

SABİT ELEKTRONİK HABERLEŞME PAZARI

REKABET SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

TÜRKİYE BİLİŞİM VAKFI

08.03.2011



TÜRKİYE BİLİŞİM VAKFI

İçindekiler

Yönetici Özeti.....	2
I. Sabit elektronik haberleşme hizmetlerinde rekabete ilişkin mevcut durum	3
a. Türkiye’de sabit elektronik haberleşme pazarı ve serbestleşme süreci.....	3
b. Türkiye’de sabit elektronik haberleşme pazarında mevcut durum	4
i. Sabit Ses Pazarı.....	4
ii. Sabit Veri Pazarı.....	8
c. Avrupa Birliği sabit elektronik haberleşme pazarı.....	9
i. Sabit Ses Pazarı.....	9
ii. Sabit Veri Pazarı.....	9
II. Sabit elektronik haberleşme pazarında rekabetin düzenlenmesi	10
a. Mevcut düzenlemeler.....	10
b. Mevcut düzenlemelerin uygulanması ile ilgili sorunlar	12
c. AB yeni elektronik haberleşme düzenleme çerçevesi.....	14
III. Sabit elektronik haberleşme hizmetlerinde etkin rekabetin sağlanması için öneriler	16

Yönetici Özeti

2004 yılında Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle özel sektör tarafından sunulmaya başlanılan sabit elektronik haberleşme hizmetleri, aynı yıl içerisinde uzak mesafe telefon hizmetlerinin düzenlenmesi ile oldukça sınırlı bir kapsamla da olsa rekabete açık hale getirilmiştir. 2004 yılından bu yana elektronik haberleşme sektöründe gerçekleşen gelişmeler ve pazarın durumu incelendiğinde geçen süre boyunca oluşması gereken rekabet yapısının oluşmadığı ve alternatif işletmecilerin Pazar paylarının AB ortalamasının oldukça altında seyrettiği görülmektedir.

Sabit elektronik haberleşme pazarında oluşması gereken rekabet ortamını doğrudan etkileyen düzenlemeler incelendiğinde, bu düzenlemelerin AB 2002 çerçeve düzenlemeleri ile aynı çerçevede düzenlenmesi gereken hususların çoğunu kapsar bir mahiyette oluşturulduğu ve yürürlüğe konulduğu görülmektedir. AB ise elektronik haberleşme hizmetleri sektörünün hızla gelişmesi ve bu doğrultuda düzenleme çerçevesinde revizyona gidilmesi ihtiyacı doğrultusunda 5 Kasım 2009 tarihinde yeni bir çerçeve düzenleme paketini yürürlüğe sokmuştur. Paket kapsamında rekabet en önemli reformlardan biri olup, numara taşıma işlemlerinin bir güne indirilmesi, rekabet ihlallerinin uluslararası bir kuruluş olan BEREC tarafından da değerlendirilmesi, işletmecilere altyapı/hizmet ayrılığı getirilmesi gibi yükümlülükler de bulunmaktadır.

Türkiye'de gerekli düzenlemelerin çoğunun yürürlüğe girmiş olmasına rağmen talep edilen rekabet ortamının neden oluşturulamadığı sorgulandığında ise, düzenlemelerin yürürlükte olmasına rağmen etkin bir şekilde uygulanmadığı ve özellikle düzenlemelerin yürürlüğe girme ve düzenleme kapsamındaki denetim ve cezai yaptırım mekanizmalarının uygulanma zamanlamalarında ciddi sıkıntılar yaşandığı görülmektedir. Bu durum AB Komisyonu'nun hazırladığı 2010 Türkiye İlerleme Raporu'nda da yer almış ve raporda açık bir şekilde sabit telefon hizmetleri alternatif operatörlerin payının sınırlı kaldığı ve numara taşınabilirliği konusunda ilerleme kaydedilemediği belirtilmiştir.

Etkin bir rekabet yapısının oluşturulması için mevcut düzenlemeler dışında AB pratiklerinin takip edilerek düzenleme güncelleme çalışmalarının yapılması ve yeni bir regülasyon stratejisinin oluşturulması, yeni AB elektronik haberleşme çerçeve düzenlemelerinin iç hukuka aktarılması, denetim ve müdahale mekanizmalarının daha proaktif bir yapıya kavuşturulması ve etkin cezai yaptırımların uygulanması için gerekli düzenlemeler oluşturulmalıdır.

