

Mobil Şebekelerde Erişim ve Çağrı Başlatma Pazarı Piyasa Analizi

Kamuoyu Görüşlerini İçeren Doküman

Yayın Tarihi: 12 Temmuz 2024

Ref: 2024/PA6-V2.0

İçindekiler

1 Giriş	4
2 Piyasa analizine yaklaşım	5
2.1 Giriş	5
2.2 KKTC'nin "Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler" Tüzüğü	5
2.3 AB piyasa analizi işlemine KKTC'deki pazar koşullarına uygun hale getirme	5
2.4 KKTC'nin mikro devlet olmasının etkisi	7
2.5 Bu raporda kullanılan piyasa analizi yaklaşımı	8
2.6 Kamuoyu soruları	15
2.7 Gelen görüşler	15
3 KKTC Mobil erişim ve çağrı başlatma (MEB) pazarının analizi	16
3.1 Aşama 1: İlgili pazarı belirleme	16
3.2 Aşama 2: Mobil hizmetlerin ilgili perakende pazarına l kriter testinin uygulanması	19
3.3 Aşama 3: Etkin Piyasa Gününe sahip işletmelerin belirlenmesi	22
3.4 Aşama 4: EPG'ye sahip işletmecilere getirilebilecek yükümlülükler	27
3.5 Kamuoyu soruları	29
3.6 Gelen görüşler	29
Ek A lek ekonomisi etkileri	33

1 Giriş

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) Elektronik Haberleşme Yasası'nı (Yasa) ¹ 2011 yılında kabul etmiştir. 2012 yılında yürürlüğe giren 6/2012 sayılı yasa, bağımsız bir denetleme organı olarak Bilgi Teknolojileri ve Haberleşme Kurumu'nu (BTHK) ² oluşturmuştur.

Yasa, diğer yetki ve yükümlülüklerin yanı sıra, BTHK'nın her iki yılda bir veya gerektiğinde piyasa incelemeleri hazırlamasını gerektiren Erişim, Arabağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler Tüzüğünü (Erişim ve Arabağlantı Tüzüğü) oluşturmuştur. Bu tüzük büyük ölçüde Avrupa Birliği'nin elektronik haberleşmeye ilişkin düzenleyici çerçevesine dayanmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun AB'nin elektronik haberleşme sektörü için hazırladığı 2002/21/EC direktifine benzer bir piyasa analizi sürecini belirtmektedir.

BTHK, geçtiğimiz yıllarda KKTC'deki çeşitli telekomünikasyon pazarlarına ilişkin piyasa analizleri gerçekleştirmiştir. Özellikle 2018 ve 2021 yıllarında paralel olarak iki toptan piyasayı- mobil erişim ve ağrı başlatma (MEB) pazarı ve sabit ağrı başlatma (SB) pazarı- incelemiştir.

BTHK, bu iki pazarın yeniden incelemesini üstlenmek üzere Plum Consulting London LLP (Plum) ve LIPA Consultancy (Lipa) ile anlaşmıştır. Bu çalışmanın amacı, BTHK'ya, incelenmekte olan etkin piyasa gücüne (EPG) sahip olduğu tespit edilen haberleşme sağlayıcılara (eğer varsa) hangi yükümlülüklerin uygulanması gerektiğine ilişkin piyasa analizi gerçekleştirilmesidir.

Bu rapor MEB pazarına yöneliktir.

¹ Elektronik Haberleşme Yasası 6-2012 <http://www.bthk.org/Documents/yasa-duzenleme/elektronik-haberlesme-yasasi-RG.pdf>

² Bilgi Teknolojileri ve Haberleşme Kurumu (BTHK), <http://www.bthk.org/tr>

2 Piyasa analizine yaklaşım

2.1 Giriş

Bu bölüm Piyasa analizi için temel alınan yaklaşımları ortaya koymaktadır. Bu yaklaşımlar aşağıdaki unsurları temel almak üzere tasarlanmıştır:

- AB'nin 2003 tarihli düzenlemesi çerçevesinde KKTC için hazırlanan "Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler" Tüzüğü'nü takip edilmesi;
- ilgili pazarlara ilişkin tavsiyelerinde ve destekleyici belgelerde belirtildiği üzere Avrupa Komisyonu'nun güncel kılavuzlarının yanı sıra, ilgili olduğu yerlerde ayrı ayrı AB düzenleyici kurumları tarafından verilen ilgili pazar analizi kararlarına ilişkin Komisyon yorumlarıyla desteklenmesi; ve
- Nüfusu bir milyonun altında olan KKTC'nin bir 'mikro devlet'in³ zorluklarına maruz olduğu gerçeğinin dikkate alınması.

2.2 KKTC'nin "Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler" Tüzüğü

Bu tüzük, KKTC'nin Haziran 2012 tarihli EH Yasasındaki birçok maddeyi takiben yaratılmıştır. Tüzüğü'nün 3. Bölümü takip edilmesi gereken piyasa analiz prosedürünü göstermektedir. Bu Avrupa Komisyonun da takip ettiği piyasa analizi prosedürüne benzer bir prosedürdür.

Bu bölüm, özellikle bu maddeler ile bağlantılıdır:

- Piyasa analizi – Madde 9 (1) ve 9 (2).
- İlgili piyasaların tanımlanması – Madde 10 (1).
- Etkin piyasa gücüne sahip işletmecilerin belirlenmesi – Madde 11 (1), (2), (3), (4), (5).
- Etkin piyasa gücüne sahip haberleşme sağlayıcılara yönelik düzenleyici faaliyetler- Madde 12 (1-7).

2.3 AB piyasa analizi işlemini KKTC'deki pazar koşullarına uygun hale getirme

KKTC'deki bazı özel durumlar yüzünden AB pazar analiz yaklaşımının uygun hale getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

İlk olarak, Avrupa Komisyonunun piyasa analizine yönelik en iyi uygulamaları hakkındaki duruşu, 2003 tarihli tavsiye kararı ve yönlendirme sonrasında daha fazla netlik kazanmıştır (KKTC'nin "Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler" Tüzüğü bunlar baz alınarak yapılmıştır). Özellikle, Komisyon, 2014 Tavsiyelerinin kullanılmasında Şekil 2-1'de de görüldüğü gibi, denetleyici kurumların analizlerini ilgili alt perakende pazarını daha rekabetçi olmasına yol açacak şekilde yapmasını ve sonuçların bu pazarlar ve son kullanıcılar tarafından daha iyi bir şekilde kullanılması gerektiğini açık bir şekilde belirtmiştir. Bu, her zaman olmasa da çoğu zaman, perakende pazarına girdi sağlayan toptan pazar kaynaklarına yükümlülüklerin uygulanmasını içermektedir.

³ Mikro devlet, nüfusu 1 milyondan az olan bir ülke olarak tanımlanır.

Şekil 2-1: Avrupa Komisyonu'nun perakende pazarlardaki odağı⁴

"Etkin piyasa gücü bulgusuna dayalı düzenlemenin yokluğunda, ileriye dönük bir bakış açısıyla perakende pazarlarının etkili bir şekilde rekabetçi olup olmadığı değerlendirilmelidir" (Beyan 6)

İlgili perakende pazarının, öncül (ex-ante) düzenlemenin yokluğunda ileriye dönük bir bakış açısıyla etkili bir şekilde rekabetçi olmaması durumunda, Düzenlemenin 67. Maddesi uyarınca öncül düzenlemeye duyarlı ilgili toptan satış pazarı/pazarları tanımlanmalı ve analiz edilmelidir. Buna ek olarak, ilgili toptan pazarın/pazarlarının etkin bir şekilde rekabetçi olup olmadığını belirlemek için sınırlar ve pazar gücü analiz edilirken, doğrudan ve dolaylı rekabet kısıtlamaları, bu kısıtlamaların son kullanıcıların bakış açısına göre eşdeğer olan elektronik iletişim şebekeleri, elektronik iletişim hizmetleri veya diğer türdeki hizmetler veya uygulamalardan kaynaklanıp kaynaklanmadığına bakılmaksızın dikkate alınmalıdır. (Beyan 24)

İkinci olarak, Avrupa Birliği'nin düzenleyici çerçevesi üye devlet pazarlarında geçerli olan koşullara dayanmaktadır. Özellikle, mobil şebekelerde erişim ve çağrı başlatmaya yönelik toptan satış pazarı, 2007 Tavsiye Kararında⁵ ilgili pazar olmaktan çıkarılmıştır. Bu nedenle AB'deki düzenleyici kurumların yürüttükleri herhangi bir piyasa analizine bu pazarı dahil edilmelerini gerektirendikleri gerekmektedir.

Bu pazarın ilgili pazarlar listesinden çıkarılmasının altında yatan mantık, kısmen mobil sanal şebeke operatörlerinin (SMŞ'ler) girişinin etkisiyle perakende düzeyinde gözlemlenen rekabetin derecesidir. Avrupa Komisyonu şunu kaydetmiştir:

*"[...] SMŞ erişim anlaşmalarının olduğu perakende pazarları daha rekabetçi olma eğilimindedir. Bunun iki olası yorumu vardır: (bunlar birbirini dışlamaz): birincisi, SMŞ'lerin piyasaya sürülmesinin pazara daha fazla rekabet getirmesidir; ikincisi ise rekabetçi piyasaların doğal bir sonuç olarak gönüllü toptan satış erişimi sağlamasıdır"*⁶

BTHK, KKTC mobil pazarında şu anda aktif SMŞ bulunmadığını izlemektedir. 2021 MEÇB piyasa analizi, yetkili bir SMŞ'den gelen talebe yanıt olarak Turkcell'e çağrı oluşturma da dahil olmak üzere toptan hizmetler sağlama yükümlülüğü getirirse de henüz pazara herhangi bir SMŞ girmemiştir. Bu nedenle BTHK, Avrupa Komisyonu'nun mobil şebekelerin erişim ve çağrı başlatmaya yönelik toptan satış pazarını ilgili pazarlar listesinden kaldırmasının gerekçesinin KKTC'de mutlaka geçerli olmadığı kanaatinde.

Üçüncü olarak, KKTC mobil pazarındaki önemli bir konu, iki mobil operatörün ortaklaşa hakim durumda olup olmadığının belirlenmesidir. Bu analizin toptan satıştan ziyade perakende satışta yapılması gerekmektedir.

Son olarak, 2003 çerçevesinin oluşturulmasından bu yana AB'de önemli pazar gelişmeleri meydana gelmiştir. 2003 yılında Komisyon öncül düzenlemeye duyarlı 18 pazar belirlemiştir. 2014 yılına gelindiğinde bu sayı dört pazara düşürülmüş ve 2020'deki son incelemenin ardından bu sayı ikiye⁷ düşürülmüştür. Bu, Şekil 2.2'de gösterilmektedir. 2003'ten bu yana yaşanan önemli gelişmeler arasında dar banttaki geniş bant hizmetlerine geçiş, paket tekliflere doğru geçiş, "over the top" (OTT) olarak adlandırılan hizmetlerin geliştirilmesi ve sabit mobil ikamesi de yer almaktadır. Bu gelişmelerin ışığında, MEÇB pazarının artık AB üye devletlerinin çoğunda öncül düzenlemeye duyarlı

⁴ European Commission (December 2020), "Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive EU 2018/1972" <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>

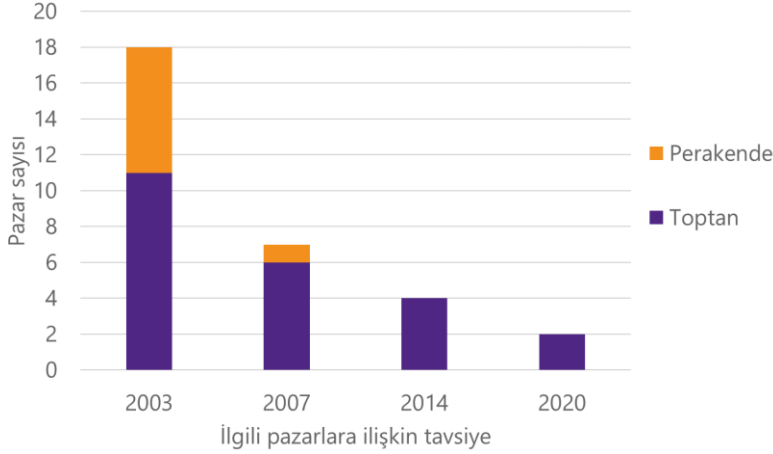
⁵ European Commission (December 2007). "Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC". Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007H0879>

⁶ European Commission (November 2007). "Explanatory Note - Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets". Pp44-45.

⁷ European Commission (December 2020), "Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive EU 2018/1972" <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>

olmadığı değerlendirilmektedir. Bu nedenle AB'deki düzenleyici kurumların yürüttükleri herhangi bir piyasa analizine dahil edilmelerini gerekçelendirmeleri gerekmektedir.

Şekil 2.2: Avrupa Komisyonu Tavsiyelerinde öncül düzenlemeye tabi ilgili pazarların evrimi



Yukarıda listelenen hususlara dayanarak BTHK, KKTC'deki piyasa analizinin, ilgili toptan satış pazarındaki/pazarlarındaki toptan yükümlülüklerin pazarı etkin rekabete doğru yönlendirmenin uygun bir yolu olup olmadığını değerlendirmeden önce, ilgili perakende pazarındaki pazar koşulları dikkate alınarak yapılması gerektiği sonucuna varmıştır.

2.4 KKTC'nin mikro devlet olmasının etkisi

KKTC'nin nüfusu 500.000'in altındadır. Bu nedenle bir mikro devlettir. Bu, bir makro devlette (birkaç milyon veya daha fazla nüfusu olan) uygun olan düzenleme yükümlülüklerinin KKTC'de etkili olmayabileceği anlamına gelmektedir.

BTHK, Ek A'da mikro devletleri etkileyen telekomünikasyon hizmetlerinin tedarikinde ölçek ekonomisi etkilerinin bir analizini ortaya koymakta ve KKTC'deki telekomünikasyon altyapı tedarikçilerinin asgari ekonomik ölçeğin altında faaliyet gösterdiğini gösteren kanıtlar sunmaktadır.

