



PAZAR ANALİZİ ÇALIŞMALARI

MOBİL ŞEBEKELERE ERİŞİM VE ÇAĞRI BAŞLATMA PAZARI

Kamuoyu Görüşü
Alınmasına İlişkin Doküman

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU

Ekim 2012, ANKARA

Ref: 2012.11.1



İÇİNDEKİLER

1	GİRİŞ.....	3
2	RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMETLER	6
3	İLGİLİ PAZAR TANIMI.....	8
3.1	Pazarda Hizmet Sunan ve Hizmet Talep Eden İşletmeciler	9
3.2	İlgili Ürün/Hizmet Pazarı	13
3.3	Toptan Pazarın Tanımlanması	25
3.3.1	Aynı Şebeke Üzerinden Toptan Seviyede Sunulabilen Ürün/Hizmetler.....	26
3.3.2	Farklı Şebekelerden Sunulan Toptan Ürün/Hizmetler	27
3.3.3	İşletmecinin Kendi Perakende Kullanımına Yönelik (Self-Supply) Hizmetler ve Üçüncü Taraflara Sunduğu Diğer Toptan Hizmetler.....	28
3.4	İlgili Coğrafi Pazar	30
4	İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ.....	32
4.1	Birinci Kriter	32
4.2	İkinci Kriter	37
4.3	Üçüncü Kriter	40
5	REKABET SEVİYESİ ANALİZİ.....	42
5.1	Pazar Payı	42
5.1.1	Abone Sayılarına Göre Pazar Payları	43
5.1.2	Abonelik Gruplarına Göre Pazar Payları.....	45
5.1.3	Net Satış Gelirlerine Göre Pazar Payları	47
5.2	Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü	49
5.3	Teknolojik Avantajlar	49
5.4	Dengeleyici Alıcı Gücü	50
5.5	Ölçek ve Kapsam Ekonomileri.....	51
5.6	Dikey Bütünleşme	53
5.7	Gelişmiş Dağıtım ve Satış Ağları	53
5.8	Potansiyel Rekabet	54
6	EPG'YE SAHİP İŞLETMECİYE GETİRİLECEK YÜKÜMLÜLÜKLER.....	57
6.1	Erişim ve Arabağlantı Sağlama Yükümlülüğü.....	59
6.2	Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü	62
6.3	Şeffaflık Yükümlülüğü	65
6.4	Referans Erişim Teklifleri Hazırlama ve Yayınlama Yükümlülüğü.....	66
6.5	Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü.....	68
6.6	Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi Yükümlülüğü	70
6.7	Ortak Yerleşim Yükümlülüğü	71
7	SONUÇ.....	73
	EK: SORU FORMU.....	75

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Temsili SMŞH İşletmeci Türleri	11
Şekil 2: Ön ödemeli ve faturalı abone sayıları (milyon) ve oranları (%)	21
Şekil 3: Bireysel ve kurumsal abone sayıları (milyon) ve oranları (%)	23
Şekil 4: Potansiyel Pazar Yapısı	29
Şekil 5: Mobil Baz İstasyonu Sayısı	36
Şekil 6: Yıllık Mobil Yatırım (Milyon TL)	36
Şekil 7: Mobil İşletmecilerin Abone Sayısına Göre Pazar Paylarının Gelişimi	38
Şekil 8: Toplamda ve İşletmeci Bazında Abone Sayılarının Gelişimi	43
Şekil 9: İşletmecilerin Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi	44
Şekil 10: İşletmecilerin Faturalı Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi	45
Şekil 11: İşletmecilerin Ön Ödemeli Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi ...	45
Şekil 12: İşletmecilerin Bireysel Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi	46
Şekil 13: İşletmecilerin Kurumsal Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi	46
Şekil 14: İşletmecilerin Yıllık Net Satış Gelirlerine Göre Pazar Paylarının Gelişimi	47
Şekil 15: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Trafik Miktarları (Milyar dk.)	52

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 mevzuatın bir gereğidir.

Kurumumuz; 01.09.2009 tarih ve 27336 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik’in (EPG Yönetmeliği) 6’ncı maddesinde yer alan “*Kurum tarafından pazar analizleri en az üç yılda bir yapılır*” hükmüne binaen, ilki 2005 yılında ve ikincisi 2009 yılında yayımlanmış olan ‘Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı’na ilişkin pazar analizi çalışmasının üçüncüsünü başlatmıştır.

Kurumumuz tarafından söz konusu pazara ilişkin gerçekleştirilen ve hâlihazırda yürürlükte olan ikinci tur pazar analizi neticesinde alınan 08.12.2009 tarihli ve 2009/DK-10/626 sayılı Kurul Kararı ile Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turkcell) bu pazarda EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenmiş olup;

- Erişim ve arabağlantı sağlama,
- Ayrım gözetmeme,
- Şeffaflık,
- Referans erişim ve arabağlantı teklifleri hazırlama ve yayımlama,
- Tarife düzenlemelerine (maliyet esaslı) tabi olma,
- Hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi ve
- Ortak yerleşim

yükümlülüklerine tabi kılınmıştır.

EPG Yönetmeliği’nin 6’ncı maddesinin birinci fıkrası hükmü çerçevesinde hazırlanan kamuoyu görüşü alınmasına yönelik işbu doküman kapsamında ‘Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı’na yönelik ilgili pazar tanımı, düzenleme gereksinimi analizi, rekabet seviyesi analizi ile bu pazarda EPG olduğu tespit edilen işletmeciye/işletmecilere ve bu işletmeciye/işletmecilere getirilmesi gerekli olduğu değerlendirilen yükümlülüklerle

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

İlişkin Kurumumuz görüş ve değerlendirmelerine yer verilmektedir. Kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin süreç ... tarihinde başlayacak olup, bu dokümanda yer alan değerlendirmelere yönelik görüş ve önerilerinizin ... tarihine kadar “*Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Yeşilirmak Sokak, No:16, 06430 Demirtepe, Ankara*” adresine ve ayrıca ekayan@btk.gov.tr, hbasaran@btk.gov.tr, nbkarabacak@btk.gov.tr e-posta adreslerine iletilmesi gerekmektedir.

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

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

	<i>Telefon</i>	<i>Faks</i>	<i>E-posta</i>
Erdiñ KAYAN	0 312 294 76 28	0 312 294 71 65	ekayan@btk.gov.tr
Harun BAŞARAN	0 312 294 72 38	0 312 294 71 65	hbasaran@btk.gov.tr
N. Bengü KARABACAK	0 312 294 72 77	0 312 294 71 65	nbkarabacak@btk.gov.tr

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

Alınan görüş ve önerilerin değerlendirilmesini müteakip Kurumumuz, ‘Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı’na ilişkin işbu dokümanı gözden geçirecek ve kamuoyu görüşlerini içeren bir pazar analizi dokümanı yayınlayacaktır. İdari işlemlerin açıklığı ve şeffaflık ilkesi gereği, söz konusu dokümanda görüş gönderen tarafların isimleri de yer alacaktır.

Kamuoyu görüşünün alınmasına ilişkin bu dokümanın ilerleyen bölümlerinde aşağıda yer alan konulara değinilmektedir:

- 2'nci Bölümde; 'Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Hizmeti'nin kapsamı ve özellikleri hakkında açıklamalara yer verilmektedir.
- 3'üncü Bölümde; "Mobil Şebekelere Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı"nın ilgili ürün pazarı ile ilgili coğrafi pazar boyutlarını kapsayacak şekilde ilgili pazar tanımına ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.
- 4'üncü Bölümde; ilgili pazarda düzenleme gereksinimine ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.
- 5'inci Bölümde; ilgili pazarda rekabet seviyesi analizine ve hangi işletmecinin/işletmecilerin EPG'ye sahip olduğu tespitine yer verilmektedir.
- 6'ncı Bölümde; ilgili pazarda EPG'ye sahip olduğu tespit edilen işletmeciye/işletmecilere getirilmesi gerekli olduğu düşünülen yükümlülükler açıklanmaktadır.
- 7'nci Bölümde; ilgili pazar analizi çerçevesinde EPG'ye sahip işletmeci/işletmeciler ve bu işletmeciye/işletmecilere getirilen yükümlülükler yer verilmektedir.
- Dokümanın EK'inde; kamuoyu görüşlerinin alınmasına ilişkin soruların listesi yer almaktadır.

2 RAPOR KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLEN HİZMETLER

Herhangi bir perakende mobil haberleşme hizmetinin sunulabilmesi için gerekli olan temel hizmetler arasında mobil çağrı sonlandırma hizmetinin yanı sıra mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetleri yer almaktadır. Mobil çağrı başlatma, kısaca mobil haberleşmenin bir mobil platformdan başlatılması sürecidir. Kullanıcı tarafından aranmak istenen telefon numarasının tuşlanarak “ara/gönder” düğmesine basılması ile birlikte mobil şebekeye erişim sinyallerinin mobil cihaz tarafından iletilmesi vasıtasıyla mobil şebekede çağrı başlatma tesis edilmeye başlanmış olmaktadır.

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin mobil şebeke işletmecileri tarafından perakende düzeyde hizmet alan abone ya da kullanıcılardan ziyade kendi perakende birimlerine (self-supply) ve alternatif işletmecilere sunulabilmesi, söz konusu hizmetlerin toptan düzeydeki hizmetler olarak değerlendirilmelerini gerektirmektedir. Bu nedenle perakende pazarda ayrıca sağlanan bir hizmet olmayan çağrı başlatma hizmeti, son kullanıcılar açısından mobil şebekelerden arama hizmetinin temel bir girdisi niteliğindedir. Başka bir ifadeyle, işletmeciler son kullanıcılara hizmet sunmak için toptan seviyede erişim ve çağrı başlatma hizmeti almak suretiyle perakende seviyedeki abonelerine arama hizmeti sunmaktadırlar. Bu nedenle mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarı perakende seviyedeki mobil haberleşme pazarının bir üst pazarı niteliğindedir.

Bu kapsamda mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin sunulabilmesi için işletmecinin ya kendi şebekesinin olması ya da mevcut diğer bir mobil işletmecinin şebekesi aracılığıyla çağrısını başlatması gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu hizmetler genellikle pazara yeni girecek ve/veya erişim şebekesine sahip olmayan işletmeciler tarafından talep edilmektedir. Örneğin, ileriki bölümlerde ayrıntılarına yer verileceği üzere mobil haberleşme hizmetleri pazarında hizmet sunmak amacıyla yetkilendirilen Sanal Mobil Şebeke Hizmeti (SMŞH) işletmecileri gibi kendisine ait bir şebekesi olmayan herhangi bir işletmeci için mobil şebeke işletmecisinin şebeke bileşenlerine erişim sağlamak, söz konusu çağrının başlatılması kadar gereklidir. Kısaca piyasaya yeni giren işletmeciler, mobil işletmecilerden her iki hizmeti de bir arada talep etmektedirler. Dolayısıyla işbu pazar analizi dokümanın konusunu mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetleri oluşturmaktadır.

Soru 1

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin birlikte ele alınmasına ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

3 İLGİLİ PAZAR TANIMI

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

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

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

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

Arz ve talep ikamesinin değerlendirilmesi aşamasında, uygulanabilir olduğu durumlarda varsayımsal tekel testi de dâhil olmak üzere, çeşitli yöntemler göz önünde bulundurulmaktadır. Varsayımsal tekel testi kapsamında, varsayımsal tekel niteliğindeki bir işletmecinin “geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı”² uygulamasına karşın, kârlılığını engelleyecek derecede satışları düşmeyen ürün veya hizmetin, ikame ürün veya

² 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.

hizmet niteliği taşımaması dolayısıyla ayrı bir pazar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Diğer tüm iktisadi varsayımlar gibi oldukça idealize edilmiş koşulları sembolize eden varsayımsal tekel testi, sonuçları itibariyle incelemeye konu olan ilişkilerin hangi temelde işlediğini göstermesi açısından pratikte uygulanabilir bir ölçüt olarak değerlendirilebilir.³

Bu yaklaşım çerçevesinde, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerine ilişkin pazar tanımlaması ile pazarda erişim ve çağrı başlatma hizmeti sunan ve söz konusu hizmeti talep eden işletmeciler ile ilgili tespit ve değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

3.1 Pazarda Hizmet Sunan ve Hizmet Talep Eden İşletmeciler

Mobil haberleşme hizmetinin sunulabilmesi için gerekli olan temel hizmetlerden biri olan mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetleri, İmtiyaz Sözleşmeleri çerçevesinde son kullanıcıya radyo erişim imkânına sahip olan mobil şebeke işletmecileri tarafından sunulmaktadır. Söz konusu işletmeciler ülkemizde, GSM/IMT-2000/UMTS işletmecisi olarak faaliyet gösteren

- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. (Turkcell),
- Vodafone Telekomünikasyon A.Ş. (Vodafone) ve
- Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. (Avea)'dır.

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmeti, halihazırda yukarıda anılan mobil şebeke işletmecileri tarafından toptan seviyede kendi perakende kullanımlarına yönelik olarak sunulmakla birlikte, 28/5/2009 tarihli ve 27241 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği (EHSİYY) uyarınca yetkilendirilmeleri mümkün hale gelen SMŞH işletmecileri tarafından da söz konusu hizmetler talep edilebilir hale gelmiştir.⁴

³ TEZEL, F. (2011) "Öncül Düzenleme Aracı Olarak Pazar Analizleri ve Yükümlülüklerin Rekabet Açısından Değerlendirilmesi, Uluslararası Örnekler ve Türkiye İncelemesi" BTK Bilişim Uzmanlığı Tezi, s. 41

⁴ Ülkemizde halihazırda SMŞH işletmeci yetkilendirmesi kapsamında sadece bir adet işletmeci tarafından sınırlı hizmetlere yönelik bir iş modeli geliştirilmiştir. Söz konusu hizmet sunumunun mobil şebeke işletmecileri tarafından halihazırda yaygın olarak farklı SMŞH işletmecilerine yapılmamış olması dolayısıyla mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetinin mobil şebeke işletmecileri tarafından sadece kendi perakende birimlerine sunulduğuna dair bir değerlendirmenin işbu pazar analizi dokümanı kapsamında yapılabileceği düşünülmektedir.

EHSİYY'ye dayanılarak hazırlanan 'Elektronik Haberleşme Hizmet, Şebeke ve Altyapılarının Tanım, Kapsam ve Süreleri' dokümanında SMŞH'nin tanımı, "işletmeci tarafından, adına tahsis edilmiş frekans bandı olmaksızın, mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere Kurum ile imtiyaz sözleşmesi imzalayan işletmecilerin altyapıları üzerinden, ağırlayan işletmecinin Kurumca verilen yetkilendirmesi kapsamında, kendi markası ile abonelerine mobil elektronik haberleşme hizmetlerinin sunulmasını kapsar" şeklinde yapılmıştır. Başka bir ifadeyle, SMŞH işletmecileri baz istasyonu kurulması ve işletilmesi dahil olmak üzere frekans bandına sahip olma hakkı olmaksızın mevcut GSM (2N)/3N işletmecilerinin sunduğu hizmetleri abonelerine sunabilmektedirler.

Mobil pazarda fiziksel altyapı kurulmasına ve işletilmesine dayalı altyapı işletmeciliğinin yanı sıra, mevcut rekabet seviyesini artırmak, kullanıcıların kişiselleştirilmiş ve zengin içerikli hizmetlerden azami ölçüde faydalanmalarının önünü açmak ve dolayısıyla pazarda sunulan hizmetlerde, hizmet sunan oyuncu sayısında ve tüketici tercihlerinde çeşitliliğin sağlanmasını teminen ülkemizde SMŞH işletmecileri bildirim ve kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilmektedir. Ülkemizde mevcut durumda 35 adet bildirim⁵ kapsamında, 8 adet ise bildirim ile birlikte sayısı sınırlı olmayan kullanım hakkı⁶ kapsamında yetkilendirilmiş olan toplamda 43 adet SMŞH işletmecisi bulunmaktadır. Ancak söz konusu işletmecilerden hiç biri gerçek anlamda (SMŞH yetkilendirmesi kapsamında) hizmet sunmaya henüz başlamamıştır. Dolayısıyla ülkemizde sunulan mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetleri, mobil şebeke işletmecileri tarafından sadece kendi perakende birimlerine sağlanmaktadır.

Ülke örneklerine bakıldığında, SMŞH işletmecilerinin değişik seviyelerde altyapı yatırımı ile hizmet verebildiği görülmektedir. Bu itibarla, SMŞH işletmecileri hiçbir şebeke bileşenine sahip olmaksızın hizmet sunmayı tercih edebilecekleri gibi telsiz erişim şebekesi haricindeki tüm şebeke birimlerini kurarak da hizmet sunabileceklerdir. Söz konusu iki model arasında kalan farklı SMŞH iş modelleri de işletmeciler tarafından kurgulanabilmektedir. Dolayısıyla, uluslararası literatürde kabul görmüş tek bir SMŞH

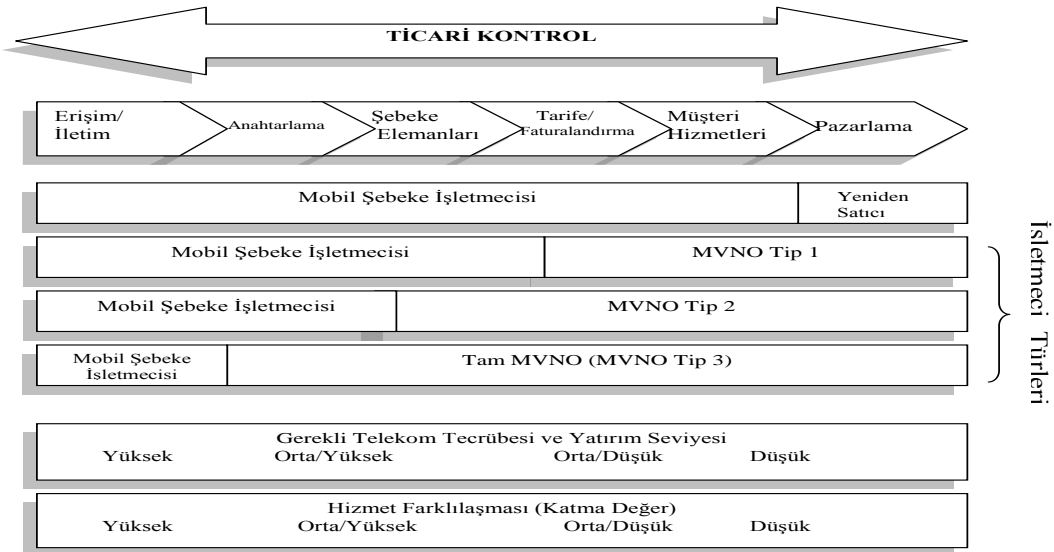
⁵ İşletmecilerin sunmak istedikleri elektronik haberleşme hizmeti için numara ve frekans gibi kaynak tahsisine ihtiyaç duymamaları durumunda ilgili mevzuata uygun olarak Kurum tarafından bildirim hakkı verilmesi kaydıyla yetkilendirme yapılmaktadır.

⁶ Kullanım hakkı verilmesi yoluyla yapılan yetkilendirmeler kapsamında elektronik haberleşme hizmeti sunmak isteyen işletmecilere Kurum tarafından numara ve frekans gibi kıt kaynak tahsisi yapılmaktadır.

tanımı bulunmamakta, mevcut şartlar ve mer'î mevzuat çerçevesinde ülkeler kendilerine özgü tanımlar oluşturabilmektedirler.

Bu itibarla, aralarındaki geçişler çok keskin olmamakla birlikte, SMŞH işletmecileri sahip oldukları şebeke bileşenlerine ve verdikleri hizmetlere göre Şekil 1'de yer aldığı gibi temsili olarak belirli türlere ayrılabilirler.

Şekil 1: Temsili SMŞH İşletmeci Türleri



Bu kapsamda kurgulanan farklı SMŞH işletmeci türleri aşağıda yer verildiği gibi üç kategoride gruplandırılabilirler:

SMŞH Tip 1 İşletmeci Modeli: SMŞH işletmecilerinin ağırlayan mobil şebeke işletmecisinin⁷ şebekesi vasıtasıyla toptan düzeyde aldığı erişim ve çağrı başlatma hizmetini herhangi bir teknik farklılaştırma yapmadan kullanıcılara sunduğu hizmet modelidir. Bu modeldeki bir SMŞH işletmecisi kendi markasıyla mobil abonelik hizmeti verebilmekle birlikte, teknik olarak ağırlayan işletmeciden aldığı hizmette farklılaştırma yapamamaktadır. SMŞH işletmecisi tarafından teknik farklılaştırma yapılmaksızın kendi başına sunulabilen hizmetler temel destek erişim hizmetleri olup müşteri hizmetleri, faturalandırma birimleri bu kapsamda değerlendirilmektedir. Diğer yandan, bu hizmetleri kendisi verebileceği gibi ağırlayan işletmeci aracılığıyla

⁷ EHSİYY'ye dayanılarak hazırlanan 'Elektronik Haberleşme Hizmet, Şebeke ve Altyapılarının Tanım, Kapsam ve Süreleri' dokümanında 'ağırlayan işletmeci', mobil elektronik haberleşme hizmeti sunmak üzere Kurum ile imtiyaz sözleşmesi imzalayan işletmeci anlamına gelmektedir.

da gerçekleştirebilmektedir. 1. tip SMŞH işletmecisinin özel bir altyapıya ihtiyacı bulunmamaktadır.

