

Sabit Şebekede Çağrı Başlatma Piyasa Analizi

Kamuoyu Görüşüne Açılan BTHK Taslak Raporu

Yayın Tarihi: 2 Mart 2018
Görüş için son geri dönüş tarihi: 12 Nisan 2018
Ref: 2018/PA5-V1.0

İçindekiler

1	Giriş	1
2	Piyasa analizine yaklaşım	2
2.1	Giriş	2
2.2	KKTC'nin "Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler" Tüzüğü	2
2.3	AB piyasa analizi işlemini KKTC'deki pazar koşullarına uygun hale getirme	3
2.4	KKTC'yi uluslararası kıstaslarla karşılaştırma.....	4
2.5	Sabit Çağrı Başlatma Pazarı için Piyasa analizi	10
2.6	Kamuoyu soruları	14
3	Sabit çağrı başlatma pazarı	15
3.1	Aşama 1: Sabit çağrı başlatma pazarına karşılık gelen ilgili alt perakende pazarı tanımlamak.....	15
3.2	Aşama 2: Sabit telefon hizmetlerinin ilgili perakende pazarına üçlü kriter testinin uygulanması.....	16
3.3	Aşama 3: Etkin Piyasa Gününe sahip işletmelerin belirlenmesi	17
3.4	Aşama 4: EPG'ye sahip işletmeciye getirilebilecek yükümlülükler	18
3.5	Kamuoyu soruları	22

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 olarak Bilgi Teknolojileri ve Haberleşme Kurumu'nu (BTHK)² oluşturmuştur.

Bu yasa çoğunlukla Avrupa Birliği'nin (AB) elektronik haberleşme ve denetleme çerçevesi baz alınarak yapılmıştır. Diğer yetki ve yükümlülüklerinin yanı sıra, bu yasa BTHK'ya her iki yılda bir analizi gerçekleştirme ve hazırlama yetkisini vermektedir.

Geçtiğimiz birkaç yılda BTHK çeşitli telekomünikasyon piyasalarına yönelik birçok piyasa analizi yapmıştır, bunlar sırası ile aşağıdaki piyasalardır:

- Sabit Şebekede Çağrı Sonlandırma Pazarı Mart 2014.
- Mobil Çağrı Sonlandırma Pazarı Mart 2014.
- Toptan Genişbant Erişim Pazarı Analizi, Mayıs 2017.
- Sabit Telefon Hizmetleri Pazarı Analizi Mayıs 2017

Mevcut durumda ise BTHK, Lipa Danışmanlık ve Plum Danışmanlık Londra ofisiyle iki tane daha piyasa analizi yapmak için bir araya gelmiştir. Bu çalışmaların amacı BTHK adına piyasa analizi gerçekleştirmek ve varsa pazarlamada etkin piyasa gücüne (EPG) sahip olduğu tespit edilen haberleşme sağlayıcılar için hangi yükümlülüklerin getirilmesi gerekliliğini tespit etmektir. Bu rapor kamusal sabit telefon ağlarının toptan çağrı başlatmasını hedef almaktadır. Bu, Avrupa Komisyonunun 2003'deki tavsiye kararında 8.sırada belirlenmiş olan pazardır. Bu bağlamda sabit şebekede çağrı başlatma pazarıdır.

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 Tavsiye Kararı (2003/311/EC) (bundan sonra "Tavsiye") çerçevesinde KKTC için hazırlanan "Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler" Tüzüğünü takip etmek;
- Bunu Avrupa Komisyonunun 2014'te alakalı pazarlar üzerinde yaptığı tavsiye kararı, AB'deki bağımsız denetleyici kurumlar tarafından alınan alakalı piyasa analiz kararları ile ilgili tavsiye ve yorumlarının yönlendirmesiyle güçlendirmek;
- Bilgilendirme ve sonuç çıkarmak amaçlı olarak KKTC'deki telekomünikasyon pazarının genel durumunu inceleme ve bunun diğer kıstas ülkelere nazaran ne durumda olduğunu göstermek için kanıtlar kullanmak ve;
- KKTC'nin sadece 350,000 kişilik nüfusuyla bir 'mikrodevlet'³ olup bununla alakalı zorlukları belirlemek ve dikkate almaktır.

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

İlgili tüzük, KKTC'nin 6/2012 sayılı Yasa'sındaki birçok maddeyi takiben yaratılmıştır. Tüzüğün 3. Bölümü takip edilmesi gereken piyasa analiz prosedürünü göstermektedir. Bu Avrupa Komisyonun da takip ettiği piyasa analizi prosedürüne benzer bir prosedürdür.

Bu bölümde, özellikle bu maddeler 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).

İlgili tüzükte, AB ile tamamıyla uyumlu olmayan tek madde piyasa analizlerinin yapılması arasındaki periyodun belirlendiği kısımdır. Madde 9 (1) e göre:

Piyasa analizleri Kurum tarafından, en az iki yılda bir veya ihtiyaç hissedildiğinde resen yapılır ya da en az bir işletmecinin gerekçeli talebi üzerine yapılabilir.

Uluslararası standartlara göre bu süre, pazar incelemelerini yapmak için çok kısa bir zamandır ve denetim masraflarını gereksizce artırıp denetimsel belirsizlik yaratabilmektedir. Avrupa Komisyonu'nun Ulusal Düzenleyici Kurumlardan şu anki gereksinimi, tavsiye edilmiş her pazarda üç yılda bir⁴ piyasa incelemeleri yapmasıdır. Fakat çerçevenin şu anda devam eden incelemesinde Avrupa Komisyonu

¹Mikrodevlet 1 milyondan az nüfusa sahip ülkeler için kullanılır

²Çerçeve direktifinin 16 (6). Maddesi

pazar inceleme döngüsünü beş yıla⁵ uzatmayı öngörmektedir. Plum Danışmanlık'ın mikrodevletlerdeki telekomünikasyonun etkili denetimiyle ilgili olan çalışmasında⁶ pazar incelemelerinin incelenen pazarda, genellikle yeni bir haberleşme sağlayıcının pazara girmesiyle oluşan materyal değişim olduğu zaman yapılması tavsiye edilmiştir.

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

KKTC'deki bazı özel durumlar yüzünden AB piyasa 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 çözümlerin uygulanmasını içerir.

Şekil 2-1: Avrupa komisyonun perakende pazarlardaki odağı⁷

Etkin piyasa gücünün tespitine dayalı denetimin eksikliğinde ileri görüşlü bir perspektifle perakende pazarının kendiliğinden rekabetçi bir yapıda olup olmadığı belirlenmelidir (8. Beyan).

Eğer ilgili perakende pazar önceden ex-ante denetimin eksikliğinde ileri görüşlü bir perspektifte etkili bir şekilde rekabetçi değilse, 2002/21 / EC sayılı Direktifin 16. maddesine uygun olarak ex-ante düzenlemesine açık olan ilgili toptan satış pazarı / pazarları değerlendirilmelidir. [...] Diğer yandan, eğer söz konusu olan perakende pazar, ilgili Pazar/pazarlarda ex-ante toptan denetim eksikliğinde ilerici bir perspektifte etkili bir şekilde rekabet edebiliyorsa, bu ulusal denetleyici kurumun toptan seviyede bir denetime ihtiyaç duyulmadığı sonucuna varmasını gerektirir. (10. Beyan)

İkinci olarak, AB denetim çerçevesi telekomünikasyon sektörünün tamamen özerk olduğunu varsayar. KKTC'deki mevcut durum bu değildir. Telefon Dairesi'nin perakende hizmetlerinde münhasır hakları olsa da (özellikle sabit telefon hizmetleri) bu Telefon Dairesi'nin son kullanıcı sonuçlarını geliştireceği perakende fiyat kontrollerine tabi olduğu durumunun da göz önünde bulundurulması gerektiği anlamına gelmektedir. Bu toptan pazarlarına yükümlülük uygulamadan önce perakende pazarların düşünülmesinin önemini göstermektedir.