I. Sabit elektronik haberleşme hizmetlerinde rekabete ilişkin mevcut durum

a. Türkiye’de sabit elektronik haberleşme pazarı ve serbestleşme süreci

1924’te, PTT’nin kurulması ile Türkiye’de telekomünikasyon hizmetleri hukuki olarak düzenlenmeye başlanmıştır. PTT Genel Müdürlüğü, 1924’te, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile kurulmuş ve Genel Müdürlüğe telgraf ve telefon hizmetleri için monopol sağlanmıştır. Bu monopol, 1994 yılında 4000 sayılı Kanun ile telekomünikasyon hizmetleri ile posta ve telefon hizmetleri birbirinden ayrılana kadar devam etmiştir. Özelleştirmeye dair ilk adım da aynı Kanun ile atılmış ve telefon hizmetleri, o sırada bir kamu işletmesi olan Türk Telekomünikasyon A.Ş.’ye (Türk Telekom) devredilmiştir. PTT ise posta ve telgraf alanlarında hizmet sunmaya devam etmiştir.

31 Ocak 2003’te, Türk Telekom’a, ulusal ve uluslararası ses iletimi için sabit şebeke ses hizmetleri gibi birkaç istisna dışında, bütün telekomünikasyon altyapısının kurulumu ve işletimi için monopol sağlanmıştır. Ayrıca, Türk Telekom’un hak ve yükümlülüklerinin, Telekomünikasyon Kurumu (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu) ile imzalayacağı servis anlaşmaları ile belirlenmesine de karar verilmiştir. Türk Telekom’un tekeli altında tutmadığı telekomünikasyon hizmetlerinin sağlanması için, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu firmaları, yetki belgesi, lisans veya genel yetkilendirme yöntemi yetkilendirebilmektedir.

Sektörün serbestleşmesi yönündeki bir diğer adım, 2000 yılında, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununu kaldıran 4502 sayılı Kanun ile atılmıştır. Bu Kanun ile, Ulaştırma Bakanlığının düzenleyici yetkileri, sektörel düzenleyici kurum olan Telekomünikasyon Kurumuna bırakılmıştır (Kurumun ismi daha sonra “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu” olarak değiştirilmiştir).

Üçüncü temel değişiklik, 15.04.2004 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleşmiştir. Bakanlar Kurulu, Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin %55’lik hissesinin blok satışına karar vermiş ve sonrasında yapılan ihale, 6.500.000.000 dolarlık teklifi ile Oger Telekom’un ortak girişim grubu tarafından kazanılmış ve hisse 14.11.2005 tarihinde gruba transfer edilmiştir. 10.12.2007 tarihinde, Bakanlar Kurulu, Türk

Telekomünikasyon A.Ş.'nin %15'lik hissesinin 31.12.2008 tarihine kadar halka arz yöntemi ile özelleştirilmesine karar vermiştir. Bugün, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin %55'lik hissesi Oger Telekomünikasyon'a, %30'u Hazine Müsteşarlığına (devlet payı) ait, %15'i ise halka arz edilmiş durumdadır.

13 Nisan 2004'te yapılan yeni bir düzenleme uzak mesafe telefon hizmetleri ile sınırlı olmak üzere ses pazarının rekabete açılması sağlanmıştır. 2009 yılında mevzuatta yapılan diğer bir değişiklikle ise uzak mesafe telefon hizmetleri lisansına sahip işletmecilerin şehir içi telefon hizmetlerini de vermesine izin verilmiş ve lisansın adı sabit telefon hizmetleri olarak değiştirilmiştir. Böylece sabit telefon hizmetleri lisansına sahip işletmeciler mobil dışında tüm telefon hizmetlerini sunma yetkisine sahip olmuşlardır.

