mümkün olmaması arz yönlü ikame imkânını kısıtlamaktadır. Türk Telekom tarafından çağrı başlatma ya da toptan hat kiralama hizmetinin verilmemesi halinde ya da bu hizmetlerin fiyatında karlılığı önemli derecede etkileyecek bir artış olması halinde STH işletmecilerinin başka bir işletmeciden bu hizmetleri ulusal çapta alması hâlihazırda mümkün görünmemektedir.

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında toptan seviyede çağrı başlatma pazarında arz yönlü ikame imkânının bulunmadığı düşünülmektedir.

3.3 İlgili Coğrafi Pazar

Yapılacak pazar analizinde ilgili ürün pazarı belirlendikten sonra bu pazarın coğrafi sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir. Ürün veya hizmetlerle ilgili tarafların arz ve taleplerinin gerçekleştiği, rekabet şartlarının yeterince homojen olduğu ve komşu alanlardaki söz konusu şartların yeterli derecede farklı olması nedeni ile ayırt edilebilir nitelikte olduğu coğrafi alana, ilgili coğrafi pazar denilmektedir. Bir başka deyişle ilgili ürünün ikame imkânının olduğu ve pazar yapısının birbirine benzer olduğu bölgeler ilgili pazarın coğrafi sınırlarını oluşturmaktadır. Tüketicilerin herhangi bir yerde faaliyet gösteren işletmeciden kolay bir şekilde ilgili ürünü alabilmesi veya diğer işletmecilerin bu bölge içinde kolay bir şekilde aynı/ikame ürünü/ürünleri sunabilmesi durumunda söz konusu bölgeler ilgili coğrafi pazar içinde yer almaktadır.

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.

4 İLGİLİ PAZARDA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

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

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

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

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

Diğer taraftan, Pazar Analizi Yönetmeliği’nin 7’nci maddesinin ikinci fıkrası kapsamında, mezkûr koşulların gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitinde; Kurum tarafından toptan düzeyde getirilen yükümlülüklerin perakende düzeyde rekabetin tesisine yönelik etkisi de göz önünde bulundurulması hüküm altına alınmıştır. Buna göre; toptan seviyede getirilen yükümlülüklerin perakende pazarda ilave bir düzenlemeye gerek bırakmayacak şekilde yeterli olması durumunda, perakende pazarların düzenlenmemesi söz konusu olabilecektir. Nitekim bu yaklaşım AB mevzuatında da yerini bulmuştur. Komisyon öncelikle ilgili toptan pazarların düzenlenmesi gerektiği, toptan pazarların düzenlenmesi neticesinde yine de rekabet sağlanamıyorsa perakende seviyede pazar analizinin yapılabileceği yaklaşımını benimsemiştir.

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

4.1 Birinci Koşul

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

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

gibi hususların dikkate alınmasının faydalı olabileceği ifade edilmektedir.

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.

Ülkemizde 2016 yılı Aralık ayı itibarıyla sabit telefon hizmetleri pazarında kullanım hakkı kapsamında 182 adet sabit telefon hizmeti (STH) sunmak üzere yetkilendirilmiş işletmeci bulunmaktadır. Kurumumuzun 24.06.2009 tarih ve 2009/DK-08/328 sayılı Kararı ile birlikte STH işletmecilerine numara tahsis edilmesinin yolu açılmış ve anılan Kurul Kararı ile mevzuata uygun olarak Kurumumuza başvuran STH işletmecilerine numara tahsisleri yapılmıştır. Bu itibarla, STH işletmecilerinin çeşitli erişim yöntemleriyle veya kendi şebekelerini kurmalarının akabinde çağrı başlatma ve çağrı sonlandırma hizmetini verir hale gelmelerinin önünde hukuki

ya da idari bir engelin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

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.

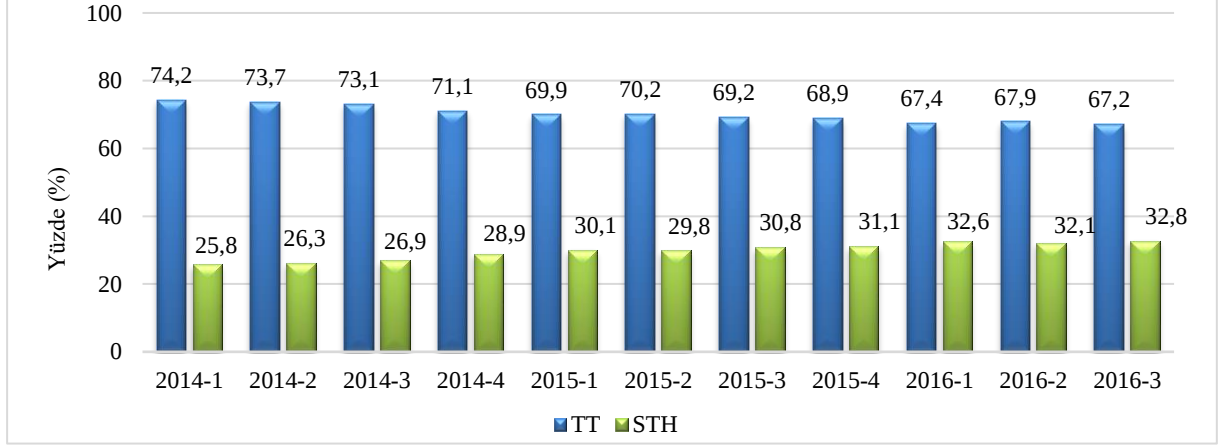
4.2 İkinci Koşul

Bir pazarda öncül düzenleme yapılabilmesi için gerekli ikinci koşul ilgili pazarda, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya yönelme eğiliminde olmamasıdır. Avrupa Komisyonu'nun 2007 yılındaki Tavsiye Kararı, bu kriterin incelenmesinin ileriye dönük bakış açısı ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