KKTC için çıkarımlar

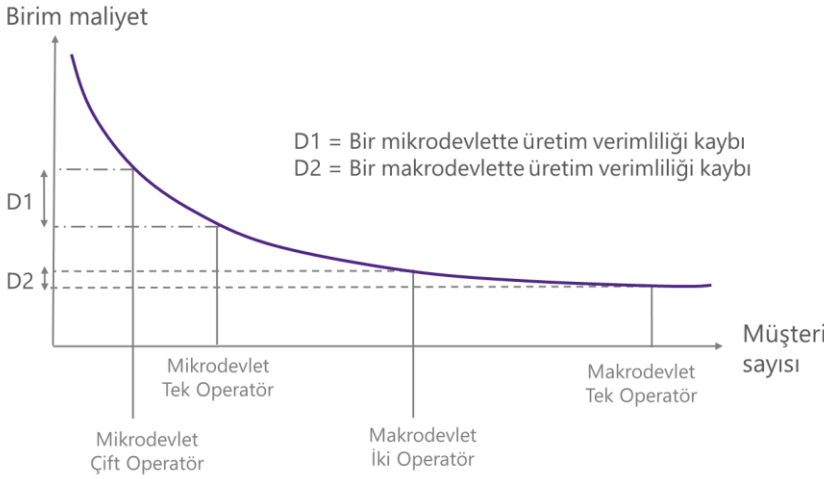
KKTC'de asgari etkin ölçeğe ulaşamaması şu anlama gelmektedir:

- Etkin birim maliyetler ve fiyatların (perakende veya toptan) makro devletlerde gözlemlenenlerden önemli ölçüde daha yüksek olması muhtemeldir; e
- Şekil 2.3'te gösterildiği gibi, rakip operatörlerin sayısı arttıkça ve her birinin tedarik hizmetlerinin ölçeği küçüldükçe, telekomünikasyon altyapısı tedarikinin birim maliyetleri önemli ölçüde artmaktadır. Bu, rekabetteki artışların üretken verimlilikte önemli kayıplara yol açtığı anlamına gelmektedir.⁸

⁸ Başka bir deyişle, altyapıya dayalı işletmecilerin sayısı arttıkça arzun birim maliyetleri de artmaktadır.

Verimli bir şekilde ortaya çıkan maliyetleri yansıtan fiyatların bir mikro durumda makro duruma göre ne kadar yüksek olması gerektiğini tahmin etmek zor olmakla birlikte, Ek A'da bir gösterge sunulmaktadır. ITU'dan alınan verileri kullanarak, bir ülkenin mobil hizmetlerinin (PPP cinsinden⁹) nüfusa göre fiyatı çizilmektedir. Bu analiz, bir milyonun altındaki nüfusta, mobil hizmet birim maliyetlerinin ve fiyatlarının önemli ölçüde arttığını göstermektedir. Nüfusu yarım milyonun altında olan bir ülkede (KKTC gibi) fiyatların makro devletlerdeki fiyatların iki katından fazla olduğunu izlenmektedir.

Şekil 2.3: Ölçek ekonomisi etkilerinin gösterimi



Bu bulgu KKTC'deki sabit operatörler için geçerli olabilirken, mobil pazar için de nitelikli olması gerekmektedir. Turkcell ve Telsim'in, Türkiye ve diğer ülkelerdeki büyük mobil operatörlerin iştirakleri olarak, ekipman tedarikinde küçük ölçekli olmanın bazı dezavantajlarını ortadan kaldırabilme yeteneğine sahip olduğu açıktır. Ancak satın alma, iki operatörün birim maliyetlerini etkileyen birçok faktörden yalnızca biridir. KKTC'deki her mobil operatörün ve Türkiye'deki ana şirketinin operasyonları oldukça farklıdır. Böylece büyük bir operatörün operasyonel destek sistemleri, müşteri destek sistemleri, satış ve pazarlama, ürün geliştirme, şebeke operasyonları ve saha mühendisliği açısından sahip olduğu ölçek ekonomisi etkisi, KKTC gibi bir mikro devlette kaybolabilmektedir. Bu analiz, KKTC'de maliyet odaklı mobil fiyatlarının Şekil A.2'de önerilen fiyatlardan daha düşük olabileceğini düşündürmektedir.

2.5 Bu raporda kullanılan piyasa analizi yaklaşımı

BTHK, yukarıda tartışıldığı gibi, KKTC'deki spesifik piyasa koşullarını temel alarak, MEÇB toptan satış pazarının incelemesi için piyasa analizine yönelik dört adımlı bir yaklaşım geliştirmiştir.

- Aşama 1: MEÇB toptan pazarına ilişkilendirilen alakalı perakende alt pazarını belirlemek.
- Aşama 2: bu pazarın, KKTC'nin "Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler" Tüzüğü 9(2) bendinde belirlenen üçlü kriteri uygulayarak ex-ante denetime duyarlı bir şekilde kurulup kurulmadığına karar vermek.

⁹ Satın alma gücü paritesi (PPP) dönüşüm faktörü, ülkeler arasındaki fiyat seviyesi farklılıklarını kontrol eden bir para birimi dönüştürücüsüdür. PPP'ler farklı para birimlerini ortak bir para birimine dönüştürür ve dönüştürme sürecinde ülkeler arasındaki fiyat seviyelerindeki farklılıkları kontrol ederek satın alma güçlerini eşitler. Tipik olarak, yüksek gelirli ülkelerde daha yüksek fiyat seviyeleri bulunurken, düşük gelirli ülkelerde daha düşük fiyat seviyeleri görülmektedir.

- Aşama 3: Bu perakende pazarında, herhangi bir oyuncunun etkin piyasa gücüne sahip olup olmadığına karar vermek (önceden bulunan alakalı toptan erişim yükümlülüğüne bakılmaksızın)
- Aşama 4: Eğer etkin piyasa gücü varsa, son kullanıcı etkilerini artırmak için hangi yükümlülüklerin uygulanması gerektiğini değerlendirmek. Seçenekler arasında perakende fiyat kontrolleri, MEÇB pazarları gibi toptan erişim pazarlarında aşırı güçlü konumda bulunan haberleşme sağlayıcılara yükümlülükler & sesli ve SMS hizmetleri gibi kişisel iletişim için kullanılan çağrılar ve mesajları sonlandırma yükümlülükleri bulunmaktadır.

2.5.1 Aşama 1: Alakalı Alt Perakende Pazarını Belirlemek

Aşama 1'de MEÇB toptan pazarlarının alakalı perakende pazarlarına sağladığı potansiyel yükümlülükler belirlenmiştir. Bunu aşağıdakilere dayanarak yapmaktadır:

- Arz ve talebin ikame etkileri teorik olarak ele alınabilir. Bu yaklaşım, varsayımsal bir tekelci fiyatta "geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı" (SSNIP)¹⁰ bir şekilde sürdürülüp sürdürülmeyeceğini değerlendirmek için 'SSNIP' testini kullanmaktadır. Alakalı pazar böyle bir fiyat artışının karlı bir şekilde devam edebileceği en büyük pazar olarak tanımlanır¹¹.
- AB'den gelen geçmiş örnekler. Avrupa Komisyonu SSNIP testi hususlarını dikkate alarak yaptığı 2002, 2007 ve 2014 yılı alakalı pazarlar tavsiye kararlarında bir dizi özel perakende pazarları belirlemiştir. Özellikle Avrupa Komisyonunun şuna açıklık getirmektedir:
 - sabit ve mobil perakende pazarları ayrılır;
 - sabit sesli telefon, tüketiciler için sabit geniş bant ve işletmeler için yüksek kaliteli geniş bant erişimi ayrı pazarlarda yer almaktadır; ve
 - düzenleyici kurumlar tarafından yapılan ilgili pazar analizlerinden ve ulusal rekabet kurumları (NCA'lar) tarafından yürütülen birleşme vakalarından elde edilen emsal bilgiler, uygun olduğu durumlarda kullanılabilir.

Bu açıklamaya göre KKTC'de dört adet perakende pazar vardır:

- Mobil haberleşme için perakende pazarı;
- Sabit genişbant hizmetler için kitle perakende pazarı;
- Genişbant hizmetleri ve dedike bağlantılar için kurumsal perakende pazarlar; ve
- Sabit sesli telefon hizmetleri için perakende pazarı.

Bu dört pazardan anlaşıldığı üzere, MEÇB pazarına tekabül eden ilgili alt perakende pazarının mobil haberleşme perakende pazarı olduğu açıktır. Bu pazar coğrafi, müşteri ve ürün kapsamı, talep tarafı ve arz tarafı ikamesi testleri ve başka yerlerden örnekler kullanılarak belirlenebilir.

¹⁰ Bu teste bazen 'varsayımsal tekelci testi' de denir.

¹¹ Mantık şudur ki, daha küçük bir pazar için fiyat artışı sürdürülemez çünkü müşterilerin geçiş yapabileceği yakın ikame ürünler veya hizmetler vardır veya SSNIP yapıldığında daha küçük pazara girmeyi karlı bulacak başka pazar oyuncuları vardır. Bu durumda söz konusu ikame ürün/hizmetlerin ilgili pazar tanımına dahil edilmesi ve ilgili pazar tanımının bu tür yakın ikameler kalmayınca kadar genişletilmesi gerekmektedir.

2.5.2 Aşama 2: Üçlü Kriter Testini Kullanarak Perakende Pazarının Denetime Duyarlı Olup Olmadığını Belirlemek

Bir pazarın etkili bir rekabet gücüne sahip olup olmadığına karar vermeden önce (etkin piyasa gücüne sahip olan bir haberleşme sağlayıcı olmadığına), Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler Tüzüğü (Madde 9 (2)), BTHK'nın pazarın üçlü kriter testini uygulayarak ex-ante kontrole karşı uygun olup olmadığını test etmesini şart koşturmuştur. Avrupa Komisyonu tarafından, ilgili pazarlardaki¹² önerisine eşlik eden açıklayıcı notta belirtildiği üzere, bu aşamanın amacı, piyasa oyuncularının yatırım ve inovasyonunu engellemek için gerekli olmadığına düzenleme yapılmamasını sağlamaktır.

“Düzenlemenin orantılılık ilkesine uygun olarak hedeflenmesi ve dengelenmesi gereklidir. Bu nedenle düzenleyici kurumlar, belirlenen pazardaki etkin rekabete yönelik potansiyel zararı ele almanın en az müdahaleci yolunu seçmelidir. Aslında, operatörler üzerindeki aşırı düzenleme yükü, yatırımı ve inovasyonu engelleyebilir; ancak yetersiz düzenleme ve bunun ihtiyaç duyulan yerde uygulanmaması, geçtiğimiz on yıllardaki liberalleşmenin başarılarını tersine çevirecek ve sektördeki tüketici tercihlerini ve rekabet dinamiklerini azaltacaktır.” (Açıklayıcı Not Sayfa 10)

Üçlü kriter testini uygularken önemli olan nokta bir haberleşme sağlayıcının ilgili pazar içinde etkin piyasa gücüne sahip olduğu değerlendirilmesinden farklı oluşudur. Komisyonun belirttiğine göre:

“Her ne kadar her iki analizde de benzer göstergeler kullanılsa da, üçlü kriter testi, belirli bir pazarda faaliyet gösteren bir veya daha fazla operatörün önemli bir pazar gücüne sahip olup olmadığını değerlendirmesinden farklıdır. Birinci ve ikinci kriterin analizinde kullanılan göstergeler aynı zamanda EPG'nin değerlendirilmesi ve piyasanın artık üçlü kriter testini yerine getirmemesi durumunda piyasaların serbestleştirilmesi için de geçerlidir. Üçlü kriter testi, yalnızca öncül düzenlemeye duyarlı pazarları belirlemek amacıyla genel pazar özelliklerine ve yapısına odaklanır. Etkin piyasa gücünün değerlendirilmesi, bunun yerine, öncül düzenlemeye duyarlı olarak tanımlanan bir piyasada faaliyet gösteren belirli bir operatörün, hakimiyete eşdeğer bir konuma, yani kendisine kayda değer bir düzeyde davranma gücü sağlayan ekonomik güç konumuna sahip olup olmadığını belirler. Bir pazar, Tavsiyenin amaçları doğrultusunda üç kriteri karşılayabilir ve bu nedenle Birlik düzeyinde öncül düzenlemeye duyarlı olarak kabul edilse de, bireysel bir Üye Devlette tanımlanan pazara ilişkin düzenleme hâlâ bir EPG operatörünün atanmasını gerektirmektedir.” (Açıklayıcı Not Bölüm 2.4 Sayfa 15)

Avrupa Komisyonu tarafından belirtildiği gibi (EECC'nin 67(1(maddesi)) üçlü kriter testi aşağıdaki gibidir:¹³

- 1. Kriter: Piyasaya giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engel veya engellerin olması (olası ex-ante denetimin eksikliğinde). Bu bariyerler aşağıdaki gibidir:
 - Yapısal olabilir. Ex-ante denetim olmadan pazara girmek bir haberleşme sağlayıcı ya da hizmet sağlayıcısı için ticari olarak uygun olmayabilir; ya da
 - Yasal veya denetimsel olabilir. Şebeke oluşumunu engelleyen spektrum veya planlama kurallarının kullanımı ile ilgili sınırlamalar burada bariz örneklerdir.
- 2. Kriter: Piyasa yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağı beklenmemesi. Pazara giriş engelleri yüksek olsa dahi, teknolojik gelişmeler veya önceden uygulanmış öncül (ex-ante) düzenlemelerden (örneğin KKTC'deki erişim ve ara bağlantı yükümlülükleri gibi) dolayı etkin rekabete yönelebilir.

¹² European Commission (December 2020), “Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive EU 2018/1972” <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>

¹³ European Commission (December 2018), “DIRECTIVE (EU) 2018/1972 of 11 December 2018, establishing the European Electronic Communications Code” Article 67.5 (a) <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-electronic-communications-code.html>

- 3. Kriter: Rekabet hukuku kurallarının tek başına uygulanmasının piyasa aksaklıklarını gidermede yetersiz olması. Ex-ante denetim rekabet yasası yetersiz ise uygulanmalıdır. Bu ex-ante denetimi- belirlenen bir yükümlülük rekabet yasası ile uygulanamıyorsa veya uzun bir süreç içinde yükümlülüğü takip etmek gerekiyorsa- uygun kılar.

Eğer bu üç kriter de geçerliyse, pazar ex-ante denetime duyarlıdır ve analizin diğer aşamasına geçilmelidir: Bir sonraki aşama, etkin piyasa gücünün ölçümü ve yükümlülüklerin seçimidir.