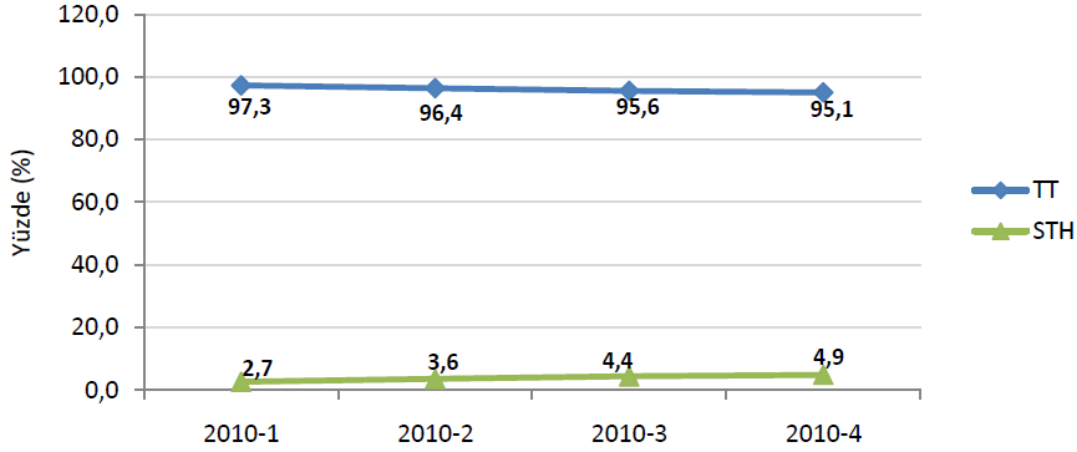
1996 yılında Türk Telekom, ulusal internet omurgası olarak Turnet'i kurmuş, ancak Turnet'in hayatı fazla uzun sürmemiştir. 1998 yılında TTNET isimli yeni internet omurgası kurulmuştur. 2003 yılında TTNET ADSL hizmeti sunmaya başlamış, Türk Telekom'un özelleştirilmesi ile beraber ise 2006 yılında ayrı bir şirket haline gelmiştir. Bugün, TTNET, ADSL, dial-up, kablosuz internet, G.SHDSL, metro ethernet, ATM ve çerçeve aktarma (frame relay) internet hizmetleri vermektedir. Ayrıca günümüzde ADSL ve G.SHDSL hizmetleri diğer internet servis sağlayıcılarına da açıktır ve onlar da yeniden satıcı olarak bu hizmetleri kullanıcılarına sağlayabilmektedir.

b. Türkiye'de sabit elektronik haberleşme pazarında mevcut durum

i. Sabit Ses Pazarı

Yukarıda bahsedildiği gibi 2009 yılında yapılan mevzuat değişikliği ile TT dışındaki sabit ses pazarındaki oyuncular da şehir içi ses pazarında hizmet verebilir duruma gelmişlerdir. Ancak kullanım oranları incelendiğinde yapılan değişikliğin gereken Pazar sonuçlarını doğurmadığı özellikle şehir içi sabit ses hizmetlerinde rekabetin oluşturulmadığı ve alternatif operatörlerin faaliyetlerine devam edebilmeleri için gerekli ekonomik ortamın bulunmadığı görülmektedir. Aşağıdaki grafikte 2010 Şehir

İçerik başlatma STH (Sabit telefon hizmetleri işletmecileri) – Türk Telekom karşılaştırması yer almaktadır¹.