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. Tablo 2'de verildiği üzere sabit telefon aboneliklerinde abone sayısına göre pazar payına bakıldığında, Türk Telekom'un pazar payının %74 seviyelerinde seyrettiği görülmektedir. Abone sayısına göre pazar payının yanı sıra, sabit şebekede toplam çağrı başlatma trafik hacmine ve gelirlere göre pazar paylarına sırasıyla Şekil 5 ve Şekil 6'da yer verilmektedir.

Dönemler itibariyle sabit şebekede çağrı başlatma trafiğinde STH işletmecilerinin payı artıyor olmakla birlikte, Türk Telekom %67,2'lik pazar payıyla pazardaki üstünlüğünü korumaktadır.

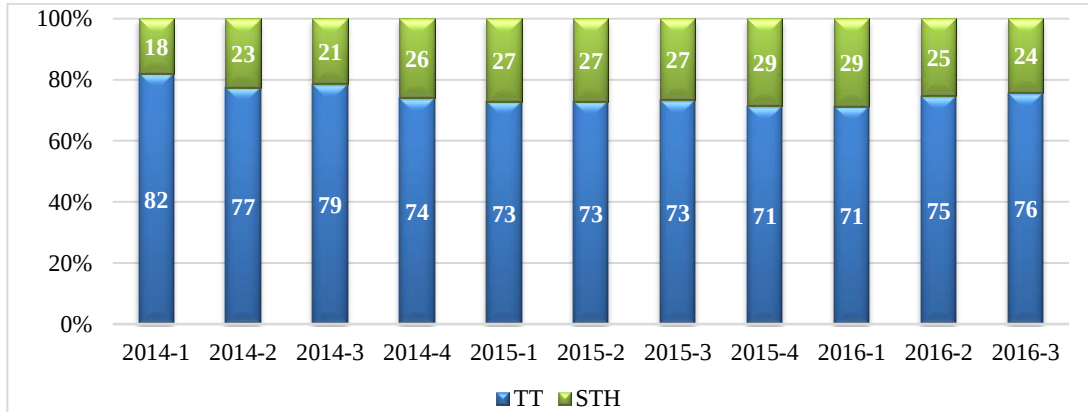
Şekil 5: Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Trafiği¹⁰



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Arama hizmet gelirlerine göre Türk Telekom ve STH işletmecilerinin aldıkları pazar payları Şekil 6 üzerinde incelendiğinde, Türk Telekom'un %70 üzerindeki pazar payını koruduğu, 2016 yılı üçüncü çeyrek itibariyle de Türk Telekom'un pazar payının %76, STH işletmecilerinin pazar payının ise %24 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir.

Şekil 6: STH-TT Arama Hizmet Gelirlerine Göre Pazar Payları, %¹¹



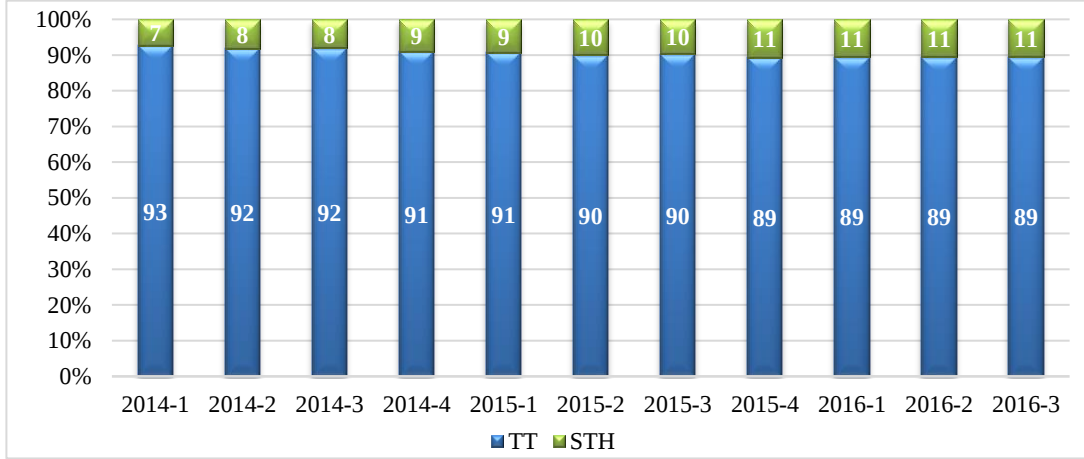
Kaynak: BTK, 2016.

¹⁰Tüm grafiklerde STH verileri içerisinde TTNET verileri de yer almaktadır.

¹¹ Şehiriçi, şehirlerarası, uluslararası ve mobile giden aramalardan elde edilen gelir bilgileri kullanılarak derlenmiştir.