SMŞH Tip 2 İşletmeci Modeli: SMŞH işletmecilerinin ağırlayan mobil şebeke işletmecisinin şebekesi vasıtasıyla toptan düzeyde aldığı erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinde teknik farklılaştırma yaparak kullanıcılara sunduğu ve 3. tip SMŞH İşletmeci Modeli'nin sahip olduğu şebeke fonksiyonlarının ise tümüne sahip olmadığı hizmet modelidir. Bu itibarla 2. tip SMŞH işletmeci modelinde kurgulanan bir işletmeci, ağırlayan işletmecinin sunduğu hizmetlere basit veya gelişmiş hizmet paketleri ekleyerek hizmet sunabilmektedir. Bu kapsamda SMŞH işletmecisi, ağırlayan işletmecinin sunduğu hizmetleri geliştirerek ve ilave gelişmiş uygulamalar ekleyerek, mevcut şebeke bileşenleri ve olanakları ile ağırlayan işletmecinin hizmet ve uygulamalarında farklılaştırmaya giderek hizmet sunma imkânına sahiptir.

SMŞH Tip 3 İşletmeci Modeli: SMŞH işletmecilerinin ağırlayan mobil şebeke işletmecisinin şebekesi tarafından temin edilecek Radyo Hava Arayüzü, MSC, MSC-S, GMSC, EIR Santralleri dışında kalan; ön ödemeli ücretlendirme sistemi, HLR/AUC, GMSC, SMSC, NT SRF vb. tüm mobil şebeke fonksiyonlarının ve sistemlerinin, ağırlayan mobil şebeke işletmecisi dışında kalan diğer yurt içi şebekelere doğru olan ve/veya milletlerarası trafik için arabağlantıların SMŞH işletmecisi tarafından sağlandığı hizmet modelidir. Bu sayede, SMŞH işletmecisi ağırlayan işletmeciye daha az bağımlı hale gelmektedir.

Başka bir ifadeyle, genel olarak 3. tip SMŞH işletmeci modelinde kurgulanan bir SMŞH işletmecisi, radyo erişim sistemi hariç diğer bütün şebeke elemanlarına sahip olabilmektedir. Bu gruptaki SMŞH işletmecileri, kendi şebeke elemanlarına sahip olmaları nedeniyle hizmet farklılaştırması yönüyle mobil pazarda bağımsız bir oyuncu olarak kabul edilmektedir.

Bu çerçevede, SMŞH işletmecileri tarafından kurgulanan iş modellerine bağlı olarak farklı tipteki SMŞH işletmecileri tarafından talep edilecek erişim ve çağrı başlatma hizmetinin kapsam ve seviyesi, ağırlayan mobil şebeke işletmecisi ile yapılan anlaşma çerçevesinde değişebilecektir.

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. Bu itibarla, tüketiciler/işletmeciler tarafından değiştirilebilir ya da ikame edilebilir olarak değerlendirilen tüm ürün ve hizmetlerin ilgili ürün pazarı tanımının içinde olduğu kabul görmektedir. Pazar tanımı yapılırken, ürün ve hizmetler arasındaki ikame edilebilirliğin yanı sıra söz konusu ürün ve hizmetlerin birbirleriyle ilişkisi ve perakende ve toptan seviyede sunulan aynı hizmetler kümesinin birer unsuru olmaları da göz önünde bulundurulmalıdır.

İlgili ürün/hizmet pazarının belirlenebilmesini teminen yapılan talep yönlü ikame değerlendirmeleri kapsamında, geçici olmayan küçük ama belirgin fiyat artışını (%5-10) izleyen süreçte kullanıcıların bir bölümünün ilgili ürünün alternatiflerine yönelmesi talep yönlü ikame olarak adlandırılmaktadır. Bu tür bir fiyat artışıyla birlikte kullanıcılar için talebe konu olan ürün ya da hizmetler ilgili pazarın konusunu teşkil edecektir. Aynı ilgili pazar içerisinde oldukları düşünülen ikame ürünlerin birbirleriyle tam anlamıyla benzer olmaları da gerekmemektedir.

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

Toptan pazarlardaki rekabet durumu, ilgili perakende pazarlardaki ürün ve/veya hizmetler üzerindeki rekabetçi baskıdan etkilenmektedir. Ülkemizde mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında hâlihazırda mobil işletmecilerin iç hizmet sunumu (self-supply) kapsamında kendi perakende birimlerine sunmakta oldukları 'dahili (internal)' hizmetler dışında herhangi başka bir işletmeciye toptan seviyede hizmet sunumunun söz konusu olmaması nedeniyle bu pazarın tanımının ilgili perakende pazarda, başka bir ifadeyle perakende mobil haberleşme hizmetleri pazarında sunulan ürün veya hizmetlerin tanımlarından kaynaklanabileceği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla mobil şebekelere toptan erişim ve çağrı başlatma pazarında yer alan ilgili ürün/hizmetlerin belirlenmesinde, daha farklı bir ifadeyle söz konusu pazarın çerçevesinin çizilmesinde, perakende mobil haberleşme hizmetleri pazarına hangi perakende ürün ve hizmetlerin dahil olacağına belirlenmesi oldukça önemlidir. Bu nedenle, ilgili ürün/hizmet pazarının tanımlanması sürecinde mobil şebekeler üzerinden son kullanıcılara sunulmakta olan ve/veya bir SMŞH işletmecisinin perakende pazara girmesi halinde son kullanıcı tarafından talep edilmesi muhtemel olan aşağıda yer alan ürün ve/veya hizmetlerin aynı pazar kapsamında değerlendirilebilir değerlendirilemeyeceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

- **2N ve 3N Hizmetler**

Hâlihazırda ülkemizde mobil elektronik haberleşme hizmeti sunan 2N mobil şebeke işletmecileri aynı zamanda 3N hizmetlerini de sunmakta, dolayısıyla 2N ve 3N şebekeleri birlikte işletilmektedir. 3N şebekeler üzerinden abonelere 2N şebekelerin sunduğu hizmetlere nazaran görüntülü arama gibi daha yüksek hızlı/görüntülü data transferi sağlayan yeni ve çeşitli hizmetler sunulmakla birlikte, EPG Yönetmeliği'nin 5'inci maddesi çerçevesinde yapılacak pazar analizleri kapsamında benimsenen "teknolojik tarafsızlık" ilkesi gereğince, 2N ve 3N şebekelerinin birlikte ele alınması uygun görülmektedir.

Bu itibarla, 2N ve 3N şebekeler üzerinden sunulan temel mobil hizmetler kapsamında, perakende mobil haberleşme pazarında sunulmakta olan erişim, ses, görüntülü arama, SMS (*Short Messaging Service*, Kısa Mesaj Hizmeti), MMS (*Multimedia Messaging Service*, Çokluortam Mesaj Hizmeti), USSD (*Unstructured Supplementary Service Data*, Yapısal Olmayan Yardımcı Hizmet Verisi) ve diğer mobil data hizmetleri yer almakta olup anılan hizmet kalemlerine ilişkin olarak yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

SMŞH işletmecilerinin perakende pazarda faaliyet göstermelerini teminen, toptan bir girdi olan erişim ve çağrı başlatma hizmetinin zorunlu girdi niteliğinde olduğu hizmetlerden 3N altyapısı kullanılarak sunulan görüntülü arama hizmeti, normal ses hizmeti üzerine sunulan bir hizmet olarak değerlendirilebilmektedir. Hâlihazırda mobil işletmeciler tarafından görüntülü arama için perakende seviyede herhangi bir tarife farklılığına gidilmemektedir. Ayrıca aboneler, söz konusu hizmeti destekleyen mobil cihazlar ile arama tercihlerini

değiştirerek görüntülü arama seçeneğinden yararlanabilmektedir. Perakende seviyede ses hizmeti ile arasında talep ikamesi olduğu değerlendirilen görüntülü arama hizmetinin (sesli arama hizmeti ile) arz ikamesinin de olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, görüntülü arama hizmetinin ücretinin varsayımsal tekelci bir işletmeci tarafından %5 ila 10 arasında artırılması durumunda, ülkemizde hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinin hepsinin 3N lisansına sahip olması ve mobil şebeke işletmecileri tarafından mobil hizmetlerin aynı şebeke üzerinden sunulabiliyor olması nedeniyle, her üç işletmeci tarafından ücreti artan görüntülü arama hizmetinin sunumuna devam edilmesi mümkündür.

Bu itibarla, ilgili pazar kapsamında 2N ve 3N şebekesi ayrımına gidilmeyerek görüntülü arama hizmetinin sesli arama hizmeti ile birlikte aynı ilgili pazar içerisinde değerlendirilebilecektir.

- **Mobil şebekelere erişim ve arama hizmetleri**

Perakende tarafta mobil şebekeye erişim için son kullanıcının SIM kartına sahip olması gerekmektedir. Mobil ses hizmetlerinin ve mobil şebekelerden sunulan diğer hizmetlerin (SMS, MMS ve veri hizmetleri gibi) alınmaya başlanması için olmazsa olmaz bir unsur olan SIM kartın kullanımının yanı sıra abone tarafından herhangi bir tarife planına da kayıtlı olunması gerekmektedir. Bu itibarla, abonenin tercih ettiği tarife planına bağlı olarak erişim ve arama ücretleri, sabit paket ücretinin içerisinde ya da kullanıma bağlı olarak ayrı ayrı aboneye yansıtılmaktadır.

Talep yönlü ikame

Abone açısından bakıldığında mobil erişim, gelen herhangi bir çağrının cevaplandırılmak üzere kabul edilmesi ve herhangi bir çağrının başlatılmak üzere mobil şebekelere erişimin sağlanması olarak tanımlanabilmektedir. Dolayısıyla tüketicilerin, ilk olarak şebekeye erişimi sağlanmadan sadece herhangi bir tarife planını seçerek arama yapamamaları, perakende seviyede erişim ve arama hizmetlerinin talep yönlü ikame edilebilirliğinden ziyade tamamlayıcı olarak değerlendirilmelerini gerektirmektedir.

Varsayımsal tekelci bir işletmecinin, örneğin belirli bir ücret karşılığında erişim ve ses, SMS kullanımı gibi hizmetleri içeren mevcut tarife paketi kapsamında, erişim hizmetinin fiyatını %5 ila %10 oranı arasında artırırken, söz konusu paket içindeki diğer hizmetlerin

tarifelerinde bir ayarlamaya gitmemesi durumunda paketin tarifesi artacağı için tüketicilerin alternatif işletmecilere geçmeleri söz konusu olabilecektir.

Dolayısıyla, tüketicilerin erişim ve arama hizmetlerini bir hizmet kümesi halinde birlikte talep etmeleri nedeniyle söz konusu varsayımsal fiyat artışı tekel durumunda olan işletmeci için kârlı olmayacaktır. Bu durum, erişim ve diğer mobil arama hizmetleri için aynı fiyatlandırma kısıtlarının olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, mobil hizmetlere erişim ve arama hizmetlerinin aynı ilgili pazar içerisinde yer aldığı değerlendirilmektedir.

Arz yönlü ikame

Mobil haberleşme hizmetleri pazarında erişim ve arama hizmetlerinin aynı şebeke bileşenleri üzerinden sunulması nedeniyle, varsayımsal bir mobil şebeke işletmecisi tarafından gerçekleştirilen fiyat artışını takiben herhangi bir başka mobil şebeke işletmecisinin söz konusu ürün ya da hizmet sunumuna yönelebilmesi mümkündür.

Bu çerçevede, daha önce de yer verildiği üzere, mobil şebeke işletmecilerinin, mobil şebekeye erişim ve arama hizmetlerini aynı hizmet kümesinin birer unsuru olarak birlikte sunmaları nedeniyle arz yönlü ikame analizinde birbirinden ayrı ve bağımsız düşünülmemeyeceği değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla, mobil şebekelere erişim ve arama (ses) hizmetlerinin aynı fiyatlandırma kısıtlarına tabi olduğu ve bu sebepten ötürü aynı ilgili pazar içerisinde değerlendirilebilecektir.

- **Ses, SMS/MMS ve USSD hizmetleri**

Talep yönlü ikame

Tüketiciler, mobil şebekeye erişim sağlamalarıyla birlikte, söz konusu hizmetlerin genellikle bir küme/paket halinde birlikte satılmaları nedeniyle hem ses hem de SMS/MMS hizmetlerine erişim sağlamış olmaktadır. Perakende seviyede talep ikamesi açısından ses ve SMS/MMS hizmetleri birlikte değerlendirildiğinde, söz konusu hizmetlerin fonksiyonellik açısından birbirleriyle tam olarak ikame olmalarından ziyade, tamamlayıcı nitelikte oldukları düşünülmektedir. Nitekim, SMS hizmetinde haberleşmenin yazarak mümkün olması, ancak arama hizmetinde ses ile haberleşmenin

gerçekleştirilebilmesi; ayrıca, SMS hizmetinde bilgi aktarımının harf tuşlayarak daha uzun sürede gerçekleştirilmesi, buna karşın arama hizmetinde bilgi aktarımında iletilmek istenilenin sözcükler ile daha hızlı iletilebilmesi, her iki hizmeti fonksiyonellik açısından birbirinden farklılaştırmaktadır. Fonksiyonelliğin yanı sıra, ses hizmeti ile SMS hizmetinin mobil işletmeciler tarafından sunumu sırasında da teknolojik farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, kısa mesaj başına sınırlı sayıda karakter (160 alfanümerik karakter) taşınabilmektedir. Ayrıca ses hizmetinin aksine, gönderilen SMS'ler depolanarak şebekeler arasında iletilmekte ve gerçek zamanlı iletilmediklerinden gecikmeler yaşanabilmektedir. Dolayısıyla örneğin uzun ve canlı (*real time*) konuşma yapmak için son kullanıcılar, söz konusu hizmetlerin özelliklerindeki anılan farklılıklar nedeniyle, SMS yerine ses hizmetlerini kullanmayı tercih edebilir. Bu gibi durumlarda SMS'in ses hizmetinin tam ikamesi olmadığı görülmektedir.

Bu açıklamalar her ne kadar ses ve SMS hizmetlerinin farklı pazarları teşkil ettikleri kanaatini uyandırsa da, en nihayetinde söz konusu hizmetlerin tek bir mobil işletmeciden birlikte (paket olarak) satın alınabiliyor ve aynı mobil hizmetler kümesinin birer unsuru olmaları nedeniyle, ses ve SMS hizmetlerinin birlikte aynı ilgili pazar içerisinde ele alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Söz konusu bakış açısı, Komisyon tarafından da benimsenmektedir.⁸

Günümüzde gönderilen MMS sayısı ise henüz düşük seviyelerde olmakla birlikte 2011 yılında işletmecilerin başlattığı kampanyalar ile hızlı bir artış göstermiştir. Şöyle ki; ülkemizde 2011 yılının ikinci çeyreğinde 23 milyon adet gönderilen MMS sayısı, bir önceki çeyreğe göre, üçüncü çeyrek itibarıyla %64 oranında artarak 37,8 milyona, dördüncü çeyrek itibarıyla da %94 oranındaki bir artışla 73,3 milyona yükselmiştir. 2012 yılının ikinci çeyreği itibarıyla ise MMS sayısı bir önceki döneme kıyasla %3,1 oranında artarak 73,2 milyona yükselmiştir. Dolayısıyla özellikle SMS gönderimi ile karşılaştırıldığında gelişmekte olan bir hizmet olarak değerlendirilebilecek MMS hizmetinin kullanımının, işletmeci kampanyalarıyla ve özellikle akıllı telefon kullanıcılarının sayısının artmasıyla, daha çok yaygınlaşacağı öngörülmektedir. İleriye dönük bakış açısıyla ve SMS hizmetine benzer şekilde bir data aktarımının söz konusu

⁸ Commission Staff Working Document, *Explanatory Note on 2007/879/EC Commission Recommendation on Relevant Markets*, (SEC (2007) 1483 Final), p. 42.

olması (örn. depolanarak şebekeler arasında iletilmeleri) gibi benzer özellikler taşıması nedeniyle MMS hizmetinin SMS hizmetiyle yakın ilişkili bir hizmet olduğu; dolayısıyla, birlikte aynı ilgili pazar kapsamında değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

Son dönemlerde mobil telefonların kullanım alanlarının genişlemesiyle birlikte, tüketicilerin günlük hayatta yaygın olarak kullanmaya ihtiyaç duyduğu hizmetler de mobil telefonlar üzerinden sunulan hizmetlerle karşılanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda mobil işletmecilerce sunulan USSD hizmeti ile, aile hekimi, araç vergi borcu, ÖSYM sınav sonucu gibi sorgulama hizmetleri ile oyun/eğlence, pazarlama, satış ve temel bankacılık ve fatura ödeme işlemleri gibi farklı hizmetlerden faydalanılabilmektedir. Bu hizmetten son kullanıcıların yararlanabilmesi için herhangi bir internet aboneliğine ya da akıllı telefon sahipliğine gerek olmamaktadır. USSD hizmeti, SMS gibi karakter tabanlı olması (160 byte) ve SMS ile aynı sinyalleşme kanallarını kullanması nedeniyle SMS'e çeşitli yönlerden benzerlik gösterirken; SMS'ten farklı olarak, oturum tabanlı (session-based) olması sebebiyle, SMS'e göre çok daha zengin hizmet geliştirme olanakları sunmaktadır. Dolayısıyla, yapısal olarak SMS'e benzer özellikleri olması ve son kullanıcılar tarafından talep edilen mobil hizmetler kümesinin tamamlayıcı bir unsur olarak ağırlayan işletmeciden başka bir işletmeciden alınamaması nedeniyle USSD hizmetinin (ve buna benzer diğer hizmetlerin) ses hizmetinin yanı sıra SMS ve MMS hizmeti ile birlikte aynı pazarda yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

Arz yönlü ikame

Belirli bir perakende hizmette yapılan varsayımsal (geçici olmayan küçük ama belirgin) fiyat artışına karşılık; yeterli kapasiteye ve donanıma sahip bir mobil işletmeci tarafından söz konusu perakende hizmetin arzına devam edilebilecektir. Söz konusu perakende hizmetler kümesinin aynı mobil şebeke kapsamında sunuluyor olması nedeniyle önemli bir yatırımı gerektirmeden ya da göreceli olarak çok kısa bir zaman dilimi içerisinde mevcut mobil şebeke işletmecileri tarafından anılan perakende hizmetin sunumunun söz konusu olması, arz yönlü ikame olanağının olduğunu göstermektedir.

Bununla birlikte, daha önce de ifade edildiği üzere, mobil işletmecilerin hizmetleri ayrı ayrı değil de bir hizmetler kümesi halinde birlikte sunulabiliyor olmaları, tek tek hizmetler arasındaki arz yönlü ikame olasılığını azaltmaktadır.

Sonuç olarak; arz ve talep yönlü değerlendirmeler neticesinde, perakende seviyede sağlanan erişim, ses, görüntülü arama ve SMS/MMS/USDD hizmetlerinin aynı ilgili pazarda yer aldığı değerlendirilmektedir.

- **İnternet Erişim Hizmetleri**

Tüketiciler, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma kapsamında paket halinde sunulan hizmetlerin bir parçası olarak gelişmiş data hizmetlerini ve bu kapsamda, 2N veya daha üstündeki mobil standartlara uyumlu teknolojiler vasıtasıyla internet erişimi hizmetini alabilmektedir. Mobil internet erişimi hizmeti kapsamında, söz konusu hizmete tahsisli veri cihazları (modem, kart veya USB cihazları) ile gerek bilgisayar gerekse de mobil telefonlar vasıtası ile internete erişim anlaşılmaktadır. Ülkemizde son kullanıcıların mobil telefonlar ile gerçekleştirilen internete erişim hizmetinden farklı olarak, mobil işletmecilerden temin edilen veri cihazları ile bilgisayardan sağlanan internet erişim hizmetini, ses aboneliğinin olduğu mobil şebeke işletmecisinden farklı bir işletmeciden alınabilmesi mümkündür. Ülkemizde 2012 yılının ikinci çeyreği itibariyle; mobil cepten interneti kullanan abone sayısı ile mobil bilgisayardan internete erişim sağlayan kullanıcı sayısının oranları sırasıyla %83 ve %17'dir. Söz konusu oranlar, son çeyrekte mobil cepten interneti kullanan abone sayısının lehine gelişmiş olup, internet erişimini bilgisayardan sağlayan abone sayısındaki göreceli düşüklük dikkate alındığında, bilgisayardan ve mobil telefondan internet erişimi ayırımına gidilmeksizin mobil data hizmetlerinin birlikte ele alınabileceği değerlendirilmektedir.⁹

Ülkemizde son dönemlerde mobil data kullanan abone sayısında önemli artışlar gerçekleşmiştir. 2011 yılının ilk çeyreğinde yaklaşık 1,9 milyon olan data abonesi sayısı 2012 yılının ilk çeyreğinde 9 milyona ulaşmış¹⁰, ikinci çeyrek itibariyle de yaklaşık olarak %20 oranında artarak 11 milyona yaklaşmıştır.¹¹ Mobil internet kullanımı da bu zaman zarfında önemli miktarda artmıştır. 2011 yılının ilk çeyreği ile 2012 yılının ikinci çeyreği arasında söz konusu artış %176 olarak gerçekleşmiştir. Mobil işletmecilerin toplam

⁹ Bu bölüm kapsamında 3N data hizmetine ilişkin olarak kullanıcı bilgilerine yer verilmektedir.

¹⁰ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2012 Yılı 1. Çeyrek, Mayıs 2012, Ankara, s. 41.