2.5.3 Aşama 3: Perakende Piyasasında Etkin Piyasa Gücüne (EPG) Sahip Haberleşme Sağlayıcıların Belirlenmesi

Avrupa'da EPG ya da hakim konum kavramı rekabet yasasındaki tanımı ile eşleşmiş ve uyumludur. Bir şirketin (veya bir şirketler grubunun) "...rakiplerinden, müşterilerinden ve nihai olarak tüketicilerinden kayda değer ölçüde bağımsız davranma" yeteneğini ifade etmektedir.¹⁴ Piyasa gücü, bir dizi sektörde, girişe engel teşkil eden ve dolayısıyla etkin piyasa oyuncularının sayısını azaltan ölçek ekonomileri veya müşterilerin yeni pazarlara geçme kabiliyetini sınırlandıran değiştirme maliyetlerinin varlığı gibi faktörlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle bir işletme:

"Ya tek başına ya da başkalarıyla birlikte üstünlük olarak kabul edilebilecek bir pozisyonda yani bir ekonomik güç sahibi olarak rekabetçilerden, müşterilerden ve tüketicilerden bağımsız bir şekilde hareket ediyorsa etkin piyasa gücüne sahip olduğu kabul edilebilir."¹⁵

KKTC Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler Tüzüğü (Madde (11)) bir EPG'yi Avrupa Komisyonuna benzer şekilde tanımlamaktadır. Madde 11(1) notlarında şöyle denilmektedir:

" Etkin piyasa gücüne sahip haberleşme sağlayıcının tespitinde, haberleşme sağlayıcının sahip olduğu pazar payı öncelikle göz önünde bulundurulur. "

Madde 11 pazar payında gelir, aboneler, trafik hacmi vb. gibi farklı "karakteristik özellikler" bulunduğunu da ayrıca belirtmektedir.

Her ne kadar yüksek pazar payına sahip olmak, bir işletmecinin etkin pazar gücüne sahip olduğu sonucuna varmak için tek başına yeterli olmasa da, hâkim durumdaki bir işletmecinin önemli bir pazar payına sahip olmaması muhtemel değildir. Bir haberleşme sağlayıcının "rekabet üstünlüğüne" sahip olduğunu gösterebilecek, Madde 11(1)'de sıralanan diğer kriterler arasında şunlar bulunmaktadır:

- Kolayca kopyalanmayan altyapı kontrolü;
- Teknolojik avantajlar veya üstünlük;
- Telafi edici satın alma gücü yetersizliği;
- Sermaye piyasalarına / finansal kaynaklara kolay veya imtiyazlı erişim;
- Ürün veya hizmetlerin çeşitlendirilmesi;
- Ölçek ekonomileri;

¹⁴ European Commission, May 2018, Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power, (paragraph 111), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0507\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0507(01))

¹⁵ European Commission (December 2018), "DIRECTIVE (EU) 2018/1972 of 11 December 2018, establishing the European Electronic Communications Code" Article 63. 2 <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-electronic-communications-code.html>

- Kapsam ekonomileri;
- Dikey entegrasyon;
- Son derece gelişmiş dağıtım ve satış ağı;
- Potansiyel rekabet eksikliği; ve
- Genişleme engelleri.

Ortak EPG'nin dikkate alınması

Avrupa Komisyonu'nun EPG'nin değerlendirilmesine ilişkin yönergeleri aynı zamanda ortak (veya kolektif) hakimiyet olasılığını da kapsamaktadır. Bir zamanlar ortak hakimiyet vakaları, taraflar arasında faaliyetlerini koordine etmelerini sağlayacak yapısal bağlantıların varlığına odaklanıyordu. Ancak 1990'larda Avrupa Birliği İlk Derece Mahkemesi, ortak hakimiyet kavramını taraflar arasında yapısal bağlantılardan ziyade ekonomik bağlantıların olduğu durumları da içerecek şekilde genişletmiştir.

"Uygun özelliklere sahip bir piyasada, özellikle pazar yoğunlaşması açısından şeffaflığın sağlandığı sıkı bir oligopolün tarafları arasında var olan karşılıklı bağımluluk ilişkisini ekonomik bağlantılar kavramının dışında tutmak için hukuki veya ekonomik açıdan hiçbir neden yoktur. Ürün homojenliği açısından, bu taraflar birbirlerinin davranışlarını önceden tahmin edebilecek bir konumdadır ve bu nedenle, özellikle fiyatları artırmak amacıyla üretimi kısıtlayarak ortak karlarını en üst düzeye çıkaracak şekilde pazardaki davranışlarını uyumlu hale getirmeleri güçlü bir şekilde teşvik edilmektedir. Böyle bir bağlamda, her tüccar, kendi pazar payını artırmak için tasarlanmış oldukça rekabetçi bir eylemin (örneğin fiyat indirimi), diğerlerinin de aynı eylemi tetikleyeceğini ve dolayısıyla kendi inisiyatifinden hiçbir fayda sağlayamayacağını farkındadır. Dolayısıyla tüm tüccarlar fiyat seviyelerindeki düşüşten etkilenecektir" (Rehber paragraf 91)¹⁶

Ortak EPG bulgusunun başlangıç noktası, operatörlerin davranışlarını uyumlu hale getirebilecekleri ortak bir politikanın belirlenmesidir. Böyle bir politika, toptan erişimin reddedilmesini, perakende veya toptan satış fiyatlarının rekabetçi seviyelerin üzerinde tutulmasını veya arzın veya kapasitenin kısıtlanmasını (yani, ticari olarak uygun olsa bile bir şebekeyi geliştirmemeyi tercih etmeyi) içerebilir.

Avrupa'daki içtihatlar, ortak hakimiyet bulgusu için üç kümülatif koşul belirlemiştir:¹⁷

1. Koordineli davranışta bulunan her piyasa oyuncusu, diğer firmaların koordineli sonuca bağlı kalıp kalmadığını izlemek için piyasadaki diğer firmaların eylemlerini gözleme yeteneğine sahip olmalıdır.
2. Koordineli bir sonuç zaman içinde sürdürülebilir olmalıdır. Bu, ortak politikadan sapmanın kısa vadeli faydalarını gölgede bırakacak yeterli güce sahip bir caydırıcılık mekanizması anlamına gelecektir.
3. Müşterilerin ve mevcut ve potansiyel piyasa oyuncularının öngörülebilir tepkileri, koordineli sonucun sonuçlarını tehlikeye atmamalıdır. Potansiyel bir pazar katılımcısından kaynaklanan rekabet tehdidi veya tüketiciler arasındaki alıcı gücünün dengelenmesi, koordineli sonucu tehlikeye atabilir.

Avrupa telekomünikasyon sektöründe bir dizi düzenleyici otorite, mobil pazarda ortak hakimiyet buldukları bir takım piyasa analizleri yürütmüştür. Bu bulgular daha sonra mahkemeler veya Avrupa Komisyonu tarafından

¹⁶ European Commission (2002), *Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165/03)*,

¹⁷ Bu kriterler Avrupa Komisyonu'nun 2018 EPG Kılavuzlarında belirtilmiştir; şu adreste mevcuttur: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/staff-working-document-guidelines-market-analysis-and-assessment-smp-under-eu-regulatory-framework>

incelenmiştir. Uygulamada, bir piyasa yapısının koordineli etkilere yardımcı olabileceğini ve yukarıda sıralanan koşulları sürdürebileceğini göstermek için bir dizi piyasa özelliği kullanılmıştır. Bunlar arasında talebin düşük esnekliği, benzer pazar payları, giriş engellerinin yüksek olması, telafi edici satın alma gücünün olmaması ve potansiyel rekabetin olmaması yer almaktadır.¹⁸

Benzer şekilde KKTC Erişim ve Arabağlantı Tüzüğü (Madde 11(2)) bir teşebbüsün diğer teşebbüslerle ortaklaşa etkin piyasa gücüne sahip olup olmadığının değerlendirilmesinde dikkate alınması gereken çeşitli kriterleri düzenlemektedir:

- Talebin düşük esnekliği,
- Benzer pazar payları,
- Girişin önündeki yüksek yapısal veya yasal engeller,
- Toplu olarak anlaşmaya varmayı reddeden dikey entegrasyon,
- Karşılıklı satın alma gücünün olmaması,
- Potansiyel rekabet eksikliği,
- Piyasanın olgunluk düzeyi,
- Talep tarafında durgun veya ılımlı büyüme,
- Homojen ürün veya hizmetler,
- Benzer maliyet yapıları,
- Teknik yenilik ve olgun teknolojinin eksikliği,
- Kapasite fazlası bulunmaması,
- Teşebbüsler arasındaki resmi veya gayri resmi bağlantılar,
- Misilleme mekanizmaları ve fiyat benzerlikleri,
- Fiyat rekabetinin olmaması veya fiyatların düşük olması.

2.5.4 Aşama 4: Eğer Aşırı Bir Pazar Gücü Varsa, Hangi Yükümlülüklerin Uygulanması Gerektiğinin Değerlendirilmesi

Piyasa analizi, bir pazarın etkin bir şekilde rekabetçi olmadığına karar verirse, çalışmanın son aşaması, tanımlanan pazar sorunlarına değinerek o pazardaki rekabeti oluşturacak yükümlülükler geliştirmeyi içermektedir. Uygun yükümlülükleri seçerken şunları yapmak gereklidir:

- Önerilen yükümlülüklerin EPG haberleşme sağlayıcısına yükleneceği yükü anlamak için mevcut düzenlemeleri ve yükümlülükleri göz önünde bulundurmak;

¹⁸ Avrupa telekomünikasyon sektöründe kolektif hakimiyet vakalarına ilişkin daha ayrıntılı bir tartışma için bkz.: J R Holmes (2017), *Collective dominance and oligopoly control in European competition law: Dealing with persistent oligopoly in markets such as telecommunications*, Monash University,

- Spesifik pazar koşulları bakımından haklı olan ve piyasa analizi tarafından belirlenen pazar başarısızlıklarını gidermeyi amaçlayan yükümlülükleri seçmek; ve
- Orantılılık ilkesine uygun olan yolları seçmek. Avrupa Komisyonu şöyle demektedir:

"Düzenlemenin orantılılık ilkesine uygun olarak hedeflenmesi ve dengelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle düzenleyici kurumlar, belirlenen pazardaki etkin rekabete yönelik potansiyel zararı ele almanın en az müdahaleci yolunu seçmelidir. Gerçekten de operatörler üzerindeki aşırı düzenleme yükü, yatırım ve inovasyonu engelleyebilir".¹⁹

Yukarıdaki duruma ayrıca KKTC'nin bir mikrodevlet olduğu gerçeği de eklenmelidir. Bu uygulama denetimin ve yükümlülüklerin uygulanmasını etkiler. Özellikle, şunlara gereksinim olduğunu gösterir:

- Sektördeki haberleşme sağlayıcıların asgari etkin ölçekte hareket ettirilmesiyle, sektördeki daha büyük rekabetin üretkenlik verimliliğini en üst düzeye çıkarmaya karşı olan dinamik verimlilik etkilerini dengelemek. Bu makrodevletlerde önemli bir husus değildir;
- Ki bunun sebebi mikrodevletlere nazaran makrodevletlerde telekomünikasyon hizmetleri için perakende ve toptan fiyatlarının çok daha fazla olması;
- Uluslararası denizaltı bağlantısı gibi KKTC'nin coğrafi konumu ile karşı karşıya kalan belirli ek ücretleri;
- Mevcut oyunculara rakip olabilecek yeni katılımcıların makrodevletten daha sınırlı olduğunu kabul etmek; ve
- Denetim için gerekli olan geliştirme, uygulama ve uygunluk faaliyetlerinin masraflarının son kullanıcı fiyatlarını beklenmedik bir şekilde artırmaması için denetimi tutarlı bir seviyede tutma.

KKTC Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler Tüzüğü (Madde (12)) EPG'ye sahip teşebbüslere yönelik yükümlülükleri ele almaktadır ve AB Çerçevesi kapsamında sağlananlara benzer geniş bir yelpazede yükümlülük önerileri sunmaktadır. Bunlar:

- Şeffaflık;
- Ayrımcılık yapmama;
- Muhasebeyi ayırma;
- Erişim;
- Fiyat kontrolü; ve
- Taşıyıcı seçimi.

Bunlar, tüzüğün 7. Maddesinde ele alınan ara bağlantı ve 13-17. Maddelerinde belirtilen perakende fiyat kontrollerine ek olarak verilmektedir.

¹⁹ European Commission (December 2020), *Staff Working Document – Explanatory Note accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive EU 2018/1972* <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>

2.6 Kamuoyu soruları

1. KKTC'nin bir mikro devlet olmasının telekomünikasyon sektörüne etkileri konusunda Bölüm 2.4'te ortaya konan analize katılıyor musunuz?
2. Bölüm 2.5'te belirtildiği gibi KKTC'de uygulanacak piyasa analizi için önerilen dört aşamalı yaklaşıma katılıyor musunuz?

2.7 Gelen görüşler

Burada kamuoyu görüşleri ve yanıtımızın bir özetini sunulmaktadır.

Telsim

Soru 1 ve 2'ye katılmıştır.

Turkcell

Bu iki soruya görüş bildirmemiştir.

Turkcell, sabit altyapının mevcut durumuna ve bu altyapı üzerinden sunulan hizmetlere ilişkin şu değerlendirmelerde bulunmuştur. Kurum, hem MEÇB hem de SÇB pazarlarına yönelik piyasa analizinde bu görüşlere yer vermektedir:

- Mobil pazarlarda iyi olan rekabet düzeyi gibi, liberalizasyon, Telekomünikasyon Dairesi'nin tekelinin kaldırılması ve özel fiber tedarikinin sağlanması yoluyla sabit altyapı sağlanmasında da rekabet olmalıdır.
- Sabit altyapının ve özellikle de fiberin zayıf durumu, mobil hizmetlerin sunumu ve dayanıklılığı açısından zararlıdır.
- İnternet erişiminin Telekom Dairesi tarafından tekelleştirilmesi, mobil operatörler ve diğerleri tarafından sağlanabilecek hizmetleri olumsuz etkilemektedir.
- Telekomünikasyon Dairesi kendisine bağımlı olan işletmelerle hizmet düzeyi anlaşmaları (SLA) yapmamaktadır.

Yanıt

Kurum, Turkcell'in çok geçerli bazı gözlemleri ve tavsiyelerini kabul etse de, bunlar Mobil Erişim ve Çağrı Başlatma pazarına ilişkin mevcut analizin kapsamı dışındadır.

Gelen görüşler ışığında piyasa analizinin hiçbir bölümünde değişiklik yapılmamıştır.