Üçüncü olarak, Avrupa Komisyonu tarafından belirtildiği gibi, güncel piyasa analiz prosedürleri toptan pazarlarda hali hazırda ex-ante denetim bulunmasını temel alır. Bu önceden yapılmış ex-ante denetimin

⁵ European Commission (October 2016), "Proposal for a Directive establishing and Electronic Communications Code" (Recast), page 15 http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c5ee8d55-7a56-11e6-b076-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF

⁶ Plum (2017), "Effective telecoms regulation in the island states of the Caribbean", <http://plumconsulting.co.uk/effective-telecoms-regulation-island-states-caribbean/>

⁷ European Commission (2014), "Commission staff working document explanatory note accompanying the document: Ex-ante denetime duyarlı elektronik iletişim sektöründeki alakalı ürün ve hizmet piyasalarına ilişkin Komisyon Tavsiyesi

bulunduğu durumlardaki AB perakende pazarlarının etkili rekabetinin ölçümünü zorlaştırmaktadır. Benzer ex-ante denetimin 2014 'te getirilen yükümlülükler doğrultusunda, haberleşme sağlayıcıların kendi ağlarında düzenlenmiş fiyatlarla çağrı sonlandırmalarının olduğu KKTC'de geçerli değildir. Bu fark bize KKTC'deki en iyi yaklaşımın alakalı perakende pazarlarının piyasa durumlarını inceleyerek toptan yükümlülükler gereksinim olup olmadığına karar vermemiz gerektiğini gösterir.

Dördüncü durum ise KKTC mobil piyasasındaki iki mobil haberleşme sağlayıcısının birlikte hâkim konumda olup olmadığının belirlenmesidir. Bu analizin toptan seviyede değil, perakende seviyesinde yapılması gerekmektedir.

Son olarak, 2003 tavsiye kararı yayınlandıktan günümüze dek AB'de birçok ilerlemeler olmuştur. 2003'de Komisyon ex-ante denetime duyarlı olabilecek 18 pazar belirlemiştir. 2014 yılında ise bu sayı dörde⁸ düşmüştür. 2003'den bugüne yapılan gelişmeler darbant hizmetlerden genişbant hizmetlere geçme, paket tekliflere geçme, "over the top" (OTT) hizmetlerin gelişmesi ve sabit mobil değişimi olmuştur. Bu gelişmelerin ışığında, Sabit Çağrı Başlatma toptan pazarı birçok AB ülkesinde ex-ante denetime uygun olmayan piyasa olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, AB'deki ulusal demetleme kurumlarının bu piyasa için başlattıkları Piyasa analizine uygunluk (justification) belirtmeleri gerekir.

Yukarıda göz önünde bulundurulacak noktalardan da anlaşılacağı gibi, KKTC'deki piyasa analizi Sabit Çağrı Başlatma pazarındaki toptan yükümlülükleri düşünmeden önce ilişkili perakende pazarının piyasa durumlarını göz önünde bulundurmanın pazarda etkili rekabete sebep olacağını göstermektedir.

2.4 KKTC'yi uluslararası kıstaslarla karşılaştırma

Analizde çoğunlukla, KKTC'deki pazar durumları başka yerlerdeki pazar durumlarıyla karşılaştırılmaktadır. Bunu yapmak için, KKTC ile market sonuçlarını karşılaştırmak adına yedi ülke seçilmiştir. Bu ülkeler:

- KKTC'ye benzer (az) nüfusu olan Güney Kıbrıs ve Malta;
- KKTC ile aynı para birimine ve ekonomik gelişmişlik düzeyine sahip olan Türkiye. Türkiye ayrıca KKTC'deki mobil haberleşme sağlayıcıların ana firmalarının ev sahipliği yaptığı ülke ve KKTC nüfusunun telekomünikasyon fiyatları bakımından kendini kıyasladığı ülke; ve
- Gelişmiş AB üyesi ülkelerinin temsilciliğini yapan Estonya, Fransa, Almanya ve İngiltere.

KKTC'deki telekomünikasyon sektörünün performansı, ITU⁹ istatistik yıllığı ve BTHK'nın pazar istatistiklerini kullanarak, 2015 yılının sonu baz alınarak bu kıstas ülkelerle karşılaştırılmıştır. Burada kıstas olarak alınan ülkeler BTHK'nın 2014 yılının sonunda mobil çağrı sonlandırma fiyatlarının belirlendiği kıyaslama raporunda kullanılan ülkelerden farklı ülkelerdir¹⁰. 2014'deki durumda, BTHK çağrı sonlandırma ücretlerini belirlemede BU-LRIC modelini kullanan 13 ülkeyi seçmiştir. Burada ise seçim yukarıda da belirtildiği gibi farklı nedenlerle olmuştur.

Karşılaştırma yaparken önemli olan noktalar aşağıda belirtildiği gibidir:

⁸ European Commission (October 2014), "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" <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets-within-electronic-communications>

⁹ International Telecommunication Union (ITU)

¹⁰ Sabit ve Mobil Şebekelerde Sonlandırma Ücretleri, BTHK, 2014

- Fiyat karşılaştırması yaparken dikkatli olmak; ve
- KKTC'nin bir mikrodevlet olduğu gerçeğini göz önünde bulundurmak.

Bu durumlar aşağıda tartışılmıştır.

2.4.1 Fiyat kıyaslaması

Hizmet artırma ve hizmet elverişliliği yanında yatırım ve kar seviyelerinde yapılan birçok uluslararası kıyaslama basit bir şekilde yorumlanabilir. Fakat son kullanıcı telekomünikasyon fiyatlarını karşılaştırırken dikkatli olunması gereklidir. Eğer fiyat kıyaslamasının amacı KKTC'deki son kullanıcılar için hizmetlerin ne kadar makul fiyatlı olduğunu belirlemekse, o zaman:

- Fiyatları kıyaslarken vergileri de içermeli; ve
- Uluslararası para birimi olarak kullanılan Amerikan Dolarına çevrileceği zaman piyasa döviz kurlarını değil satın alma gücü paritesi (SAGP) kurlarını kullanılmalıdır. Örneğin ABD'de bir mal veya hizmet 100\$'a mal olurken, KKTC'de sadece 70\$'a mal olmaktadır. Eğer bir telekomünikasyon hizmeti ABD'de 1\$'dan fiyatlandırılıyor ve KKTC'de 1\$'dan fiyatlandırılıyorsa (Piyasa döviz kurlarına baktığımızda) yaşam pahalılığına nispeten KKTC ABD'den daha pahalı olmaktadır. SAGP döviz kurları bu yaşam pahalılığı farkını kontrol etmek amaçlı kullanılmaktadır.¹¹

Diğer yandan, eğer fiyat karşılaştırmanın amacı KKTC fiyatlarının gerçek masrafları yansıtmayı göstermekse o zaman:

- Fiyatları vergiler düşüldükten sonraki rakamla kıyaslamak gereklidir. Bu durum özellikle mobil telekomünikasyon hizmetlerinin vergi oranının¹³ %90¹⁴ olduğu (Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında ise bu oran %20 civarında) KKTC'de önemli bir durumdur;
- KKTC'nin (Güney Kıbrıs ve Malta ile birlikte) bir mikrodevlet olduğunu göz önünde bulundurmak gereklidir.¹⁵ Aşağıda ele alındığı gibi, etkin maliyetleri yansıtan son kullanıcı fiyatları tipik olarak makrodevletlere kıyasla mikro devletlerde çok daha yüksektir; ve
- Haberleşme sağlayıcıların girdi masraflarını da yansıtan bir döviz kuru kullanmak önemlidir. Bu piyasa döviz kurlarının (ekipman ve yazılımın küresel piyasalardan alındığını yansıtmak için) ve SAGP döviz kurlarının (yerel işgücü masraflarını yansıtmak için) karışımıdır. Bu analiz bu iki döviz kuru arasında bir orta yolu varsaymaktadır. (Bu bağlamda **kiyaslama masrafı döviz kuru** olarak adlandırılmaktadır).

¹¹ KKTC için güvenilir bir SAGP kuru bulunmamaktadır. Bunun yerine, kişi başı GSMH farkları ayarlandıktan sonra Türkiye'nin SAGP kuru kullanılır.

¹² Diğer ülkelerde gözlemlenen fiyatların gerçek masrafları yansıtmak için rekabetçi bir seviyede alındığını var sayarsak.

¹³ Vergi oranı = vergi/(perakende fiyatı - vergi)

¹⁴ BTHK'nın verileri baz alınarak hesaplanmıştır. Hesaplama yöntemi: vergisiz miktarı 100 TL olan bir faturanın, tüketiciye yansıyan bedeline 90 TL vergi eklenip, 190 TL tahsil edilmektedir. Dolayısı ile vergilerin, vergisiz bedele olan oranı %90 civarındadır.