Şekil 7’de toplam telefon hizmet gelirlerine göre Türk Telekom ve STH işletmecilerinin pazar payları dönemler itibariyle karşılaştırılmaktadır. Toplam telefon hizmetleri gelirlerinde Türk Telekom yaklaşık %90 seviyesindeki pazar payını dönemler itibariyle korumaya devam etmektedir.

Şekil 7: STH–TT Toplam Telefon Hizmetleri Gelirlerine Göre Pazar Payları, %¹²



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Daha önce de yer verildiği üzere, ülkemizde altyapı kurma ve işletme yetkilendirmesini haiz işletmecilerin yüksek batık maliyetler nedeniyle kısa ve orta vadede yerleşik işletmecinin üzerinde rekabetçi bir baskı oluşturabilecek alternatif bir altyapı kurmalarının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Benzer şekilde mevcut durumda da söz konusu rekabetçi baskıyı yaratabilecek kablo şebekesi gibi alternatif bir altyapı bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, alternatif altyapıların kurulması ve söz konusu altyapıların etkin bir şekilde kullanılması durumunda pazarda rekabetçi yapının oluşabileceği düşünülmekle birlikte, mevcut durum itibarıyla yukarıda genel olarak yer verilen pazar paylarından da anlaşılacağı üzere 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

¹² Yönlere göre konuşma gelirlerinin yanı sıra bağlantı, nakil ücretleri ile sabit ücret de dahildir.

testinin ilk iki koşulunun birlikte sağlanması durumunda oluşabilecek pazar aksaklıklarının giderilmesine yönelik *ex post* (ardıl) rekabet kurallarının tek başına yeterli olamayacağının değerlendirilmesi gerekmektedir. Pazar aksaklıklarından kaynaklanan etkinsizliklerin giderilmesine yönelik olarak müdahalelerin tam zamanında ve gecikmeksizin yapılmasının vazgeçilemez olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına yetersiz kalacağı söylenebilmektedir.

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, ayrımcılık yapma gibi pek çok yöntemle perakende pazardaki rekabeti bozabilme imkânına sahiptir. Bu sebeple, STH işletmecilerinin yerleşik işletmeciden hizmet almalarının yanı sıra bu hizmetin hangi şart ve koşullarda sağlanacağını izlenmesi, denetlenmesi ve gerekli görülmesi halinde tespiti de büyük önem taşımaktadır. Bu ise ancak ilgili pazara özgü, geniş kapsamlı, sürekli takip edilen ve gerektiği takdirde anında müdahale edilebilen öncül düzenlemelerle mümkündür.

Ayrıca, Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararında, yaygın ve belli bir süre içerisinde tekrarlanabilen 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 edilmektedir. Bu itibarla; ilgili pazar yapısındaki bozuklukların öncül düzenleme olmaksızın sadece rekabet hukuku kurallarının uygulanması ile giderilebilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarında üçlü kriter testi kapsamındaki her bir kriterin sağlandığı görülmekte, dolayısıyla yukarıdaki açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda ilgili pazarın öncül olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ

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

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

5.1 Pazar Payı

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

Aşağıda, işbu pazar analizinde düzenleme gereksinimi görülen toptan seviyede çağrı başlatma pazarına ilişkin olarak abone, trafik ve gelir bazında pazar paylarına yer verilmektedir. Öncelikle bu dokümanın 3.2.1 ve 4.2'nci bölümünde verilen rakamlar kısaca özetlenecektir.

Bu çerçevede dokümanın 3.2.1. bölümünde çağrı başlatma hizmetinin sunumunda kullanılan tüm yöntemler (YAPA, THK, taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi, VoIP ve Türk Telekom'un perakende hizmet birimine sunduğu (self supply)) abone sayılarıyla birlikte incelenmiştir. Toplam olarak bakıldığında 2016 3. çeyrek itibarıyla abonelerin %74,11'i Türk Telekom'dan, %25,89'u ise (2.848.451) STH işletmecilerinden hizmet almaktadır. STH işletmecileri arasında TTNNet'in pazar payı abone sayısına göre %55,5 seviyesindedir. Kullanılan yöntemlerden YAPA'nın kullanıcı sayısı Eylül 2016 itibarıyla 21.517'dir. 2016 yılının Eylül ayı itibarıyla Türk Telekom'dan kiralanan toptan hat sayısı ise 2.408.000 adettir. Taşıyıcı ön seçimi yöntemi ile hizmet alan kullanıcı sayısı 197.605, taşıyıcı yöntemi ile hizmet alan kullanıcı sayısı ise 44.800'dür. Son olarak VoIP yöntemiyle hizmet alan STH abone sayısı 822.440 seviyesinde bulunmaktadır.