3 KKTC Mobil erişim ve ağrı başlatma (MEB) pazarının analizi

3.1 Aşama 1: İlgili pazarı belirleme

Aşağıda ortaya konan analiz, toptan MEB pazarının desteklediği mobil hizmetler için perakende pazarının sınırlarını belirlemek amacıyla alternatif ürün ve hizmetlerin talep ve arz yönlü ikame edilebilirliğini kavramsal olarak değerlendirmektedir.

Perakende pazar hem sesli erişimi hem de sesli aramaları içermektedir

Son kullanıcının satın alacağı bir ürün oluşturmak için hem sesli erişim hem de sesli arama hizmetleri gereklidir. Mobil ağrı sağlayan bir hizmetin geçerli olabilmesi için son kullanıcılara erişmesi gereklidir. Aynı zamanda, çağrıları iletme özelliği olmayan bir sesli erişim hizmetinin ortalama son kullanıcı için hiçbir değeri yoktur. Bu nedenle, bu hizmetler ikame olmaktan ziyade tamamlayıcı niteliktedir ve genellikle paket halinde bir teklif olarak birlikte satılabilir.

Mobil erişim ve mobil arama hizmetleri aynı temel şebeke altyapısı üzerinden sunulduğundan BTHK, bu hizmetlerin arz yönlü ikameler olabileceğini dşunmektedir. Sesli erişim veya sesli arama hizmetlerinden birini sunan herhangi bir mobil şebeke sağlayıcısı, diğer hizmeti de kolaylıkla sunabilecektir. Bu nedenle, varsayımsal bir tekeli tarafından bunlardan biri üzerinde yapılacak bir SSNIP'in karlı olması pek olası değildir.

BTHK, yukarıdaki talep ve arz yönlü değerlendirmelere dayanarak, mobil sesli erişim ve mobil sesli arama hizmetlerinin aynı ürün pazarına ait olduğu sonucuna varmaktadır.

Perakende pazarı ses, SMS ve veri hizmetlerini içermektedir

Mobil ses, SMS ve geniş bant hizmetleri rutin olarak aynı tarife paketinin parçası olarak satılmakta ve bu da son kullanıcılar için bazı ortak fiyatlandırma kısıtlamaları yaratmaktadır. Mobil veri bağlantılarının çoğunluğu cihaz tabanlıdır ve cihazların çoğunluğu yalnızca bir SIM'i desteklemektedir. Sonuç olarak abone, mobil ses, SMS ve veri hizmetlerini aynı tedarikçiden satın almakla yükümlü ve teşvik edilmektedir. Ek olarak, mobil veri bağlantıları üzerinden çalışan iletişim uygulamaları ('over-the-top' [OTT] uygulamaları olarak da bilinir) işlevsel olarak geleneksel mobil ses ve SMS hizmetlerinin yerini alabilir. OTT hizmetlerinin giderek artan kullanımı ve farklı mobil hizmet türleri arasındaki ortak fiyatlandırma kısıtlamaları bu nedenle ses, sms ve veri hizmetleri arasında talep tarafında ikame edilebilirlik anlamına gelmektedir.

Mobil şebekeler genellikle ses, SMS ve veri hizmetlerinin bir kombinasyonunu sağlamak için kullanılır. Bu durum arz yönlü ikame edilebilirliğin de var olduğu anlamına gelmektedir.

Perakende pazarı hem ticari hem de bireysel müşterilerini kapsamaktadır

Hem tüketicilere hem de kurumsal müşterilere sunulan perakende mobil hizmetler, özellikler açısından genellikle benzerdir. Bu nedenle, her iki müşteri türü de genellikle daha önce tanımlanan tüm perakende hizmetlerini içeren bir teklife erişebilmektedir. Kurumsal müşteriler tüketiciler paketlerini satın almakta özgürdür, ancak daha büyük şirketlere yönelik paketler genellikle farklı şekilde fiyatlandırılmakta ve paket oluşturulmaktadır.

Kurumsal müşterilere ek hizmetler, indirimli fiyatlar sunulmakta ve ayrı dağıtım kanalları aracılığıyla hizmet sunulabilmektedir. Dolayısıyla bireysel tüketicilere yönelik hizmetler ile kurumsal müşterilere yönelik hizmetler arasında talep tarafında sınırlı ikame edilebilirlik bulunmaktadır. Ancak hem bireysel tüketicilere hem de işletmelere perakende mobil hizmetler sağlamak için aynı Şebeke ekipmanı kullanılmaktadır. Bu nedenle, mevcut bir tüketicisi perakende mobil hizmetleri sağlayıcısının, kurumsal perakende mobil hizmetleri sunmaya başlaması (ve bunun tersi) nispeten kolay olacaktır; bu durum, iki hizmet arasında yüksek düzeyde arz yönlü ikame edilebilirliğe işaret etmektedir. Sonuç olarak, yalnızca bir müşteri grubuna hizmet sunan varsayımsal bir tekelinin SSNIP'si muhtemelen krsız olacaktır.

Perakende piyasa hem faturalı hem de n ödemeli müşterileri içermektedir

n ödemeli veya sözleşmeli abonelikler kapsamında sağlanan perakende mobil hizmetler aynı işlevleri sunmaktadır. n ödemeli aboneler genellikle herhangi bir noktada sözleşmeye geçebilirken, faturalı aboneler sözleşmeleri yoksa n ödemeli aboneliğe geçebilirler. Bu nedenle sözleşmeli ve n ödemeli arasında talep yönlü ikame edilebilirlik vardır.

Mobil pazardaki operatörler hem n ödemeli hem de sözleşmeli hizmetler sunmaktadır. Yalnızca bir tür hizmet sunan bir operatör, bir SSNIP'e yanıt olarak diğer türü sağlamaya kolaylıkla başlayabilir. Başka bir deyişle arz yönlü ikame çok mümkündür.

BTHK, dünyanın başka yerlerindeki telekomünikasyon düzenleyicileri arasında, faturalı ve n ödemeli müşterilerin aynı perakende mobil pazarında olduğu konusunda bir fikir birliği bulunduğunu görüşmektedir.

Perakende piyasa 2G, 3G ve 4G teknolojilerini kapsamaktadır

2G, 3G ve 4G hizmetleri farklı performans karakteristiklerine sahip olsa da bu hizmetlerin temel doğası farklı değildir ve birçok durumda Şebekeler arasında otomatik değişimler vardır (rneğin sesli aramalar ve veri oturumları fark edilir kesintiler olmadan 2G ve 3G arasında geçişler yapmaktadır). Bu anlamda, 2G, 3G ve 4G hizmetlerinin ticarileştirilmesi, ilgili bir piyasa değil, bir teknolojik gelişmedir. Bu 2G, 3G ve 4G Şebekelerin aynı piyasada bulunduğu anlamına gelmektedir.

İleriye bakıldığında, 5G hizmetlerinin mobil geniş bantta daha yüksek performans sunması beklenmektedir (hız, gecikme (latency) ve veri güvenilirliği açısından değerlendirildiğinde). Ancak BTHK, 5G'nin pazar inceleme dönemi boyunca geniş ölçekte konuşlandırılması durumunda dahi, önceki teknoloji nesilleriyle karşılaştırıldığında 5G hizmetlerinin mobil geniş bant hizmetlerinin doğasını temelden değiştirmesini beklemiyor. Bunun sonucunda, farklı nesil mobil teknolojilerin bu nedenle bir dereceye kadar talep tarafında ikame edilebilirlik sergilediği sonucuna varılmaktadır.

2G'den 3G ve 4G'ye geçişte Şebeke ve lisans ile ilgili önemli maliyetler söz konusudur. Fakat, temel altyapının birçoğu (kuleler, baz istasyonları ve ana taşıyıcılar gibi) yeniden kullanılabilir. Haberleşme sağlayıcıların gelişmelerde rakiplerini takip etmeleri için güçlü teşvikler de vardır. Bu durum, en azından bir miktar arz yönlü ikame olabileceğini ima etmektedir.

Perakende pazar, over-the-top (OTT) ses ve mesajlaşma hizmetlerini içermemektedir

Over-the-top (OTT) ses ve mesajlaşma hizmetleri, internet protokolü (IP) bağlantısı üzerinden ses ve/veya mesajlaşma sağlayan hizmetlerdir. Bu tür hizmetlerin kullanımı son on yılda Avrupa'da önemli ölçüde artmıştır; internet kullanıcılarının tahminen %86'sı OTT hizmetlerini kullanmaktadır.²⁰

Avrupa Komisyonu, genellikle operatörler tarafından fiber, kablo veya mobil şebekeler üzerinden sunulan "yönetilen" IP üzerinden ses (VoIP)²¹ hizmetleri ile yönetilmeyen VoIP (OTT ses) hizmetleri arasında bir ayrım yapmaktadır. Komisyon şunu belirtmektedir:

yönetilmeyen OTT VoIP, düzenleyiciler tarafından ilgili perakende veya toptan satış pazarlarını tanımlarken sabit veya mobil sesin yerini alacak şekilde değerlendirilmez. [...]

mevcut düzenleyici uygulamalara uygun olarak Komisyon hizmetleri, yönetilmeyen sesi aynı pazarın parçası olarak değerlendirmemektedir.²²

Talep açısından bakıldığında OTT ses hizmetleri aynı işlevselliği sunmamaktadır. Bu hizmetler esas olarak aynı uygulamalara sahip diğer kişilerle iletişim kurmak için kullanılmaktadır. Arama veya mesaj göndermek veya almak için her iki katılımcının da uyumlu bir cihaza sahip olması gerekir; ilgili uygulamanın cihaza yüklenmiş olması, cihazın açık ve internete bağlı olması; ve hizmette oturum açmanız gerekmektedir.

Arz yönlü ikame açısından, yönetilmeyen bir VoIP sağlayıcısının, mobil çağrı erişimi ve hizmetleri sağlamak üzere pazara hızlı bir şekilde girmesi mümkün olmayacaktır, çünkü bu, ya KKTC'de şebeke altyapısının kurulmasını ya da toptan hizmet alınmasını gerektirecektir. Arz tarafındaki ikame edilebilirliğin piyasa incelemesi döneminde düşük düzeyde olması muhtemeldir.

Perakende piyasa ulusal çaptadır

Her iki operatörde, kapsama alanları biraz farklı olsa da KKTC çapında hizmet ve ulusal kapsama alanı sunmaya izin veren lisanslara sahiptir. Sunulan perakende paketleri, haberleşme sağlayıcının şebeke izinin tamamında kullanılabilir ve bu tek bir ulusal fiyata sahiptir. Böylelikle alakalı piyasanın ulusal olduğu sonucuna varılmaktadır.

Perakende pazarı sabit perakende pazarlarından ayrıdır

Mobil hizmetler sabit hizmetlerin yerine kullanılabilse de bunun tersi doğru değildir: Sabit hizmetler mobil hizmetlerin yerine geçememekte çünkü mobilin kendine özgü mobilitesinden yoksun olmaktadır. Dolayısıyla talep tarafındaki ikame edilebilirlik, sabit hizmetler yerine mobil hizmetlerin kullanılmasıyla sınırlıdır. Bu hizmetler arasında doğrudan ikame edilebilirlik ve potansiyel tamamlayıcılık olmadığı göz önüne alındığında BTHK, mobil hizmetlerdeki bir SSNIP'in sabit sese hızlı bir geçişe neden olma ihtimalinin düşük olduğunu düşünmektedir. Benzer şekilde, mobil geniş bant hizmetlerinde bir SSNIP mutlaka sabit geniş banta geçişe de neden olmayacaktır.

Arz tarafında ise sabit bir operatörün mobil hizmetleri hızlı bir şekilde sunması mümkün değildir çünkü öncelikle uygun spektrumu elde etmesi gerekmektedir.

²⁰ WIK (2020) Future electronic communications product and service markets. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-future-electronic-communications-product-and-service-markets-subject-ex-ante-regulation>

²¹ Voice over Internet Protocol

²² European Commission (December 2020), *Staff Working Document – Explanatory Note accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive EU 2018/1972* <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>

Perakende piyasa tanımından çıkarılan sonuçlar

Genel olarak analiz, KKTC'de sabit hizmetlerden ayrı, 2G, 3G ve 4G teknolojileri üzerinden hem bireysel hem de kurumsal müşterilere, hem ön ödeme hem de faturalı paketler aracılığıyla sunulan ses, mesajlaşma ve veri hizmetini içeren tek bir ulusal perakende mobil pazarının bulunduğunu göstermektedir. Bu, uluslararası düzenleyici uygulamalarla tutarlıdır.²³

Toptan pazar tanımına ilişkin sonuç

Hali hazırda KKTC MEÇB pazarında faaliyet gösteren her iki operatör de kendi ihtiyaçlarını kendi mobil şebekelerini kullanarak karşılamaktadır. Bununla birlikte, yeni katılımcı bir operatörün veya SMŞ'nin, mevcut mobil şebeke operatörlerinden (MNO'lar) birinden gelen toptan girdileri kullanarak tüketicilere MEÇB hizmetleri sunması da mümkün olacaktır. Son kullanıcı açısından bakıldığında, her iki provizyon aracında da işlevsel bir fark yoktur. Bu nedenle BTHK, yukarıda tanımlanan perakende pazarına karşılık gelen ve SMŞ'lere sağlanan hem kendi kendine tedarik hem de toptan hizmetleri içeren bir toptan MEÇB pazarının olduğu sonucuna varmaktadır.

3.2 Aşama 2: Mobil hizmetlerin ilgili perakende pazarına üçlü kriter testinin uygulanması

Mobil hizmetler için perakende piyasası üçlü kriter testine uyuyor mu ve ex-ante denetime duyarlı mı?

3.2.1 Kriter 1: Piyasaya giriş önünde yüksek ve geçici olmayan engel veya engellerin olması

Üçüncü bir mobil operatörün KKTC perakende mobil pazarına girişinde yüksek engeller bulunmaktadır. Ana engeller şunlardır:

- devlet tarafından tahsis edilen spektrumun kıtlığı; ve
- altyapı yatırımı, marka tanınırlığı ve spektrum ücretleri de dahil olmak üzere girişte önemli batık maliyetler; ve
- KKTC pazarının küçük ölçekli olması, girişte ekonomik engellerin bulunduğunu ima etmektedir. Yeni giren bir operatör, verimli bir şekilde faaliyet göstermek ve pazara girerken üstlendiği maliyetleri telafi etmek için yeterli ölçeğe ulaşmakta zorluk çekecektir.