¹¹ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2012 Yılı 2. Çeyrek, Ağustos 2012, Ankara, s. 38.

gelirlerinin içinde data gelirlerinin payında da son yıllarda önemli artış yaşanmıştır. Data gelirlerinin payı 2008 yılında %1,26 iken 2011 yılında %7,31'e yükselmiştir.¹²

Söz konusu veriler, ülkemizde mobil internetin son dönemlerde daha fazla abone tarafından artan oranlarda kullanılmaya başlandığını göstermektedir. Dolayısıyla, her ne kadar data hizmetlerinin kullanımı henüz ses ve SMS hizmetlerinin kullanımına göre daha sınırlı olsa da, mobil data hizmetlerinin de yukarıda yer verilen diğer mobil hizmetler gibi perakende seviyede sunulan mobil hizmetler kümesinin bir parçası olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, diğer data hizmetleri olarak ifade edilen gerek bilgisayardan gerekse de mobil telefonlar ile internete erişim hizmetlerinin işbu pazar analizinin konusunu oluşturan hizmetler arasında yer aldığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, mobil internet erişim hizmetlerinin erişim, ses, görüntülü arama ve SMS/MMS hizmetleri ile birlikte aynı ilgili pazar içerisinde değerlendirilebilecektir.

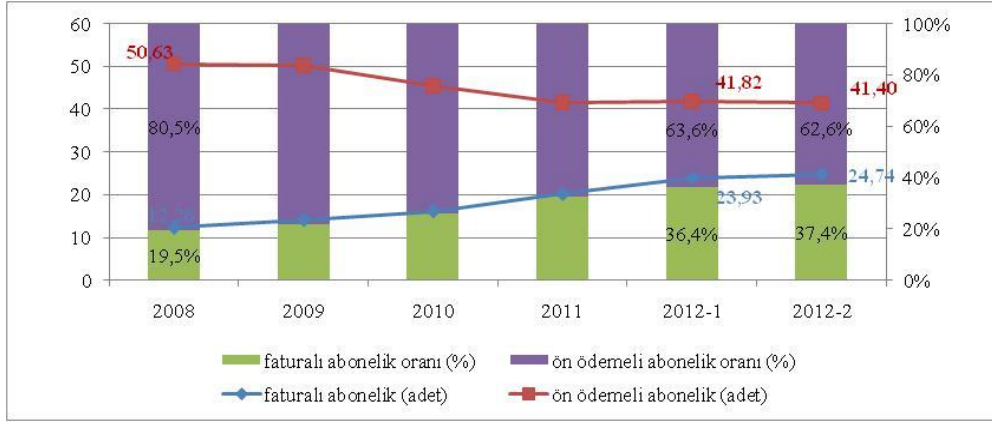
- **Ön ödemeli ve faturalı hizmetler**

Perakende mobil hizmetlerden yararlanan son kullanıcılar, kendi tercihlerine göre ya önceden bedelini ödeyerek satın aldıkları mobil hizmetleri kullanmakta ya da söz konusu hizmetlerden yararlandıktan ya da bu hizmetleri kullandıktan sonra, kullanım miktarına göre işletmecinin tahakkuk ettirdiği fatura bedelini ödemektedirler. Bu anlamda mobil abonelikler sırasıyla ön ödemeli ve faturalı aboneliklerden oluşmaktadır. İşletmeciler açısından faturalı aboneliklerin ön ödemeli aboneliklere göre daha sadık ve düzenli gelir getiren aboneler olarak değerlendirilmesi nedeniyle işletmeciler faturalı aboneliklerin sayısının artırılmasına önem ve ağırlık vermektedir.

Şekil 2'de ülkemizdeki ön ödemeli ve faturalı mobil abonelerin 2008-2012 yıllarının ilk çeyreği itibariyle sayı ve oranlarına yer verilmektedir.

¹² Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Üç Aylık Pazar Verileri Raporu, 2012 Yılı 1. Çeyrek, Mayıs 2012, Ankara, s. 60.

Şekil 2: Ön ödemeli ve faturalı abone sayıları (milyon) ve oranları (%)



Şekil 2’den de görüldüğü üzere, ülkemizde ön ödemeli abone sayısı, faturalı abone sayısına kıyasla oldukça fazla olmakla birlikte özellikle 2009 yılından sonra ön ödemeli abone sayısında belirgin bir düşüş, faturalı abone sayısında ve oranında ise istikrarlı bir artış yaşanmaya başlanmıştır. 2012 yılının ikinci çeyreği itibariyle ön ödemeli ve faturalı abone sayıları, toplam abone sayısının sırasıyla %62,6’sını ve %37,4’ünü oluşturmaktadır.

Talep yönlü ikame

Talep yönlü ikame kapsamında, ön ödemeli ve faturalı abonelikler çerçevesinde sunulan hizmetlerin aynı piyasa içinde yer alıp almamasına ilişkin yapılacak değerlendirmede talep açısından kullanıcıların söz konusu abonelikler arasında geçiş yapabilme imkânı göz önünde bulundurulmak durumundadır. Kullanıcılar, abonelikleri kapsamında hizmet aldıkları mobil işletmeciden, talepleri doğrultusunda faturalı ya da ön ödemeli abonelik geçişlerini sağlayabilmekte olup, özellikle ülkemizde 2008 yılının Kasım ayı itibariyle uygulamaya geçilen mobil numara taşınabilirliği kapsamında da abonelerin işletmeciler arasındaki abonelik geçişleri oldukça kolaylaşmıştır. Bu şekilde abonelerin talepleri üzerine ön ödemeli - faturalı aboneliklerini kendi istekleri doğrultusunda değiştirebilmeleri önünde bir engel bulunmamaktadır.

Arz yönlü ikame

Arz yönlü ikame kapsamında değerlendirildiğinde, kullanıcıların abonelik paket türlerini kolayca değiştirebilme imkânları, hipotetik bir tekelin tarifelerinde artışa gitmesi

durumunda kârlılığını kısıtlayıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Arz yönlü ikame açısından ön ödemeli ve faturalı abonelik sistemleri arasında maliyet açısından bir takım farklılıklar olmakla birlikte, herhangi bir sistem temelinde hizmet sunan bir işletmecinin diğer abonelik türünde hizmetler sunması oldukça kolaydır.

Bu çerçevede, arz ve talep yönlü değerlendirmeler neticesinde, mobil şebekeler üzerinden sunulan ön ödemeli ve faturalı abonelikler kapsamındaki hizmetlerin aynı ilgili pazar içinde yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

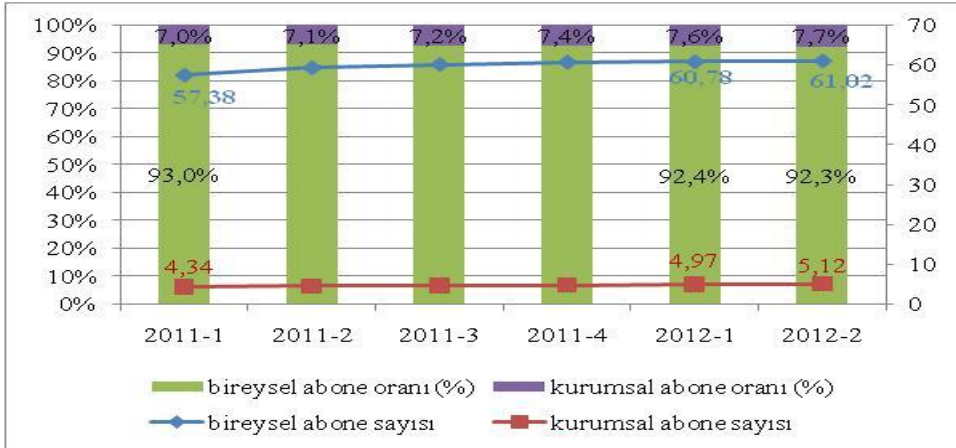
- **Bireysel ve kurumsal abonelikler**

Perakende mobil haberleşme hizmeti kullanıcıları bireysel ve kurumsal aboneliklerden oluşmaktadır. Bireysel aboneliklerin aksine kurumsal abonelikler için kurumsal tarifelerden yararlanacakların kurum kimliğini haiz olması gerekmektedir. Bu noktada mobil işletmeciler söz konusu abonelikler için kurum imza sirküleri, yetkili kişinin/vekilin kimlik fotokopisi gibi bilgi ve belgeleri isteyebilmektedirler.

Bireysel abonelikler içerisinde kamu çalışanlarına ya da öğrencilere yönelik lanse edilen abonelik paketleri gibi kişinin sosyo-ekonomik konumuna özel geliştirilen abonelik paketlerinin yanı sıra kişilerin, koşulsuz olarak kullanım alışkanlıklarına uygun olarak seçebilecekleri, toplu dakika paketlerini içeren çeşitli genel abonelik paketleri de bulunmaktadır. Kurumsal abonelikler kapsamında ise mobil işletmeciler, kurum çalışan sayısına ya da kullanım düzeyine göre aboneleri olan kurumlara gerek kendi ticari işletmeleri içinde gerekse de diğer yönlere doğru toplu dakikalar içeren abonelik paketlerini sunmaktadır.

Şekil 3’de ülkemizdeki bireysel ve kurumsal mobil abonelerin 2011-2012 yılları arasındaki çeyrek dönemler itibariyle sayı ve oranlarına yer verilmektedir.

Şekil 3: Bireysel ve kurumsal abone sayıları (milyon) ve oranları (%)



Şekil 3'ten de görüldüğü üzere, ülkemizde 2011 yılının ilk çeyreği itibariyle mobil abonelerin yaklaşık olarak %93'ü bireysel, %7'si ise kurumsal aboneliklerden oluşurken, 2012 yılının ikinci çeyreğinde söz konusu oranlar sırasıyla %92,3 ve %7,7 olarak gerçekleşmiştir. 2012 yılının Haziran ayı itibariyle ülkemizde yaklaşık 61 milyon bireysel abone ve 5 milyon kurumsal abone bulunmaktadır. Bu abonelikler tarafından gerçekleştirilen trafik oranlarına bakıldığında ise bireysel abonelerin yaklaşık olarak %90 oranı ile kurumsal abonelere göre fazla trafik yarattığı; kurumsal abonelerin toplam trafik içinde gerçekleştirdiği trafiğin %10 seviyesinde kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte bir kurumsal abone ortalama olarak bir bireysel abonenin 1,3 katı kadar fazla trafik yaratmaktadır.

Kurumsal abonelerin, abonelikleri kapsamında "işletme" olmaları gerektiğinden ve sunulan bazı abonelik paketlerindeki kullanım miktarının göreceli olarak daha yüksek olması üzerine kurgulandıklarından bireysel aboneliklerden farklılık göstermektedir. Bu açıdan bakıldığında bireysel ve kurumsal abonelikler arasında, en azından kurumsal abonelik yönüne geçişte engeller bulunduğu söylenebilir. Bunun dışında bireysel abonelik paketlerinde uygulanan tarifelerde yapılacak bir artışın mobil işletmecilerin kurumsal aboneliklerden elde ettiği gelirlere bir değişikliğe yol açmayacağı da değerlendirilebilecektir. Bu nedenle, bireysel ve kurumsal abonelikler arasında talep ve arz yönlü tam bir ikame ilişkisinden bahsedilmesi güçtür.

Ancak, bilindiği üzere her iki abonelik kapsamında sunulan hizmetler aynıdır. Her iki abonelik kapsamında da son kullanıcılara ses, SMS, data hizmetleri, mobil internet ve

katma değerli hizmetler sunulmaktadır. Bireysel abonelere göre kurumsal abonelerin sayıca az olmakla birlikte yarattıkları abone başına trafik açısından bireysel abonelerden çok fazla bir farklılığının bulunmaması ve her iki abonelik türüne sunulan hizmetlerin aynı olması nedeniyle bireysel ve kurumsal abonelikler kapsamında sunulan hizmetlerin aynı pazarda değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Bu çerçevede, mobil şebekeler üzerinden sunulan bireysel ve kurumsal abonelikler kapsamındaki hizmetlerin aynı ilgili pazar içinde yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

- **Mobil şebeke işletmecileri tarafından sunulan diğer mobil hizmetler**

Yukarıda yer verilen ve mobil iletişimin sağlanabilmesini teminen tüketiciler tarafından talep edilen temel hizmetler olarak değerlendirilen mobil şebekeye erişim, ses, görüntülü arama, SMS, MMS, USSD ve internet erişim hizmetleri olarak yer verilen gerek bilgisayardan gerekse de mobil telefonlar ile internete erişim hizmetlerinin yanı sıra; yine aynı mobil işletmeci tarafından sunulan ve aynı hizmetler kümesi içerisinde yer alan ancak mobil iletişimin sağlanabilmesini teminen tamamlayıcı ve/veya ek hizmetler oldukları değerlendirilen hizmetlere sayısı sınırlı olamamak üzere aşağıda yer verilmektedir:

- Konum tabanlı hizmetler (*Location-based Services*)
- Hizmet Dağıtım Platformu (*Service Delivery Platform, SDP*) vasıtasıyla verilebilecek hizmetler
- Akıllı şebeke (*Intelligent Network, IN*) hizmetleri
- Katma değerli hizmetler
- Rehberlik hizmetleri
- Ulusal ve uluslararası dolaşım
- Diğer hizmetler

Söz konusu hizmet kalemlerinin, ana hizmetleri teşkil etmemeleri dolayısıyla işbu pazar analizi dokümanında yer verilen ilgili ürün/hizmet pazarı tanımı içerisinde yer almaları zaruri görülmemekle birlikte, söz konusu hizmetlerin de temel hizmetler olarak yer verilen hizmetlerle (mobil şebekeye erişim, ses, görüntülü arama, SMS, MMS, USSD ve internet erişim hizmetleri ile) birlikte aynı mobil şebeke işletmecisi tarafından sunulabilecek hizmetler kümesinin unsurları olmaları nedeniyle, ayrıntılarına erişim yükümlülüğü başlığı

altında yer verilen koşul ve durumlarda ilgili ürün/hizmet pazarının içerisine dahil edilebileceği değerlendirilmektedir.

Soru 2

İlgili pazarın konusunu teşkil eden mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmeti tanımının erişim, ses, görüntülü arama, SMS, MMS, USSD ve internet erişim hizmetleri ile birlikte ön ödemeli-faturalı ve bireysel-kurumsal aboneleri kapsadığı yönünde yapılan değerlendirmeler ile mobil şebeke işletmecileri tarafından sunulan diğer mobil hizmetlere ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

3.3 Toptan Pazarın Tanımlanması

Yukarıda perakende mobil haberleşme hizmetlerine ilişkin olarak yer verilen tespit ve değerlendirmeler toptan seviyede ilgili ürün/hizmet pazarının tanımlanması için belirleyici önemi haizdir. Bunun yanında, söz konusu pazarın kapsam ve sınırları çizilirken aşağıda yer alan hususların ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir:

- (i) Herhangi bir mobil şebeke üzerinden toptan seviyede sunulabilen tüm erişim ve çağrı başlatma modelleri aynı ilgili pazar içinde mi yer almalıdır?
- (ii) Farklı mobil şebekelerden sunulan toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetleri aynı ilgili piyasa içinde mi yer almalıdır?
- (iii) İşletmecinin kendi perakende kullanımına yönelik olarak sunduğu (self-supply) ve diğer işletmecilere sunduğu toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetleri aynı ilgili piyasa kapsamı içinde mi yer almalıdır?

Söz konusu hususların detaylı analizine aşağıda yer verilmektedir.

3.3.1 Aynı Şebeke Üzerinden Toptan Seviyede Sunulabilen Ürün/Hizmetler

Talep yönlü ikame

Ülke uygulamaları incelendiğinde, işletmecilerin mobil şebekelerden toptan seviyede erişim ve çağrı başlatma hizmetlerini kullanmak suretiyle, perakende seviyede hizmet sunumuna yönelik olarak çeşitli iş modelleri oluşturdukları görülmektedir. Söz konusu iş modellerine örnek olarak, yukarıda da yer verildiği üzere, mobil şebeke işletmecisinin altyapısına farklı seviyelerde erişimi gerektiren SMŞH iş modelleri (tip 2 ve tip 3) ile dakika veya kapasite bazında toptan seviyede satın alınan hizmetin basit yeniden satışı yöntemi ile oluşturulan SMŞH iş modelinin (tip 1) yanı sıra, mobil şebeke üzerinden gerek SMŞH işletmecileri gerekse de diğer alternatif işletmeciler tarafından sadece çağrı başlatma hizmetinin alınmasını gerektiren dolaylı erişime (taşıyıcı seçimi ve ön seçimi) dayalı hizmet sunumu gibi çeşitli uygulamalar söz konusu olabilmektedir.

Söz konusu farklı toptan erişim türleri arasındaki talep yönlü ikame, alternatif işletmecilerin pazara giriş için kurguladıkları modeller için gerekli olan yatırım seviyelerine bağlı olarak şekillenmektedir. Bu durum farklı erişim türlerinin farklı pazarlarda değerlendirilebileceği kanısı uyandırır da anılan iş modellerinin her biri, perakende müşterilerin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla geliştirildikleri için perakende seviyedeki talep yönlü ikame açısından yapılacak değerlendirme farklı bir sonuca götürmektedir. Zira, son kullanıcılar tarafından faydalanılan söz konusu perakende nihai ürünlerin birbirleriyle kolayca ikame edilebilir oldukları da bir gerçektir.

Arz yönlü ikame

Toptan seviyedeki bu hizmetler arz açısından değerlendirildiğinde, mevcut kapasitesine bağlı olarak, bir mobil şebeke işletmecisinin erişim ve/veya çağrı başlatma şeklinde sunduğu toptan hizmetler ile yukarıda yer verilen farklı türdeki iş modelleri arasında geçiş yapması göreceli olarak kolaydır. Mobil şebeke işletmecisinin gerekli altyapıya sahip olması ve yukarıda yer verilen hizmetler arasında geçiş yapabilmesi için önemli bir yatırım yapmasına gerek olmaması, mobil şebeke işletmecilerine söz konusu esnekliği sağlamaktadır. Bu nedenle, mobil şebekeler üzerinden sunulan tüm erişim ve çağrı başlatma hizmetlerine ilişkin olarak arz yönlü ikame imkânının mevcut olduğu düşünülmektedir.

Yapılan talep ve arz yönlü değerlendirmeler çerçevesinde, ilgili toptan pazarın aynı mobil şebeke üzerinden toptan seviyede sunulabilen farklı erişim ve çağrı başlatma hizmet modellerini kapsadığı düşünülmektedir.

Soru 3

Aynı mobil şebeke üzerinden toptan seviyede sunulabilen farklı erişim ve çağrı başlatma hizmet modellerinin tek bir piyasada yer alması görüşüne katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

3.3.2 Farklı Şebekelerden Sunulan Toptan Ürün/Hizmetler

Talep yönlü ikame

Erişim ve çağrı başlatma hizmetleri, doğası gereği çağrı sonlandırma hizmetinden farklı özellikler arz etmektedir. Perakende mobil hizmetleri sunan bir işletmeci, çağrılarını aranan tarafa iletebilmek için her bir şebekede çağrı sonlandırma hizmetine ihtiyaç duyarken, erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinde ise, tek bir mobil işletmeciden bu hizmetlerin alınması yeterli olabilmektedir.

Bu kapsamda talep yönlü ikame açısından konu değerlendirildiğinde, alternatif işletmeciler için erişim ve çağrı başlatma hizmetinin alınacağı mobil şebeke işletmecisinin seçiminde, söz konusu işletmecinin abone sayısı, şebekesinin kapsama alanı ve kapasitesi gibi kısıtların söz konusu olabileceği; ancak, bu kısıtların ülkemizde hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinin şebekelerinin birbirlerine benzer teknik özellikler taşımaları ve uluslararası standartları haiz olmaları nedeniyle talep yönlü ikame imkânını önemli ölçüde etkilemeyeceği, söz konusu şebekelere yönelik ikame düzeylerinin benzerlik arz ettiği düşünülmektedir.

Arz yönlü ikame

Daha önce de ifade edildiği üzere, mobil şebeke işletmecisi, varsayımsal bir tekelle konumundaki işletmecinin toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetinin ücretini artırması durumunda mevcut donanım ve kapasitesine bağlı olarak, söz konusu hizmetleri

verebiliyor konumundadır. Diğer işletmecilere sunulan toptan şebekeye erişim ve çağrı başlatma hizmeti ile mobil şebeke işletmecisinin kendi perakende birimine sunduğu hizmetin aynı şebeke üzerinden sunulması nedeni ile yeni bir şebekenin kurulması gibi önemli bir ilave yatırım gerektirmiyor olmasından dolayı, söz konusu hizmetlerin birbirlerine arz yönlü ikamelerinin olabileceği değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla talep ve arz yönlü ikame açısından değerlendirildiğinde, ilgili ürün/hizmet pazarının farklı mobil şebekeler üzerinden sunulan toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetlerini kapsadığı düşünülmektedir.