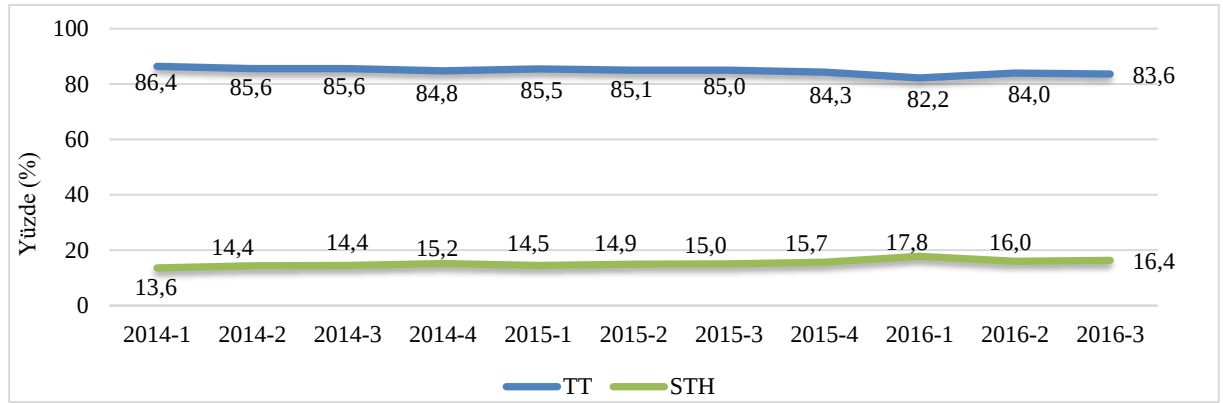
Tablo 3'te yer verilen sabit telefon aboneliklerinde abone sayısına göre pazar payına bakıldığında, 2016 yılının üçüncü çeyreği itibarıyla Türk Telekom'un pazar payının %74 seviyelerinde seyrettiği görülmektedir. Dönemler itibarıyla sabit şebekede çağrı başlatma trafiğinde STH işletmecilerinin payı artıyor olmakla birlikte, Türk Telekom %67,2'lik pazar payıyla pazardaki üstünlüğünü korumaktadır (Şekil 5). Arama hizmet gelirlerine göre Türk Telekom ve STH işletmecilerinin aldıkları pazar payları incelendiğinde de, Türk Telekom'un yıllar itibarıyla %70 üzerindeki pazar payını koruduğu, 2016 yılı üçüncü çeyrek itibarıyla pazar payının %76, STH işletmecilerinin pazar payının ise %24 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir (Şekil 6). Toplam telefon hizmetleri gelirlerinde ise Türk Telekom yaklaşık %90 seviyesindeki pazar payını dönemler itibarıyla korumaya devam etmektedir (Şekil 7).

Bu noktada toptan seviyede çağrı başlatma pazarı ile perakende seviyede sabit erişim ve ses pazarları arasındaki bağlantıdan da bahsetmek de fayda bulunmaktadır. Daha önceden de belirtildiği üzere, sabit ses çağrı başlatma hizmeti perakende seviyede sabit ses hizmetlerinin sunumunda en önemli girdi niteliğindedir. Bu toptan girdi işletmecilerin son kullanıcılarına farklı sabit telefon hizmetlerini (arama, faks çekme, vb.) sunabilme imkânı vermektedir. Bu durum toptan seviyede çağrı başlatma hizmetine olan talebin perakende seviyede son kullanıcıların sabit ses hizmetlerine olan talebinden doğduğuna işaret etmektedir. Daha spesifik olarak tekrarlamak gerekirse, toptan seviyede çağrı başlatma hizmetine olan talep ya alternatif işletmeciler tarafından taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi ile THK yöntemleriyle yapılan arama hizmetlerinden ya da erişim şebeke işletmecisinin son kullanıcıları tarafından talep edilen arama hizmetlerinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle toptan seviyede sabit çağrı başlatma hizmetine

olan talebin perakende sabit erişim ve ses hizmetleri pazarından kaynaklanması nedeniyle, bu bölümde perakende pazardaki ilgili pazar verilerinin incelenmesine de yer verilecektir.

Bu kapsamda, yukarıda yer verilen genel göstergelerin yanı sıra, yönlere doğru (şehir içi, şehirlerarası, mobile doğru ve uluslararası) çağrı başlatma trafiğine ilişkin olarak da Türk Telekom ile STH işletmecilerinin pazar paylarının incelenmesinde fayda görülmektedir. Şekil 8’de dönemler itibariyle STH işletmecileri ile Türk Telekom’un *şehir içi* çağrı başlatma trafiğinde aldıkları paylar karşılaştırılmaktadır. Bu itibarla, şehir içi başlatma trafiğinde Türk Telekom’un pazar payı sürekli olarak %80 seviyesinin üzerinde seyretmiş olup 2016 yılının üçüncü çeyreği itibariyle %83,6 seviyesinde gerçekleşmiştir. STH işletmecilerinin şehir içi çağrı başlatma trafiğinden aldıkları pay ise %16,4 seviyesinde kalmıştır.¹³

Şekil 8: STH-Türk Telekom Şehir içi Çağrı Başlatma Trafiği (%)