BTHK bu nedenle ilk kriterin karşılandığı sonucuna varmıştır.

3.2.2 Kriter 2: Piyasa yapısının belirli bir dönem içinde kendiliğinden rekabetçi yapıya kavuşacağı beklenmemesi

Teknolojideki gelişmeler ve/veya mevcut öncül düzenlemeler, Bölüm 2.5.2'de belirtildiği gibi daha fazla öncül düzenlemeye gerek kalmadan piyasanın etkin rekabete yöneldiği koşulları yaratabilecektir.

²³ NKOM (2020). Analysis of the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Buradan erişiniz: <https://nkom.no/english/market-regulation>

Teknolojik gelişmeler

Teknoloji sürekli ve hızlı bir şekilde gelişmektedir. Ancak bu teknolojik ilerlemeler, fiziksel bir şebeke kurma ihtiyacını ortadan kaldırmak yerine, hizmetlerin sunumunun miktarını ve kalitesini büyük ölçüde etkilemektedir (örneğin, veri dağıtım verimliliğini artırarak). Aslına bakılırsa, yeni teknolojiler çoğu zaman ek şebeke oluşturmaya veya yoğunlaştırmaya neden olmaktadır. Durum böyle olunca mobil pazarın teknoloji değişimi yoluyla etkin rekabete yönelme ihtimali çok düşüktür.

Mevcut öncül düzenlemeler

Mobil operatörlerin çağrıları maliyet odaklı fiyatlarla sonlandırmasını gerektiren mevcut düzenleme, etkin rekabet için gerekli olmakla birlikte, piyasayı etkin rekabete taşımak için tek başına yeterli değildir. 2021 MEÇB pazar incelemesinde Turkcell'in EPG'ye sahip olduğu tespit edilmiş ve yetkili bir SMŞ'nin talebine yanıt olarak Turkcell'e, çağrı başlatma da dahil olmak üzere toptan hizmetler sunma yükümlülükleri getirilmiştir. Yükümlülük ile, toptan satış hizmetlerinin şeffaf, ayrımcı olmayan bir temelde, maliyet odaklı fiyatlarla sağlanması öngörülmüştür.

Bu analize dayanarak BTHK, Kriter 2'nin karşılandığı sonucuna varmaktadır.

3.2.3 Kriter 3: Rekabet hukuku kurallarının tek başına uygulanmasının piyasa aksaklıklarını gidermede yetersiz olması

KKTC'de perakende mobil pazarının oldukça yoğunlaşmış olduğu ve bunun gelecekte rekabet sorunlarına yol açabileceği ortadadır. Piyasa yoğunlaşmasını azaltmak (ve mevcut iki mobil operatör arasındaki ortak hakimiyet olasılığını önemli ölçüde azaltmak) için üçüncü bir mobil operatörün girişi, Bölüm 3.2.1'de belirtilen nedenlerden dolayı pek olası değildir.

EPG'li mobil operatörlere ardıl düzenlemeler uygulamak için rekabet kanununun kullanılmasının perakende pazarındaki rekabeti etkili bir şekilde nasıl artıracakını görmek zordur. Rekabete aykırı davranışlara ilişkin şikayetlerin araştırılması, ilgili tüm taraflar için maliyetli olabilecek ve rekabet sorunlarını zamanında çözmeyecek ve bu arada tüketicilerin zarar görmesi riskiyle karşı karşıya kalacaktır. Bunun yerine, SMŞ erişimi, tesis paylaşımı veya ulusal dolaşım sağlama yükümlülükleri gibi öncül yükümlülüklerin, EPG'nin bulunması halinde sektör için uzman düzenleyici kurum olarak BTHK tarafından değerlendirilmesi daha etkili ve en iyi uluslararası uygulamalarla daha uyumlu olacaktır.

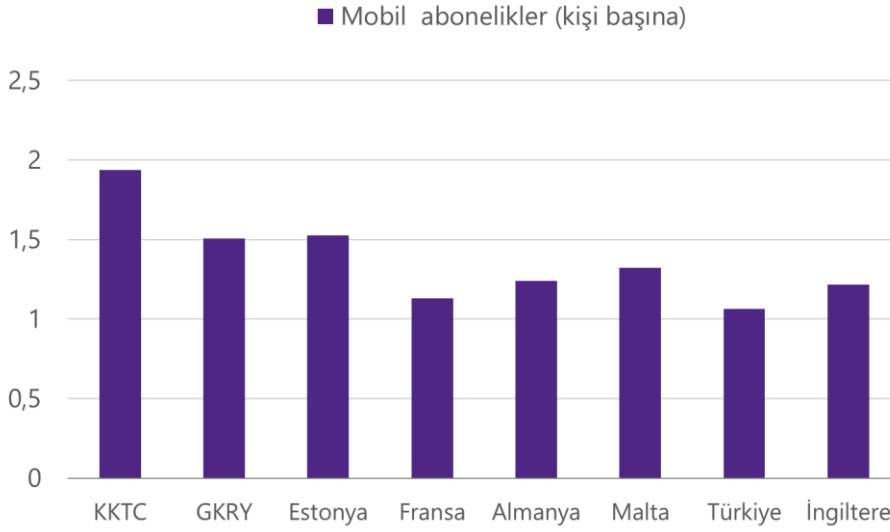
3.2.4 Üçlü kriter testine ilişkin genel sonuç

BTHK, her üç kriterin de karşılandığı ve KKTC'deki perakende mobil pazarının öncül düzenlemeye duyarlı olduğu sonucuna varmıştır.

3.2.5 KKTC'deki perakende mobil pazarının özellikleri

Bazı açılardan perakende mobil pazarı oldukça iyi performans göstermektedir. Örneğin, mobil hizmetlerin alınması açısından son kullanıcı sonuçları uluslararası kıyaslama seviyelerindedir. Bkz. Şekil 3.1.

Şekil 3.1: Mobil hizmetlerin kullanıma sunulması – KKTC ile diğer ülkelerin karşılaştırması



Kaynak: BTHK ve ITU Data Hub

Diğer açılardan KKTC'nin mobil pazarı iyi performans göstermemiştir. Özellikle 4G hizmetlerinin lansmanı diğer birçok ülkenin gerisinde kalmıştır. Turkcell, Eylül 2023'te KKTC'de 4G hizmetlerini başlatırken, Telsim de diğer birçok ülkenin ardından Ekim 2023'te 4G hizmetini devreye almıştır. Bkz. Şekil 3.2:

Şekil 3.2: 4G hizmetlerinin lansman tarihleri

Ülke	4G lansman tarihi
KKTC	2023
Estonya	2012
Fransa	2012
Almanya	2011
Malta	2013
Güney Kıbrıs Rum Kesimi	2015
Türkiye	2016
İngiltere	2013

Ancak bu gecikmenin rekabet sorunları dışındaki faktörlere atfedilmesi muhtemeldir. Buna 4G spektrumunun kullanıma sunulmasındaki gecikmeler, 4G spektrumuyla ilgili ücretler ve fiber ana taşıyıcının bulunmaması da dahildir. (Şu anda mobil işletmecilerin fiber ana taşıyıcısını kendi başlarına tedarik etmelerine izin verilmemekte ve fiber ana taşıyıcısını işletmek için münhasır haklara sahip olan Telekomünikasyon Dairesinden (TD) hizmet elma zorunluluğu bulunmaktadır).

BTHK normal şartlarda yerel fiyatların makul olup olmadığını görmek için KKTC'deki mobil hizmet fiyatlarını diğer referans ülkelerdekilerle karşılaştırmak isteyecektir. Ancak KKTC'nin şu anda yüksek düzeyde enflasyondan

muzdarip olduğu ve fiyatların son iki yılda neredeyse her yıl ikiye katlandığı görülmektedir. Bu, bu tür karşılaştırmaları zorlayıcı ve potansiyel olarak yanıltıcı hale getirmektedir.

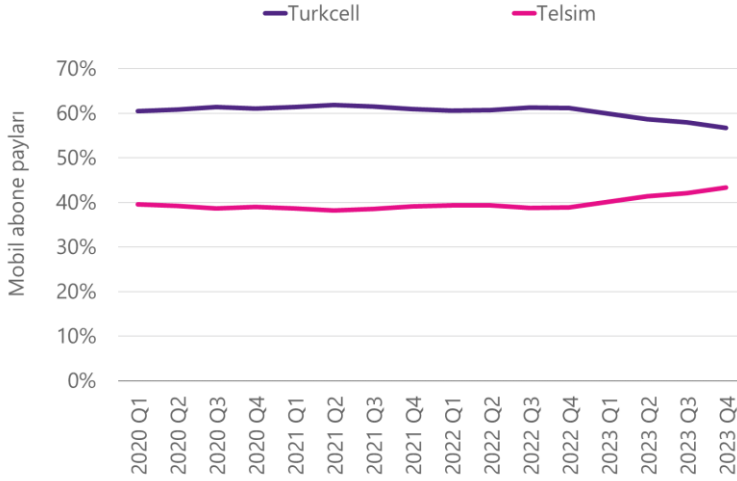
3.3 Aşama 3: Etkin Piyasa Gününe sahip işletmelerin belirlenmesi

KKTC'de perakende mobil pazarı uluslararası standartlara göre oldukça yoğunlaşmıştır. Yalnızca iki mobil operatör mevcut olup – Turkcell ve Telsim – ve SMŞ bulunmamaktadır. Sonuç olarak KKTC'nin Herfindahl-Hirschman Endeksi (HHI) ²⁴ 5.138 ile uluslararası standartlara göre yüksektir. Buna kıyasla GSMA, 2021 itibarıyla Avrupa genelinde ortalama HHI'nın (abonelere dayalı) 3.250 olduğunu bildirmiştir. ²⁵

Piyasadaki yoğunlaşma düzeyi çeşitli piyasa sonuçlarıyla ilişkilendirilmiştir. Ofcom, 2020 yılında HHI'lerin mobil pazar sonuçları üzerindeki etkisine ilişkin ekonometrik bir analiz gerçekleştirmiştir. Daha yüksek HHI'ların daha düşük yatırım seviyelerine ve daha düşük indirme hızlarına²⁶ yol açtığı sonucuna varmıştır. Buna ek olarak, bazı makaleler, HHI ile ölçülen yüksek piyasa yoğunlaşmasının daha yüksek etkisinin, mobil geniş bant hizmetlerinin perakende fiyatları üzerinde pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymuştur. ^{27,28,29}

Şekil 3.3 ve Şekil 3.4, sırasıyla aboneler ve gelirler bazında hesaplanan KKTC'deki mobil pazar paylarındaki eğilimleri göstermektedir. Gelir verilerinin, Mobil operatörlerin yan kuruluşları tarafından sağlanan 'Hotspot' gelirleri olarak sınıflandırılan mobil hizmetlerden elde edilen gelirleri içerdiğini unutmamak gereklidir. Ancak bu tür gelirlerin dahil edilmesi veya hariç tutulması, genel pazar payı ve 2023 HHI tahminleri üzerinde nispeten az bir fark yaratmaktadır.³⁰

Şekil 3.3: Mobil abonelere göre mobil pazar payı



²⁴ Bir piyasanın HHI'sı piyasa yoğunlaşma düzeyini ölçer. Pazardaki her rakip firmanın pazar payının karelerinin toplanmasıyla hesaplanır. Sıfıra yakın bir HHI, tam rekabetçi bir piyasayı, 10.000'lik bir HHI ise saf tekel bir piyasayı gösterir.

²⁵ GSMA (2022). Competition Dynamics in Mobile Markets. <https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2022/11/Competition-Dynamics-in-Mobile-Markets.pdf>

²⁶ Ofcom (2020). Market structure, investment and quality in the mobile industry. Buradan erişiniz:

https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0036/209799/market-structure,-investment-and-quality-in-the-mobile-industry-discussion-paper.pdf

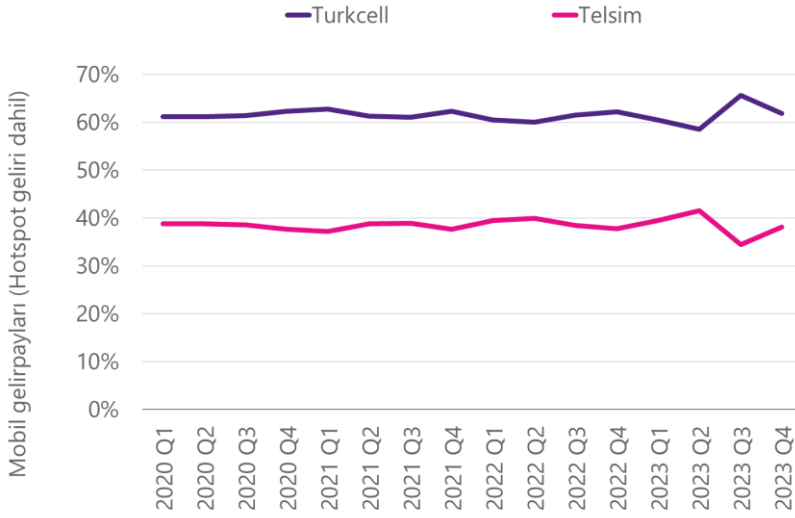
²⁷ Calzada, J., and Martínez-Santos, F. (2016), "Pricing strategies and competition in the mobile broadband market", *Journal of Regulatory Economics*, 50:1, 70-98.

²⁸ Genakos, C., Valletti, T., and Verboven, F. (2018), "Evaluating market consolidation in mobile communications", *Economic Policy*, 33:93, 45-100.

²⁹ Lange, M. (2017), "Tariff diversity and competition policy: Drivers for broadband adoption in the European Union", DICE Discussion Paper, No. 262, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Düsseldorf.

³⁰ Bu gelirleri de ekleyerek 2023 yılı için HHI 5335 olarak hesaplanmıştır; bu gelirleri hariç tutarak HHI 5270 olarak hesaplanmıştır.

Şekil 3.4: Mobil abonelerin mobil gelire göre payı



Veriler, her ölçüme göre pazar paylarının zaman içinde nispeten istikrarlı olduğunu, Turkcell'in abone bazında yaklaşık %60'lık bir pazar payına ve gelir bazında ise %60 ila 65'lik bir pazar payına sahip olduğunu göstermektedir.

Piyasanın yoğunlaşmış doğası üç olasılığı gündeme getirmektedir:

- mobil hizmetler pazarında tek bir piyasa oyuncusunun EPG'si vardır;
- Her iki piyasa oyuncusunun da EPG'si bulunmaktadır; veya
- Piyasa rekabetçidir.