Soru 4

İlgili ürün/hizmet pazarının farklı mobil şebekelerden sunulan toptan çağrı başlatma ve erişim hizmetlerini kapsadığı görüşü ile hemfikir misiniz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

3.3.3 İşletmecinin Kendi Perakende Kullanımına Yönelik (Self-Supply) Hizmetler ve Üçüncü Taraflara Sunduğu Diğer Toptan Hizmetler

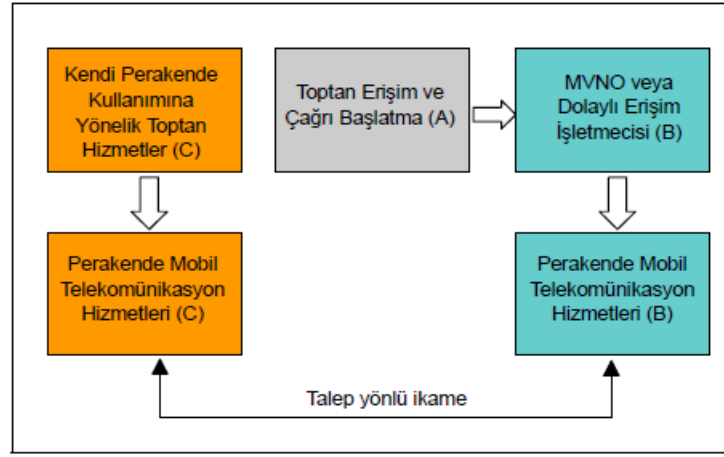
Talep yönlü ikame

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetine ilişkin olarak kapsamı dar bazı uygulamalar bulunmakla birlikte ülkemizde mobil şebeke işletmecileri kendi perakende kullanımlarına yönelik hizmetler dışında toptan seviyede başka işletmecilere herhangi bir hizmet sunmadığı söylenebilecektir. Bununla birlikte, mobil şebeke işletmecisinin kendi kullanımına yönelik (self- supply) hizmetler ve alternatif işletmecinin kullanımına sunduğu (toptan) erişim ve çağrı başlatma hizmetleri arasında teknik açıdan bir temel fark bulunmamakta olup, Şekil 4'ten de anlaşılacağı üzere, varsayımsal olarak mobil şebeke işletmecisinin toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetinin ücretini artırması durumunda hem şebekesine erişim sağlayan alternatif işletmecinin hem de kendi perakende biriminin maliyeti artmış olacaktır.

Şekil 4'ten de görüldüğü üzere, mobil şebeke işletmecisi olan (A)'nın, alternatif işletmeci konumundaki (B) işletmecisine toptan seviyede çağrı başlatma ve erişim hizmetlerini sunduğu bir yapıda, (A) işletmecisi dikey bütünleşik olarak hizmet sunan (C)

işletmecisinden kaynaklanan rekabetçi bir baskı ile karşı karşıyadır. (A) işletmecisinin çağrı başlatma ve erişim hizmetlerine ilişkin tarifelerini artırması ve bu artışın (B) işletmecisi tarafından perakende seviyeye yansıtılması durumunda (B) işletmecisinin perakende müşterilerinin (C) işletmecisine geçmesi mümkündür. (A) işletmecisinin satışlarında kayba, (C) işletmecisinin satışlarında ise kazanca yol açacak olan bu durumun temel nedeni perakende seviyede sunulan hizmetler arasında talep yönlü ikame imkânıdır. Perakende seviyede ikamenin, dolaylı olarak toptan seviyeye de yansması işletmecilerin kendi perakende kullanımına yönelik olarak sunduğu toptan hizmetlerin de ilgili toptan pazar kapsamı içinde yer almasını gerektirmektedir.

Şekil 4: Potansiyel Pazar Yapısı



Arz yönlü ikame

Arz yönlü ikame açısından konu değerlendirildiğinde, dikey bütünleşik olarak hizmet sunan (C) işletmecisinin perakende seviyede hizmet sunabilmek için ya kendi şebekesinden erişim ve çağrı başlatma hizmetini alması ya da gerekli koşulların oluşması halinde diğer mobil şebeke işletmecilerinden bu hizmeti satın alması gerektiğinden söz konusu iki hizmetin arz açısından da ikame özelliği gösterdiği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, alternatif işletmecilerin toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin ücretlerinde yapılan varsayımsal bir fiyat artışını takiben söz konusu hizmetleri kendilerinin sunmaya başlaması oldukça güçtür. Zira mobil pazara potansiyel girişler, ölçek ekonomisi ve frekans tahsisi gibi önemli maliyet kalemleri nedeniyle oldukça güç hale gelmektedir.

Dolayısıyla talep ve arz yönlü ikame açısından değerlendirildiğinde, işletmecilerin kendi perakende kullanımına yönelik olarak sunduğu toptan hizmetler ile üçüncü taraflara sunulan toptan hizmetlerin aynı ilgili ürün/hizmet pazarı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Soru 5

İşletmecilerin kendi perakende kullanımına yönelik olarak sunduğu toptan hizmetlerin aynı ilgili pazar kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde ifade ediniz.

3.4 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.

Bu çerçevede, mobil işletmecilerin ülke genelinde hizmet sunuyor olmaları ve yetkilendirmelerinin tüm Türkiye'yi kapsamaması nedeniyle coğrafi piyasanın ülke geneli olarak belirlenmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

Soru 6

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarına ilişkin ilgili coğrafi pazarın ülke geneli olduğu görüşü ile hemfikir misiniz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Bu bölümde yapılan değerlendirmeler çerçevesinde; ilgili ürün pazarının erişim, ses, görüntülü arama, SMS, MMS, USSD ve diğer data hizmetleri ile birlikte ön ödemeli-faturalı hizmetler ile birlikte bireysel-kurumsal hizmetleri kapsadığı, ilgili coğrafi pazarın ülke geneli olduğu düşünülmektedir.

4 İLGİLİ PİYASADA DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Avrupa Komisyonu'nun 17 Aralık 2007 tarihli Tavsiye Kararında (2007/879/EC) aşağıda sıralanan kriterlerin hepsini birlikte sağlayan pazarların öncül düzenlemelere tabi olabileceği, pazarlar düzenlenirken bu üç kriterin tek tek değerlendirilmesi ve bu üç kriterden biri karşılanmıyorsa ilgili pazarda öncül düzenlemelerin yapılmaması gerektiği ifade edilmektedir. EPG Yönetmeliği'nin 8'inci maddesi kapsamında ilgili pazardaki düzenleme gereksiniminin değerlendirilmesi aşamasında da esas alınan söz konusu kriterler şunlardır:

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

2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararında 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. Yani Avrupa Birliği düzenlemeleri çerçevesinde “üçlü kriter testi” ile EPG'nin tespitinde kullanılacak kriterler arasındaki yakınsama öngörülmektedir. Avrupa Düzenleyiciler Grubu'nun (European Regulatory Group, ERG) 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.

Bu çerçevede, bu bölümde daha önce tanımlanmış olan mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerine yönelik olarak ilgili pazarda üçlü kriter testine ilişkin değerlendirmelere genel olarak yer verilmektedir.

4.1 Birinci Kriter

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.

Yukarıda yer verilen hususları da içerecek şekilde, genel anlamda elektronik haberleşme sektöründe yapısal ve hukuki (düzenleyici) giriş engelleri gibi temelde iki farklı giriş engelinden söz edilebilmektedir.¹³ Yapısal giriş engelleri, başlangıç maliyetleri veya talep koşullarından kaynaklanan ve pazara girişleri engellemek ya da geciktirmek suretiyle pazarda hizmet sunan mevcut işletmeci(ler) ile pazara girmeyi planlayan alternatif işletmeciler arasında asimetrik koşullar yaratan engellerdir. Elektronik haberleşme sektörü gibi maliyet avantajları, ölçek ve kapsam ekonomileri, kapasite kısıtlamaları ve yüksek başlangıç maliyetleri ile tanımlanan pazarlarda, pazara giriş önünde yüksek giriş engellerinin varlığından söz edilebilir. Ayrıca teknik olarak tekrarlanması ekonomik açıdan makul olmayan şebekelerin ya da şebeke bileşenlerinin varlığı durumunda da benzeri giriş engelleri ile karşılaşılabilmektedir.¹⁴

Pazara yeni girecek işletmecilerin söz konusu piyasadaki hizmetleri sunabilmeleri için temel anlamda iki seçenekleri bulunmaktadır. Bu kapsamda söz konusu işletmecilerin yüksek düzeyde batık maliyet gerektiren yaygın bir altyapı şebekesini kurmaları ya da pazarda hizmet sunan mevcut işletmeci(ler)den toptan düzeyde hizmet satın alarak bu hizmetleri perakende düzeyde tekrar sunmaları gerekmektedir. İlk seçenek, yüksek batık maliyetler gerektirmesi nedeniyle çok ciddi bir yapısal engel niteliğindedir. Ancak ikinci

¹³ COMMISSION RECOMMENDATION on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2007/879/EC, prg. 8

¹⁴ A.g.e., prg. 9

seçenek için toptan düzeyde mevcut işletmeci(ler)den temin edilecek hizmetlerin düzenleyici kurum tarafından düzenlenmiş hizmetler olması durumunda bu engellerin hafifletilmiş olduğu söylenebilecektir.

Hukuki ya da düzenleyici giriş engelleri ise; pazardaki oyuncuların pozisyonlarını doğrudan etkileyen hukuki, idari yaptırımlar ya da diğer devlet yaptırımlarını ifade etmektedir. Örneğin ilgili pazarda hizmet sunacak işletmecilerin sayılarını sınırlayan bir spektrum ya da yetkilendirme rejimi pazara giriş önünde hukuki ve idari bir giriş engeli niteliğindedir.

Bilindiği üzere, bir işletmecinin mobil haberleşme hizmetleri pazarında hizmet sunabilmesi için ya son kullanıcıya erişimi sağlayan kendi frekans bandına sahip bir mobil şebeke işletmecisi olması ya da son kullanıcıya erişim sağlamak için mobil şebeke işletmecilerinden toptan hizmet almak durumunda olan SMŞH işletmecisi gibi alternatif bir işletmeci olarak yetkilendirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda ülkemizde hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinin her biri pazarda hizmet sunabilmek amacıyla ciddi bir batık maliyet olan lisans ücretleri ödemişlerdir. Şöyle ki, Turkcell ve Telsim Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. (Telsim)¹⁵, Temmuz 1993 tarihinde, Türk Telekom ile gelir paylaşımı esasına dayalı olarak GSM 900 MHz bandında hizmet sunmak üzere bir sözleşme imzalamışlardır. 27 Nisan 1998 tarihinde, (mülga) Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili işletmeciler arasında 500 milyon ABD doları karşılığında 25 yıllık GSM lisans imtiyaz sözleşmesi imzalanmıştır. İş-Tim Telekomünikasyon A.Ş. (Aria)¹⁶ ise 2001 yılında, mobil haberleşme pazarında GSM 1800 MHz bandında hizmet sunabilmek için Katma Değer Vergisi (KDV) hariç 2,5 milyar ABD doları lisans ücreti ödemiştir.

2008 yılı içerisinde ise 3N mobil telekomünikasyon hizmetlerinin yetkilendirmeleri neticesinde mevcut mobil şebeke işletmecileri olan Turkcell, Vodafone ve Avea, sırasıyla

¹⁵ Yönetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na geçen Telsim, 13 Aralık 2005 tarihinde yapılan ihalede 4,55 milyar ABD dolarına Vodafone firmasına satılmıştır.

¹⁶ Aria, daha sonra sermayesinin %100'nün Hazine'ye ait olduğu Türk Telekom'un şirketi Aycell Haberleşme ve Pazarlama Hizmetleri A.Ş. (Aycell) ile birleşerek "TT&TİM İletişim Hizmetleri A.Ş." çatısı altında hizmet sunmuştur. Kısa bir süre sonra 23 Haziran 2004 tarihi itibarıyla Avea markası, bu iki markayı temsilen piyasaya sunulmuştur. 15 Ekim 2004 tarihi itibarıyla "TT&TİM İletişim Hizmetleri A.Ş." ticaret ünvanı "Avea İletişim Hizmetleri A.Ş." olarak değişmiştir. Yeni firma 12 Ocak 2005 tarihinde Kurum ile imzaladığı İmtiyaz Sözleşmesi altında faaliyetlerine devam etmiştir.

KDV hariç 358 Milyon Avro, 250 Milyon Avro ve 214 Milyon Avro'luk bir bedel ödeyerek IMT2000/UMTS lisansları almaya hak kazanmışlardır.

Ülkemizdeki mobil haberleşme hizmetleri pazarı, başlangıcından günümüze çeşitli birleşme ve devralmalara sahne olmuştur. Bu anlamda yapılan yatırımların geriye dönüşü bulunmamaktadır. İşletmecilerin hizmet sunabilmek üzere ödemek durumunda oldukları ve geri alınması söz konusu olmayan lisans bedelleri pazara girişte önemli bir engel teşkil etmektedir. Bu tür bedelleri finanse edebilmek için pazara girmeyi planlayan işletmecilerin mali kaynaklara ayrıcalıklı erişimlerinin olması önem kazanmaktadır. Ülkemiz mevzuatında hizmet sunacak işletmeci sayısında bir sınırlamanın olmamasıyla birlikte, kıt kaynak niteliğinde olan numara ve frekans yönetimi, doğası gereği işletmeci sayısını sınırlandırmakta ve bu anlamda önemli bir yapısal engel olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca söz konusu işletmeciler dikey bütünleşik yapıları sayesinde ölçek ekonomilerinden azami derecede fayda sağlamaktadır. Sahip oldukları kapsam ekonomileri ile de ürün/hizmet/fiyat farklılaştırmasını (çoklu satış, indirimli uygulamalar ve üçüncü taraf promosyonları vb.) başarabilmektedirler.

Lisans bedellerini ödeyerek pazarda hizmet sunmaya hak kazanan mobil işletmecilerin karşılaştığı bir başka maliyet kalemi de gerekli şebeke altyapısının kurulması için ihtiyaç duyulan, ancak yine batık maliyet niteliğindeki yüksek yatırım maliyetleridir. İmtiyaz Sözleşmeleri gereğince mobil işletmecilerin üç yıl içerisinde Türkiye nüfusunun %50'sini, beş yıl içerisinde de %90'ını kapsamaları gerekmektedir. 3N kapsamında ise mobil işletmeciler İmtiyaz Sözleşmeleri'nin imzalanmasını müteakip üç yıl içerisinde büyükşehir belediyeleri sınırları içinde kalan nüfusu, altı yıl içinde tüm il ve ilçe belediye sınırları içinde kalan nüfusu, sekiz yıl içinde nüfusu 5000'in üzerinde olan tüm yerleşim alanları içinde kalan nüfusu, on yıl içinde nüfusu 1000'in üzerinde olan tüm yerleşim alanları içinde kalan nüfusu kapsama alanı içine almakla yükümlüdür. Ancak bu alanların işletmecilerin tek başına kapsamaması gerekmekte, kapsamının ulusal dolaşım (roaming) ile sağlanmasına izin verilmemektedir.

Bu nedenle, her ne kadar ortak yerleşim yükümlülüğü ve tesis paylaşımı gibi Kurumumuz düzenlemeleri mevcut olsa da işletmecilerin gerekli kapsama alanını sağlamalarını teminen baz istasyonların kurulumu gibi yüksek maliyetli yatırımlarda bulunmaları gerekmektedir.

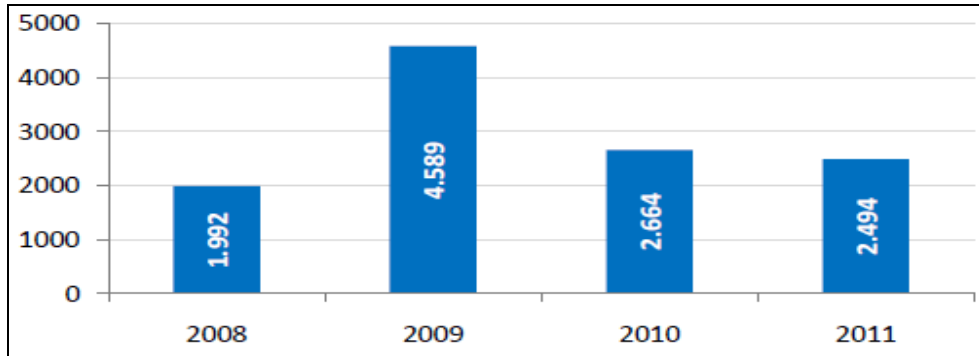
Şekil 5’de ülkemizdeki mobil işletmecilerin toplam baz istasyonu sayıları ve yıllara göre dağılımları gösterilmektedir.

Şekil 5: Mobil Baz İstasyonu Sayısı



Şekil 5’den, baz istasyonu sayısının her yıl istikrarlı bir şekilde %15’e varan oranlarda arttığı görülmektedir. 2012 yılının Haziran ayı itibariyle mobil şebeke işletmecilerinin toplam baz istasyonu sayısı ülke genelinde 51 bine yaklaşmış bulunmaktadır. Bu itibarla işletmecilerin kapsama alanı yükümlülükleri çerçevesinde altyapıya yönelik yatırımlarını devam ettirdikleri görülmektedir. Şekil 6’da ise mobil işletmeciler tarafından yapılan toplam yıllık yatırım büyüklüklerine yer verilmektedir.

Şekil 6: Yıllık Mobil Yatırım (Milyon TL)



Şekil 6’dan da görüldüğü üzere, 2009 yılı 3N yetkilendirmelerinin de etkisiyle mobil yatırımlar açısından yaklaşık olarak 4,6 milyar TL ile en fazla yatırım yapılan yıl olmuştur. 2008 yılına göre %132 oranında bir artış söz konusudur. 2010 ve 2011 yıllarında ise yatırım miktarları sırasıyla 2,7 milyar TL ve 2,5 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ve bugüne kadarki yatırım maliyetleri dikkate alındığında, mobil haberleşme hizmeti sunabilmek için kurulması gereken mobil şebeke altyapısı için önemli bir mali gücün varlığına ihtiyaç olduğu ve mobil haberleşme hizmetleri pazarında ciddi giriş engellerinin olduğunu söylemek mümkündür.

Bilindiği üzere ülkemizde, mevcut durumda hizmet sunan üç mobil şebeke işletmecisinin yanı sıra SMŞH işletmecileri 2009 yılından itibaren mobil şebeke işletmecileri kadar yüksek maliyetlere katlanmadan, mobil şebeke işletmecilerinin altyapıları üzerinden kendi markaları ile abonelerine mobil haberleşme hizmetlerini sunmak üzere bildirim ve kullanım hakkı kapsamında yetkilendirilmektedirler. Bununla birlikte, SMŞH işletmecilerinin bir yetkilendirmeye sahip olmaları tek başına anlam ifade etmemekte olup, söz konusu işletmecilerin perakende pazarda hizmet sunabilmeleri için, dikey bütünleşik yapıda hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinden makul bir ücret karşılığında gerekli altyapı hizmetlerini temin etmeleri gerekmektedir. Bu nedenle bağımsız hareket edebilme kapasitesinin yokluğu ve altyapılarının (kendilerine ait frekansı vb.) olmaması gibi hususlar nedeniyle SMŞH işletmecilerinin mobil şebeke işletmecileri olan Turkcell, Vodafone veya Avea'dan toptan erişim ve çağrı başlatma hizmetini almaları zaruridir. Daha önce de yer verildiği üzere, söz konusu hizmetler mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında, üç mobil şebeke işletmecisi tarafından hâlihazırda sadece kendi kullanımlarına yönelik olarak sunulmaktadır. Erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin, SMŞH işletmecilerine ya da başka bir alternatif işletmeciye henüz sunulmaya başlanmamış olması nedeniyle, perakende pazarda mobil şebeke işletmecileri dışında hizmet sunan başka bir işletmeci henüz bulunmamaktadır.

Ülkemizde 3N yetkilendirmesinin 2N işletmecileri dışında hiçbir işletmeci tarafından alınmamış olması da piyasaya giriş önünde yüksek engellerin olduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla yeni bir işletmecinin pazara girişi önünde yüksek ve geçici olmayan bir engelin olduğu ve bu yüzden birinci koşulun gerçekleştiği değerlendirilmektedir.

4.2 İkinci Kriter

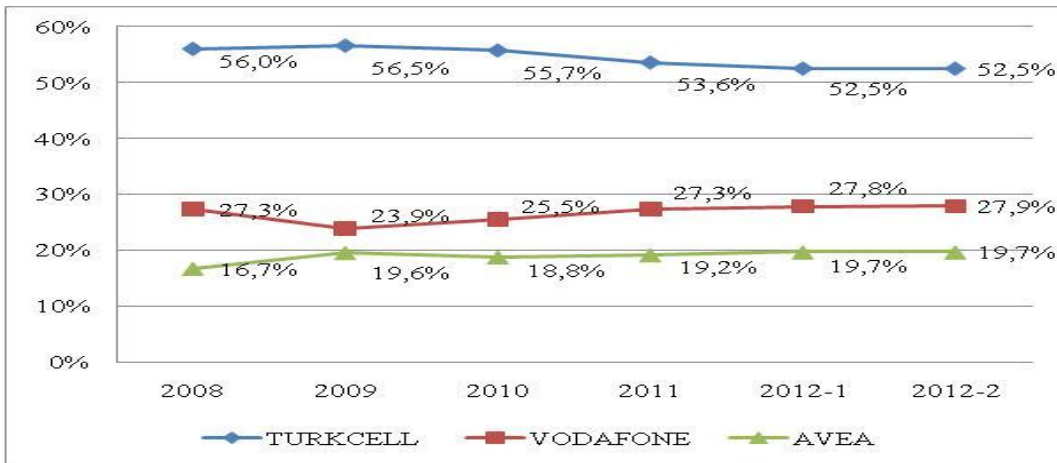
Üçlü kriter testinin ikinci koşulu; *“ilgili piyasada, pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağı beklenmemesi”*dir. Avrupa

Komisyonu'nun 2007 yılındaki Tavsiye Kararı, bu kriterin incelenmesinin geleceğe dönük bakış açısı ile değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. İkinci kriter, ilgili pazara özgü yapısal etkenlerin veya pazar niteliklerinin ilgili pazarın belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi bir yapıya yönelip yönelemeyeceğinin incelenmesi ile ilgilidir.