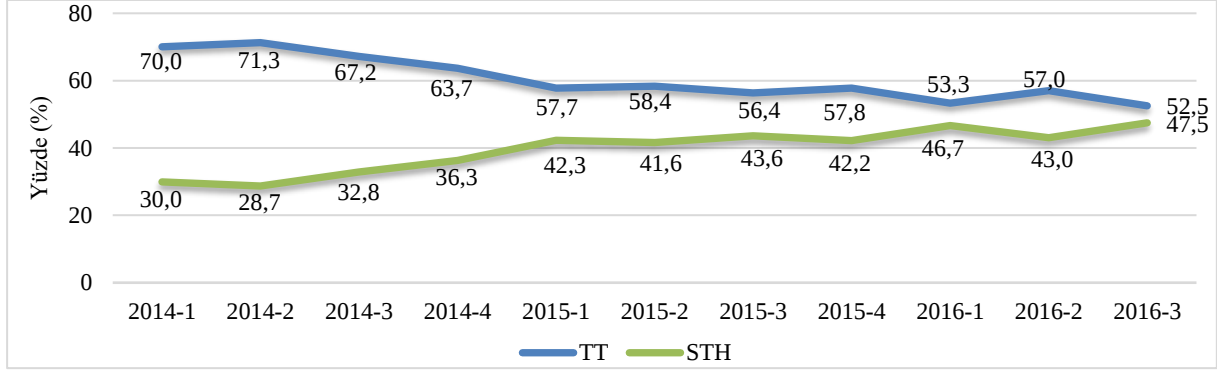
Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Şekil 9’da ise STH işletmecileri ile Türk Telekom’un *şehirlerarası* çağrı başlatma trafikleri oransal olarak gösterilmektedir. Şehir içi çağrı başlatma trafiğinden farklı olarak, şehirlerarası çağrı başlatma trafiğinde Türk Telekom’un payının giderek azaldığı ve STH işletmecilerinin payının ise giderek arttığı görülmektedir. 2014 birinci çeyrek itibariyle %70 seviyesinde olan Türk Telekom’un pazar payı, 2016 üçüncü çeyrek itibariyle %52,5 seviyelerine gelmiştir. STH işletmecilerinin ise aynı dönemde şehirlerarası çağrı başlatma trafiğinden aldığı pazar payı %30

¹³ Söz konusu pazar payları incelendiğinde tamamında Türk Telekom payının %50’nin üzerinde olduğu, şehir içi trafikte ise diğerlerine kıyasla Türk Telekom’un daha yüksek pazar payına sahip olduğu görülmektedir. Bunun altında yatan etkiler arasında şehirlerarası, uluslararası ve mobile doğru aramalarda özellikle kurumsal müşterilerin alternatif işletmecileri şehir içi aramalara göre daha fazla tercih etmesi, fiyat-maliyet avantajının bulunması ve daha esnek fiyatlandırma politikalarının uygulanabilir olması bulunmaktadır.

seviyelerinden %47,5 seviyelerine yükselmiştir. Pazarın bu bölümünde STH işletmecilerinin rekabetçi seviyesinin giderek arttığı değerlendirilmektedir.

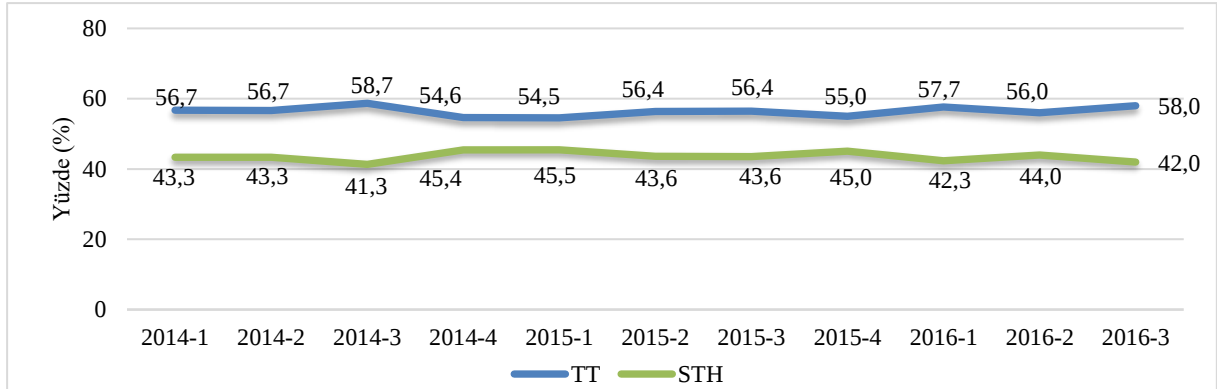
Şekil 9: STH-Türk Telekom Şehirlerarası Çağrı Başlatma Trafikliği (%)



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016

Şekil 10'da ise Türk Telekom ile STH işletmecilerinin *sabit şebekeden mobile doğru* çağrı başlatma trafikleri kıyaslamasına yer verilmiş olup, dönemler itibariyle pazar paylarında benzerlik görülmektedir. 2016 yılı üçüncü çeyrek verilerine göre Türk Telekom'un pazar payı %58 iken, STH işletmecilerinin pazar payının %42 seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir.