Aşağıda BTHK, mobil pazarın ortak mı yoksa tek EPG ile mi karakterize edildiğini ele almaktadır.

Perakende mobil hizmetler pazarında ortak EPG var mı?

Yukarıdaki Bölüm 2.5.3, bir telekomünikasyon pazarında ortak EPG olup olmadığına karar vermek için Erişim ve Ara Bağlantı Tüzüğü Madde 11(2)'nin kriterlerini detaylandırmaktadır. KKTC'deki mobil hizmetler pazarı aşağıdaki özelliklerden bazılarında sahiptir:

- girişin önündeki yüksek yapısal veya yasal engeller;
- talep tarafında ılımlı büyüme;
- piyasa oyuncuları arasındaki benzer maliyet yapıları;
- telafi edici satın alma gücünün olmaması; ve
- benzer hizmetlerin sağlanması.

Ancak Turkcell ile Telsim arasında dillendirilmeyen bir işbirliğinin bulunmadığına dair deliller de mevcuttur. Örneğin:

- İki operatörün gelir bazında pazar payları oldukça farklıdır. Turkcell'in gelirleri Telsim'in gelirlerinden yaklaşık %50 daha fazla ve bu da koordineli sonuçların sürdürülmesini, eşit gelirlere sahip iki oyuncu arasındaki koordinasyondan daha zor hale getirmektedir.
- Artan veri hacimleri ve abone sayıları, özellikle iki mobil operatörün yakın zamanda 4G hizmetlerini başlatmasının ardından, arzın kısıtlanmadığını göstermektedir;
- İki operatör arasındaki numara taşıma hacmi oldukça büyümüştür (Şekil 3.1);
- İki operatörün fiyatları genel olarak benzemekte ancak Turkcell ve Telsim'in farklı fiyatlandırma stratejileri izlediği açıktır (Error! Reference source not found. ve Error! Reference source not found.);
- İki operatörün karlılığı zaman içinde çok farklılık göstermektedir. Bkz. Şekil 3.8. Eğer iki operatör fiyatlandırma seviyeleri üzerinde dillendirilmeyen işbirliği yapıyor olsaydı BTHK, iki operatörün piyasa koşullarındaki değişikliklere (Covid'in talep ve kârlılık üzerindeki etkisi gibi) tepki vermesi nedeniyle zaman içinde nispeten benzer kâr modelleri bekleyebilirdi. Şekil 3.8: bunun böyle olmadığını göstermektedir.
- 2021 piyasa analizinde, Turkcell'e mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma pazarında yükümlülükler getirilmiştir. Bu durum Turkcell ile Telsim arasındaki işbirliğini (toptan erişimin engellenmesi) ve sürdürülmesini zorlaştıracaktır.

Şekil 3.1: Numara taşıma verileri

2020	2021	2022	2023
5,670	5,199	6,763	17,482

Kaynak: BTHK verileri. Rakamlar, Turkcell'den Telsim'e veya Telsim'den Turkcell'e numara taşıyan müşterilerin toplam hacmini göstermektedir.

Şekil 3.6: KKTC'de cihazsız (SIM Only) teklifleri

Veri hacmi (GB)	Turkcell ücret/ay (TL) ³¹	Telsim ücret/ay (TL) ³²
2		469
4		549
5	609	-
6		629
8		709
10	909	789
15	1059 1349*	1399
20	1579*	1599
25	-	1699
30	1849*	-

Kaynak: BTHK, Plum analizi. Nisan 2024 itibarıyla fiyatlar ve veri hacmini karşılayan en ucuz paketi gösterir. * Bu paketler için ayrıca sosyal medya kullanımı için sağlanan eşdeğer bir veri hacmi vardır (yani Sosyal medya için 20 GB'lık ek paket içerir).

³¹ Tarifeler şu adreste mevcuttur: <https://www.kktcell.com/en/turbo-packages> and <https://www.kktcell.com/en/platinum>

³² Tarifeler şu adreste mevcuttur: <https://www.kktctelsim.com/en/super-relax> and <https://www.kktctelsim.com/en/super-relax>

Şekil 3.7: Standart (hacim aşımı) Tarife Oranları

	Turkcell	Telsim
Aylık sabit ücret (TL/ay)	11.31	18.78
Mobil İnternet (TL/dakika)	1.12	1.85
Sabit (TL/dakika)	1.12	1.85
Diğer yerel GSM hatları (TL/dakika)	1.20	1.93

Kaynak: Operatör internet sayfaları.³³³⁴

Şekil 3.2: EBITDA/Gelir oranları

	2022	2021	2022
Turkcell	-4%	29%	5%
Telsim	27%	31%	21%

Kaynak: BTHK verilerinin Plum tarafından analizi

BTHK, mobil hizmetler pazarında ortak EPG bulmak için yeterli kanıt bulunmadığına inanmakta ve dikkatini tek EPG'nin var olup olmadığına çevirmektedir.

Perakende mobil hizmetler pazarında tek bir EPG var mı?

Erişim ve Ara Bağlantı tüzüğü, EPG'yi "*bir elektronik haberleşme şebekesinin bir operatörünün bireysel olarak veya başkalarıyla birlikte, ilgili elektronik haberleşme piyasasında rakipleri, müşterileri ve nihai olarak, tüketicilerden belirgin ölçüde bağımsız hareket edebilmesine imkan veren ekonomik güç*" olarak tanımlamaktadır.

Daha sonra Madde 11(1)'de "*Etkin piyasa gücüne sahip haberleşme sağlayıcının tespitinde, haberleşme sağlayıcının sahip olduğu pazar payı öncelikle göz önünde bulundurulur.*" ifadesi yer almaktadır. Bu kritere göre, Şekil 3.3 ve 3.4'te Turkcell'in Telsim'den önemli ölçüde daha büyük bir pazar payına sahip olduğuna ve tek bir EPG'ye sahip olduğuna işaret eden açık bir kanıt bulunmaktadır.

Madde 11(1) aynı zamanda tek bir EPG'yi değerlendirirken dikkate alınacak ikincil kriterlerin bir listesini de sağlamaktadır. Bunlar:

- 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,

³³ <https://www.kktcell.com/en/packages/postpaid/standard-tariff>

³⁴ <https://www.kktctelsim.com/en/tariffs-and-campaigns/standart-rates>

- Kapsam ekonomisi,
- Dikey bütünleşme,
- Gelişmiş dağıtım ve satış ağları,
- Potansiyel rekabetin olmaması,
- Genişleme önündeki engeller.

Bu önlemlere ilişkin kanıtlar daha karışıktır. Bazı alt kriterlerde Telsim ile Turkcell arasında çok az fark olduğu görülmektedir. Örneğin:

- KKTC'deki Turkcell ve Telsim'in her ikisi de daha büyük şirketlere bağlıdır. Bu, her iki oyuncunun da sermaye piyasalarına ve finansal kaynaklara benzer erişime sahip olduğu anlamına gelmektedir.
- KKTC'de hiçbir operatörün teknoloji, ürün çeşitliliği veya satış ve dağıtım ağı açısından belirgin bir avantajı yoktur.
- Her iki operatör de dikey olarak entegredir.

Ancak diğer yardımcı faktörler Turkcell'in daha büyük bir pazar gücüne sahip olabileceğini göstermektedir. Örneğin Turkcell'in biraz daha geniş bir abone tabanı bulunmaktadır ve bu da KKTC pazarının küçük ölçeği göz önüne alındığında ölçek ekonomisi avantajı sağlayabilecektir.³⁵

Tek EPG'ye ilişkin sonuç

BTHK, daha yüksek pazar payı dikkate alındığında Turkcell'in perakende mobil hizmetler pazarında tek bir EPG'ye sahip olduğu görüşünü benimsemektedir. Bu ön karar, BTHK'nın mobil hizmetler pazarına ilişkin önceki piyasa analiziyle ve kararıyla tutarlıdır. BTHK, her iki mobil operatörün de perakende kollarına toptan satış hizmetlerini kendilerinin sağladığı göz önüne alındığında, Turkcell'in toptan satış pazarında mobil erişim ve çağrı başlatma için tek bir EPG'ye sahip olduğu sonucuna varmaktadır.

3.4 4: EPG'ye sahip işletmecilere getirilebilecek yükümlülükler

3.4.1 Mevcut yükümlülükler ve uygulamaları

BTHK, 2021 yılında yaptığı piyasa analizinde Turkcell'in ilgili perakende MEÇB ve toptan MEÇB pazarlarında tek başına EPG'ye sahip olduğunu tespit etmişti. Sonuç olarak BTHK, Turkcell'e toptan düzeyde çeşitli yükümlülükler getirmişti:

- Şebekelere erişim. Turkcell, herhangi bir lisanslı SMŞ'nin makul talebi üzerine mobil şebekelere erişim ve çağrı başlatma konusunda toptan hizmetler sağlamalıdır. Turkcell, bir talebin makul bulmadığı takdirde durumun böyle olduğunu ispat etmelidir.
- Maliyet odaklı fiyatlandırma. Yukarıda belirtilen toptan satış hizmetlerine ilişkin ücretler, LRIC metodolojisi kullanılarak hesaplanan net maliyetlere göre belirlenmelidir.

³⁵ Son BTHK verisine göre (2023 4. Çeyrek) Turkcell'in Telsim'den yaklaşık 100.000 abone daha fazla müşterisi vardır.

- Ayrımcılık yapmama. Turkcell, SMŞ'lere sunulan toptan hizmetler ile Turkcell'in kendi perakende kanallarına tedarik sağlamak için kullanılan toptan hizmetler arasında ayırım yapmamalıdır.
- Şeffaflık. Turkcell, yukarıda belirtilen toptan satış hizmetlerine ilişkin hüküm, koşul ve fiyatları web sitesinde yayınlamak zorundadır. SMŞ'lere, Turkcell'in belirtilen hizmet seviyelerini sağlamaması durumunda tazminatı da içeren SLA'lar sunulmalıdır.

Bu yükümlülükler, Turkcell'in bunları ancak lisanslı bir SMŞ'den resmi talep aldıktan sonra uygulaması şartına bağlanmış idi.

Şu anda üç lisanslı SMŞ bulunmakta ancak hiçbiri BTHK'nın toptan yükümlülüklerinin uygulanması için Turkcell'e resmi bir talepte bulunmamıştır. BTHK, SMŞ lisansı sahiplerinden en az birinin hem Turkcell hem de Telsim ile SMŞ olmayı tartıştığını ancak bu görüşmelerin herhangi bir SMŞ girişinin olacağı noktaya kadar ilerlemediğini anlamaktadır.

2021 yılında perakende mobil pazarına herhangi bir yükümlülük getirilmemiştir. BTHK, toptan satış pazarına getirilen yükümlülüklerin yeni oyuncuların girişini teşvik edeceğini ve perakende pazarının etkin rekabete doğru ilerlemesine yardımcı olacağını değerlendirmiştir.

3.4.2 BTHK'nın rekabete ilişkin kaygıları

BTHK, mobil pazara herhangi bir SMŞ girişinin olmamasından kaynaklanan iki önemli rekabet sorunu tespit etmiştir. Bunlar, MEÇB pazarının 2024 piyasa analizinin bir parçası olarak önerdiği yükümlülükleri şekillendirmektedir.

İlk olarak BTHK, SMŞ erişiminin perakende mobil hizmetler pazarındaki rekabet düzeyini artırabileceğine inanmaktadır. Avrupa'da gözlemlenen SMŞ erişiminin etkilerini (yukarıdaki Bölüm 2.3'te belirtildiği gibi) dikkate almakta ve bunların KKTC mobil pazarına aktarılabilmesine inanmaktadır. Aynı zamanda, rekabeti artırmaya yönelik alternatif seçeneğin (üçüncü mobil operatöre lisans verilmesi) KKTC gibi mikro devletlerde geçerli olmayabileceğinden de endişe duyulmaktadır. Bunun iki gerekçesi bulunmaktadır:

- KKTC'deki piyasanın olgunluğu göz önüne alındığında, üçüncü bir mobil operatörün karşılaştığı güçlü rekabet; ve birçok mikro devletin yalnızca iki mobil operatörü desteklemesi, üçüncü bir operatörün gerekliliği ve karlılığı tartışmaya açmaktadır;
- Başarılı bir giriş (Şekil 2.3'te gösterildiği gibi) üretkenlik verimliliği kaybına yol açacaktır. Bu, artan rekabetin faydalarından kolayca daha ağır basabilecektir.

Bu itirazlar, ölçek ekonomisi etkilerinin önemli ölçüde azaldığı ve bir SMŞ'nin gerektirdiği yatırımın mütevazı olduğu SMŞ girişi için çok daha az geçerlidir.

İkinci olarak, SMŞ erişiminin olmaması, KKTC'nin sabit genişbant pazarındaki rekabet üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir. BTHK şunu gözlemlemektedir:

- Turkcell ve Telsim, yakın zamana kadar sabit genişbant pazarının %90'ından fazlasını elinde bulunduran Wi-Fi tabanlı FWA servis sağlayıcılarıyla rekabet halinde, 4G tabanlı sabit kablosuz erişim hizmetleri sunarak sabit genişbant pazarına girmiştir. BTHK bu artan rekabeti memnuniyetle karşılamaktadır.

- Dünyanın başka yerlerinde sabit geniş bant müşterilerinin büyük bir çoğunluğu tedarikçilerinden sabit geniş bant ve ses hizmetleri paketi de almaktadır. Örnekte İngiltere'deki hanelerin telekomünikasyon erişimi için ne satın aldığını görülmektedir.³⁶
- Turkcell ve Telsim artık bu tür paketleri 4G FWA sabit genişbant ve mobil paketlerinden biri aracılığıyla sunabilmektedir. SMŞ erişimi olmadan Wi-Fi tabanlı FWA tedarikçileri bunu yapamayacaktır.
- Arzdaki bu tür bir asimetri, mobil operatörlere sabit geniş bant pazarındaki Wi-Fi tabanlı rakiplerine karşı önemli bir rekabet avantajı sağlayacaktır; bu rekabet avantajını önemli ölçüde zayıflatabilecek ve etkili SMŞ erişimini ortadan kaldıracak bir rekabet avantajı olarak değerlendirilmiştir.