¹⁵ 1 Milyondan az nüfusa sahip olan bir ülke

2.4.2 Mikrodevlet olmanın etkisi

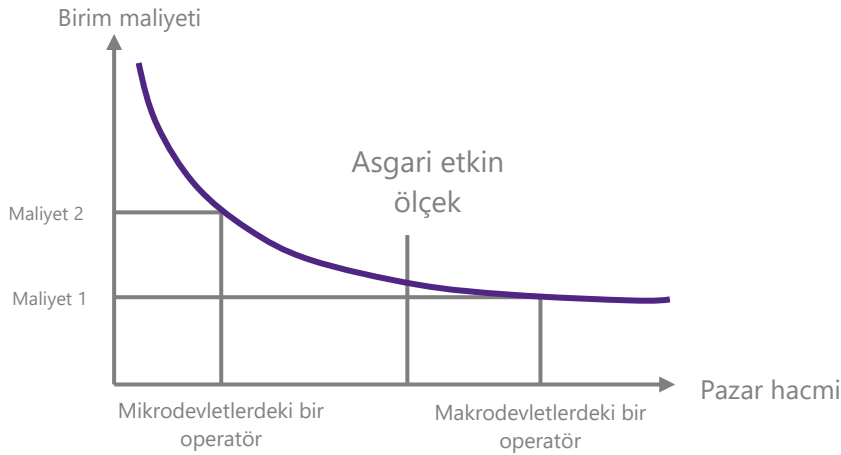
KKTC 350,000 kişiden daha az bir nüfusa sahiptir. Bu yüzden bir mikrodevlettir. Bu nedenle, makrodevletlerde (birkaç milyon insandan fazla nüfusu olan) uygulanan denetimsel yükümlülükler KKTC’de etkili olmayabilmektedir.

Telekomünikasyon sektöründe ölçek ekonomisinin tesiri

Genel bir algıya göre telekomünikasyon hizmetlerinin tedariki ölçek ekonomisi tesiri ile belirlenir. Ölçek ekonomisi tesirinin kullanılma nedeni telekomünikasyon ağının hem ciddi miktarda sabit giderlere hem de hizmet verilen her müşteriye göre değişken giderlere sahip olmasıdır. Bu Şekil 2-2’deki gibi bir maliyet eğrisine neden olmaktadır.

Belirgin olan durumlardan bir tanesi KKTC’deki telekomünikasyon şirketlerinin Şekil 2-2’deki asgari etkin ölçekte alt seviyelerde bulunduğuudur. Müşteri sayısı azaldıkça müşteri başı maliyeti artmaktadır çünkü sabit giderlerin daha az müşteriden çıkartılması gerekmektedir. Bu da sektörde bir üretim kaybına sebep olmaktadır. Makrodevletteki bir haberleşme sağlayıcı büyük ihtimalle eğride ölçek ekonomilerinin dinginleşmiş olduğu bu noktadan hareket ediyor olacaktır. Fakat mikrodevlette benzer pazar payı olan bir haberleşme sağlayıcı eğride asgari etkin ölçek seviyesinin çok altındaki bir noktada bulunuyor olacaktır.

Şekil 2-2: Ölçek ekonomisi tesiri



Asgari etkin ölçek nedir?

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

- Bir ağ 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 ağın kullanım düzeyi daha büyük ağlar için daha yüksektir. Inter-switch iletim hatları gibi sivil mühendislik bileşenleri ve ağ bileşenleri asgari miktarda tedarik edilir. Yedekleme ihtiyacı da mikro

ağlarda kullanım oranını düşürür. Buna ek, olarak kuyruk teorisine göre mikro-ölçekli ağların aynı hizmet seviyesini vermesi için düşük kullanımda çalışması gerekir;

- Tedarik etkileri. Büyük haberleşme sağlayıcılarla karşılaştırıldığında küçük haberleşme sağlayıcıların çok az tedarik gücü vardır. Bunun iki ana etkisi vardır:
 - Küçük haberleşme sağlayıcılar, büyük haberleşme sağlayıcılara nazaran tedarikçilerden 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 ağları arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır.

- Sabit bir ağ için erişim ağı maliyetleri, ölçek ekonomisi tesirini önemli derecede etkilemez. FCC'nin ARMIS veri tabanındaki analizine göre, 2005 yılındaki raporunda¹⁶ 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 ağları 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 ılımlıdır ve yalnızca erişim ağı 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 ağlarda gerçekleşmektedir. Bu bulgu aşağıda belirtilmiş üç kaynaktan gelmektedir.

- 2009 yılında yapılan bir çalışmada¹⁷ 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 tedarikinin ölçek ekonomisi eğrisinin bulunduğu bir ERG çalışmasına göre¹⁸, o yılda 16 milyon mobil müşteri vardı. Bu eğri Şekil 2-3'de gösterilmektedir. Bu analize göre asgari ölçek tesiri pazar payında %30 ya da beş milyon müşterinin üstüne geçildiği taktirde elde edilmektedir.

¹⁶ 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)

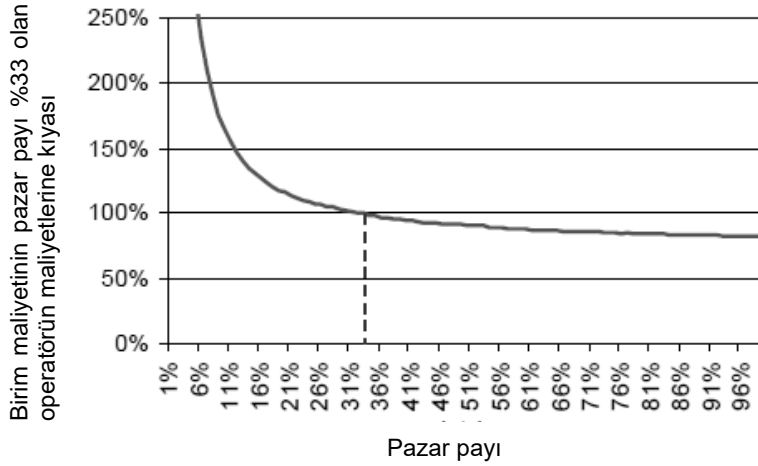
¹⁷ Changi Nam, Youngsun Kwon, Seongcheol Kim, and Hyeongjik Lee (March 2009), "Estimating scale economies of the wireless telecommunications industry using EVA data", Telecommunications Policy, Volume 33, Issues 1–2, February–March 2009, Pages 29–40, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308596108000992>

¹⁸ ERG (February 2008), "ERG's Common Position in Symmetry of Fixed Call Termination and Mobile Call Termination Rates", ERG(07)83 final 080312

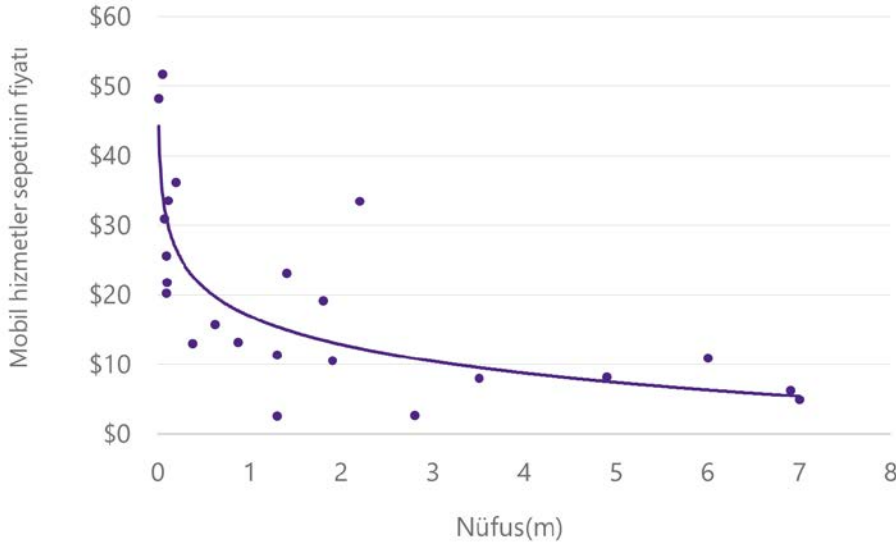
- Mobil hizmet fiyatlarındaki ITU verisi¹⁹. Orta gelirli ülkelerde 2015 yılındaki mobil hizmetler sepetinin fiyat çiziminin ölçek ekonomisi eğrisi Şekil 2-4'de gösterilmiştir. Bu bize asgari etkin ölçeğin iki milyon müşteri²⁰ civarında olduğunu belirtir.