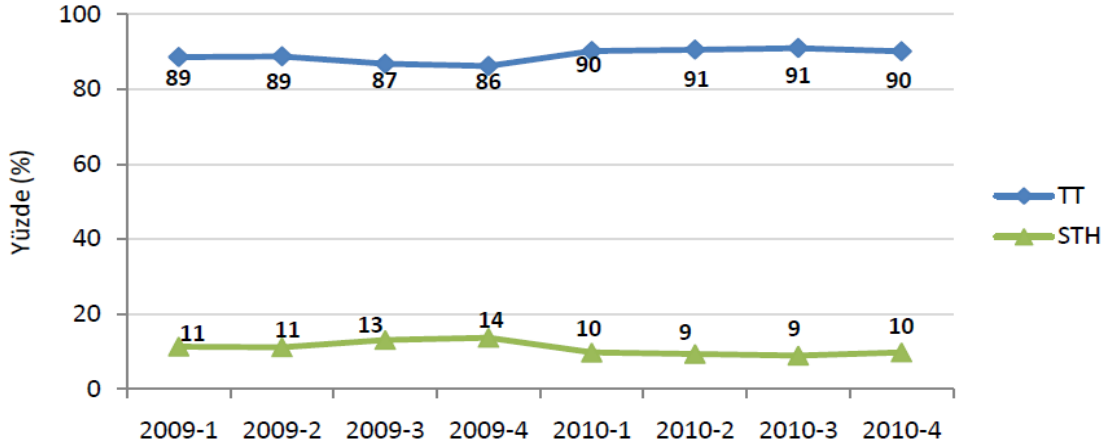


Grafikte de görüldüğü üzere şehir içi trafik başlatma hizmetlerinde alternatif STH işletmecilerinin toplam oranı 2010 ilk çeyreğinde %2,7; ikinci çeyrekte %3,6; üçüncü çeyrekte %4,4; dördüncü çeyrekte ise %4,9 düzeyindedir. Buna göre şehir içi sabit ses hizmetlerinin alternatif operatörler tarafından sunulabilmesiyle ilgili değişikliğin yapılmasından itibaren bir yıl geçmiş olmasına rağmen alternatif işletmeciler pazarda sadece %4,9 oranında bir Pazar payına sahip olabilmişlerdir. **Mart 2011 itibariyle bildirim kapsamında 100, kullanım hakkı kapsamında 22, toplam 122 yetkilendirilmiş işletmecinin söz konusu %4,9'lük payı paylaştığı düşünüldüğünde şehir içi ses hizmetlerinin alternatif işletmeciler tarafından sunulabilir olması için gerekli yetkilendirmenin yapılmış olmasına karşın bu işletmecilerin faaliyetlerini sürdürmeleri için gerekli rekabet ve ekonomik ortamın bulunmadığı rahatlıkla görülebilmektedir.**

Sabit ses pazarında şehirlerarası çağrı başlatma oranları, özellikle 2004 yılında rekabete açılan uzak mesafe telefon hizmetlerinin geçtiğimiz altı yıl içerisinde geldiği durumu ve pazardaki rekabeti ortaya koyması açısından oldukça çarpıcıdır. Aşağıdaki grafikte görüldüğü üzere, şehirlerarası çağrı başlatma oranları 2009 ilk çeyreğinde alternatif işletmeciler için toplam %11 iken 2009 son çeyreğinde %14'e çıkmış fakat 2010 4. çeyreğinde %10'a düşmüştür. Bu tabloda yaklaşık iki yıllık dönem içerisinde

¹ Kaynaklar, BTK 2010 yılı 4. Çeyrek Üç Aylık Pazar Verileri Raporu

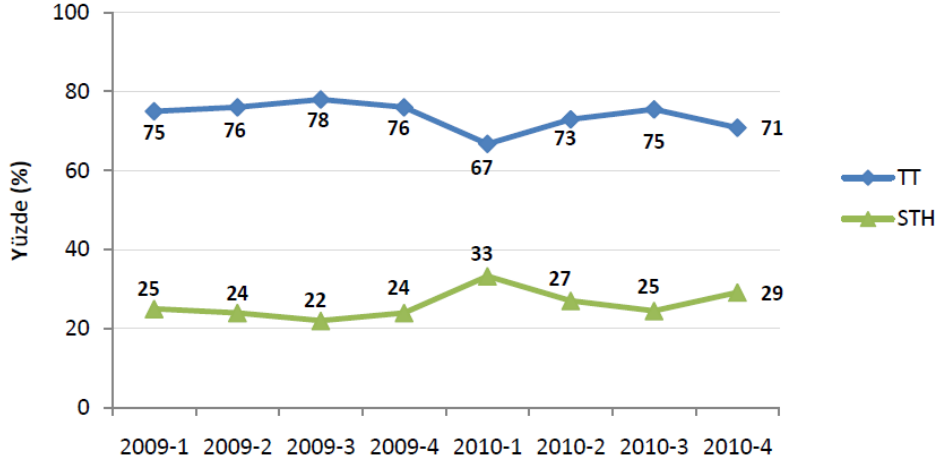
şehirlerarası çağrı başlatma pazarında ufak dalgalanmalar olduğu ancak genel olarak alternatif işletmecilerin pazar paylarının hiçbir koşulda %15'i geçmediği görülebilmektedir.