3.4.3 Önerilen yükümlülükler

BTHK, yukarıda özetlenen rekabet kaygılarının üstesinden gelmek için, SMŞ lisanslarına sahip piyasa oyuncularına makul SMŞ erişiminin sağlanması gerektiğine inanmaktadır. BTHK, 2021 yükümlülüklerinin şu ana kadar herhangi bir SMŞ anlaşmasına veya SMŞ pazarına girişine yol açmadığını görmüştür. Bu nedenle, KKTC perakende mobil hizmetler pazarında EPG'li şebeke operatörü olarak Turkcell'e 2021 yılında uyguladığı yükümlülüklerin güçlendirilmesini teklif etmektedir. BTHK şunları önermektedir:

- Turkcell'e herhangi bir perakende yükümlülüğü (perakende fiyat kontrolü gibi) uygulamamak. Rekabet kaygılarının en iyi şekilde toptan yükümlülüklerle ve gerekirse KKTC'deki perakende fiyatlarının izlenmesi için uluslararası kıyaslama çözülebileceğine inanılmaktadır. Aynı zamanda Kurum, mobil hizmet perakende fiyatlarının hâlihazırda Bakanlar Kurulu tarafından belirlendiğini ve her iki mobil operatörün de bu perakende fiyat tavanları üzerinden ücret talep ettiğini belirtmektedir;
- Turkcell'in adil, makul ve ayırmacı olmayan (FRAND) koşullar altında SMŞ erişimi sağlamasını zorunlu kılmak;
- Arzın LRIC'ine eşit bir fiyattan SMŞ erişimi sağlama zorunluluğunun kaldırılması. Bu, gelecekte mobil operatörlerin yatırımlarını soğutabilecek özellikle müdahaleci bir yükümlülük olarak değerlendirilmiştir;
- bunun yerine Turkcell'in, SMŞ'lere uygulanan toptan satış fiyatlarının, perakende fiyatları ile SMŞ erişimi için talep ettiği toptan satış fiyatları arasında herhangi bir marj sıkışması içermeyeceğini göstermesini talep etmek³⁷
- Turkcell'in, potansiyel SMŞ katılımcılarına yönelik herhangi bir toptan tedarik talebi öncesinde dikkate almaları için bir referans erişim teklifi yayınlamasını zorunlu kılmak;
- SMŞ'lere yönelik olarak, belirtilen hizmet seviyelerini sağlamaması durumunda Turkcell'den tazminat içeren SLA'lar hazırlanması ve
- Erişim talep edenlerin, sunulan SMŞ erişiminin ayrıntılı işlevselliği konusunda Turkcell ile görüşmelerini sağlamak. Müzakerelerin başarısız olması durumunda BTHK, Turkcell'den talep edilen erişimi sağlamayı reddetmesinin nedenini belgelemesini ve kanıtlamasını isteyecektir.

³⁶ https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/275277/FOI-1720139-landline-and-broadband-coverage-data.pdf

³⁷ Bu, Turkcell'in Avrupa Birliği elektronik iletişim sektöründeki mevcut en iyi uygulamalara uygun olarak bir marj sıkıştırma testi tanımlamasını ve daha sonra bu testi, kendi öz tedarik ve kıyaslama maliyetlerine (diğer uygun yargı bölgelerinde SMŞ'ların kullanabileceği marjlar) dayalı bir ölçüm karışımı yoluyla geçtiğini göstermesini gerektirebilir.

3.5 Kamuoyu soruları

3. Tek EPG bulgusuna ilişkin sonuç da dahil olmak üzere Bölüm 3.1 ile 3.3'te ayrıntılı olarak açıklanan piyasa analizine katılıyor musunuz?
4. Önerilen yükümlülükleri ve diğer eylemleri kabul ediyor musunuz?

3.6 Gelen görüşler

Burada kamuoyu görüşleri ve yanıtımızın bir özetini sunulmaktadır.

Telsim

Telsim, Bölüm 3.1 ile 3.3'teki (Soru 3) piyasa analizine katılmaktadır.

Soru 4: Telsim, SMŞH erişimini mümkün kılmak için önerilen yükümlülükleri katılmamaktadır. Telsim, (Telsim'in görüşüne göre) SMŞH pazarına girişte herhangi bir engel olmamasına rağmen, SMŞH'lerin pazara girme isteğinin olmadığını düşünmektedir. Telsim'in görüşü, pazarın sürdürülebilir bir işi sürdürmek için çok küçük olması nedeniyle SMŞH'lerin KKTC'ye girmesine yönelik bir talep olmadığı ve dolayısıyla önerilen SMŞH çözümlerinin etkisiz olacağı yönündedir.

Kurum, halihazırda piyasaya uygulanan SMŞH yükümlülüğünün işe yaramadığına inanmaktadır. Ancak bu, SMŞH'ların girme potansiyelinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Kurum, pazarın küçük boyutunun girişte bir dereceye kadar ekonomik engel oluşturabileceğini kabul etmektedir, ancak bu engel bir SMŞH için, altyapı tabanlı bir oyuncuya göre çok daha düşük olacaktır. Kurum ayrıca KKTC'ye benzer büyüklükteki (veya daha küçük) diğer pazarlarda da aktif SMŞH oyuncularının bulunduğunu belirtmektedir. Bunlara İzlanda³⁸, Lüksemburg³⁹ ve Karadağ⁴⁰ gibi ülkeler dahildir.

Telsim başka görüş ve önerilerde de bulunmuştur:

- Kurum, perakende mobil hizmetler pazarında EPG'ye sahip operatör olan Turkcell'in yıkıcı fiyatlandırma yapmasına engel olmalıdır.

Kurum yıkıcı fiyatlandırmaya karşı olmakla birlikte, buna dair kanıt bulamamıştır. Ayrıca, piyasa oyuncularının, Turkcell'in yıkıcı fiyat uygulamasına inanması halinde, yıkıcı fiyat şikayetlerini BTHK'ya veya KKTC Rekabet Kurumu'na iletebileceklerini de belirtmektedir.

- Telsim, Tüzüğün 12.3. Maddesi kapsamında SMŞH lisansı sahiplerinin erişimi için Kurumun Turkcell'e getirmeyi önerdiği ayrımcılık yapmama yükümlülüğüne erişimin (Telsim dahil) diğer piyasa oyuncularına da açık olması gerektiğini savunmaktadır.

Kurum şu anda Turkcell'in, ayrımcı olmayan bir şekilde, lisanslı erişim arayan herkese SMŞH erişimi sağlamasının zorunlu kılınmasını önermiştir. Bu yükümlülük yalnızca mevcut SMŞH lisansı sahipleri için geçerli değildir. Mesela SMŞH lisansı talep etmesi ve alması durumunda Telsim için de geçerli olabilecektir.

³⁸ https://www.gsma.com/get-involved/gsma-membership/gsma_orgs/tismi-bv/

³⁹ <https://web.telecompaper.com/research/SMŞH-list/luxembourg>

⁴⁰ <https://web.telecompaper.com/research/SMŞH-list/montenegro>

Burada kamuoyu görüşleri ve yanıtımızın bir özetini sunulmaktadır.

- Telsim, Turkcell'e yönelik EPG bulgularını göz önünde bulundurarak, Tüzüğün 12.5. maddesinde öngörüldüğü ve Tüzüğün 6. ve 7. maddelerinde belirtilen şekilde Kurum'dan Turkcell'e ek erişim yükümlülüğü getirmesini istemektedir. Özellikle ortak yerleşime ilişkin yükümlülükler talep edilmiştir.

Kurum, Madde 6 ve 7'nin çok çeşitli erişim olanakları ve hizmetlerine atıfta bulunulduğunu belirtmektedir. Aynı zamanda, bir operatörün bir başkasının 6. ve 7. maddeler kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmediğini düşünmesi halinde, 8. Maddenin bir anlaşmazlığın ortaya konması ve Kurumun anlaşmazlığın çözümü için müdahaleye çağrılması için belirlenmiş prosedürler sağladığını belirtmektedir. Ek olarak mevcut piyasa analizinin kapsamı perakende mobil hizmet pazarlarında ve ilgili toptan MEÇB pazarında ortaya çıkan rekabet sorunlarıyla ilgilenmektedir. Kurum, SMŞH girişini mümkün kılmaya yönelik 2021 yükümlülüklerinin işe yaramadığı konusunda bulgulara sahiptir. Ancak MEÇB pazarında başka erişim sorunları tespit edilmemiştir. Kurum'a göre, SMŞH erişimini kolaylaştırmak amacıyla bu sorunla uğraşmak, hem mobil hizmetlerde perakende rekabeti artırma hem de sabit geniş bant pazarında gelecekteki rekabeti koruma etkisi yaratabilecektir.

- Tüzüğün 12.6 maddesi uyarınca Kurumun Turkcell'e fiyat kontrolü uygulaması gerektiğini ileri sürmektedir.

Madde 12.6, Kurum'a bir EPG operatörüne fiyat kontrolleri uygulama yetkisi vermektedir. Ancak bunu otomatik olarak yapmaması gerekmektedir. Bunun yerine öncelikle böyle bir yükümlülüğün tespit edilen rekabet sorunlarının çözümünde orantılı olup olmadığına karar vermesi gerekmektedir. Her durumda, yalnızca söz konusu pazar için fiyat kontrolleri uygulanmalıdır.

- Telsim, Turkcell ve Telsim için asimetrik çağrı sonlandırma ücretlerini önermektedir.

Bu, MEÇB pazarıyla değil, mobil sonlandırma hizmetleri pazarlarıyla ilgili bir konudur.

- Telsim Şekil 3.7'nin düzeltilmesini talep etmektedir. Telsim, iki operatörün uyguladığı standart tarifelerin eşit olduğunu, her ikisinin de Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenen Azami Ücret Tarifeleri seviyesinde olduğunu kaydetmiştir. Telsim, Şekil 3.8'de tahminlerin hatalı olduğunu belirtmektedir.

Kurum, Telsim'in azami ücret tarifelerine ilişkin görüşünü ve her iki operatörün de standart tarifeleri için aynı ücreti talep ettiğini kabul etmektedir. Bunun ışığında Kurum, Şekil 3.7'yi rapordan çıkaracaktır.

- Telsim ayrıca Şekil 3.8'de rapor edilen (Telsim tarafından yanlışlıkla Şekil 3.2 olarak anılan) mali sonuçların yeniden incelenmesi gerektiğini talep etmektedir. Bu iddiasını Turkcell'in Türkiye Cumhuriyeti Sermaye Piyasası Kurulu'na herhangi bir zarar bildirmediği gözlemine dayandırmıştır. Bu nedenle Şekil 3.8'de gösterilen 2020 (yanlışlıkla 2022 olarak başklandırılmış) Turkcell zarar göstergesinin düzeltilmesi gerektiğine inanmaktadır.

Kurum, FAVÖK (EBITDA) marjlarının Şekil 3.8'de belirtildiği ilk yılın 2022 değil 2020 olduğunu kabul etmektedir. Ancak 2020 (ve tablodaki diğerleri için) için gösterilen FAVÖK marjlarının iki şirketin denetlenen hesaplarına dayandığını belirtmektedir. Bu nedenle bu rakamları değiştirmeyi düşünmemektedir. Şekil 3.7 olarak yeniden düzenlenmiştir.

Turkcell

Turkcell, Bölüm 3.1 ile 3.3'teki (Soru 3) piyasa analizine katılmamaktadır. Turkcell, EPG sonuçlarına katılmamakta ancak aynı zamanda bu pazar için üç kriter testinin de karşılanmadığını düşünmektedir.

Burada kamuoyu görüşleri ve yanıtımızın bir özetini sunulmaktadır.

Turkcell, MEÇB pazarının düzenlenmesinin AB'de 2007 yılında öncül düzenlemeye tabi tavsiye edilen pazarlar listesinden çıkarıldığına dikkat çekmektedir.

Kurumun bu değişiklikten haberi vardır. Ancak Kurum ayrıca, raporda da belirtildiği gibi, bu pazarın ilgili pazarlar listesinden çıkarılmasının altında yatan gerekçenin, sanal mobil şebeke operatörlerinin (SMŞH'lar) girişinden kaynaklanan perakende düzeyinde gözlemlenen rekabet derecesi olduğunu belirtmektedir. KKTC'de bu durum henüz söz konusu değildir. Bununla birlikte, Avrupa düzenleyici çerçevesinin, düzenleyici kurumların pazarın üçlü kriter testini geçtiğini (ve piyasada EPG'ye sahip bir operatörün bulunduğunu) gösterebilmesi durumunda, düzenleyici kurumların MEÇB pazarında yükümlülük uygulamalarına izin verdiği de unutulmamalıdır. Bu şekilde, çeşitli AB üyesi devletler, artık ilgili pazarlar listesinde yer almayan çeşitli pazarlara öncül düzenleme uygulamaktadır.⁴¹ Kurum bu prosedürü izlemiştir.

Turkcell, üçlü kriterli testin ikinci ve üçüncü kriterlerinin karşılanmadığını, dolayısıyla piyasada herhangi bir operatörün EPG'ye sahip olup olmadığının değerlendirilmesine yönelik bir dayanak bulunmadığını değerlendirmektedir. İkinci kriterde (piyasanın etkin rekabet eğilimi göstermemesi) Turkcell, abone bazında pazar payının azalmasının pazarın etkin rekabete yöneldiğinin bir göstergesi olduğunu ileri sürmektedir.

Turkcell, Kriter 2'yi yanlış anlamış gibi görünmektedir. Bu kriter, giriş engellerini kaldıracak düzenleme veya politikada gelecekte olabilecek değişikliklerle ve daha fazla girişe yol açacak teknolojiye ilişkin değişikliklerle ilgilidir. Turkcell'in anladığı gibi, piyasa oyuncularının EPG'ye sahip olup olmadığını belirlemek için kullanılan kriterlerdeki değişikliklerle ilgilenilmemektedir. Ayrıca Turkcell abone bazında pazar payındaki düşüşe odaklanırken gelir bazında pazar payının arttığı görülmektedir.

Üçüncü kriterle ilişkin olarak (ardıl rekabet hukuku piyasa başarısızlıklarını gidermede yetersizdir) Turkcell, geçici tedbirleri kullanabilme yeteneğinin her türlü rekabete aykırı davranışa hızlı ve zamanında tepki verilmesine olanak sağladığını savunmaktadır.

Kurum tarafından gözlemlenen ve önerilen yükümlülüklerde ele alınan piyasa başarısızlığı, piyasada rakiplerin, en önemlisi de SMŞH'lerin bulunmamasıdır. Pazara girişin sağlanması, Kurum tarafından önerilenler gibi öncül tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir. Ardıl rekabet önlemleri, piyasa gücünün kötüye kullanılmasını telafi etmek için kullanılmakla birlikte piyasayı daha yüksek bir rekabet düzeyine doğru taşımaya yardımcı olmak için tasarlanmamıştır.