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

Bu ikinci kriterin değerlendirilmesinde, ERG'nin üçlü kriter testine ilişkin raporunda da belirtildiği üzere, işletmecilerin pazar payı, fiyatlama eğilimi, kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü gibi hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu unsurlar içerisinde pazar payı, ilgili pazarın kendiliğinden rekabetçi bir duruma gelemeyeceğine ilişkin yapılacak değerlendirmelerde ilk ölçüt olarak kullanılmaktadır. Pazar payları, abone sayısı, trafik ya da önceki yıllardaki gelir bilgilerine göre hesaplanabilmektedir. Pazar paylarına ilişkin olarak detaylı analizin ilerleyen bölümde yapılacak olması nedeniyle bu bölüm kapsamında pazar paylarına yönelik olarak yapılacak değerlendirmeler abone sayıları ile sınırlı tutulmaktadır. Bu itibarla, abone sayıları temelinde işletmecilerin sahip oldukları pazar paylarının seneler itibariyle gelişimine Şekil 7'de yer verilmektedir.

Şekil 7: Mobil İşletmecilerin Abone Sayısına Göre Pazar Paylarının Gelişimi



Şekil 7’den de görüldüğü üzere, 2008 ve 2012 yıllarının ilk üç aylık dönemleri itibariyle mobil şebeke işletmecilerinin abone sayısına göre pazar paylarında yaşanan gelişmeler şu şekilde olmuştur: Turkcell’in %56 olan pazar payı %52,5’a düşmüş; Vodafone’un payı %27,3’ten %27,8’e yükselmiş; Avea’nın pazar payı ise %16,7’den %19,7’ye yükselmiştir. 2012 yılının ikinci çeyreğinde de söz konusu oranlar yaklaşık olarak aynı düzeyde gerçekleşmiştir. Bu itibarla mevcut durumda Turkcell’in abone sayısına göre pazar payı düşmekle birlikte halen %50 oranının üzerinde (%52,5) olarak gerçekleşmiştir. Turkcell’in sahip olduğu söz konusu oran, Avea ve Vodafone’nin pazar paylarının toplamından büyüktür. Turkcell’in Vodafone ile birlikte 1993 yılından itibaren mobil haberleşme sektöründe hizmet sunduğu, Avea’nın¹⁷ da üçüncü işletmeci olarak 2001 yılında sektöre girdiği göz önünde bulundurulduğunda, 10 yılı aşkın bir süredir pazarda hizmet sunan işletmecilerin pazar payları arasındaki bu dengesizlik, söz konusu pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşmasının beklenemeyeceği neticesini ortaya koymaktadır.

İlgili pazarda pazar yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşup kavuşmayacağı sorusunun cevabına ilişkin olarak, alternatif işletmecilerin pazara girişlerine olanak tanıyacak alternatif altyapıların durumunun da göz önünde tutulması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu itibarla, mobil haberleşme pazarındaki alternatif işletmeci konumunda olan SMŞH işletmecileri, yukarıda da yer verildiği üzere, alternatif bir altyapı üzerinden hizmet sunmamakta, aksine mevcut mobil şebeke altyapısına bağımlı işletmeciler olarak hizmet sunmak üzere pazara girmeyi planlamaktadır.

Dolayısıyla SMŞH işletmecilerinin, perakende pazarda belirli bir abone potansiyeli olan mevcut mobil işletmecilerle rekabet etmeye çalışacağı düşünülürse, yine bu işletmecilerin kontrolü altında bulunan girdilere ihtiyaç duymaları nedeniyle mobil elektronik haberleşme sektöründe rekabetçi etki yaratması beklenen alternatif işletmeciler açısından rekabet ihlallerine açık bir pazar yapısı oluşabileceği gibi, bu ihlallerin ortaya çıkmadan giderilebilmesi amacıyla ilgili pazarda düzenleme ihtiyacının gerekliliği de söz konusu olacaktır.

¹⁷ Aycell ve Aria olarak.

Sonuç olarak, yapılan açıklamalar ışığında, toptan ve perakende seviyede yapılan düzenlemelere karşılık mobil şebeke işletmecilerinin pazar payları arasındaki uzun süreli devam eden dengesiz yapı ve hâlihazırda 43 adet SMŞH işletmecisinin pazarda alternatif işletmeci olarak hizmet sunmak üzere yetkilendirilmiş olmasına rağmen tam ve etkin bir biçimde pazara giriş yapamamış olmaları gibi hususlar göz önünde bulundurulduğunda ilgili pazarın belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşması beklenmemektedir.

4.3 Üçüncü Kriter

Üçlü kriter testinin üçüncü koşulunu ise “*rekabet kurallarının tek başına uygulanmasının pazar yapısının bozukluğunu gidermede yetersiz olması*” hali oluşturmaktadır. Bu kapsamda, üçlü kriter testinin ilk iki koşulunun birlikte sağlanması durumunda oluşabilecek pazar aksaklıklarının giderilmesine yönelik ardıl (*ex post*) rekabet kurallarının tek başına yeterli olup olamayacağının değerlendirilmesi gerekmektedir. Pazar aksaklıklarından kaynaklanan etkinsizliklerin giderilmesine yönelik olarak müdahalelerin tam zamanında ve gecikmeksizin yapılmasının vazgeçilmez olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına yetersiz kalacağı söylenebilecektir.

ERG'nin üçlü kriter testine ilişkin raporunda düzenlemeye tabi olması düşünülen pazarlarda sadece rekabet kurallarının uygulanması ile dikey bütünleşik yapıda faaliyet gösteren yerleşik işletmecilerin yapacağı aşırı fiyatlandırma, fiyat ayrımcılığı, yıkıcı fiyatlama, çapraz sübvansiyon gibi rekabete aykırı fiyatlama politikaları engellenmeye çalışılsa bile, EPG'ye sahip işletmeci veya işletmecilerin sunacakları hizmet ile ilgili olarak ayrımcılık yapabilecekleri, ileri sürülen elverişsiz koşullar ile potansiyel rakip işletmecilerin pazara girişini engelleyebilecekleri ifade edilmektedir.

2007/879/EC sayılı Tavsiye Kararının 13'üncü paragrafında da, yaygın ve belirli bir süre içerisinde tekrarlanabilen piyasa başarısızlıkları ve rekabete aykırı davranışlara karşı “*piyasa başarısızlığına yönelik olarak yapılacak müdahalenin geniş çaplı olması ya da sıklıkla tekrarlanıyor olması ve/veya zamanında müdahalenin gerekli olduğu durumlarda rekabet hukukuna göre yapılan ardıl (ex-post) müdahalelerin yeterli olmayacağı*” ifade edilmektedir. Bununla birlikte rekabete aykırı davranışların yaygınlığının ve tekrarlanabilme sıklığının düşük düzeyde olduğu durumlarda rekabet hukuku kurallarının tek başına uygulanmasının piyasa başarısızlıklarıyla mücadelede yeterli görülebileceği

savunulabilmektedir.

Ülkemizde mobil elektronik haberleşme piyasası, dinamik ve yenilikçi karakterinin altında işletmecilerin abone kazanımına odaklı politikaları neticesinde agresif fiyatlandırma kararlarına da sahne olabilmektedir. Özellikle abonelerin özel ihtiyaçlarına uygun tarife paketlerinin geliştirilmesi esnasında işletmecilerin birbirlerini sıkı takip altına alarak birbirlerine benzer politikalar benimsedikleri söylenebilir. Bu husus işletmecilerin çok hızlı kararlar vererek uygulamaya geçmelerini gerektirmektedir. Sektördeki rekabeti temin edebilmek ve işletmecilerin sağlıklı hizmet sunabilmeleri için düzenlemelerin de söz konusu hıza ve anında müdahaleye ayak uyduracak nitelikte olması gerekmektedir. Bu noktada öncül düzenlemeler, sınırları ve kapsamı açıkça belirli olduklarından işletmecilerin rekabete aykırı davranışlarını sınırlandırmaktadır. Öncül (*ex ante*) düzenleme olmaksızın, sadece ardıl rekabet hukuku müdahalelerinin ise özellikle ülkemiz mobil pazarı için yukarıda yapılan değerlendirmeler göz önünde bulundurulduğunda, pazardaki dinamiklere paralel biçimde rekabetin tesisinde yeterli olmayabileceği düşünülmektedir. Gerçekten de, bir rekabet ihlali neticesinde rekabet hukuku kendi sonuçlarını doğuruncaya kadar pazardaki koşullar değişmiş ve dolayısıyla da ardıl müdahale anlamını yitirmiş olabilmektedir. Dolayısıyla, mobil elektronik haberleşme sektörü gibi hızlı değişimlere sahne olabilen bir piyasada anında müdahale gerektiren rekabete aykırı davranışlara müdahalede rekabet hukuku kurallarının ancak öncül düzenlemeler ile beraber etkili olabileceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında üçlü kriter testi kapsamındaki her bir kriterin sağlandığı görülmekte, dolayısıyla yukarıdaki açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda ilgili pazarın öncül olarak düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Soru 7

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarının, bu bölümde yapılan açıklamalar kapsamında Kurum tarafından öncül olarak düzenlenmesi gerektiği değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

5 REKABET SEVİYESİ ANALİZİ

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

EPG Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde 'etkin piyasa gücü', "*İşletmecinin, ilgili elektronik haberleşme pazarında, tek başına ya da diğer işletmecilerle birlikte rakiplerinden, kullanıcılarından ve tüketicilerinden fark edilir bir şekilde bağımsız olarak hareket edebilmesine imkân sağlayan ekonomik gücü*" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, anılan Yönetmelik çerçevesinde ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilerin bulunup bulunmadığının tespiti için başta pazar payı olmak üzere; kolayca tekrarlanamayan altyapıların kontrolü, teknolojik avantajlar veya teknolojik üstünlük, dengeleyici alıcı gücünün düşüklüğü veya olmaması, finansal kaynaklara veya sermaye piyasalarına kolay ve ayrıcalıklı erişim imkânı, ürün veya hizmet çeşitliliği, ölçek ekonomisi, kapsam ekonomisi, dikey bütünleşme, gelişmiş dağıtım ve satış ağları, potansiyel rekabetin olmaması, genişleme önündeki engeller gibi çeşitli kriterler göz önünde bulundurulabilmektedir.

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 (%50'nin üzerindeki) pazar payına sahip bir işletmecinin bulunması durumunda söz konusu işletmeci EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmektedir.

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

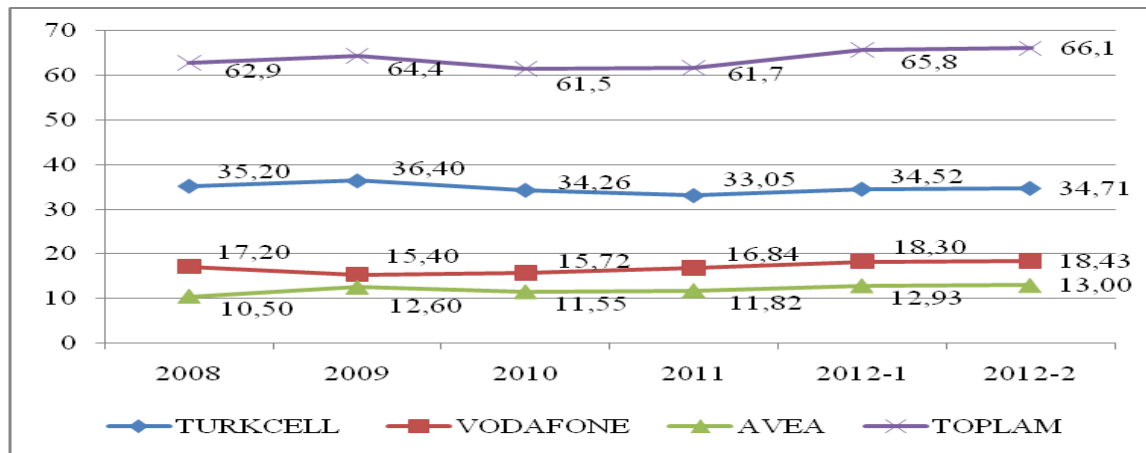
paylarında da EPG'nin bulunabileceği ifade edilmektedir. %50'nin üzerindeki pazar payı ise EPG'nin varlığına işaret eden güçlü bir karine olarak dikkate alınmaktadır.¹⁸

Elektronik haberleşme sektöründe yer alan ilgili pazarların analizinde temelde toptan ve perakende pazar ayrımı esas alınmaktadır. Bununla birlikte, ülkemizde ilgili pazarda mevcut durum itibarıyla mobil şebeke işletmecilerinin toptan seviyede bu hizmeti başka işletmecilere sunmuyor olması ile birlikte toptan pazardaki talebin esas itibarıyla perakende pazarda oluşan hizmet sunumundan kaynaklanması, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarı ile ilgili olarak pazar payının tespitinde perakende pazarda gerçekleşen büyüklüklerin kullanılmasını gerektirmektedir.

5.1.1 Abone Sayılarına Göre Pazar Payları

İlgili pazarda pazar paylarını belirleyebilmek için ilk ve öncelikli kriter olarak işletmecilerin yıllar itibarıyla sahip oldukları abone sayılarına ve işletmeci bazında paylarına bakılmaktadır. Bu itibarla, 2008 yılından itibaren başlamak üzere, 2012 yılına kadar ilgili yılların ilk çeyrek verilerine göre toplam ve işletmeci bazında mobil abone sayılarının gelişimine Şekil 8'de yer verilmektedir.

Şekil 8: Toplamda ve İşletmeci Bazında Abone Sayılarının Gelişimi



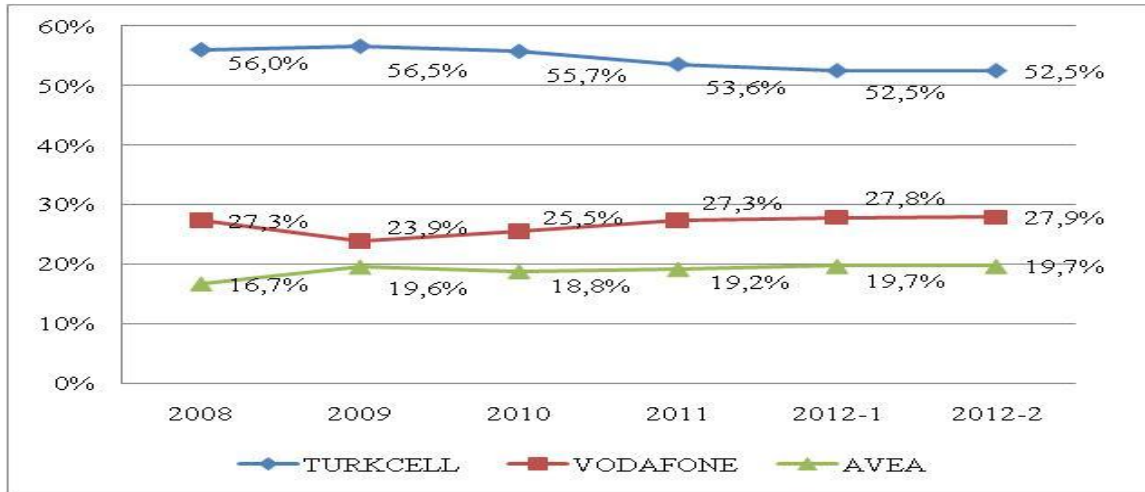
Şekil 8'in incelenmesinden anlaşılacağı üzere, toplam mobil abone sayısı, 2008 yılının Kasım ayı itibarıyla mobil numara taşınabilirliğinin uygulanmaya başlanmasıyla birlikte ortaya çıkan her yöne arama kurgusunu içeren konuşma paketlerinin de etkisiyle 2010

¹⁸ Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002, paragraph 75.

yılında 2009 yılına göre %4,5 oranında azalarak 2008-2012 yılları arasındaki en düşük seviye olan 61,5 milyona düşmüştür. 2012 yılının ilk çeyreği itibariyle ise bir önceki yıla göre %7'ye varan bir artışla toplam mobil abone sayısı 66 milyona yaklaşmıştır. Mobil abone sayısında 2010 yılından sonra yaşanmaya başlanan artış trendi, 2012 yılının ikinci çeyreği itibariyle de artarak 66 milyonu geçmiştir.

İşletmeci bazında abone sayısında yaşanan gelişime bakıldığında ise, 2008 yılının ilk çeyreğine kıyasla 2012 yılının ikinci çeyreğinde Vodafone ve Avea'nın sırasıyla yaklaşık 1,2 milyon ve 2,5 milyon abone kazandığı, Turkcell'in ise yaklaşık yarım milyon abone kaybettiği; ancak, Turkcell'in halen her iki işletmecinin sahip olduğu abonelerin toplamından daha fazla abone sayısına sahip olduğu görülmektedir (Şekil 8).

Şekil 9: İşletmecilerin Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi



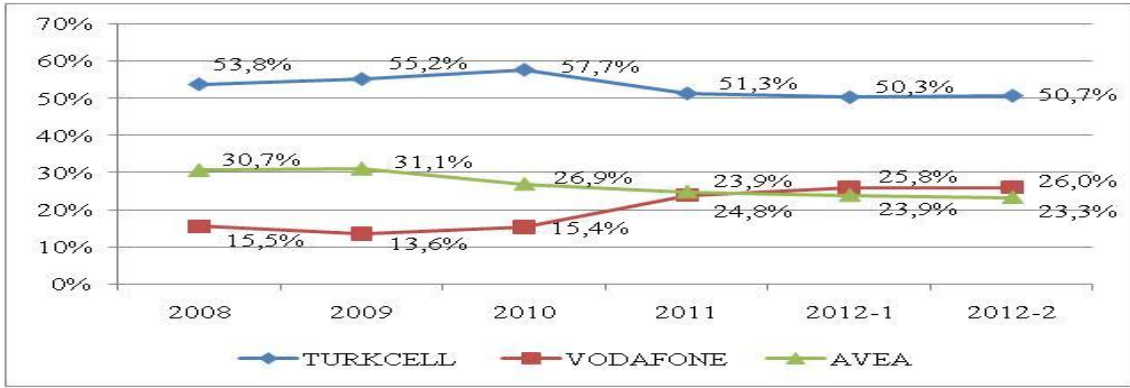
Şekil 9'dan da görüldüğü üzere, 2008 ve 2012 yıllarının ilk üç aylık dönemleri itibariyle mobil şebeke işletmecilerinin abone sayısına göre pazar paylarında yaşanan gelişmeler şu şekilde olmuştur: Turkcell'in %56 olan pazar payı %52,5'a düşmüştür; Vodafone'nin payı %27,3'ten %27,8'e yükselmiştir; Avea'nın pazar payı ise %16,7'den %19,7'ye yükselmiştir. 2012 yılının ikinci çeyreğinde de söz konusu oranlar yaklaşık olarak aynı gerçekleşmiştir. Bu itibarla mevcut durumda Turkcell'in abone sayısına göre pazar payı düşmekle birlikte halen %50 oranının üzerinde, %52,5 olarak gerçekleşmiştir. Turkcell'in sahip olduğu söz konusu pazar payı oranı, Avea ve Vodafone'nin pazar paylarının toplamından büyüktür.

5.1.2 Abonelik Gruplarına Göre Pazar Payları

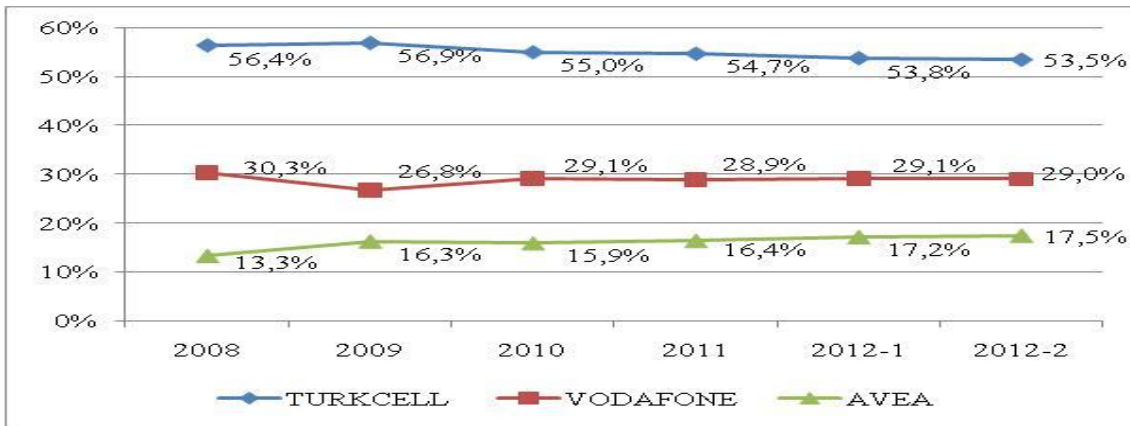
İş bu pazar analizi dokümanının ilgili ürün/hizmet pazarının değerlendirildiği üçüncü bölümünde de yer verildiği üzere, ülkemizde ön ödemeli abone sayısı, faturalı abone sayısına kıyasla oldukça fazladır. Bununla birlikte, özellikle 2009 yılından sonra ön ödemeli abone sayısında belirgin bir düşüş, faturalı abone sayısında ve oranında ise istikrarlı bir artış yaşanmaya başlanmıştır. 2012 yılının ikinci çeyreği itibariyle ön ödemeli ve faturalı abone sayısı toplam abone sayısının sırasıyla %62,6'sını ve %37,4'ünü oluşturmaktadır.