Sabit erişim ağlarında ölçek ekonomisi tesirinin düşük olmasından dolayı sabit ağ hizmetlerinde asgari ölçek tesiri belirgin şekilde az olacaktır.

Şekil 2-3: Mobil haberleşme sağlayıcılar için ekonomi ölçek eğrisi



Şekil 2-4: Orta gelirli ülkeler için bir ekonomi ölçek eğrisi



¹⁹ Measuring the information Society Report 2015, ITU 2016.

²⁰ Her ülkede iki mobil haberleşme sağlayıcı olduğunu varsayarsak.

Telekomünikasyon hizmetleri darbant hizmetlerden genişbant hizmetlere geçtikçe asgari etkin ölçeğin zamanla büyüdüğünü söyleyen tartışmalar bulunmaktadır. Tüm dünyada haberleşme sağlayıcılar darbant hizmetlerden genişbant hizmetlere geçtikçe ağ tarafından taşınan veri hacminde büyük bir artış gözlemlenmektedir. Bu dönüşüm hem ulusal hem de uluslararası bağlantılar için fiber geçiş ağları sağlamayı gerektirmektedir. Ama bu ekstra bağlantıları yapmanın ücretleri genellikle sabittir: Farklı müşterilere yönelik daha önce yapılmış (özel) araştırmalardan yola çıkarak Plum Danışmanlık, 20 milyon kişiyi taşıyan bir veri trafiğinin 350,000 kişiyi taşıyan bir ağdan 60 kat değil, beş kat daha fazla masraf yapması gerektiğini belirtmiştir. Bu durum KKTC için - deniz altı fiber kablolarını gerektiren yüksek ve artan veri trafiğinin var olduğu ülkede - özel bir masraf yaratmaktadır.

KKTC için olası sonuçları

Asgari etki ölçeğine KKTC'de erişememenin olası anlamları aşağıda belirtilmektedir:

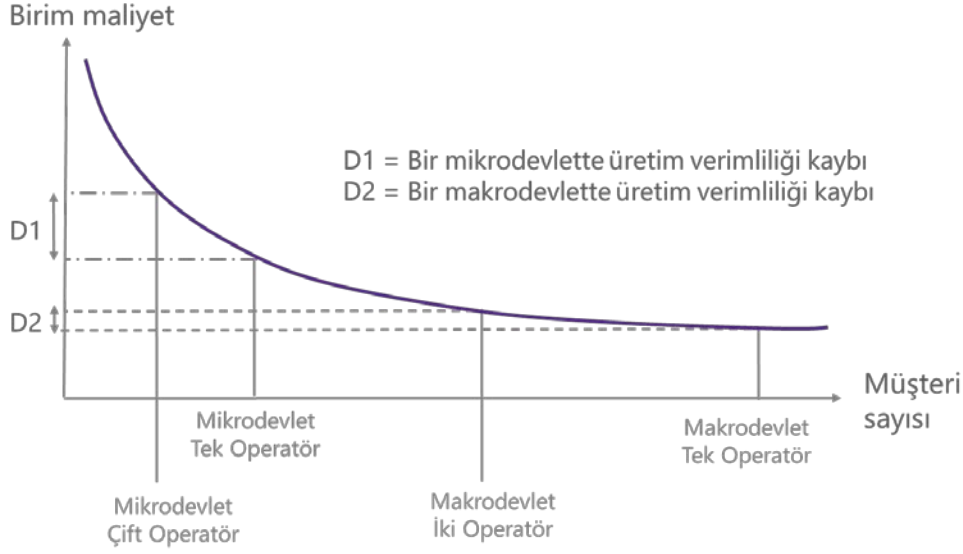
- Etkin birim maliyetleri ve fiyatları (ister perakende olsun ister toptan) makrodevletlerde gözlemlendiğinden çok daha fazla olacaktır; ve
- Şekil 2-5'de görüldüğü gibi, rekabet halinde olan haberleşme sağlayıcıların sayısı arttıkça telekomünikasyon altyapısının birey masrafları artacak ve her hizmetin tedarik hızı azalacaktır. Bu da demek oluyor ki rekabetteki artış üretimsel etkinlikte ciddi kayıplara yol açacaktır²¹.

Oluşan etkili masrafları yansıtan yüksek fiyatların makrodevletlerde değil de mikrodevletlerde nasıl olacağını belirlemek zordur. Fakat, Şekil 2-4 buna bir gösterici olabilmektedir. Bu Şekil ITU'nun mobil hizmetlerdeki fiyat verilerini kullanarak²², orta gelirli ülkeler için 2015 yılındaki mobil hizmet paketlerinin fiyatlarını belirtmektedir. Bu veriye göre fiyatlar, yarım milyondan az nüfusa sahip ülkelerde (KKTC'de ki gibi), gözlemlenen makrodevletlere nazaran iki katı daha fazladır. Şekil 2-4'de verilen bulgular mobil piyasalara atıfta bulunmaktadır. Fakat yukarıda verilen analizler göz önüne alındığında, sabit piyasalarında da genel olarak benzer etkiler beklenebilir.

²¹Bu da demektir ki, altyapı bazlı haberleşme sağlayıcılar arttıkça bireysel tedarik masrafları da artacaktır.

²² ITU (2016), "Measuring the information Society Report 2015", <https://www.itu.int/en/ITU-D/statistics/pages/publications/mis2016.aspx>

Şekil 2-5: Mikrodevlette rekabet



2.5 Sabit Çağrı Başlatma Pazarı Piyasa analizine yaklaşım

2.5.1 Genel Yaklaşım

Bölüm 2.2'den 2.4'e kadar tartışıldığı gibi, KKTC'deki özel durumlar baz alındığında sabit çağrı başlatma toptan pazar incelemesi için dört aşamalık bir yaklaşım geliştirilmiştir.

- Aşama 1: sabit çağrı başlatma toptan pazarına ilişkilendirilen alakalı perakende 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.
- 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, sabit çağrı başlatma pazarları gibi toptan erişim pazarlarında etkin piyasa gücü konumunda bulunan haberleşme sağlayıcılara yükümlülükler & sesli gibi kişisel iletişim için kullanılan çağrıları sonlandırma yükümlülükleri bulunmaktadır.

2.5.2 Aşama 1: Alakalı Perakende Pazarını Belirlemek

Aşama 1'de sabit çağrı başlatma toptan pazarlarının alakalı perakende pazarlarına sağladığı potansiyel yükümlülükler belirlenmiştir. KKTC'nin telekomünikasyon sektöründeki ana perakende pazarları hakkında ilk belirleme aşağıda yapılmaktadır:

- Arz ve talebin ikame etkileri teorik olarak ele alınabilir. Bu yaklaşım, varsayımsal bir tekelci fiyatta “geçici olmayan, küçük fakat belirgin bir fiyat artışı” (SSNIP) bir şekilde sürdürülüp sürdürülmeyeceğini değerlendirmek için 'SSNIP' testini²³ kullanmaktadır. Alakalı pazar böyle bir fiyat artışının karlı bir şekilde devam edebileceği en büyük pazar olarak tanımlanır;²⁴
- 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 ayırır; ve
- Ulusal Rekabet Kurumları (NCA'lar) tarafından yapılmış geçmiş piyasa analizleri ve uygun olan birleşme vakaları analizlerinden örnekler.

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, sabit çağrı başlatma pazarına tekabül eden ilgili alt perakende pazarının sabit ses hizmetleri perakende pazarı olduğu açıktır.

Bu pazar coğrafi, müşteri ve ürün kapsamı, talep tarafı ve tedarik tarafı ikamesi testleri ve başka yerlerden örnekler kullanılarak belirlenebilir.

2.5.3 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 olmadığında), 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 koşturmaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından, ilgili pazarlardaki önerisine eşlik eden açıklayıcı notta²⁵ belirtildiği üzere, bu aşamanın amacı, piyasa oyuncularının yatırım ve inovasyonunu engellemek için gerekli olmadığında düzenleme yapılmamasını sağlamaktır.