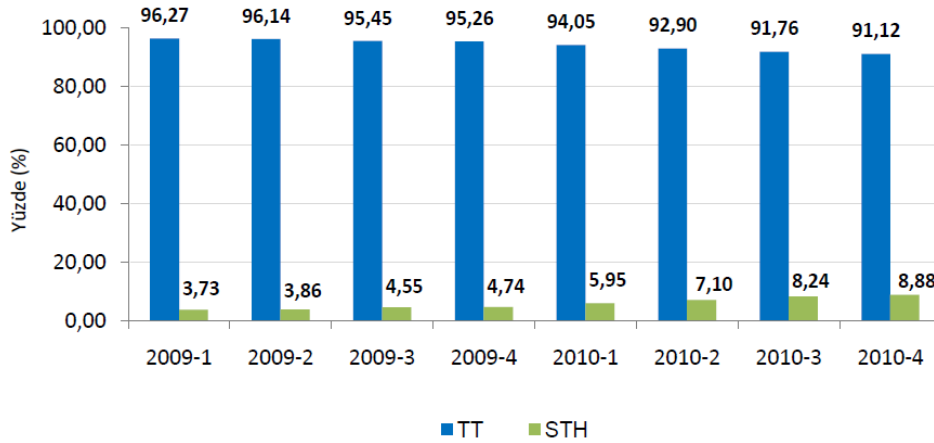
Yukarıdaki iki tablo birlikte incelendiğinde, şehir içi çağrı başlatma pazarında alternatif işletmecilerin pazar paylarının düşük olmasının sebebinin pazarın rekabete yeni açılmış olması olduğu düşünülebilecektir; bu durum 2004 yılında rekabete açılmış olan şehirlerarası çağrı başlatma pazarındaki durum ile birlikte değerlendirildiğinde mevcut düzenlemelerin ve regülasyon politikasının gerekli rekabet ortamının oluşmasını sağlayamadığı görülmektedir. Şöyle ki, 2004 yılında rekabete açılan ve iki yıllık bir değerlendirme sonucunda stabil bir hale geldiği görülebilen bir pazarda, etkin piyasa gücüne sahip işletmecinin %86 – 91 aralığında pazar payına sahipken diğer 114 işletmecinin toplam en fazla %14 pazar payını yakalayabilmiş olması ilgili pazarda rekabetin oluşturulmadığını net bir şekilde ortaya koymaktadır.

Sabit ses pazarındaki rekabet ile ilgili durumun ortaya konulması açısından çarpıcı diğer bir tablo ise yurtdışına başlatılan çağrılardaki oranlardır. Aşağıdaki grafikte görüldüğü üzere yurt dışına başlatılan çağrılarda alternatif operatörlerin toplam oranları 2010 ilk çeyreğinde %33 seviyesine kadar yükselmiştir. Bu oranlar rekabetin tesisi için yeterli olmamakla birlikte, yurt içindeki dağılımından farklı olmaları sebebiyle dikkat çekicidir. Yurtdışına başlatılan çağrılarda özellikle sonlandırmanın yabancı operatöre yapılıyor olmasının ve bu sebeple fiyat avantajlarının ortaya çıkmasının etken olduğu düşünülmektedir. **Bu doğrultuda alternatif işletmecilerin yerleşik işletmeciden daha fazla**

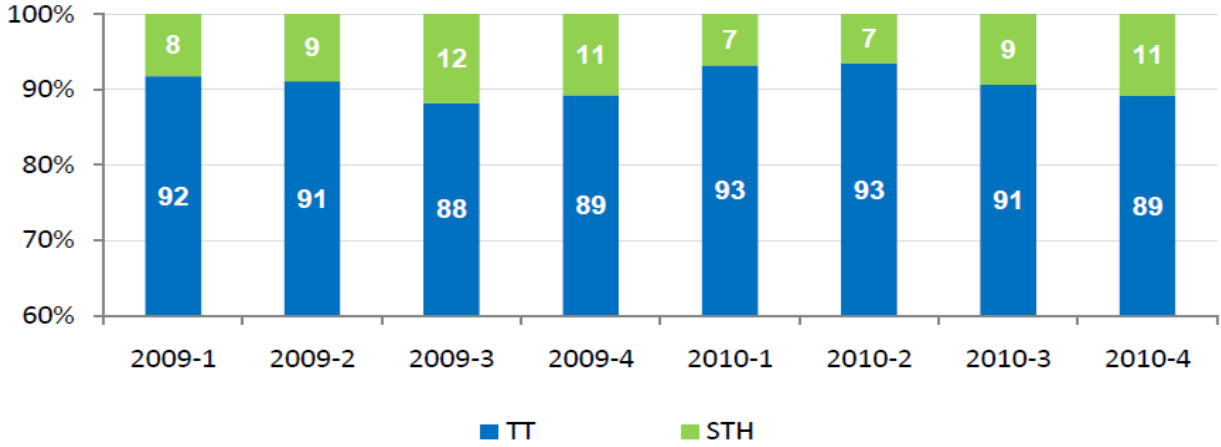
bağımsız olarak hizmetlerini sunabildikleri ortamlarda, rekabetin de daha fazla oluşabildiği sonucuna varmak mümkün olabilecektir.