Şekil 10 ve Şekil 11'de yıllar itibarıyla mobil şebeke işletmecilerinin faturalı ve ön ödemeli abone sayılarına göre pazar paylarının gelişimine yer verilmektedir.

Şekil 10: İşletmecilerin Faturalı Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi



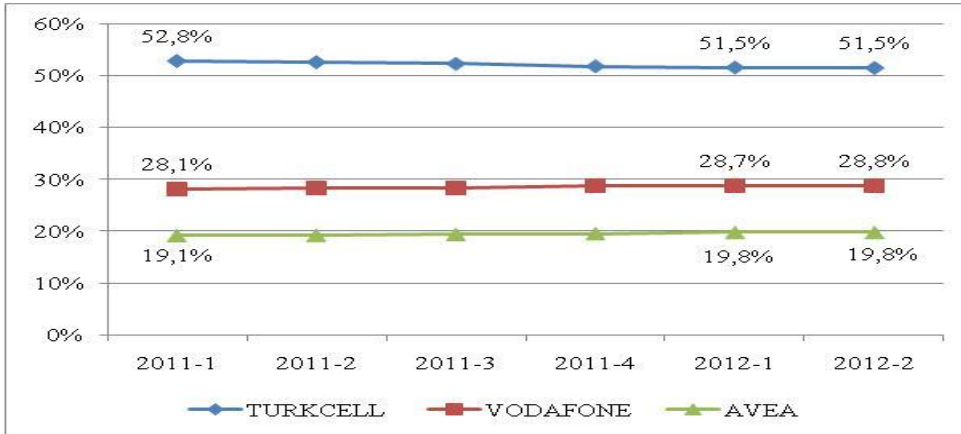
Şekil 11: İşletmecilerin Ön Ödemeli Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi



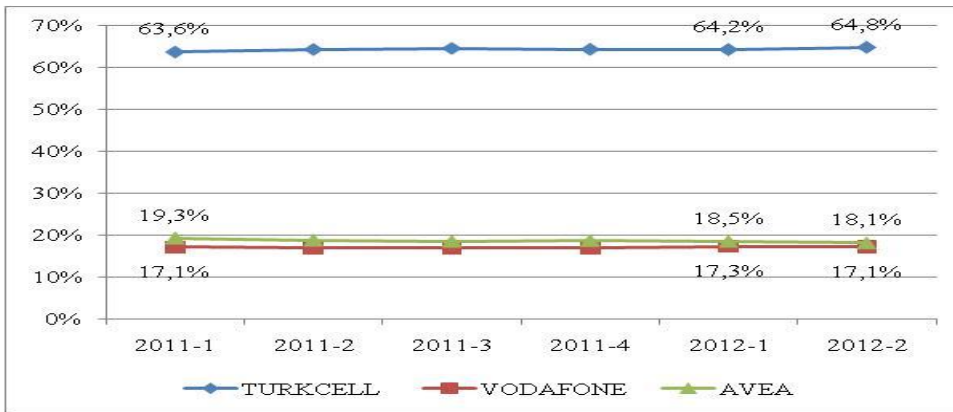
Bu itibarla, Turkcell'in gerek faturalı gerekse de ön ödemeli abone sayısına göre pazar payı 2008 yılından itibaren dalgalı bir seyir izlemekle birlikte 2012 yılının ikinci çeyreği itibariyle sırasıyla yaklaşık olarak %51 ve %54 seviyelerine düşmüştür. Söz konusu oranlar %50'nin üzerinde gerçekleşmekte olup, ilgili abonelik grubuna göre Avea ve Vodafone'nin pazar payı oranlarının toplamından büyüktür. Ülkemizde, en fazla abone grubunu teşkil eden ön ödemeli abone sayısına göre mobil şebeke işletmecilerinin sahip oldukları pazar paylarının, faturalı abone sayılarına göre sahip oldukları pazar paylarına nazaran durağan bir seyir izlediği görülmektedir.

Şekil 12 ve Şekil 13'de ise, 2011 yılından itibaren çeyrek dönemler itibarıyla mobil şebeke işletmecilerinin bireysel ve kurumsal abone sayılarına göre pazar paylarının gelişimine yer verilmektedir.

Şekil 12: İşletmecilerin Bireysel Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi



Şekil 13: İşletmecilerin Kurumsal Abone Sayılarına Göre Pazar Paylarının Gelişimi

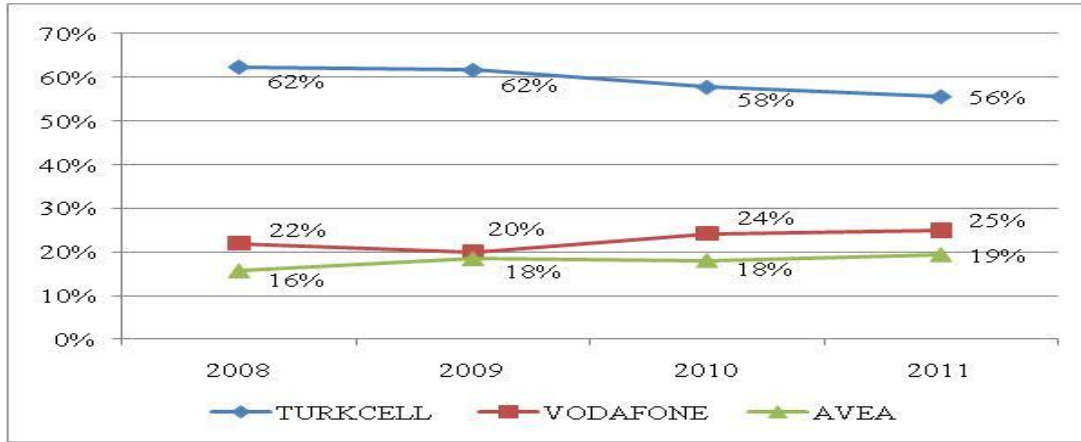


Bu itibarla, Turkcell'in gerek bireysel gerekse de kurumsal abone sayısına göre pazar payı Avea ve Vodafone'un pazar paylarının üzerinde seyretmektedir. Söz konusu fark, abone başına daha fazla trafiğin yaratıldığı kurumsal abonelikler açısından açık bir şekilde görülmekte olup, 2012 yılının ikinci çeyreği itibariyle gerçekleşen oranlar Avea, Turkcell ve Vodafone için %18,1, %64,8 ve %17,1'dir. Bireysel abone sayılarına göre Avea, Turkcell ve Vodafone'nin pazar payları ise sırasıyla %19,8, %51,5 ve %28,8 oranında gerçekleşmiştir. Her iki abonelik türüne göre de Turkcell'in sahip olduğu pazar payları %50'nin üzerinde gerçekleşmekte olup, ilgili abonelik grubuna göre Avea ve Vodafone'nin pazar payı oranlarının toplamından büyüktür.

5.1.3 Net Satış Gelirlerine Göre Pazar Payları

Mobil şebeke işletmecilerinin 2008-2011 yıllarına ilişkin olarak yıllık net satış gelirlerine göre pazar paylarının gelişimine Şekil 14'te yer verilmektedir.

Şekil 14: İşletmecilerin Yıllık Net Satış Gelirlerine Göre Pazar Paylarının Gelişimi



Şekil 14'den, 2008-2011 yılları arasında, Turkcell'in net satış gelirlerine göre pazar payının %62'den %56 seviyesine indiği; Vodafone ve Avea'nın ise bu zaman zarfında pazar paylarını üçer puan artırarak sırasıyla %25 ve %19 seviyelerine ulaştıkları görülmektedir. Söz konusu veriler ışığında Turkcell'in net satış gelirlerinden elde edilen gelir açısından da rekabet seviyesi analizinde eşik olarak kabul edilen %40 ve %50 oranlarının üzerinde bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Pazar paylarına ilişkin olarak esas alınan değerlendirme ölçütleri, genel olarak, son dönemlerde Turkcell'in pazar payının düşmekle birlikte, 2012 yılının ikinci çeyreği itibariyle halen, AB Komisyonu uygulamalarında bir işletmecinin tek başına EPG olduğu kabulü için güçlü bir karine olarak aranan %50 oranının üzerinde; genel abone sayısı ve net satış gelirleri açısından sırasıyla %52,5 ve %56 olarak gerçekleştiğini göstermektedir. AB Komisyonu uygulamalarının yanı sıra, %50'nin üzerinde olan ve çok yüksek pazar payı olarak ifade edilen pazar paylarının AB içtihat hukukunda hâkim durumun varlığına işaret eden bir kanıt olduğu da belirtilmektedir. Bu çerçevede pazarda belirgin bir konuma sahip işletmecinin pazar payını kaybediyor olması, pazarın daha rekabetçi bir yapıya doğru ilerlediğinin bir göstergesi olmakla birlikte peşinen EPG'nin ya da hakim durumun bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Bir işletmecinin yüksek bir pazar payına sahip olduğu ve bu pazar payının zaman içinde belirli bir süre boyunca kendini koruduğu durumlarda işletmeci EPG'ye sahip olarak kabul edilebilmektedir.

Turkcell'in Vodafone (eski adıyla Telsim) ile birlikte 1993 yılından itibaren mobil haberleşme sektöründe hizmet sunduğu, Avea'nın da üçüncü işletmeci olarak 2001 yılında sektöre girdiği ve halen mobil pazarda yaygın olarak hizmet sunmaya başlayan alternatif işletmecilerin olmadığı, Turkcell'in yukarıda da yer verildiği üzere AB hukukunda hakim durum eşiği olarak kabul edilen %40 ve %50 oranlarının üzerinde bir pazar payına mevcut durumda sahip olduğu hususları, pazardaki rekabetçi dengelerin yerine oturmadığını göstermesi bakımından dikkate değerdir. Ek olarak, AB genelinde lider işletmecilerin pazar payının yıllar itibariyle düşmeye devam ederek 2009 yılı itibariyle %37,9 oranında olduğu, ikinci sıradaki işletmecinin pazar payının da %30,8 seviyesine gerilediği bilinmektedir.¹⁹ Bu itibarla, AB ülkelerinde gerçekleşen ortalama pazar payları da göz önünde bulundurulduğunda, ülkemizdeki pazar dinamiklerinde kısa vadede Turkcell'in pazardaki gücünü önemli ölçüde azaltacak gelişmelerin söz konusu olmayabileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Turkcell'in %50'nin üzerinde sahip olduğu pazar payları dolayısıyla EPG'nin tespitinde diğer kriterlerin olup olmadığının detaylı bir şekilde incelenmesine gerek olmadığı düşünülmeyle birlikte aşağıda; kolayca tekrarlanamayan altyapıların

¹⁹ European Commission, Progress Report on the Single European Electronic Communications Market (15th Report) COM(2010)253 Volume 1, 25.05.2010, Brussels

kontrolü, teknolojik avantajlar, dengeleyici alıcı gücü ile kapsam ve ölçek ekonomileri gibi kriterlere ilişkin değerlendirmelere de yer verilmektedir.

5.2 Kolayca Tekrarlanamayan Altyapıların Kontrolü

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

Ülkemizde mobil elektronik haberleşme pazarında faaliyet gösteren üç mobil işletmeci de altyapılarını kurmuş ve İmtiyaz Sözleşmeleri kapsamında tüm Türkiye'yi kapsar hale gelmişlerdir. Ülkemizin coğrafi koşulları ve coğrafi sınırlarının birçok AB üyesi ülkeye göre daha geniş olduğu düşünüldüğünde pazara yeni girecek bir işletmecinin kendi altyapısını kurmasının önünde herhangi bir hukuki engel olmasa bile bunun çok büyük bir maliyet oluşturacağı ve ekonomik olarak mevcut şebeke yapısının tekrarlanmasının çok zor olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca, frekans tahsisi gibi pazardaki işletmeci sayısını doğal olarak sınırlandıran teknik etkenler de dikkate alındığında mobil şebeke işletmecilerinin altyapılarının tekrarlanmasının kısa vadede mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Ülkemiz koşullarında kısa ve orta vadede söz konusu olan bu kısıtlılık, mobil haberleşme pazarındaki oyuncu sayısının ve pazarda sunulan hizmet çeşitliliğinin artırılmasını teminen, mobil şebeke işletmecilerinin kendi altyapılarına erişim olanaklarını alternatif işletmecilere sunmalarını ve daha esnek iş modellerini uygulayacak SMŞH işletmecilerinin piyasaya girmelerini gerekli kılmaktadır.

5.3 Teknolojik Avantajlar

Teknolojik üstünlük pazara yeni girecek işletmeciler için pazara giriş engeli oluştururken pazarda faaliyette bulunan işletmeciler açısından rekabet koşullarında bir avantaj teşkil etmektedir. Genel olarak teknolojik değişimlerin hızlı bir şekilde yaşandığı sektörlerde teknolojik üstünlüklerin kullanımını daha sınırlı gerçekleştirmektedir.

Ülkemizde faaliyet gösteren mobil işletmecilerinin hepsi uluslararası standartlara uygun mobil sistem ve şebekelere sahiptirler. Bu kapsamda, hiçbir mobil işletmecinin teknolojik olarak pazara giriş önünde engel teşkil edebilecek ölçüde diğer işletmecilerden üstün olmadığı düşünülmektedir.

5.4 Dengeleyici Alıcı Gücü

İlgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin müşterilerden bağımsız hareket edebilme gücüne sahip olması, söz konusu işletmecilerin pazar gücünü artırıcı bir sonuç doğurmaktadır. Buna karşın, pazarda belirli bir seviyede pazarlık gücüne sahip müşterilerin bulunması, ilgili pazarda faaliyet gösteren işletmecilerin bağımsız şekilde hareket edebilme kabiliyetini kısıtlamaktadır. Söz konusu pazarlık gücü, müşterinin büyüklüğünden veya pazara arz yapan işletmeciye sunacağı diğer avantajlardan (örn: 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.

Ülkemizde mobil numara taşınabilirliğinin uygulanmasına başlanmasıyla geçiş maliyetlerinin azaldığı düşünülmekle birlikte; ilgili pazara girişin kolay olmamasının (kıt kaynak tahsisi, yüksek ve batık maliyetler gibi) talep yönünde bulunan perakende müşterilerin pazarlık gücünü azaltan unsur olduğu değerlendirilmektedir. Toptan seviyede ise ülkemizde üç mobil şebeke işletmecisi arasında erişim ve çağrı başlatma hizmetinin henüz verilmemesi; diğer bir ifade ile toptan seviyede ilgili pazarda hâlihazırda sunulan hizmetlerin sadece işletmecilerin kendi perakende kullanımına yönelik hizmetler olması, bildirim hakkı ve kullanım hakkı almış SMSH işletmecilerinin henüz pazarda genel anlamda hizmet sunmaya başlamamış olmaları nedeni ile toptan seviyede talep yönlü dengeleyici alıcı gücünün değerlendirilmesi oldukça güçtür. Bununla birlikte pazara yeni girecek işletmecilerin mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında sahip oldukları pazarlık gücünün, söz konusu işletmecinin abone sayıları, pazardaki tecrübesi gibi kriterlere bağlı olduğu düşünüldüğünde, pazara yeni girecek veya bu hizmetten yararlanmak isteyecek işletmecilerin dengeleyici alıcı güçlerinin kısa ve orta vadede düşük seviyede olacağı değerlendirilmektedir.

5.5 Ölçek ve Kapsam Ekonomileri

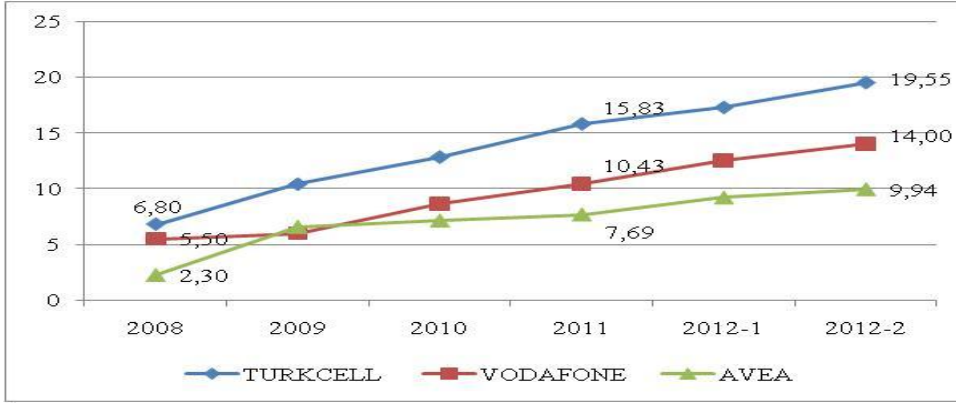
Ölçek ekonomisi çıktı miktarının artması ile ortalama maliyetlerin düştüğü bir yapıyı ifade etmektedir. Bu durum özellikle teknolojiye dayalı üretim yapılan ve değişken maliyetlere kıyasla sabit maliyetlerin çok yüksek olduğu pazarlarda görülmektedir. Kapsam ekonomisi ise birden fazla hizmet veya ürünün ortak sunulması yoluyla üretim maliyetlerinin düşmesini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu durumun tipik bir örneği aynı şebeke üzerinden birçok farklı hizmetin sunulabildiği elektronik haberleşme sektörüdür. Ölçek ve kapsam ekonomileri potansiyel işletmeciler için pazara giriş önünde ciddi bir engel, mevcut rakipler için ise rekabet açısından dezavantaj oluşturmaktadır.

Mobil haberleşme sektörü, ölçek ekonomisinin oluşmasına imkân tanıyan sektörlerden birisidir. Zira, mobil şebeke işletmecilerinin aboneleri tarafından kullanılan mobil hizmetlerin kesintisiz ve sürdürülebilir sağlanmasını teminen muhtelif yatırımlar yapılmakta; gerekli kapasiteye sahip baz istasyonlarının kurulumu ya da fazla talebi karşılaması amacıyla çeşitli cihaz ve ekipmanların satın alınması yoluna gidilmektedir. Eylül 2012 yılına ilişkin olarak Avea, Turkcell ve Vodafone'un sahip oldukları aktif baz istasyonu oranları sırasıyla %28, %41 ve %31 olup, Turkcell'in diğer işletmecilere göre ülke çapındaki baz istasyonu sayısında önemli bir fark bulunduğu görülmektedir.

Farklı teknik özellikteki ekipmanlar, mobil şebekenin kapasitesini belirlemektedir. Dolayısıyla, mevcut kurulu mobil şebekenin sağladığı kapasitenin kullanım oranına/miktarına bağlı olarak sunulan hizmet başına düşen birim maliyet farklılaşabilmektedir. Örneğin şebekenin yoğun bir şekilde kullanılarak kapasite kullanımının artması sonucu sabit maliyetler değişmemekle birlikte mobil şebeke işletmecilerinin sunmuş olduğu hizmetlerin ortalama maliyetlerinde düşüşler ortaya çıkmaktadır.

Mobil şebeke işletmecilerinin toplam gelirlerinin yaklaşık olarak %80'ini ses hizmetinden elde etmeleri nedeniyle, söz konusu işletmecilerin aboneleri tarafından gerçekleştirilen arama trafiği hacminin, anılan işletmecilerin şebeke kullanımları arasında yaratacağı farkın görülmesinde yararlı olacağı düşünülmektedir.

Şekil 15: Mobil Şebeke İşletmecilerinin Trafik Miktarları (Milyar dk.)



Şekil 15'ten de görüldüğü üzere, yıllar itibariyle işletmecilerin trafik miktarları artış trendini korumakla birlikte, 2012 yılının ikinci çeyreği itibariyle Avea'nın ve Vodafone'un şebekesinde gerçekleşen trafik miktarının yaklaşık olarak sırasıyla 2 katı ve 1,5 katı kadar fazla bir trafik hacmi Turkcell şebekesinde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, diğer değişkenlerin sabit olduğu varsayımı altında Turkcell, birim başına daha düşük maliyetlerle karşılaşmaktadır.

Konu bu çerçevede değerlendirildiğinde, diğer mobil şebeke işletmecilerine kıyasla toplam mobil abone sayısı ve trafik içinde önemli büyüklüğe sahip olan Turkcell'in, Avea ve Vodafone'a kıyasla daha yüksek olan abone sayısının etkisiyle sunduğu mobil hizmetlerin yüksek kullanım miktarlarını destekleyen daha büyük bir ölçeğe sahip olduğu ve mevcut kurulu kapasitesinin kullanım oranının diğer işletmecilere göre daha fazla olduğu söylenebilecektir. Bu şekilde Turkcell'in diğer işletmecilere kıyasla maliyet avantajından daha çok yararlanarak daha avantajlı bir konumda olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer yandan, ülkemizde faaliyet gösteren mobil şebeke işletmecilerinin sunmakta oldukları hizmetlerin (ses, SMS, data vb.) birbirlerinden çok farklı olmaması, iki veya daha fazla hizmet veya ürünün aynı işletmeci tarafından sunulması ile oluşan maliyetler bakımından söz konusu olan (bu hizmet veya ürünlerin ayrı işletmeciler tarafından verilmesi durumunda oluşan toplam maliyetten daha düşük olması durumunda ortaya çıkan) kapsam ekonomisi açısından mobil şebeke işletmecileri arasında belirgin farklılıkların oluşmamasına neden olmaktadır.