“Denetim, sektördeki etkin rekabete yönelik gerçek engelleri ele alan bir şekilde hedeflenmeli ve dengelenmelidir. Haberleşme sağlayıcılar üzerinde aşırı düzenleyici bir yük, yatırım ve yeniliği boğacaktır; buna karşılık, çok az düzenleme ve gerektiğinde onu uygulamada başarısızlık yapılması son on yıllık özzerleştirilmenin başarısını, tüketici seçimini ve sektördeki rekabet dinamiklerini tersine

²³Bu test bazen 'varsayımsal tekelci testi' olarak da adlandırılır.

²⁴Buradaki mantık, küçük pazarlar için fiyat artışı devam ettirilemez çünkü müşterilerin gidebileceği benzer ürün ya da hizmetleri veren seçenekler var ya da SSNIP kazanıldığı takdirde pazardaki başka oyuncular için küçük pazarlara girmek daha karlı olur. Bu durumda, bu değişen ürün/hizmetler alakalı pazarların tanımlamasında olmalı ve bu tanımlama tüm bu tarz değişimleri içerene kadar genişlemelidir.

²⁵Avrupa Komisyonu (Ekim 2014), Komisyonun elektronik iletişim sektöründe ilgili üretim ve hizmet piyasalarında önerisine eşlik eden açıklayıcı not <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>

döndürecektir. Denetimsel çerçevede alınmış hedeflerle uyumlu olarak, denetim son kullanıcının çıkarına göre etkili yatırımın ve inovasyonun yanı sıra tüm AB içinde tutarlı bir şekilde yapılmalıdır. (Yönlendirme P8)

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

“Üçlü kriter testi ex-ante denetime duyarlı olabilecek olan pazarları belirlemek için geniş çaplı pazar karakterine ve yapısına odaklanır. Pazar içi etkin piyasa gücünün değerlendirilmesi ise pazarda aktif olan ve ex-ante denetime duyarlı bir haberleşme sağlayıcının ex-ante denetime maruz kalması gerekip gerekmediğini belirlemektir. Bir pazar, Tavsiyenin amaçları için Üçlü kriteri karşılayabilir ve bu nedenle ex-ante denetime karşı duyarlı olarak listelenmiş olsa da, üye devlette belirlenen pazardaki düzenleme gerekli olmayabilir.” (P12 yönlendirmesi)

Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen üç kriter şunlardır:

- 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 kavuşacağını beklenmemesi. Pazara giriş engelleri yüksek olsa dahi, teknolojik gelişmeler veya önceden uygulanmış ex-ante düzenlemelerden (örneğin KKTC'deki erişim ve arabağlantı yükümlülükleri gibi) dolayı etkin rekabete yönelebilir.
- 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.

2.5.4 Aşama 3: Perakende Pazarında Etkin Piyasa Gücüne (EPG) Sahip Haberleşme Sağlayıcıların Belirlenmesi

Avrupa'da EPG ya da hakim konum kavramı rekabet yasasındaki tanımı ile eşleşmiş ve uyumludur. Bir işletme (veya bir grup işletmenin) ürünlerinin ve / veya hizmetlerinin fiyatlarını rekabetçi seviyenin üstünde tutma kabiliyetini ifade etmektedir. Pazar gücü, bir dizi endüstride, giriş engellerini oluşturan ölçek ekonomileri ve bu bağlamda etkili pazar oyuncularından dolayı ya da müşterilerin yeni tedarikçilere geçişini engelleyen geçiş fiyatlarından dolayı artar. Özellikle bir işletme:

Ya tek başına ya da başkalarıyla birlikte üstünlük olarak kabul edilebilecek bir pozisyonda yani bir ekonomik güç sahibi olarak rakiplerinden, müşterilerinden ve tüketicilerden bağımsız bir şekilde hareket ediyorsa etkin piyasa gücüne sahip olduğu kabul edilebilir²⁶.

²⁶ European Commission (2002), *Regulatory framework for electronic communications*, Article 14(2) ,

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 belirtmektedir.

Yüksek pazar payı kendi başına bir haberleşme sağlayıcının etkin piyasa gücüne sahip olduğunu belirtmese de hakim konumdaki bir haberleşme sağlayıcının önemli bir pazar payına sahip olmayacağı pek muhtemel değildir. Bir teşebbüsün "rekabet üstünlüğüne" sahip olduğunu gösteren diğer kriterler şunları içerir:

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

2.5.5 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 içerir. Uygun yükümlülükleri seçerken şunları yapmak gereklidir:

- Önerilen yükümlülüklerin EPG haberleşme sağlayıcısına yükleneceği yükü anlamak için mevcut düzenlemeleri ve yükümlülükleri göz önünde bulundurmak;
- Spesifik pazar koşulları bakımından haklı olan ve piyasa analizi tarafından belirlenen pazar başarısızlıklarını gidermeyi amaçlayan yükümlülükleri seçmek; ve
- Orantılılık ilkesine uygun olan yolları seçmek ve böylece:

"Belirli bir amaca ulaşmak için kullanılan araçlar, bu amaca ulaşmak için uygun ve gerekli olanlardan daha fazla olmamalıdır. Önerilen bir tedbirin oransallık ilkesiyle uyumlu olduğunu belirlemek için, yapılacak eylem meşru bir amaca hizmet etmeli ve bu amaca ulaşmak için kullanılan eylem hem

gerekli hem de en basit şekilde olmalıdır, örneğin, hedefe ulaşmak için en düşük gereksinim elde edilmelidir”²⁷

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 arabağlantı ve 13-17. Maddelerinde belirtilen perakende fiyat kontrollerine ek olarak verilmektedir.

2.6 Kamuoyu soruları

1. Bölüm 2.4'te belirtildiği gibi KKTC'yi ve diğer ülkeleri karşılaştırmak için önerilen yaklaşıma katılıyor musunuz? KKTC'nin bir mikrodevlet olduğuna katılıyor musunuz?
2. Kısım 2.5'te belirtildiği gibi KKTC'de uygulanacak piyasa analizi için önerilen dört aşamalı yaklaşıma katılıyor musunuz?

²⁷ 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*, Point 118, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XC0711\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002XC0711(02)&from=EN)

3 Sabit çağrı başlatma pazarı

3.1 Aşama 1: Sabit çağrı başlatma pazarına karşılık gelen ilgili alt perakende pazarı tanımlamak

3.1.1 İlgili alt perakende pazar

Sabit çağrı başlatma piyasasındaki toptan hizmetler, sabit sesli telefon hizmetlerinin sağlanmasına yönelik alt perakende pazarının daha rekabetçi kılması için tasarlanmıştır. Malta'daki ulusal denetleyici kurumun belirttiği gibi:

“Telekomünikasyon Dairesi'nden [sabit] çağrı başlatma, çağrı sonlandırma ve çağrı geçişi de dâhil olmak üzere perakende çağrı hizmetleri sağlamak için gerekli olan üç toptan girdiden biri olarak düşünülür. Toptan seviyede çağrı başlatma, yerel bir erişim ağı kurmak suretiyle sağlanabilir veya son kullanıcıya doğrudan erişim bağlantısı aranmazsa doğrudan üçüncü bir taraftan satın alabilir.”²⁸

3.1.2 Sabit sesli telefon perakende pazarının kapsamının tanımlanması

KKTC'deki perakende sabit telefon hizmetleri pazarına hem erişim hem de çağrı arzı dâhildir. Her iki ögenin bir son kullanıcı tarafından satın alınacak bir ürün oluşturması gerekir. Çağrılar sunan bir hizmetin, son kullanıcılara uygulanabilir olması için erişime ihtiyaç duyulmaktadır. Aynı zamanda, çağrı yapma olanağı olmayan bir sesli erişim hizmeti, son kullanıcıya değer vermemektedir.

Sabit telefon hizmetleri piyasası **sabit genişbant pazarından ayrı bir pazar olarak kabul edilmektedir**. Avrupa Komisyonu, bu noktayı ilgili rehberliğini, ilgili pazarlar hakkında 2014 yılında yayımladığı tavsiye kararında yapmaktadır. Ayrım, SSNIP testinin uygulanmasına dayanır. Sabit sesli telefon hizmetleri net bir şekilde sabit genişbant yerine geçmemektedir. Bu nedenle, tek başına sabit bir genişbant hizmeti veya tek başına bir sabit sesli telefon hizmeti sunan varsayımsal bir tekelci olası bir SSNIP'yi karlı bulabilir.