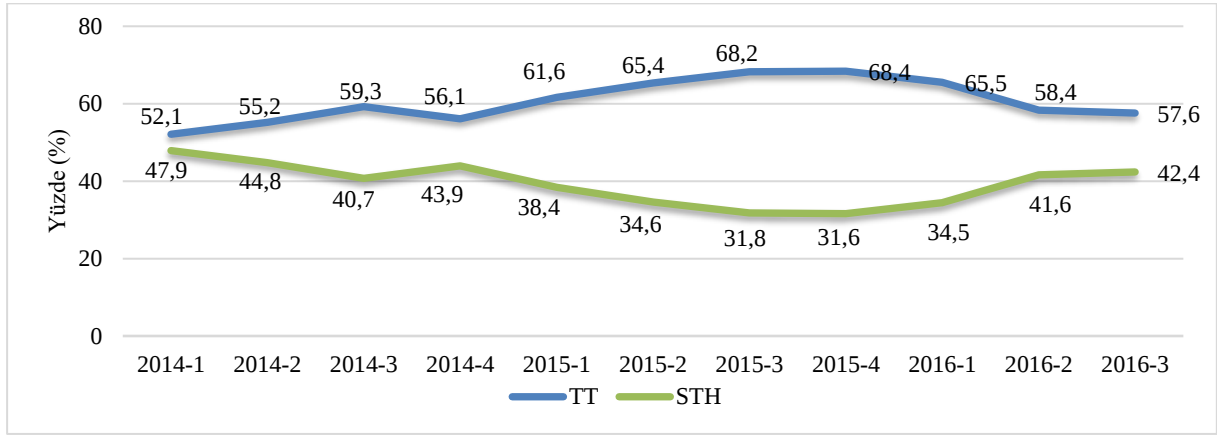
Şekil 10: STH-Türk Telekom Mobile Doğru Çağrı Başlatma Trafikliği (%)



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Şekil 11'de ise, STH işletmecilerinin ve Türk Telekom'un *yurtdışına doğru* çağrı trafiklerine ait pazar payları karşılaştırılmaktadır. 2014 yılının birinci çeyrek verilerine göre söz konusu pazarda Türk Telekom'un %52,1 olan payı 2016 yılı üçüncü çeyrek verilerine göre %57,6'ya yükselmiş olup, aynı dönemde STH işletmecilerinin payı ise %47,9'dan %42,4'e gerilemiştir.

Şekil 11: STH-Türk Telekom Yurtdışına Doğru Çağrı Başlatma Trafikliği (%)



Kaynak: BTK Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2016.

Türk Telekom, Türkiye’deki yerleşik sabit şebekenin sahibi olması nedeniyle, herhangi bir işletmeciden çağrı başlatma hizmeti almak durumunda kalmadan kendi çağrılarını başlatmaktadır. Yukarıda da bahsedildiği üzere, STH işletmecileri ise sabit şebeke üzerinden çağrıları ya Türk Telekom’dan çağrı başlatma hizmeti almak suretiyle ya da THK, YAPA, taşıyıcı seçimi veya taşıyıcı ön seçimi, VOIP gibi yöntemler ile başlatmaktadır. STH işletmecileri abonelerine hizmet verirken ağırlıklı olarak VoIP yöntemlerini kullanmaktadır. 2016 üçüncü çeyrek verilerine göre STH işletmecilerinin çağrı başlatma trafiklerinin %74’ü VoIP teknolojisi ile başlatılmıştır. Ancak toplam sabit çağrı başlatma trafiğinde STH işletmecilerinin payı 2016 üçüncü çeyrek itibarıyla henüz %32,8 seviyelerindedir. Başka bir ifadeyle ulusal çapta başlatılan çağrıların yaklaşık %25’i VoIP ile başlatılan çağrılardan oluşmaktadır. Sonuç olarak VoIP ile başlatılan çağrıların sabit pazarda beklenen seviyelere gelemediği anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle, STH işletmecilerince başlatılacak çağrılarda VoIP teknolojisinin kullanılmasının anılan işletmecilere sağladığı maliyet avantajının, söz konusu işletmecilerin pazarda rekabetçi bir pazar payı elde etmelerinde yeterli olmadıkları görülmektedir.

Avrupa Komisyonu uygulamalarında %25’in üzerinde pazar payı olmayan işletmecilerin söz konusu pazarda (tek başına) EPG’ye sahip olması genellikle olasılık dışı görülmektedir. %50’nin üzerindeki pazar payı ise EPG’nin varlığına işaret eden güçlü bir karine olarak dikkate alınmakta olup, ilgili pazarların özel durumları da dikkate alınarak pazar analizi yapılması esas teşkil etmektedir.

İşbu pazar analizinde yapılan değerlendirmeler ışığında tekrarlamak gerekirse; çağrı başlatma hizmetinin verilebilmesi için işletmecinin aboneye erişim imkânının olması gerekmektedir. Bu

itibarla çağrı başlatma hizmeti son kullanıcılara perakende olarak sunulacak hizmetler için birer girdi mahiyetindedir. 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 ülke çapında çağrı başlatma hizmeti sunan bir STH işletmecisi bulunmamaktadır. Ayrıca abone sayısına, trafiğe ve gelire göre bakılan pazar paylarında Türk Telekom'un %50 üzerindeki pazar payları da pazarın düzenlenmesi gerektiğini göstermektedir. Bu bakımdan EPG'nin tespitinde diğer kriterlerin olup olmadığının detaylı bir şekilde incelenmesine gerek olmadığı düşünülmekle birlikte; pazara giriş kolaylığı, potansiyel rekabetin yokluğu, dengeleyici alıcı gücü gibi kriterlere ilişkin değerlendirmelere de aşağıdaki bölümlerde yer verilmektedir.

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.

Ülkemizde kablo TV şebekesinin yaygınlığının düşük olduğu ve kablo TV şebekesi üzerinden faaliyet gösteren ve kablo TV şebekesine yatırım yapan işletmecilerin sayısının az olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu şebekenin Türk Telekom'un şebekesine alternatif potansiyel rekabeti doğuracak bir nitelik kazanmasının kısa vadede güç olacağı değerlendirilmektedir.