5.6 Dikey Bütünleşme

Dikey bütünleşik işletmeciler genellikle üretim zinciri içindeki farklı katmanlarda farklı alt teşebbüsleri aracılığıyla faaliyet gösteren işletmecilerdir. Dikey bütünleşik bir işletmeci, üst ve alt pazarların her ikisinde de sahip olduğu konum sayesinde rakiplerinin pazara girişini engelleyebilme veya rekabeti kısıtlayarak pazar gücünü artırabilme imkânına sahiptir. Bu kapsamda tüm mobil şebeke işletmecileri hem kendilerine ait şebekeleri üzerinden perakende birimlerine toptan çağrı başlatma hizmeti sunmaları, hem de perakende pazarda son kullanıcılara söz konusu şebeke üzerinden hizmet sunmaları nedeniyle dikey bütünleşik yapıdaki işletmecilerdir. Dolayısıyla dikey bütünleşme kriteri açısından mobil şebeke işletmecileri arasında belirgin farklılıkların olmadığı düşünülmektedir.

Bununla birlikte, alternatif işletmeci konumunda olan SMŞH işletmecileri, yetkilendirmeleri gereği dikey bütünleşik yapıda olmadan sadece perakende pazarda hizmet sunacaktır. Bu işletmecilerin perakende pazarda hizmet sunabilmesinin dikey bütünleşik yapıda hizmet sunan mobil şebeke işletmecilerinden makul bir ücret karşılığında gerekli altyapı hizmetlerini temin etmelerine bağlı olması, tüketicilere cazip teklifler sunabilmelerini teminen ürün ve fiyat çeşitliliğine gidebilme kapasiteleri açısından sınırlandırıcı bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

5.7 Gelişmiş Dağıtım ve Satış Ağları

Özellikle dağıtım ve satış ağı kurulum maliyetlerinin yüksek olduğu durumlarda pazara daha önce girmiş veya dağıtım ve satış ağını güçlendirmiş işletmeciler ile diğer işletmeciler arasında rekabet imkânı açısından farklılıklar oluşmaktadır. Bir işletmeci rakiplerine göre daha etkin pazarlama ve dağıtım olanaklarına sahip olduğunda pazardaki diğer işletmeciler karşısında daha avantajlı bir duruma gelebilmektedir. Artan rekabet, faaliyette bulunan işletmecilerin tüketiciye daha yakın konumlanması gerekliliğini de beraberinde getirmiş ve bunun sonucunda tüketici odaklı mal ve hizmet üretimi yaklaşımı, işletmecilerin tüketicilere daha yakın olabildiği perakende satış noktalarının önemini arttırmıştır.

Ülkemiz perakende mobil haberleşme pazarında mobil şebeke işletmecilerinin sahip olduğu yurt sathına yayılmış dağıtım ve satış ağlarının, söz konusu işletmecilerin daha etkin bir pazarlama ve dağıtım yapma imkanına sahip olmasına yol açtığı değerlendirilmektedir. Nitekim, işletmecilerin bayileri tarafından cep telefonları ile SIM

kartları satılmakta ve bu bayiler aynı zamanda işletmeci adına hat aktivasyonu işlemlerini de yerine getirmektedirler. İşletmecilere ait faturalı hatların ve ön ödemeli kartların satışı ile bu kartlara TL yüklemesinin yapılabildiği merkezler ve gazete bayileri de bulunmaktadır. İlgili pazarda hâlihazırda tüm mobil şebeke işletmecileri abone merkezleri aracılığıyla tüm ülke geneline yayılmış ve etkin çalışan bir pazarlama ve dağıtım ağı oluşturma yoluna gitmişlerdir. Bu kapsamda pazara giriş yapmak isteyebilecek işletmecilerin rekabet edebilmek için diğer işletmeciler ile benzer biçimde tüketicilere yakın konumlanması gerekecektir. Bu durum mevcut işletmecilerin pazarlama ve dağıtım kanallarından faydalanma olanaklarının potansiyel işletmecilere karşı önemli bir avantaj oluşturmaya yol açmaktadır. Bununla birlikte, ülkemizde hizmet sunan tüm mobil şebeke işletmecilerinin yaygın satış ve dağıtım ağlarına sahip olduğu, dolayısıyla söz konusu kıstas açısından mevcut durumda işletmeciler arasında belirgin bir farklılığın olmadığı düşünülmektedir.

5.8 Potansiyel Rekabet

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

Üçlü kriter testinin birinci koşulunda da yer verildiği üzere, herhangi bir pazarda faaliyet gösterebilmek için bir kamu otoritesi tarafından herhangi bir münhasır hak tahsis ediliyor olması, o pazara yasal olarak girişi zorlaştırmaktadır. Mevcut durumda, ülkemizde mobil haberleşme hizmetlerine ilişkin pazar, imtiyaz sözleşmeleri uyarınca hizmet sunan GSM-900 bandında iki ve GSM-1800 bandında bir işletmeci olmak üzere üç aktörlü konumdadır. Söz konu işletmeciler 3N yetkilendirmelerini 30.04.2009 tarihi itibarıyla da alarak sunabilecekleri hizmet yelpazesini genişletmişlerdir. Mobil hizmetlerin sunumu için pazara girecek olan işletmecilerin frekans ve numara gibi kıt kaynakları kullanmak durumunda olması, pazara giriş yapabilecek işletmeci sayısının kısıtlı olmasını gerektirmektedir. Bu durum, yapısal olarak potansiyel rekabet tehdidini azaltıcı bir unsurdur.

Öte yandan, devletten imtiyaz olarak mobil haberleşme pazarında hizmet sunmaya hak kazanan bir teşebbüsün söz konusu pazardaki varlığına “*hukuken*” izin verilse dahi, o teşebbüsün “*fiili*” olarak pazara girebilmesi ve pazarda kayda değer bir güce ulaşabilmesi belirli bir süreci gerektirmektedir. Örneğin, 2009 yılında yetkilendirilmeye başlanan SMŞH işletmecileri hukuken pazarda yer alsalar dahi fiili olarak pazarda hizmet sunmaya başlayamamışlardır.

Daha önceden pazarda var olan işletmecilerin konumları ise sonradan girenlerin etkinlik kazanabilecekleri sürecin zorluk seviyesi ve uzunluğu ile ters orantılı bir şekilde etkilenecektir. Başka bir deyişle, bu süreci uzatan ve zorlaştıran engellerden bahsedilebildiği ölçüde, mevcut işletmecilerin pazardaki konumlarının ve güçlerinin sürdürülebilirliği güçlenecektir. Örneğin, pazara girişin başarılı olamaması halinde farklı bir alana transfer edilme imkânı bulunmayan maliyetlerin tümü batık maliyetlerdir. Bu itibarla, mobil haberleşme hizmetleri pazarında büyük çoğunluğu batık maliyetler kapsamına giren altyapı yatırım maliyetleri, işletmecilerin harcamalarının en büyük kısmını oluşturmaktadır. Altyapı maliyet kaleminin büyüklüğü, pazarda hizmet sunan aktörlerin kendilerine talep oluşturma süreçlerini uzatabildiği gibi, birçok aktör üzerinde de piyasaya girme konusunda caydırıcı etki yaratabilmektedir. Nitekim üçlü kriter testinin değerlendirilme aşamasında mevcut mobil şebeke işletmecilerinin pazarda hizmet sunabilmek amacıyla devletten imtiyaz almaları için ödedikleri bedellerin ve sonrasında yapmış oldukları yatırımların büyüklüklerine yer verilmiştir.

Yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında ve SMŞH işletmecilerinin 2009 yılından itibaren alternatif işletmeci olarak yetkilendirilmelerine başlanmasına rağmen pazarda halen faaliyete geçmemiş oldukları ve bu sebeple rekabet üzerinde olumlu ya da olumsuz etkilerinin olmadığı da göz önünde bulundurulduğunda ilgili pazarın mevcut yapısının pazara girişi zorlaştırdığı ve potansiyel rekabeti azalttığı değerlendirilmektedir.

İlgili pazardaki rekabet seviyesinin analiz edilmesini teminen ele alınan kriterlere ilişkin olarak yukarıda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde; Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğu değerlendirilmektedir.

Soru 8

Rekabet seviyesi analizi kapsamında yapılan değerlendirmelere ve Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin bu pazarda EPG'ye sahip olduğu sonucuna katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçelendirerek açıklayınız.

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 problemlerinin 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 sürüncemede bırakma gibi) ile fiyata dayalı uygulamaların (fiyat sıkıştırması, yıkıcı fiyatlandırma, ayrımcılık gibi) yanı sıra son kullanıcıların aleyhine (aşırı fiyat belirleme, düşük kalite gibi) uygulamalar olarak da ortaya çıkmaktadır.

Ortaya çıkabilecek rekabet problemleri 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 mobil şebekeye erişim ve çağrı başlatma pazarında hem de perakende mobil haberleşme hizmetlerinde faaliyet gösteren Turkcell'in, mobil şebekeye erişim ve 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, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olan Turkcell'in uygulayabileceği rekabeti kısıtlayıcı davranışlara aşağıda kısaca değinilmektedir:

- **Arabağlantı yapmayı reddetme:** Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olan Turkcell, rakiplerine erişim ve çağrı başlatma hizmetini sunmayı reddetmek ya da makul olmayan koşullar öne sürerek sürüncemede bırakmak gibi yollarla potansiyel rakip işletmecilerin perakende pazara girişini engellemek isteyebilir.
- **Dikey Güç Aktarma:** Turkcell'in toptan pazardaki pazar gücünü dikey olarak ilişkili diğer bir pazara aktarması durumunda ortaya çıkacaktır. Dikey güç aktarmanın söz konusu olduğu durumlarda Turkcell hem toptan hem de perakende pazarda pazar gücüne sahip olabilecektir. Dikey güç aktarma fiyata dayalı ve fiyat dışı uygulamalar ile gerçekleştirilebilmektedir.
 - **Fiyat dışı uygulamalar:** Turkcell mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak bu pazarda sahip olduğu pazar gücünü kullanarak ayrımcılık yapmak, hizmetin sunumunda geciktirici taktikler uygulamak ya da sunulan hizmetin kalitesini düşürmek ve hizmetlerin paket halinde veya bir arada alınmasını zorunlu tutmak gibi şartlar öne sürerek rekabet ihlalleri uygulayabilir.
 - **Fiyata dayalı uygulamalar:** Turkcell mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olarak aşırı fiyat, fiyat ayrımcılığı ve çapraz sübvansiyon gibi çeşitli fiyata dayalı uygulamalarla rakiplerini pazarın dışına itebilir.

Yukarıda yer verilen rekabet aksaklıklarının; rakiplerin maliyetlerinin artırılması, rakiplerin satışlarının kısıtlanması ve rakiplerin pazarın dışına itilmesi gibi çeşitli sonuçları olabilecektir. EHK'nin 4'üncü maddesinde elektronik haberleşme hizmetlerinin yürütülmesinde ve/veya elektronik haberleşme altyapısı işletiminde ve bu hususlarda

yapılacak düzenlemelerde dikkate alınacak ilkeler genel olarak; ayırım gözetmeme, şeffaflık, maliyet esaslı ücret belirlenmesi ve herkesin makul bir ücret karşılığında hizmetlerden faydalanmasının sağlanması olarak sıralanmaktadır. Ayrıca EPG Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde “Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, ilgili mevzuattaki hükümler saklı kalmak üzere, aşağıda yer alan yükümlülüklerden birini, birkaçını veya tamamını getirir:” hükmü yer almakta olup, anılan Yönetmelik'te EPG'ye sahip işletmecilere getirilebilecek yükümlülükler ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydı ile aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Şeffaflık,
- Referans erişim ve/veya arabağlantı tekliflerinin yayımlanması,
- Ayırım gözetmeme,
- Hesap ayırımı,
- Erişim ve/veya arabağlantı sağlama,
- Tarife kontrolüne tabi olma,
- Maliyet muhasebesi,
- Taşıyıcı seçimi ve önseçimi,
- Asgari kiralık hat gurubu hizmetini sunma.

İşbu doküman kapsamında yapılan pazar analizi neticesinde Turkcell'in mobil şebekelere erişim ve 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 gerekir. Erişim ve arabağlantıya ilişkin olarak talepte bulunulan işletmeciler, ilke olarak ticari bir temelde iyi niyetli bir şekilde müzakerelerde bulunmak durumundadır. Ancak günümüze değin düzenleyici kurumların yaşadığı tecrübeler bu durumun genellikle mümkün olmadığını, ticari müzakerelerin sonuçsuz kalabildiğini göstermektedir. İşbu pazar analizi dokümanının

konusunu teşkil eden hizmetlere ilişkin yaşanan süreçlerin, bu duruma örnek olduğu değerlendirilmektedir.

Pazara yeni girecek işletmecilerin faaliyete geçebilmesi için mobil şebekeye erişim ve çağrı başlatma hizmetinin alınması hayati önem taşımaktadır. Dolayısıyla, perakende mobil haberleşme hizmetleri pazarında son kullanıcılara hizmet sunmak üzere iş planını yapan SMŞH işletmecileri gibi alternatif işletmecilerin Turkcell ile anlaşamamaları halinde son kullanıcılara mobil hizmet sunmaları ve dolayısıyla perakende pazarda rekabet etmeleri mümkün olmayacaktır.

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 vardır²⁰.

Bilindiği üzere, herhangi bir teknik farklılaştırma yapmadan kullanıcılara hizmet sunmayı planlayan 1. tip SMŞH işletmeci modelinden radyo erişim sistemi hariç diğer bütün şebeke elemanlarına sahip olarak mobil pazarda nispeten bağımsız bir oyuncu statüsünde hizmet sunmayı planlayan 3. tip SMŞH işletmeci modeline kadar kurgulanan iş modellerine, gerek SMŞH işletmecilerine gerekse de diğer alternatif işletmecilere sunulabilecek dolaylı erişim gibi farklı yöntem ve hizmet türlerine bağlı olarak farklı seviyelerde mobil şebekeye erişimin ve arabağlantının kurulması gerekmektedir.

Bu itibarla, Turkcell'in ilgili pazarda alternatif işletmecilere erişim hizmeti sunmayı açıkça ya da dolaylı olarak reddederek, toptan pazardaki gücünü perakende pazara aktarmasının ve alternatif işletmecilerin rekabet etmelerini olanaksız hale getirmesinin önüne geçilebilmesi için Turkcell'e erişim ve çağrı başlatma (arabağlantı sağlama) yükümlülüğünün getirilmesi önem arz etmektedir.

Elektronik haberleşme sektöründe işletmeciler arasında erişim ve arabağlantının sağlanmasının önemine ve gerekliliğine binaen EHK'nin 15'inci maddesinde erişimin

²⁰ ITU, *Telecommunication Reform: Interconnection Regulation*, 3rd edition, 2001, s. 19.

kapsamı tanımlanmış olup anılan Kanunun 16'ncı maddesinde; “...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 8’inci maddesinin 1’inci fıkrasında yer alan “Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip bir işletmecinin diğer bir işletmecinin bu Yönetmeliğin 6’ncı maddesinde belirtilen kapsamda 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” hükmü ve EPG Yönetmeliği’nin 11’inci maddesi gereği Kurum’un ilgili pazarda EPG’ye sahip işletmecileri erişim yükümlüsü olarak belirleyebileceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenen Turkcell’e işbu pazar analizi dokümanı kapsamında incelenen ve pazar tanımına dahil olan hizmetlerin sunumuna ilişkin olarak erişim yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, işbu pazar analizi dokümanının ilgili ürün/hizmet pazarının değerlendirildiği üçüncü bölüm kapsamında da yer verildiği üzere, pazar analizine dahil edilen temel hizmetlerin yanı sıra, ‘Diğer hizmetler’²¹ başlığı altında incelenen hizmetler mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında sunulabilecek ek hizmetler olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla, bu hizmetlerin talep eden işletmecilere sağlanmasının esas olarak işletmeciler arasındaki ticari müzakereler çerçevesinde belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bununla birlikte yukarıda yer verilen Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği’nin 8’inci maddesinin 1’inci fıkrasında belirtilen hususlardan EPG’ye sahip işletmecinin erişimine izin vermemesinin veya aynı sonucu doğuracak şekilde erişim için

²¹ Konum tabanlı hizmetler (*Location-based Services*), Hizmet Dağıtım Platformu (*Service Delivery Platform, SDP*) vasıtasıyla verilebilecek hizmetler, akıllı şebeke (*Intelligent Network, IN*) hizmetleri, katma değerli hizmetler, rehberlik hizmetleri, uluslararası dolaşım ve diğer hizmetler.

makul olmayan süre ve şartlar ileri sürmesinin, rekabet ortamının oluşumunu engelleyeceğine veya ortaya çıkacak durumun, son kullanıcıların aleyhine olacağına dair Kurumun vereceği kararın belirleyici olması esastır. Diğer bir deyişle, alternatif işletmecilerin söz konusu ek hizmetlere erişim talebinin karşılanmaması halinde piyasadaki rekabetin olumsuz şekilde etkilenmesi veya son kullanıcılar aleyhine olacak bir durumun oluşması halinde Kurum tarafından ‘diğer hizmetler’ kapsamında incelenen sair hizmetler de erişim yükümlülüğü kapsamında değerlendirilebilecek ve Turkcell bu hizmetlere de erişim sağlamakla yükümlü kılınabilecektir.

Diğer taraftan; Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği’nin 8’inci maddesinin 2’inci fıkrası “Erişim sağlama yükümlüsü işletmeciler, taşıma, anahtarlama ve işletim arayüzleri de dahil olmak üzere kendilerinden talep edilen erişimi sağlayacak şekilde ayrıştırma yapmakla yükümlüdürler. Kurum yerel ağ da dahil olmak üzere bütün şebeke bileşenlerine ayrıştırılmış erişim sağlama yükümlülüğünün kapsamını belirler...” hükmü gereğince Turkcell’in kendisinden erişim talebinde bulunan işletmecilere makul olmayan paket (bundle) hizmet sunumundan kaçınması ve alternatif işletmecilerin hizmet sunması için kendisinden talep etmiş olduğu hizmetleri ayrıştırarak sunması gerekmektedir.

Yapılan değerlendirmeler ışığında, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG’ye sahip işletmeci olarak belirlenen Turkcell’e alternatif işletmecilerce detayları yukarıda ifade edilen iş modelleri kapsamında kendisine iletilen erişim ve arabağlantı taleplerini sağlama yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

6.2 Ayrım Gözetmeme Yükümlülüğü

Pazarda rekabet aksaklıklarının önlenmesi ve etkin rekabet ortamının sağlanması açısından ayrım gözetmeme yükümlülüğü büyük önem taşımaktadır. Ayrım gözetmeme yükümlülüğü, dikey bütünleşik olarak hizmet sunan EPG’ye sahip bir işletmecinin, toptan pazarda hizmet sunduğu ve aynı zamanda ilgili perakende pazarda rekabet ettiği işletmecilere kendi iç birimine/iştiraklerine uyguladığı şartlarda hizmet sunmasını gerektirmektedir. Zira EPG’ye sahip işletmecinin ilgili pazarda rekabeti bozucu ayrımcı uygulamalara başvurması, alternatif işletmecilerden bir takım bilgileri saklamak ya da bazı bilgileri ayrımcı bir şekilde kullanmak suretiyle pazardaki rekabeti kendi lehine bozması,

alternatif işletmecilere düşük kalitede veya işletmecilere kabul edilemeyecek koşullarla hizmet sunması gibi davranışlarda bulunması mümkündür.

Hem toptan pazarda SMŞH işletmecileri gibi alternatif işletmecilere erişim ve çağrı başlatma hizmeti sunan hem de mobil perakende haberleşme pazarında söz konusu işletmecilerle rekabet etme durumunda olan Turkcell'in dezavantajlı koşullarla alternatif işletmecilere hizmet sunması, anılan işletmecilerin ilgili pazarda Turkcell ile rekabet edebilmelerini olanaksız hale getirebilecektir. Bu itibarla, alternatif işletmecilerin EPG'ye sahip işletmeciden kendi iç birimine/iştiraklerine uyguladığı şart ve koşullarda hizmet almalarının temin edilmesi gerekmektedir.

Etkin rekabet ortamının sağlanması açısından büyük öneme sahip olan ayırım gözetmeme yükümlülüğüne ilişkin olarak EHK'nin 16'ncı maddesinin beşinci fıkrası "*Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, diğer işletmecilerin makul erişim taleplerini, bu Kanun hükümleri çerçevesinde karşılamalarına yönelik olarak eşitlik, ayırım gözetmeme, şeffaflık, açıklık, maliyet ve makul kâra dayalı olma yükümlülükleri ile erişim hizmetlerini kendi ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşul ve kalitede sunma yükümlülüğü getirebilir.*" hükmünü içermektedir. 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, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olan Turkcell'e ayırım gözetmeme yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir. Ayırım gözetmeme yükümlülüğü kapsamında; Turkcell'in kendi perakende birimi/iştirakleri ile diğer alternatif işletmecilere çağrı başlatma hizmetini ve bu hizmetlerin 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.