Turkcell, Telsim ile ortak EPG bulunmadığı konusunda Kurum ile hemfikirdir. Ancak Turkcell'in mobil hizmetler perakende veya toptan satış pazarlarında tek başına bir EPG'ye sahip olmaması gerektiğini savunmaktadır.

Kurum, Turkcell'in argümanlarının abone pazar payı analizine odaklandığını gözlemlemektedir. Kurum, yerleşik uygulamalara^{42,43} uygun olarak, pazar gücünün göstergesi olarak abone pazar paylarından daha iyi bir gösterge olarak gelir pazar paylarına daha fazla ağırlık vermektedir. Burada, kamuoyuna açılan raporun da gösterdiği gibi, Turkcell ile Telsim arasındaki gelir pazar payı farkı genişlemiştir ve şu anda Turkcell'in MEÇB pazarında tek EPG'ye sahip olduğu 2021 yılına göre daha yüksektir.

⁴¹ Bakınız <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-future-electronic-communications-product-and-service-markets-subject-ex-ante-regulation>

⁴² Topluluk rekabet hukuku amaçları doğrultusunda ilgili pazarların tanımına ilişkin Komisyon Notu (97/C 372/03). Bakınız: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)) Para. 55

⁴³ İngiltere'de OFT, abone sayılarına ve gelirlere dayalı pazar paylarının pazar rekabet gücünü değerlendirmede yararlı göstergeler olduğunu ancak gelir verilerinin çoğunlukla daha bilgilendirici olacağını belirtmektedir. Bakınız: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c8c02e5274a7b7e3212ae/oft415.pdf>

Burada kamuoyu görüşleri ve yanıtımızın bir özetini sunulmaktadır.

Soru 4: Turkcell, SMŞH'ların pazara girişini kolaylaştırmak için kendisine uygulanan mevcut düzenleyici yükümlülüklerin pazara girişle sonuçlanmadığını belirtmiştir. Bunun, düzenlemeden veya kendi açısından kaynaklanan bir eksiklik değil, daha çok KKTC'deki mobil pazarının küçük boyutundan kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Kurum, Turkcell'e halihazırda uygulanan SMŞH çözümlerinin işe yaramadığını düşünmektedir. Ancak bu, SMŞH'lerin pazara girme potansiyelinin olmadığı anlamına gelmemektedir.

Kurum, pazarın küçük boyutunun girişte bir dereceye kadar ekonomik engel oluşturabileceğini kabul etmektedir, ancak bu engel bir SMŞH için altyapı tabanlı bir oyuncuya göre çok daha düşük olacaktır. Kurum ayrıca KKTC'ye benzer büyüklükteki (veya daha küçük) diğer pazarlarda da aktif SMŞH oyuncularının bulunduğunu belirtmektedir. Bunlara İzlanda⁴⁴, Lüksemburg⁴⁵ ve Karadağ⁴⁶ gibi ülkeler dahildir.

Turkcell, tüketicilerin mobil hizmetlerden yararlanmasını artırmanın daha iyi bir yolunun, operatörlerin üzerindeki ağır vergi yükünü azaltmak olduğunu öne sürmektedir.

Kurum, operatörlere uygulanan çok sayıda verginin ve bu maliyetlerin tüketicilerin fiyatlarını şişirmesinin, telekomünikasyon hizmetlerinin üzerindeki olumsuz etkisinin farkındadır. Ancak bunlar Kurumun yetki alanı dışında kalan ve bu piyasa analizinin kapsamı dışında kalan konulardır.

Kurumun yanıtı

Kurum, gelen bildirimler ışığında orijinal Şekil 3.7'yi kaldırmış ve şimdiki Şekil 3.7 olan orijinal Şekil 3.8'e daha detaylı açıklama getirmiştir. Ayrıca, önerilen ilk yükümlülüğün (perakende fiyatlandırmasına ilişkin) metnini de değiştirerek, perakende mobil hizmet tarifeleri için hâlihazırda yürürlükte olan, Bakanlar Kurulu'nun perakende fiyat ücret tablosunu hesaba katmıştır.

⁴⁴ https://www.gsma.com/get-involved/gsma-membership/gsma_orgs/tismi-bv/

⁴⁵ <https://web.telecompaper.com/research/SMŞH-list/luxembourg>

⁴⁶ <https://web.telecompaper.com/research/SMŞH-list/montenegro>

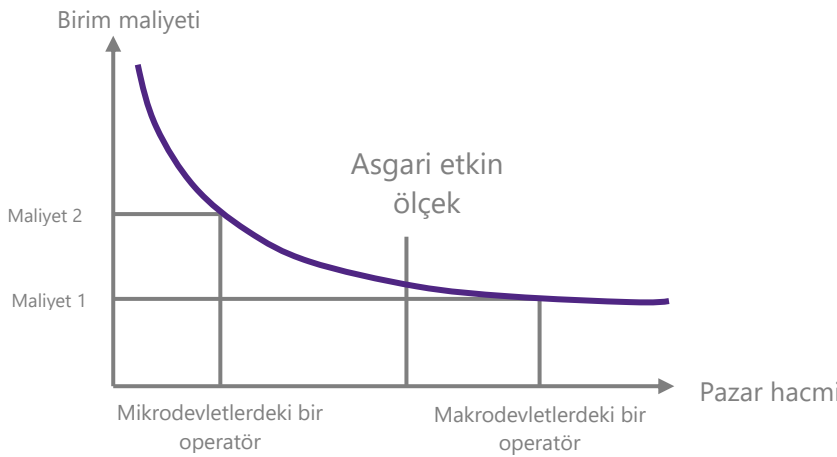
Ek A lek ekonomisinin etkileri

Telekomünikasyon sektöründe ölçek ekonomisinin etkileri

Telekomünikasyon hizmetlerinin arzının ölçek ekonomisi etkileriyle karakterize edildiğine dair genel bir kabul vardır. Ölçek ekonomisi etkileri, bir telekomünikasyon şebekesinin oluşturulmasının, hizmet verilen müşteri başına değişken maliyetin yanı sıra önemli sabit maliyetleri de içermesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bu, şekil A.1'de gösterilene benzer bir birim maliyet eğrisi anlamına gelmektedir.

KKTC'deki telekomünikasyon şirketlerinin şekil A.1'de gösterilen asgari verimlilik leğinin çok altında bir noktada faaliyet gösterdiği neredeyse kesindir. Müşteri sayısı azaldıkça müşteri başına maliyet artmakta çünkü sabit maliyetlerin daha az müşteriden karşılanması gerekmektedir. Bu da sektörde üretim verimliliğinde kayıp olduğu anlamına gelmektedir. Makro durumdaki bir operatörün bu eğri üzerinde ölçek ekonomilerinin büyük ölçüde tükendiği bir noktada faaliyet göstermesi muhtemeldir. Ancak bir mikro durumda, aynı pazar payına sahip bir operatörün, eğri üzerinde asgari etkin ölçeğin oldukça altındaki bir noktada faaliyet göstermesi olasıdır.

şekil 0.1: Ölçek ekonomisini etkileri



Ölçek ekonomisi nedir?

Hem sabit hem de mobil şebeke hizmetlerinin sağlanmasında önemli ekonomi ölçekleri vardır. Bunlar 3 ana kaynaktan meydana gelmektedir:

- Bir şebeke yönetim merkezinin sabit maliyetleri, operasyonlar destek sistemi ve müşteri destek sistemi. Müşteri sayısı ne kadar yüksek olursa müşteri başına sabit gelir o kadar az olur.
- Bir şebekenin kullanım düzeyi daha büyük şebekeler için daha yüksektir. Inter-switch arası iletim hatları gibi sivil mühendislik bileşenleri ve şebeke bileşenleri asgari miktarda arz edilir. Yedekleme ihtiyaı da mikro şebekelerde kullanım oranını düşürür. Buna ek, olarak kuyruk teorisine göre mikro-ölçekli şebekelerin aynı hizmet seviyesini vermesi için düşük kullanımda çalışması gerekir;
- Tedarik etkileri. Büyük haberleşme sağlayıcılarla karşılaştırıldığında kk haberleşme sağlayıcıların çok az arz gücü vardır. Bunun iki ana etkisi vardır:

- Küçük haberleşme sağlayıcılar, büyük haberleşme sağlayıcılara nazaran arzıcılardan çok az indirim alır ve bu yatırım maliyetini artırır. ECTA ile yapılan bir mülakata göre, makrodevlet görevlilerinin DSLAM fiyatları genellikle küçük haberleşme sağlayıcılardan alınan fiyatların %50 altındadır; ve
- Küçük haberleşme sağlayıcılar büyük ekipman satıcıları için düşük önceliklidir. Yani, yeni teknoloji ekipmanları için test alanları olmadıkça, büyük haberleşme sağlayıcılar küçük haberleşme sağlayıcılardan önce ekipman ve hizmet almaktadırlar.

Bununla birlikte, ölçek ekonomileri açısından sabit ve mobil erişim şebekeleri arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır.

- Sabit bir şebeke için erişim şebeke maliyetleri, ölçek ekonomisi tesirini önemli derecede etkilemez. FCC'nin ARMIS veri tabanındaki analizine göre, 2005 yılındaki raporunda⁴⁷ Ovum, müşteri sayısındaki %10 artışın maliyette neredeyse %10 artışa neden olduğunu belirtmiştir. Muhtemelen bu sonuç, sabit hizmetler darbanttan genişbanta doğru ilerledikçe geçerli olmaya devam edecektir.
- Buna nazaran, mobil erişim şebekeleri asgari nüfus kapsamının sabit maliyetine göre ekonomi ölçeği yaratır. Mobil haberleşme sağlayıcıların kapsama gereksinimlerini karşılaması ve / veya potansiyel müşterilere rekabetçi bir seviyede teklif vermesi gerekir. Bu gereklilik, sabit şebekeler için o kadar güçlü değildir.

Bu farklılıklar nispeten ölçülüdür ve yalnızca erişim şebekesi bileşenlerinin genel hizmet sunumunu etkilemektedir.

Ölçek ekonomisi tesirinin dinginleşmiş olduğu ve asgari etkin ölçek seviyesine ulaşıldığının ortaya çıkması kesinlikle önemlidir. Var olan kanıtlara göre asgari etkin ölçek tesiri iki milyondan fazla müşteriye sahip olan mobil şebekelerde gerçekleşmektedir. Bu bulgu aşağıda belirtilmiş üç kaynaktan gelmektedir.

- 2009 yılında yapılan bir çalışmada⁴⁸ Kore'deki üç mobil haberleşme sağlayıcısının en küçüğü 2008 yılında asgari ölçek tesirinde en alt sırada bulunmakta idi. Bu haberleşme sağlayıcısının o dönemde yaklaşık dokuz milyon kullanıcısı vardı.
- 2005 yılında Romanya'da mobil hizmetlerin arzının ölçek ekonomisi eğrisinin bulunduğu bir ERG çalışmasına göre⁴⁹, o yılda 16 milyon mobil müşteri vardı. Bu analize göre asgari ölçek tesiri pazar payında %30 ya da beş milyon müşterinin üstüne geçildiği takdirde elde edilmektedir.
- Mobil hizmetlerin fiyatına ilişkin ITU verilerinin Plum tarafından analizi.⁵⁰ Nüfusu bir milyonun altında olan ülkeler için bir mobil hizmet sepetinin fiyatının grafiğini çıkararak, nüfus azaldıkça fiyatların önemli ölçüde arttığını göstermektedir (Şekil A.2).

⁴⁷ Ovum and Indepen (June 2005), "Applying the EU regulatory framework in microstates"

http://www.indepen.uk.com/docs/applying_the_eu_regulatory_framework.pdf (Ovum 2005)

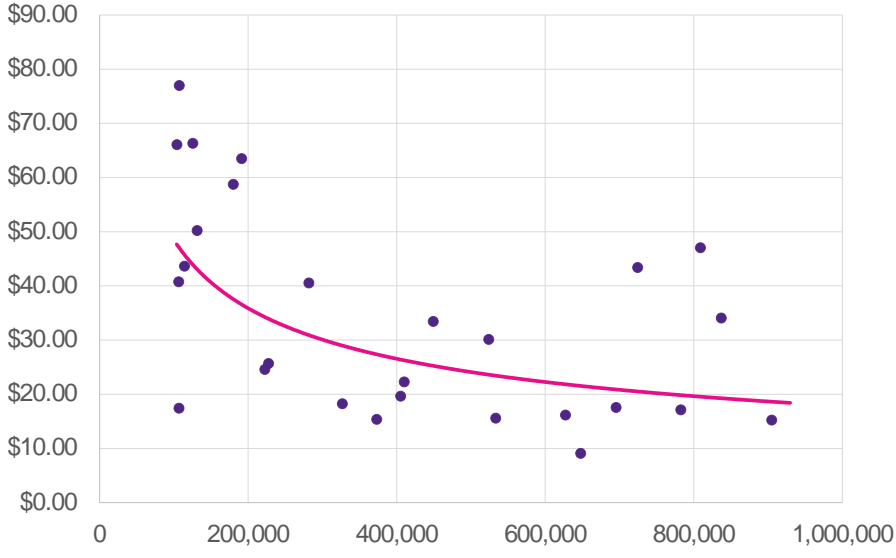
⁴⁸ Changi Nam, Youngsun Kwon, Seongcheol Kim, and Hyeongjik Lee (March 2009), "Estimating scale economies of the wireless telecommunications industry using EVA data", Telecommunications Policy, Volume 33, Issues 1–2, February–March 2009, Pages 29–40,

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308596108000992>

⁴⁹ ERG (February 2008), "ERG's Common Position in Symmetry of Fixed Call Termination and Mobile Call Termination Rates", ERG(07)83 final 080312

⁵⁰ ITU verisine buradan erişilebilir: <https://datahub.itu.int/>.

şekil A.2: Mobil veri ve ses sepetinin (\$PPP) fiyatı ile ülke nüfusu karşılaştırması (2022)



Kaynak: ITU verilerinin Plum analizi. Sepet, en az 3G teknolojisini kullananlar tarafından aylık minimum 70 ses dakikası, 20 SMS ve 500 MB data kullanımı esasına dayanmaktadır. Fiyatlar, satın alma gücü paritesi (PPP) uluslararası doları cinsinden ifade edilmektedir.