Son kullanıcıların genişbant için sabit erişim hatları buldurması ve odaklı ürünün genişbantta sabitlendiği ve sabit telefon hizmetinin az ücretle veya ekstra ücret ödemeyeceği bir sabit genişbant ve sabit sesli telefon paketi satın alması nedeniyle bu ayrımın kaybolabileceğine dair kanıtlar bulunmaktadır. Bununla birlikte, şimdilik sabit genişbant kullanmadan sabit sesli telefon hizmetleri ürünlerini alan yeterli sayıda KKTC son kullanıcısı olduğu için ayrım halen geçerli sayılmaktadır.²⁹

İlgili pazar, **mobil sesli telefon pazarından ayrı olarak değerlendirilmektedir**. Mobil haberleşme sağlayıcıların, sabit telefon hizmetleri pazarına girmeleri için giriş önünde büyük engeller bulunmaktadır. Özellikle bu pazara girecek mobil haberleşme sağlayıcının sabit erişim ağını çoğaltması gerekecektir. Bu nedenle, sabit telefon hizmetleri sunan varsayımsal bir tekelci SSNIP yapmak istiyorsa, arz yönlü ikame ihtimali çok azdır. Mobil sesli telefon görüşmelerinin, sabit sesli telefon için iyi işlevsel ikame olması nedeniyle, talep tarafında ikame olasılığı daha yüksektir. Aynı zamanda, KKTC'deki sabit sesli telefon görüşmesi hacmi son üç yılda %40 oranında düşmüştür. Ancak, sabit telefon hizmetleri

²⁸ MCA (Kasım 2015), Malta'da sabit yerde sunulan kamu telefon şebekesi üzerinde toptan çağrı başlatma

²⁹ KKTC'de yaklaşık 90,000 aktif dar bant erişim hatları mevcuttur, fakat bu hatların sadece 20.000 tanesi sabit genişbant kullanılmaktadır.

çağrılarının fiyatları cep telefonlarının çağrı fiyatından çok daha düşüktür (bkz. Şekil 3-1). Bu durum, sabit telefon hizmetleri sunan varsayımsal bir tekelinin yapacağı SSNIP'nin yüksek olasılıkla kârlı olacağı anlamına gelmektedir.

İlgili piyasa **hem bireysel hem de kurumsal müşterileri** kapsamaktadır. Kurumsal müşterilere tek başına sabit telefon hizmetleri teklif eden varsayımsal bir tekeli, arz yönlü ikame etkileri nedeniyle SSNIP'yi kârsız bulacaktır. SSNIP, bireysel müşterilere sabit telefon hizmeti sunan işletmecilerin, özellikle de her ek müşterinin nispeten daha büyük bir gelir artışı sağladığı KKTC gibi mikrodevletlerde kurumsal müşterilere de aynı pazarda tedarik sunmalarına yol açacaktır.

Piyasanın **coğrafi kapsamı ulusal boyuttadır**. Avrupa Komisyonu'nun değerlendirmeleri, ulusal fiyatlandırma ve tedariki ve daha da önemlisi, ülkedeki tekdüzen rekabet koşullarının ulusal bir pazara güçlü bir delil olduğunu belirtmektedir. Bu koşullar, Telekomünikasyon Dairesi'nin ülke çapında tek tedarikçi olarak yer aldığı KKTC'deki sabit sesli telefon hizmetleri piyasası için geçerlidir.

Sonuç olarak: Sabit sesli telefon hizmetleri pazarı ulusal boyutta, hem bireysel hem de kurumsal müşterilere hizmet etmekte ve hem erişim hem de çağrıları içermektedir. Ayrıca, ilgili piyasa, sabit genişbant pazarlarından ve mobil pazarlardan farklı farklı olarak değerlendirilmiştir.

3.2 Aşama 2: Sabit telefon hizmetlerinin ilgili perakende pazarına üçlü kriter testinin uygulanması

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

Mevcut durumda, Telekomünikasyon Dairesi, KKTC'de sabit ses telefon hizmeti sağlama alanında münhasır haklara sahiptir, buna ek bir sonraki piyasa analiz dönemi boyunca bu hakların kaldırılması için somut bir plan bulunmamaktadır. Yani yukarıda listelenen ilk kriter karşılanmaktadır.

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

Telekomünikasyon Dairesi, KKTC'de münhasır olarak sabit sesli telefon hizmeti sağlayıcısı olmaya devam ederken ilgili piyasa etkin rekabete doğru hareket hiçbir beklenti bulunmamaktadır. Bu ikinci kriteri yerine getirildiği anlamı taşımaktadır.

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

Telekomünikasyon Dairesi, bir kamu organı olarak, rekabet hukukundan muaf durumdadır. Rekabet Yasası'nın 39. Maddesinde belirtilen bu muafiyet,³⁰ Telekomünikasyon Dairesi'nin, rekabet hukuku

³⁰ Rekabet Yasası (2009), <http://rekabet.gov.ct.tr/Portals/1112/Mevzuat/36-2009%20Rekabet%20Yasas%C4%B1.pdf> Madde 39 "Bu yasa aşağıdaki durumlarda geçerli değildir: ... (2) Genel ekonomik fayda sağlayan hizmetlerin yürütülmesi için Devlet tarafından hukuken veya fiilen görevlendirilen teşebbüslerin veya mali tekel (gelir getirici tekel) niteliğindeki kamu teşebbüslerinin, kendilerine verilen görevlerle ilgili performanslarının engelleneceği durumlarda."

kullanılarak davranışını değiştirmek için kullanılamamakta ve bu nedenle üçüncü kriter karşılandığı anlamını taşımaktadır.

3.2.4 Çıkarılan Sonuçlar

Sabit sesli telefon hizmetleri için ilgili perakende pazarı üçlü kriter testini geçmekte ve bu nedenle piyasa analizine tabi olabilecek bir pazar olarak değerlendirilmektedir.

Bu durum ancak Telekomünikasyon Dairesi'nin münhasır haklarının kaldırılması durumunda değişebilecektir. Dolayısı ile ileriki dönemlerde yapılacak olan sonraki bir piyasa analizinin inceleyeceği bir konu olacaktır. Ancak acil değişim ile, piyasanın üçlü kriter testinde başarısız olduğu bir duruma gelmesi ihtimali uzak görünmektedir. AB üyesi ülkelerdeki tecrübeler, piyasa serbestleştirmesinin başlangıcından itibaren, pazarın üçlü kriter testinin başarısız olacağı ve perakende sabit sesli telefon hizmetleri piyasasının ex-ante düzenlemelere uygun olmayan bir piyasa haline geleceği sürenin on yıl ya da daha fazla zaman alabileceğini göstermiştir.

3.3 Aşama 3: Etkin piyasa gününe sahip işletmelerin belirlenmesi

Şu anda:

- Telekomünikasyon Dairesi KKTC'de sabit sesli telefon hizmetlerini sağlamak için münhasır haklara sahiptir;
- Bu özel haklar kaldırıp piyasanın serbestleştirilmesi için yakın gelecekte bir plan bulunmamaktadır;
- Son kullanıcıya sabit genişbant hizmetleri sunan İnternet Servis Sağlayıcıları (İSS), kullanıcılarına mütevazı bir ek ücret karşılığında sabit sesli telefon hizmetleri sunabileceklerdir. Bunu yapabilmek için istekli olan fakat mevcut engellerden dolayı halihazırda sunamayan İSS'ler bulunmaktadır ve
- Telekomünikasyon Dairesi için, mobil haberleşme sağlayıcılar tarafından kaynaklanan birtakım rekabetçi kısıtlamalar olabilmektedir. Ama bunun, aşağıdaki hususlar göz önüne alındığında zayıf olması muhtemeldir:
 - şu anda Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı tarafından belirlenen sabit ulusal aramalar için çağrı fiyatları, mobil haberleşme fiyatları ile karşılaştırıldığında çok düşüktür; ve
 - sabit bir hat ve çağrı paketi fiyatı mobil haberleşme planları ile karşılaştırıldığında oldukça düşüktür.

Bakınız Şekil 3-1.