Bununla birlikte, daha önce de yer verildiği üzere mobil haberleşme pazarında farklı hizmet türleri için farklı esneklikte SMŞH iş modellerinin kurgulanması söz konusudur. Örneğin, perakende pazarda mobil şebeke işletmecisinin rakibi olmaktan ziyade, söz konusu işletmecinin kapasite kullanımını artırmasını sağlayacak ve mobil şebeke

işletmecisinin hedeflemediği ya da ulaşamadığı abone kitlelerine ulaşabilecek SMŞH işletmecileri için tercih sebebi olabilecek basit anlamda yeniden satış (al-sat) işlevi ile mobil pazara girmeyi planlayan 1. tip SMŞH işletmecilerinin EPG'ye sahip işletmeci ile, örneğin satış hacmi gibi kriterlere bağlı olarak farklı ücret belirlenmesi gibi hususlarda serbest müzakere edebilmesi esnekliğinin olması gerektiği düşünülmektedir. Ancak söz konusu esneklik, hiçbir şekilde farklı SMŞH işletmecilerine sunulan hizmet kalitesi, şebeke işletim güvenliği, bütünlüğü ve veri güvenliği gibi objektif kriterlerde bir ayrımcılığa yol açacak seviyede olmamalıdır. Bu husus saklı kalmak kaydıyla, Turkcell'in bu yükümlülüğün uygulanmasında 2. ve 3. tip SMŞH işletmecileri arasında bir ayrıma gitmemesi gerektiği değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, Turkcell tarafından 1. Tip SMŞH işletmecileri dahil tüm SMŞH işletmecilerine uygulanacak koşulların piyasaya yeni girişleri engelleyici ve/veya rekabeti bozucu, kısıtlayıcı ya da engelleyici nitelikte olmaması gerekmektedir.

Ayrım gözetmeme yükümlülüğü, Turkcell'in sunduğu hizmetlerin kendi perakende birimine/iştiraklerine ve diğer alternatif işletmecilere eşdeğer kalitede sunulmasını ve perakende pazarda hizmet sunumunda kritik öneme sahip bilgiler ile zorunlu unsur niteliğini haiz yardımcı hizmetlerin aynı koşullarda tüm alternatif işletmecilerle paylaşılmasını da kapsamaktadır. Bu kapsamda EPG'ye sahip işletmecinin perakende biriminin/iştirakinin herhangi bir zamanlama avantajı elde etmesinin önüne geçilmesi büyük önem taşımaktadır. EPG'ye sahip işletmecinin toptan pazarda sunduğu hizmetlerde yapmayı planladığı değişiklikleri ve/veya sunmayı planladığı yeni hizmetleri ve söz konusu hizmetlere ilişkin tarife değişiklikleri ve kampanyalara ilişkin bilgileri kendi perakende birimlerine/iştiraklerine daha önce vermek suretiyle perakende pazardaki rakiplerine karşı bir avantaj sağlaması muhtemeldir. Bu itibarla, Turkcell tarafından, - kendi özgü ve esnek yapısı nedeniyle 1. Tip SMŞH işletmeci modeli hariç tutulacak şekilde- dolaylı erişim dahil olmak üzere 2. ve 3. tip SMŞH işletmecilerinin pazarda hizmet sunmaya başlamalarını takiben 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 mevcut olarak 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 hak ve menfaatleri, alternatif işletmecilerin 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, EPG'ye sahip işletmecinin perakende pazarda rekabetçi bir unsur olan hizmet seviyesi parametreleri üzerinden, kendi perakende birimine/iştirakine ayrımcılık yapmak suretiyle rekabetçi bir avantaj kazandırması mümkündür. EPG'ye sahip işletmecinin belirlenen hizmet seviyesi taahhütleri kapsamında alternatif işletmecilere hizmet sunması, kendi perakende birimine/iştirakine ayrımcı uygulamalarla avantaj sağlamasının önüne geçmesini tek başına engelleyebilecek bir husus değildir. Bu noktada gerçekleşen temel performans göstergeleri (*Key Performance Indicators - KPIs*) EPG'ye sahip işletmecinin ayrımcılık yapıp yapmadığının tespitinde kullanabilen önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bu itibarla, Turkcell'in ayırım gözetmeme yükümlülüğü 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.

6.3 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 erişim (ve

arabağlantı) yükümlülüğünün etkin ve doğru bir şekilde uygulanabilmesini sağlamak adına şeffaflık ile erişim yükümlülükleri arasında doğal bir bağ olduğu söylenebilir.

Ayrıca, şeffaflık yükümlülüğü, erişim 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 ayırımı uygulamalarının teşhis edilmesinde kritik bir rol oynayabilecektir.

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

Dolayısıyla, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğu tespit edilen ve arabağlantı sağlama yükümlülüğü de getirilen Turkcell'in şeffaflık yükümlülüğüne tabi olması gerekmektedir.

Alternatif işletmecilerin 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; Turkcell tarafından temel performans göstergelerinin; -kendi özgü ve esnek yapısı nedeniyle 1. Tip SMŞH işletmeci modeli hariç tutulmak ve dolaylı erişim dahil olmak üzere- 2. ve 3. tip SMŞH işletmecileri 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 paylaşması gerektiği değerlendirilmektedir.

6.4 Referans Erişim Teklifleri Hazırlama ve Yayınlama Yükümlülüğü

Sektörde rekabetin sağlanması açısından en önemli hizmetlerden birinin erişim ve arabağlantının sağlanması olduğu düşünüldüğünde, sektöre yeni girecek işletmeciler bakımından erişim ve arabağlantı koşullarının açık ve anlaşılır bir şekilde belirlenmesi

büyük önem arz etmektedir. Dolayısıyla, işletmeci tarafından hazırlanacak ve Kurum tarafından onaylanacak olan referans erişim/arabağlantı teklifleri, sunulan hizmete ilişkin usul, esas ve ücretlerin belirlenmesinde önemli ve kritik bir role sahiptir. Zira referans erişim/arabağlantı teklifinin yayımlanması kapsamında pazara yeni giren işletmecilerin erişim yükümlüsü işletmeciler ile yapacakları erişim/arabağlantı anlaşmalarındaki belirsizlikler asgariye indirilerek bu işletmecilerin ileriye yönelik plan yapabilmeleri sağlanmış olmaktadır.

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

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

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip olduğu tespit edilen Turkcell'e referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

Hazırlanacak referans erişim tekliflerinin, EPG'ye sahip işletmeciden erişim hizmeti alacak işletmecilerin tam ve eksiksiz bilgilendirilmelerini teminen açık ve ayrıntılı bir şekilde ve alternatif işletmecilerin abonelerine hizmet sunarken kullanılması gerekli olmayan altyapı bileşenleri için de ödeme yapmak zorunda bırakılmamalarını sağlayacak ölçüde ayrıştırılmış olması gerekmektedir.

Öte yandan, alternatif işletmecilerin teknik ayrıntılar, şebeke özellikleri, koşullar ve fiyatlar dışında, Turkcell'den alacakları mobil şebekeye erişim ve çağrı başlatma

hizmetlerine yönelik hizmet seviyesi taahhütleri hususunda eksiksiz bilgilendirilmeleri de önem arz etmektedir. Böylece mobil arama pazarında birbirleri ile rekabet eden alternatif işletmecilerin Turkcell'den alacakları mobil şebekeye erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin kalitesine ilişkin eksiksiz ve tam olarak bilgilendirilmeleri sağlanabilecektir. Bu itibarla işbu yükümlülük kapsamında Turkcell'in 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 gerekmektedir.

6.5 Tarife Kontrolüne Tabi Olma Yükümlülüğü

Tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü kapsamında düzenlemeye konu erişim ve çağrı başlatma ücretlerine ilişkin tarifelerin kontrole tabi tutulması, pazara yeni girecek olan veya pazarda faaliyet gösteren işletmeciler için büyük önem taşımaktadır. Nitekim bahsi geçen ücretler, anılan işletmeciler için girdi niteliğinde olması nedeni ile son kullanıcı tarifelerini de doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla anılan ücretlerde düzenleme yapılmasının önemli nedenlerinden biri, EPG'ye sahip işletmecilerin rekabetin olmadığı alanda ücretleri yüksek, rekabetin olduğu alanlarda ise ücretleri düşük belirleyerek çapraz sübvansiyon yapmalarının önlenmesidir. Düzenlemenin yapılmadığı durumlarda EPG'ye sahip işletmecilerin erişim ve çağrı başlatma hizmetinin ücretlerini genellikle yüksek belirledikleri değerlendirildiğinden, söz konusu hizmete ilişkin maliyetlerin belirlenmesi önem arz etmektedir.

Tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü, farklı esas ve yöntemlere 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.

Daha önce de işbu pazar analizi dokümanında yer verildiği üzere, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında toptan seviyede hizmet alacak işletmecilere bakıldığında

mevcut durumda yetkilendirilmiş olan üç tip SMŞH iş modeli arasından hizmetin sunumunda herhangi bir farklılaştırma yapılmaması, ağırlayan işletmeciden alınan toptan hizmetin farklılaştırma yapılmadan yeniden satış (al-sat) yöntemi ile son kullanıcılara ulaştırılması temelinde 1. tip SMŞH iş modeli olarak ya da benzeri bir modelle kurgulanan işletmecilere sunulacak erişim ve çağrı başlatma hizmetleri için makul bir esnekliğin sağlanmasını teminen öncül bir tarife kontrolü yükümlülüğünün getirilmemesi, bu ve benzeri iş modelinde hizmet sunacak işletmecilerin ticari müzakereler vasıtası ile EPG'ye sahip işletmeci ile anlaşmasının esas olması; ancak, toptan ücretlerde anlaşılabilmesi durumunda Kurum tarafından belirlenecek ücretin esas alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, 1. tip SMŞH iş modeline göre ağırlayan işletmeci bakımından daha az ticari esnekliğin olacağı 2. tip ve 3. tip SMŞH iş modelleri ile dolaylı erişim benzeri kurgularla hizmet sunmayı planlayan alternatif işletmecilere toptan hizmet sunumunda ise EPG'ye sahip işletmecinin tarife kontrol yükümlülüğüne tabi olması gerektiği düşünülmektedir. Diğer taraftan, Turkcell tarafından 1. Tip SMŞH işletmecileri dahil tüm SMŞH işletmecilerine uygulanacak tarifelerin piyasaya yeni girişleri engelleyici ve/veya rekabeti bozucu, kısıtlayıcı ya da engelleyici nitelikte olmaması gerekmektedir.

Bu kapsamda değerlendirilmek üzere, 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 EPG'ye sahip işletmeciler bakımından geçerli olacak tarife düzenlemelerinin genel çerçevesini çizmektedir. Mezkûr Kanun hükümleri uyarınca ve yine EHK'nin 14'üncü maddesinin 1'nci fıkrasının (c) bendinde yer alan "*Tarifelerin, sunulan elektronik haberleşme hizmetlerine ilişkin maliyetleri mümkün olduğunca yansıtması*" hükmü, "*Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir*" şeklindeki 20'nci maddesinin ilk fıkrası, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 'Erişim Tarifelerinin Kontrolü' başlıklı 12'nci maddesinin 2'nci fıkrasındaki "*Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir*" hükmü ile EPG Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi

dikkate alınarak; EPG'ye sahip işletmeci olarak Turkcell'e, ilgili pazardaki tarifelerinin Kurum tarafından kontrol edilebilmesi amacıyla Tip 2 ve Tip 3 SMŞH iş modeli kapsamında erişim ve çağrı başlatma hizmetinden faydalanacak işletmecilere sunacağı söz konusu hizmetlerde tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğünün getirilmesi gerekmektedir.

İlgili toptan pazarda Turkcell'in süregelen pazar payı dikkate alındığında Turkcell'in ilgili pazardaki gücünü ve çağrı başlatma tarifelerini sınırlayacak bir rekabetin olmadığı anlaşılmaktadır. EHK'nin 20'inci maddesinin 1'nci fıkrası "*Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir. Kurum tarafından talep edilmesi halinde yükümlü işletmeciler erişim tarifelerinin maliyet esaslı belirlendiğini ispat etmek zorundadır.*" hususu hükme bağlanmıştır. Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde ise Kurumun ilgili pazarda EPG'ye sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu açıklamalar ışığında, tarife kontrolüne tabi olma yükümlülüğü kapsamında Turkcell tarafından 2. tip ve 3. tip SMŞH iş modelleri ile dolaylı erişim benzeri kurgularla hizmet sunmayı planlayan alternatif işletmecilere sunulacak mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetinin tarifelerinin maliyet esaslı olarak belirlenmesi gerekmektedir.

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. Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarı kapsamında getirilecek söz konusu yükümlülük ile Turkcell'in erişim ve çağrı başlatma hizmetinin sunumunda özellikle ayrımcı olmama ve tarife kontrol yükümlülüklerine uyumunun çapraz kontrolünün yapılması imkan dahilinde olacaktır. Bu bağlamda, uygulanacak olan yöntem ve muhasebe sisteminin Kurum tarafından belirlenmesi asıldır.

EHK'nin 21'inci maddesinin ilk fıkrası “Kurum ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere hesap ayrımı yükümlülüğü getirebilir. Hesap ayrımı yükümlülüğü getirilen işletmeciler, Kurum tarafından belirlenecek hesap ayrımı ve maliyet muhasebesine ilişkin usul ve esaslar kapsamında faaliyet alanları ve iş birimleri için ayrı ayrı hesap tutma ile yükümlüdür.” hükmünü içermektedir. Ayrıca Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinde “Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, hesap ayrımı ve/veya maliyet muhasebesi yükümlülüğü getirebilir.” hükmü yer almaktadır.

Bu çerçevede, Turkcell'in, hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüklerine tabi olması gerekmektedir.

6.7 Ortak Yerleşim Yükümlülüğü

Elektronik haberleşme şebekelerinin yaygın altyapı kurulumunu gerekli kıldığı ve bu yönde yapılacak yatırımların ekonomik açıdan maliyetli, güç ve zaman alıcı olduğu göz önüne alındığında; mevcut altyapıların işletmecilerce paylaşılmasının sağlanması ile, pazara yeni işletmecilerin girişinin kolaylaştırılması, elektronik haberleşme hizmetlerinin sunumunda kaynak israfının önlenmesinin ve altyapı kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının yanı sıra yatırım ve hizmet maliyetlerinin asgari düzeye indirilmesi teşvik edilerek sürdürülebilir rekabet ortamının oluşturulması, çevrenin korunması ve kamu sağlığı ile güvenliğinin sağlanması söz konusu olabilecektir.

Bu çerçevede 02/12/2010 tarih ve 27773 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ'in 4'üncü maddesinde en yaygın ve temel ortak yerleşim türü olan ‘fiziksel ortak yerleşim’;²² “erişim için gerekli olan sistem/cihazların ortak yerleşim yükümlüsünün tesislerine yerleştirilmesi”, tesis paylaşımı ise “elektronik haberleşme hizmeti sunumunda kullanılan boru, kanal, direk ve kuleler dahil ilgili tesis ve cihazların diğer işletmeciler tarafından da kullanılması veya paylaşılması” şeklinde tanımlanmaktadır.

Getirilebilecek yükümlülüklerle ilişkin olarak ise, EHK'nın 17'inci maddesinin 1'inci fıkrasında; “Bir işletmecinin tesislerini kamuya veya üçüncü şahıslara ait bir arazinin

²² Söz konusu madde kapsamında fiziksel ortak yerleşimin dışında diğer ortak yerleşim türleri olan sanal ortak yerleşim, birlikte ortak yerleşim ve uzaktan ortak yerleşime ilişkin tanımlara da yer verilmektedir.

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 ile 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. ...” hükmü yer almaktadır. Benzer şekilde, EPG Yönetmeliği’nin 11’inci maddesi ile Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği’nin 14 ve 15’inci maddelerinde Kurumun, işletmecilere ortak yerleşim yükümlülüğü getirilebileceği ifade edilmektedir. Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği’nin mezkûr hükümleri ile Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ’in 6’ncı maddesi kapsamında ise ilgili işletmecilerin yükümlülük şartları da ortaya konulmaktadır.

Bu itibarla, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarı kapsamında, EPG’ye sahip işletmecinin kablolu/kablosuz iletim tesisleri ile kendi malzeme ve ekipmanlarını alternatif işletmecilerin ortak kullanmalarına imkân sağlamak üzere fiziksel ortak yerleşim yapmaları kaynakların etkin kullanılması ile erişim ve/veya arabağlantının sağlanması açısından gerekli görülmektedir.

Bu nedenler ışığında, mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG’ye sahip olan Turkcell’e ortak yerleşim yükümlülüğünün getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

Soru 9

Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.’ye getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilen yükümlülükler ile yükümlülüklerin kapsamına ilişkin yapılan değerlendirmelere katılıyormusunuz? Cevabınızı her bir yükümlülük kapsamında gerekçeleri ile birlikte açıklayınız.

7 SONUÇ

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarına ilişkin olarak yapılan analiz ve değerlendirmeler ile EHK'nın ilgili hükümleri, EPG Yönetmeliği ve diğer ilgili elektronik haberleşme mevzuatı çerçevesinde;

- Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında EPG'ye sahip işletmeci olması ve
- Bu çerçevede Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin
 - Erişim ve arabağlantı sağlama,
 - Dolaylı erişim (taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi) dahil olmak üzere SMŞH Tip 1, Tip 2 ve Tip 3 İşletmeci Modelleri için
 - Ayrım gözetmeme,
 - Farklı SMŞH işletmecilerine sunulan hizmet kalitesi, şebeke işletim güvenliği, bütünlüğü ve veri güvenliği gibi objektif kriterler ve konuya ilişkin Kurum düzenlemeleri saklı kalmak kaydıyla, dolaylı erişim (taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi) dahil olmak üzere SMŞH Tip 2 ve Tip 3 İşletmeci Modelleri için,
 - Aksi Kurum tarafından belirtilmediği sürece;
 - Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında 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,
 - Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında daha önce sunulmaya başlanılan toptan ürün/hizmetlere ilişkin yapılacak tarife değişikliklerinin veya kampanyaların yürürlüğe girmeden en az 1 ay öncesinde kamuoyuna duyurulması,
 - Hizmet seviyesi taahhütlerine ilişkin işletmeci bazında gerçekleşme değerlerini içeren temel performans göstergelerinin, üçer (3) aylık dönemler için müteakip ayın sonuna kadar Kuruma gönderilmesi

- Şeffaflık,
 - Dolaylı erişim (taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi) dahil olmak üzere SMŞH Tip 2 ve Tip 3 İşletmeci Modelleri için,
 - Temel performans göstergelerinin işletmeci bazındaki ortalama değerlerinin, işletmeciler arasında kıyas yapılabilmesine imkân 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 erişim teklifleri hazırlama ve yayımlama,
 - Kurumumuz tarafından onaylanacak hizmet seviyesi taahhütleri ile bu taahhütlerin yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak cezai şart ve yaptırımlara referans erişim ve/veya arabağlantı teklifinde yer verilmesi
- Tarife kontrolüne tabi olma,
 - SMŞH Tip 1 İşletmeci Modeli için ticari müzakere ile anlaşılması asıl olmakla birlikte, anlaşma sağlanamaması durumunda Kurum tarafından belirlenecek ücretin esas alınması
 - Dolaylı erişim dahil olmak üzere SMŞH Tip 2 ve Tip 3 İşletmeci Modelleri için maliyet esaslı tarife belirleme,
- Hesap ayrımı ve maliyet muhasebesi ile
- Ortak yerleşim

yükümlülüklerine tabi olması gerekmektedir.

EK: SORU FORMU

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

Soru 1

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmetlerinin birlikte ele alınmasına ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleriyle birlikte detaylı bir şekilde ifade ediniz.

Soru 2

İlgili pazarın konusunu teşkil eden mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma hizmeti tanımının erişim, ses, görüntülü arama, SMS, MMS, USSD ve diğer data hizmetleri ile birlikte ön ödemeli-faturalı ve bireysel-kurumsal hizmetleri kapsadığı yönünde yapılan değerlendirmeler ile mobil şebeke işletmecileri tarafından sunulan diğer mobil hizmetlere ilişkin değerlendirmelere katılıyor musunuz hemfikir misiniz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Soru 3

Aynı mobil şebeke üzerinden toptan seviyede sunulabilen farklı erişim ve çağrı başlatma hizmet türlerinin tek bir piyasada yer alması görüşüne katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Soru 4

İlgili ürün/hizmet pazarının farklı mobil şebekelerden sunulan toptan çağrı başlatma ve erişim hizmetlerini kapsadığı görüşü ile hemfikir misiniz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Soru 5

İşletmecilerin kendi perakende kullanımına yönelik olarak sunduğu toptan hizmetlerin aynı ilgili pazar kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde ifade ediniz.

Soru 6

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarına ilişkin ilgili coğrafi pazarın ülke geneli olduğu görüşü ile hemfikir misiniz? Görüşünüzü gerekçeleri ile birlikte detaylı biçimde açıklayınız.

Soru 7

Mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarının, bu bölümde yapılan açıklamalar kapsamında Kurum tarafından öncül olarak düzenlenmesi gerektiği değerlendirmesine katılıyor musunuz? Cevabınızı gerekçeli bir biçimde açıklayınız.

Soru 8

Rekabet seviyesi analizi kapsamında yapılan değerlendirmelere ve Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin bu pazarda EPG'ye sahip olduğu sonucuna katılıyor musunuz? Görüşünüzü gerekçelendirerek açıklayınız.

Soru 9

Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.'ye getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilen yükümlülükler ile yükümlülüklerin kapsamına ilişkin yapılan değerlendirmelere katılıyor musunuz? Cevabınızı her bir yükümlülük kapsamında gerekçeleri ile birlikte açıklayınız.

İletişim Bilgileri

Adres : Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu,
Yeşilirmak Sokak, No:16, 06430 Demirtepe, Ankara
Telefon : 0 312 294 72 77, 0 312 294 72 38, 0 312 294 76 28
Faks : 0 312 294 71 65
E- posta : ekayan@btk.gov.tr, hbasaran@btk.gov.tr, nbkarabacak@btk.gov.tr