5.3 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.

5.4 İleriye Dönük Değerlendirmeler

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

Öte yandan, geleneksel altyapıya alternatif olabilecek kablo TV şebekesinin ülkemizde Türk Telekom üzerinde henüz önemli ölçüde rekabetçi bir baskı oluşturmadığı, kablo TV şebekesinin yaklaşık 3,5 milyon civarında haneye ulaşabiliyor olması ve kablo TV şebekesine ilişkin devam eden çok büyük yatırımların bulunmaması nedeniyle oldukça sınırlı rekabetçi etkilerinin olduğu değerlendirilmektedir. Benzer bir husus fiber şebeke için de geçerli olup, hâlihazırda yaklaşık 5,5 milyon haneye fiber şebeke üzerinden hizmet sunulma imkânı bulunmaktadır. İşletmecilerin 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.

5.5 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.
- Ülkemizde ulusal çapta diğer işletmecilere THK hizmeti sunan tek işletmeci Türk Telekom'dur.
- İlgili pazara giriş imkânı bulunmakla birlikte ölçek ve kapsam ekonomilerinin varlığı ve yatırım maliyetleri bu girişi güçleştirmektedir.

- İlgili pazarda Türk Telekom'un ülke genelini kapsayan altyapıya tek başına sahip olması ve pazar payı dikkate alındığında, iki veya daha fazla işletmecinin birlikte etkin piyasa gücüne sahip olmadığı değerlendirilmektedir.
- Sabit şebekede çağrı başlatma pazarında dengeleyici alıcı gücü çok düşük seviyededir.
- Kısa ve orta vadede sabit şebekede çağrı başlatma pazarında hizmet veren işletmecilerin pazar paylarının önemli oranda değişmeyeceği düşünülmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında EHK'nın 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (ö) bendi ve Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 5'inci ve 9'uncu maddeleri çerçevesinde; Türk Telekom, Türkiye'de sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmecidir.

6 EPG'YE SAHİP İŞLETMECİYE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER

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

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

Ortaya çıkabilecek rekabet sorunları arasında; EPG'ye sahip işletmecinin/işletmecilerin ilgili pazarda sahip olduğu gücü kullanarak rakip işletmecilere toptan pazarda hizmet sunmaması veya işletmecilerin hizmet sunabilmeleri açısından vazgeçilmez nitelikteki unsurlara erişimine izin vermemesi, sunacağı hizmetin ücretini yüksek belirlemesi, 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 Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde "*Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, ilgili mevzuattaki hükümler saklı kalmak üzere, aşağıda yer alan yükümlülüklerden birini, birkaçını veya tamamını getirir...*" hükmü yer almakta olup, 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 ve maliyet muhasebesi,
- Erişim ve/veya arabağlantı sağlama,
- Toptan Hat Kiralama Yükümlülüğü,
- Taşıyıcı seçimi ve önseçimi,
- Tarife kontrolüne tabi olma,
- Ortak yerleşim,
- Tesis paylaşımı.

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

6.1 Erişim ve Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü

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

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

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

6.1.1 Toptan Hat Kiralama Yükümlülüğü

STH işletmecilerinin abonelerinin sabit şebeke işletmecisi ile olan ilişkisini tamamen sona erdirerek sadece STH işletmecisinin abonesi olabilmesi ve dolayısıyla erişim ve arama hizmetlerinin kendisi tarafından abonelere sunulabilmesi için sabit şebeke işletmecisine THK yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir. Böylece pazardaki rekabet koşullarının daha etkin hale getirilmesi, STH işletmecilerinin EPG sahibi işletmecinin ürünlerine karşı kendi ürün ve tarifelerini geliştirebilmeleri, erişim ve arama hizmetlerinin birlikte sunulduğu paket ürünlerle rekabet edebilmeleri mümkün hale gelebilecektir.

Alternatif işletmecilerin taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yöntemlerine dayalı arama hizmeti ile birlikte abonelere sabit şebekeye erişim hizmetini de sunabilmesi ve müşterinin tamamen alternatif işletmecinin müşterisi haline gelmesi, böylece alternatif işletmecilerin yerleşik işletmeciyile rekabet edebilecek hizmetler sunabilmeleri açısından THK hizmeti sunma yükümlülüğünün erişim yükümlülüğünün bir türü ve unsuru olarak getirilmesinin önemli ve gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu noktada, sabit şebekede çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olan Türk Telekom'a THK yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

6.1.2 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.

6.2 Şeffaflık Yükümlülüğü

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

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

Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi kapsamında da EPG'ye sahip işletmecilere şeffaflık yükümlülüğü getirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin ‘Referans erişim teklifleri ve şeffaflık’ başlıklı 11'inci maddesinde Kurumun ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilere, “teknik özellikler, şebeke özellikleri, tedarik ve kullanıma ilişkin hüküm ve koşullar ile ücretler gibi belirli bilgileri aleni hâle getirme yükümlülüğü” getirebileceğine yer verilmektedir.

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

Öte yandan, STH işletmecilerinin ilgili pazarda hangi koşullarda hizmet alacaklarını bilmelerinin yanı sıra pazardaki rekabet açısından önemli bir husus olan hizmet seviyesi parametrelerini 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

6.3 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.