Şekil 3-1: Mobil ve sabit sesli arama fiyatları arasında fiyat karşılaştırması

	Mobil şebeke içi faturalı hat	Mobil şebeke içi ön ödemeli hat	Sabit Şebeke İçi
Arama Dakika Fiyatı (TL)	0,37	0,55	0,03
	Aylık fiyatlar (TL)		
Mobil planları ³¹ 300 Dakika ile Sabit 300 dakika (10TL / ay)	79	60	19
Mobil planları 600 Dakika ile Sabit 600 dakika (10TL / ay)	119	120	28

Kaynak: BTHK ve mobil haberleşme sağlayıcı web siteleri

Bu analize dayanarak BTHK aşağıdaki sonuçlara varmıştır:

- Telekomünikasyon Dairesi, perakende sabit sesli telefon hizmetleri arzında yasal münhasırlığa sahiptir ve bu yüzden de bu pazarda EPG'ye sahiptir;
- Bu durumun sonucunda, piyasanın etkin bir rekabetçi yapısı bulunmamaktadır; ve
- Mevcut durumun şimdiki ve sonraki piyasa analizi dönemi arasında değişmesi olası görünmemektedir.³²

3.4 Aşama 4: EPG'ye sahip işletmeciye getirilebilecek yükümlülükler

3.4.1 Olası yükümlülükler

Sabit çağrı sonlandırmalarının düzenlenmiş fiyatlarla yapılması hususunda mevcut olarak getirilmiş yükümlülükler ek olarak, perakende sabit sesli telefon hizmetleri pazarını daha rekabetçi hale getirmek için uygulanabilecek üç ana tip yükümlülük bulunmaktadır.

Yükümlülük 1: Piyasanın serbestleşmesi

Hükümet bu piyasanın serbestleşmesini sağlayabilir ve sabit telefon hizmetlerinin tedariki için Telekomünikasyon Dairesi'ne verilmiş münhasır hakları kaldırabilir. Şu anda KKTC genelindeki hanelerin yaklaşık olarak %70'ine ulaşabilen sabit genişbant hizmeti sunan İSS'lerin mütevazı bir maliyet karşılığında sabit telefon hizmetleri satması mümkün olacaktır. Böylesi bir durum, sabit telefon hizmetleri piyasanın rekabetçi bir konuma yönelmesine olanak sağlayacaktır. Ancak, İSS'lerin sabit telefon hizmetleri pazarına girmek hususunda ne derece istekli oldukları belirsizdir. Bir taraftan:

- KKTC'de sabit telefon hizmetleri fiyatları uluslararası standartlara göre halen çok düşüktür. Bakınız Şekil 3-2; ve

³¹ Kuzey Kıbrıs Turkcell faturalı mobil planları ve KKTC Telsim ön ödemeli planları karşılaştırma için kullanılmıştır.

³² Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler Tüzüğü Madde 9 (1) iki piyasa analizi arasındaki süreyi iki yıl olarak belirler.

- Son kullanıcıların mobil sesli telefon ve Skype gibi OTT sesli telefon hizmetlerinin kullanmaya başlamasından dolayı, sabit telefon hizmetleri talebi KKTC'de hızla azalmaktadır. Kullanılan dar bantlı hat sayısı, son dört yıl boyunca sadece % 10 oranında düşmüş olsa da, sabit çağrı başlatma dakika hacmi % 40 oranında düşmüştür – (KKTC'deki düşük fiyatlara rağmen).

Diğer yandan:

- Sabit sesli telefon hizmetleri ve sabit genişbantın birlikte sunulduğu bundle paketlerin çoğu AB üye ülkelerinde çok popüler olduğu görülmüştür ve
- Telekomünikasyon Dairesi'nin yasal bir tekel olarak geçmişte sabit sesli telefon hizmetlerinin teşviki hususunda az çaba sarf etmiş olması durumu, İSS'leri sabit telefon hizmetlerinin sabit genişbant hizmetine bir eklenti olarak pazarlanması konusunda Telekomünikasyon Dairesi'ne göre daha etkili kılmaktadır.

Şekil 3-2: Sabit telefon hizmetleri için son kullanıcı fiyatları - Kıyaslama ülkeleri ve KKTC³³



Kaynak: BTHK ve ITU istatistik yıllığı 2016

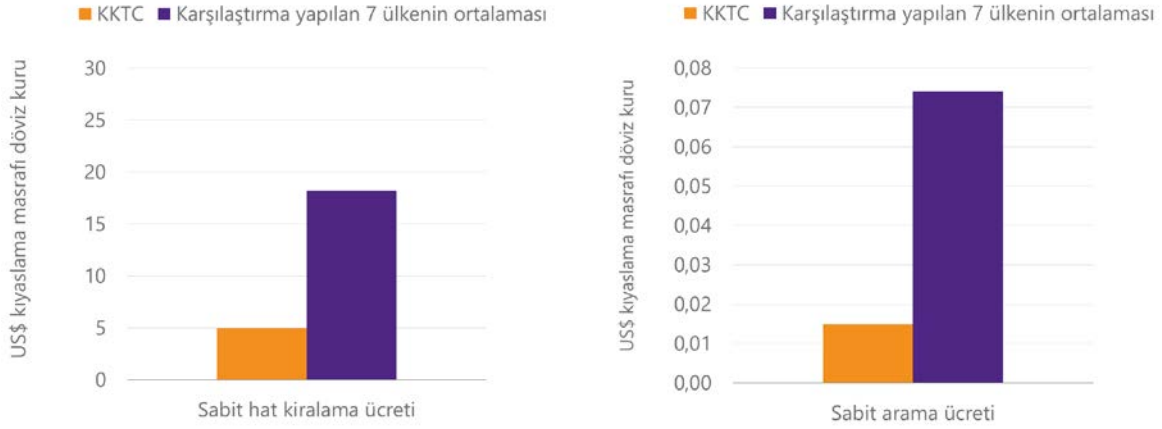
Yükümlülük 2: Perakende fiyatın düzenlenmesi

BTHK, Telekomünikasyon Dairesi'nin sabit telefon hizmetleri pazarında etkin piyasa gücüne sahip olmasından dolayı sabit telefon hizmetleri piyasasının perakende fiyat düzenlemeleri sorumluluğunu üstlenebilecektir. Bu eylem Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler Tüzüğü Madde 13 (1) ile tutarlıdır. Piyasa yasal tekel olmaya devam ederken aynı zamanda perakende satış fiyatı kontrollerinin yürürlükte olması gereklilik arz etmektedir.

Son üç yıl içinde ilgili Bakanlık, temel sabit telefon hizmetleri fiyatlarını (hat kiralama ve ulusal çağrı fiyatları) enflasyonun yıllık olarak yaklaşık % 10 düzeyinde seyretmesine rağmen sabit tutmuştur. Bir başka deyişle, reel fiyatlar yıllık bazda %10 dolaylarında düşmüştür. Şekil3-3'de görülebileceği üzere, bu fiyatlar mevcut durumda maliyetlerin karşılanması altında olmakla birlikte, yatırım ve geliştirme faaliyetlerinin de yapılmasına engel teşvik eder durumdadır.

³³Fiyatlar, maliyet karşılaştırma döviz kuru ile tespit edilmiştir. Karşılaştırma ülkeleri Estonya, Fransa, Almanya, Malta, Güney Kıbrıs, Türkiye ve İngiltere.

Şekil3-3: Telekomünikasyon Dairesi'nin fiyatları maliyetleri karşılamaya yetiyor mu?



Kaynak: BTHK ve ITU İstatistik Yıllığı 2016

Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler Tüzüğü, EPG'ye sahip bir haberleşme sağlayıcı tarafından sağlanan hizmetlerin fiyatlarının maliyetlerin altında olmasının BTHK tarafından denetlenmesini zorunlu kılmaktadır (Madde 13 (4)). Sabit telefon çağrılarının fiyatlarının yükseltilmesi ve bu yükümlülüğü karşılar bir seviyeye ulaşması, sabit telefon hizmetleri piyasasına giriş için güçlü bir teşvik yaratmakla birlikte (örneğin İSS'ler tarafından), mobil çağrı pazarına kıyasla sabit çağrı pazarını daha az çekici bir noktaya getirme ihtimalini de taşımaktadır.

Madde 13 (4) uygulanmasında, BTHK'nın sabit telefon hizmetlerinin temin maliyetlerini uygun bir şekilde tanımlaması gerekecektir. Son kullanıcıların sabit telefon hizmetleri giderek sabit genişbant hizmetlerine eklenti olarak satın aldığı bir dünyada, sabit telefon hizmetin tek başına değil de sabit genişbant hizmetine bir eklenti olarak sunulabileceği bir maliyet modellemesi yapılması ve bu doğrultuda bir taban fiyatın belirlenmesi gerekmektedir.

Yükümlülük 3: Toptan seviyede getirilebilecek yükümlülükler

BTHK Avrupa'daki ulusal düzenleyici kurumlar tarafından toptan seviyedeki sabit çağrı başlatma pazarında kullanılan geleneksel yükümlülükleri getirebilecektir. Toptan seviyedeki sabit çağrı başlatma pazarı ex-ante düzenlemeye duyarlı bir pazar olarak Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan 2003 tarihli tavsiye kararında yer almıştır. Ancak birçok AB üyesi ülkede artık üçlü kriter testini karşılamadığı gerekçesiyle, 2014 tavsiye kararı güncellemesinden çıkarılmıştır. Ancak aradan geçen yıllar içinde neredeyse AB'deki tüm denetleyici kurumlar, söz konusu toptan piyasada etkin bir rekabet olmadığını tespit etmiş ve ilgili perakende pazarını rekabetçi yapıya kavuşturmak için kendi içinde üç ana yükümlülük yönteminden bazılarının karışımını uygulamıştır. Söz konusu yükümlülükler aşağıda belirtilmektedir:

- EPG'ye sahip haberleşme sağlayıcıya taşıyıcı seçimi yükümlülüğü getirilmesi. Buna göre, bir abone E.164³⁴ numarasının önüne bir taşıyıcı seçim kodu tuşlayarak bireysel aramalarını sağlamak için bir erişim arayıcısı seçmektedir.
- EPG'ye sahip haberleşme sağlayıcıya taşıyıcı önseçimi yükümlülüğü getirilmesi. Buna göre, abonenin yerel değişimi programlanarak yapacağı tüm çağrılar (veya belirli bir kategorideki tüm aramaları) erişim arayıcısına yönlendirilmektedir. Erişim arayıcısı yapılan aramalar için ve erişim sağlayıcı ise hat kirası için aboneyi faturalandırmaktadır.
- EPG'ye sahip haberleşme sağlayıcıya toptan kiralık hatlar yükümlülüğü getirilmesi. Buna göre, erişim arayıcısı, erişim sağlayıcıdan abone hattı kiralayarak genellikle taşıyıcı önseçimi ile birlikte abonenin yaptığı tüm çağrıları iletir. Bu durumda, erişim arayıcısı yapılan aramalar ve hat kirası için aboneyi her ikisini de içeren tek fatura çıkarmaktadır.

Mevcut çağrı sabit çağrı başlatma pazarının (Telekomünikasyon Dairesi'nin %100 kendi arzını yaptığı) üçlü kriter testini geçtiği ve sabit telefon hizmetleri piyasasında yerel tekel olan Telekomünikasyon Dairesi'nin, sabit çağrı başlatma pazarının üst piyasasında EPG olduğu aşıkardır. Dolayısı ile Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler Tüzüğü (Madde 12) altında yer almakta olan yukarıda belirtilen yükümlülükleri getirebilmek için yeterli neden ve kanıt bulunmaktadır.

Dolayısı ile ortaya çıkan soru ilgili pazarda hangi yükümlülüklerin getirilmesi gerektiğidir. Burada dikkat edilmesi gereken iki ana noktaya aşağıda belirtilmektedir:

- Telekomünikasyon Dairesi sabit telefon hizmetlerini sağlamak için münhasır haklara sahip iken bu gibi yükümlülüklerin hiçbir faydası yoktur. Bir sabit çağrı başlatma yükümlülüğü, rekabet ortamını doğurabilecektir fakat Telekomünikasyon Dairesi'nin perakende düzeyde sabit çağrı başlatma hizmetlerini sunma alanındaki münhasırlık hakları söz konusu yükümlülüğü geçersiz kılmaktadır.
- Sabit çağrı başlatma alanındaki yükümlülüklerin, serbestleşme ve perakende fiyat kontrolü yükümlülükleri ile aynı anda uygulanmasının gerekip gerekmediği sorgulanabilir. Daha iyi bir yaklaşım, bir sonraki piyasa analizine kadar, sabit çağrı başlatma alanındaki yükümlülükleri getirmeye karar vermeden önce (uygulama maliyetleri önemli olduğu için) ilk iki yükümlülüğün etkisini (uygulama maliyeti düşüktür) bekleyerek gözlemlemek olabilir. Sabit çağrı başlatma alanındaki yükümlülükler derhal uygulanır ise, Telekomünikasyon Dairesi'nin yüksek uygulama maliyetleri ile karşılaşacağı ve uygulama sonucunda erişim arayıcılarından yeterli talebin olmayacağı olası tehlikeli bir durum ile karşılaşılabilir. Başka bir seçenek ise, bir sonraki piyasa analizine kadar erişim sağlayıcılardan gelecek yeterli düzeyde talebin olması koşulu ile söz konusu sabit çağrı başlatma alanındaki yükümlülüklerin BTHK tarafından uygulanmasıdır.

3.4.2 Getirilen yükümlülükler

Yukarıda belirtilen piyasa analizine dayanarak BTHK, Telekomünikasyon Dairesi'nin bu pazarda EPG'ne sahip olduğunu tespit etmiştir ve fiyat düzenleme sorumluluğunu üstlenecektir.

BTHK Telekomünikasyon Dairesi tarafından sağlanan sabit sesli telefon hizmetlerinde bir fiyat kontrol yükümlülüğü tesis edecektir. Bu eylem Erişim, Ara Bağlantı, Piyasa Analizi ve Tarifeler Tüzüğü'nün Madde 13 (1)'i ile tutarlıdır. Fiyat kontrol yükümlülüğü aşağıdaki alanları içerebilir:

³⁴ E.164, uluslararası kamu telekomünikasyon numaralandırma planı başlıklı bir ITU-T önerisidir.

- Sabit telefon hizmetlerinin sunumuna ilişkin olarak taban fiyatların belirlenmesi, belirlenecek olan fiyatların tek ürün/hizmet olarak sabit telefon hizmetini pazarlamak yerine sabit sesli telefon hizmeti ürününü sabit genişbant ürününe ek olarak pazarlamanın oluşturacağı ek maliyetin de yansıtılması. ve
- Sabit telefon hizmetlerinin sunumuna ilişkin olarak tavan fiyatların belirlenmesi, belirlenecek olan fiyatların tek ürün/hizmet olarak sabit telefon hizmetinin bir mikrodevlette oluşturduğu maliyetinin dikkate alınması

BTHK, toptan sabit çağrı başlatma yükümlülüklerinin uygulanmasını, piyasanın serbestleşerek yeni girişlere açılması böylece toptan yükümlülüklerin etkili olabileceği döneme kadar erteleme kararı almıştır.

Bu doğrultuda, BTHK, hükümet ile temasa geçerek, sabit sesli telefon hizmetlerinin arzına ilişkin olarak münhasır haklara sahip olan Telekomünikasyon Dairesi'nin söz konusu haklarını sonlandırarak, perakende sabit telefon hizmetlerinin serbestleştirilmesini önerecektir. (Kablolu iletim bağlantıları sağlanması konusunda Telekomünikasyon Dairesi'nin sahip olduğu münhasır hakların kaldırılması hususunda güçlü kamusal argümanlar mevcuttur). Sabit sesli telefon hizmetleri piyasasını serbestleştirme yoluyla rekabet ortamının oluşturulması ayrıca 2009 Rekabet Yasasının amaçları ile de uyumlu olacaktır. Söz konusu yasanın 3. Maddesi, mevzuatın amacını şu şekilde belirtmektedir “... , ekonomik verimliliğin ve tüketici refahının artırılması ... ve etkili rekabet ortamının sağlanması...”.

3.5 Kamuoyu soruları

3. Bölüm 3.1 ile 3.3'te irdelenen piyasa analizi bulgularına, EPG sonucunu da içerecek şekilde katılıyor musunuz?
4. Telekomünikasyon Dairesi'nin perakende sabit ses telefon pazarındaki hâkimiyetine karşılık getirilen yükümlülükler ve diğer önerilen eylemlere katılıyor musunuz?