6.4 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 (perakende) 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 perakende 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 karşılamlarına 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 kullanabilen 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.

6.5 Tarife Kontrolüne 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 Pazar Analizi Yönetmeliği'nin 10'uncu 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 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.

Öte yandan bilindiği üzere, gerçekleştirilen üçüncü tur pazar analizi kapsamında fiyat sıkıştırması yükümlülüğü 01/07/2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 26/03/2014 tarihli ve 172 sayılı Kurul Kararı ile onaylanan Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazar Analizi dokümanına eklenmiştir. Bu kapsamda, söz konusu yükümlülük uyarınca anılan pazarda EPG'ye sahip Türk Telekom, fiyat sıkıştırması yükümlülüğüne ve konuya ilişkin detayları içeren usul ve esaslara aykırılık içeren toptan ve perakende seviyede tarife ve kampanyaları uygulamamakla yükümlüdür. Ancak, pazarda geline durum itibarıyla, sabitten başlatılan toplam çağrı trafiğinin 2014 yılının başından 2016 yılının üçüncü çeyreğine kadar %50 oranında düştüğü, alternatif işletmecilerin ilgili dönemde abone sayısına göre pazar payının 12, trafiğe göre pazar payının ise 7 puan arttığı ve söz konusu işletmeciler tarafından çağrıların Türk Telekom'dan alacakları geleneksel çağrı başlatma hizmeti yerine büyük oranda internet şebekesi üzerinden VoIP kullanarak başlatılıyor olmaları da göz önünde bulundurulduğunda, ileriye dönük bakış açısıyla, sabit çağrı başlatma pazarında getirilmiş olan fiyat sıkıştırması yükümlülüğünün sürdürülmesinin, getirilecek yükümlülüklerin amaca uygun, orantılı ve sorunun kaynağına yönelik olması ilkesi de göz önünde bulundurulduğunda aşırı düzenleyici müdahaleye sebep olabileceği değerlendirilmektedir. Diğer taraftan çoklu hizmet (multi-play) paketlerinde¹⁴ Kurumumuz düzenleme hakları saklı bulunmaktadır. Bu itibarla, işbu pazar analizi kapsamında getirilen yükümlülüklerle birlikte sabit çağrı başlatma hizmeti ücretlerinin maliyet esaslı olarak belirlenerek uygulanmasının karşılaşılabilecek olası rekabet aksaklıklarının giderilmesinde

¹⁴ Ses, internet, IPTV vs. hizmetlerin bir arada sunulmasına yönelik çoklu hizmet paketleri tüketicilere ciddi indirimler vs. avantajlar sunulduğu bilinmekte olup, bu nedenle söz konusu paketler kapsamında sunulan ses hizmetlerine ve çağrı başlatma hizmetine ilişkin olarak fiyat sıkıştırması yükümlülüğünün sürdürülmesinde ve Kurumumuzun düzenleme hakkının saklı tutulmasında fayda görülmektedir.

~~yeterli olabileceği düşünülmele birlikte, gerekli görülen hallerde, ilgili mevzuat kapsamında Kurumumuza verilen yetki ve görevler çerçevesinde Kurumumuzun düzenleme hakkının da saklı olduğu hususunun belirtilmesinde yarar görülmektedir.~~¹⁵

6.6 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'nın 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.

6.7 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

¹⁵ Üstü çizili ifadeler, Turknet İletişim Hizmetleri AŞ tarafından işbu dokümanın "Sonuç" bölümünde yer alan *"Fiyat sıkıştırması yükümlülüğü (çoklu hizmet paketleri kapsamında sunulan ses hizmetleri ve çağrı başlatma hizmetleri ile sınırlı olmak üzere)"* düzenlemesinin iptali ve yürütmesinin durdurulması talebi ile açılan davada; Ankara 14. İdare Mahkemesi tarafından verilen 12/06/2018 tarihli ve E.2017/3479 sayılı yürütmeyi durdurma kararı gereğince çıkartılmıştır.

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.

7 SONUÇ

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

- Türk Telekomünikasyon AŞ'nin Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmesi ve ilgili pazarda;
 - Erişim ve Arabağlantı Sağlama,
 - Toptan hat kiralama ve
 - Taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi dahil.
 - 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,
 - 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,

- Tarife kontrolüne tabi olma
 - Maliyet esaslı tarife belirleme,
 - Fiyat sıkıştırması yükümlülüğü (~~çoklu hizmet paketleri kapsamında sunulan ses hizmetleri ve çağrı başlatma hizmeti ile sınırlı olmak üzere~~)¹⁶
- Hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi
- Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı

yükümlülüklerine tabi olması gerekmektedir.

¹⁶ Üstü çizili ifadeler, Turknet İletişim Hizmetleri AŞ tarafından işbu dokümanın "Sonuç" bölümünde yer alan "Fiyat sıkıştırması yükümlülüğü (çoklu hizmet paketleri kapsamında sunulan ses hizmetleri ve çağrı başlatma hizmetleri ile sınırlı olmak üzere)" düzenlemesinin iptali ve yürütmesinin durdurulması talebi ile açılan davada; Ankara 14. İdare Mahkemesi tarafından verilen 12/06/2018 tarihli ve E.2017/3479 sayılı yürütmeyi durdurma kararı gereğince çıkartılmıştır.