Son olarak sabit ses pazarındaki genel durumun ortaya koyulabilmesi amacıyla, sabitten başlatılan tüm trafikteki oranların ve gelirlerin incelenmesinde fayda bulunduğu düşünülmektedir. Aşağıdaki grafikte yer alan sabitten başlatılan trafik oranları incelendiğinde, 2009 ilk çeyreğinden itibaren alternatif operatörlerin toplam trafik oranlarını %3,73'ten, %8,88'e yükselttikleri görülmektedir.

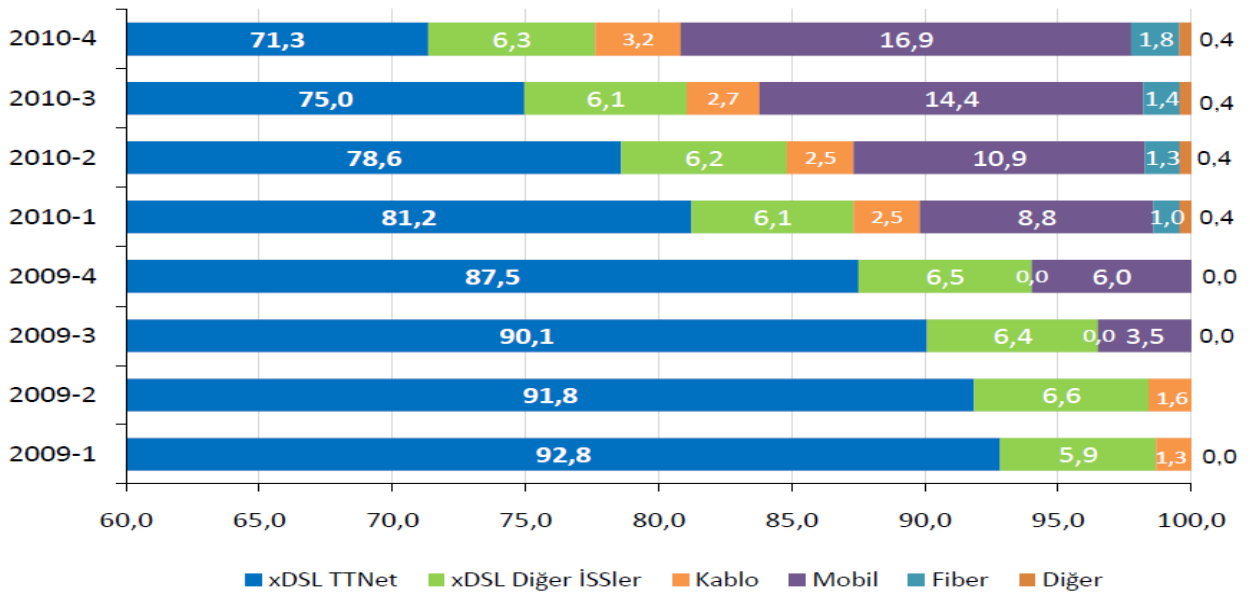


Alternatif işletmeciler ve TT arasındaki gelir paylaşımı oranlarına bakıldığında ise aşağıdaki grafikte görüldüğü üzere yaklaşık iki yıllık bir zaman aralığında alternatif işletmecilerin toplam gelir oranlarının %8-12 aralığında kaldığı görülmektedir. Bu oranlar da net bir şekilde alternatif işletmecilerin rekabet edebilir bir ekonomik ortama sahip olmadıklarını göstermektedir.



ii. Sabit Veri Pazarı

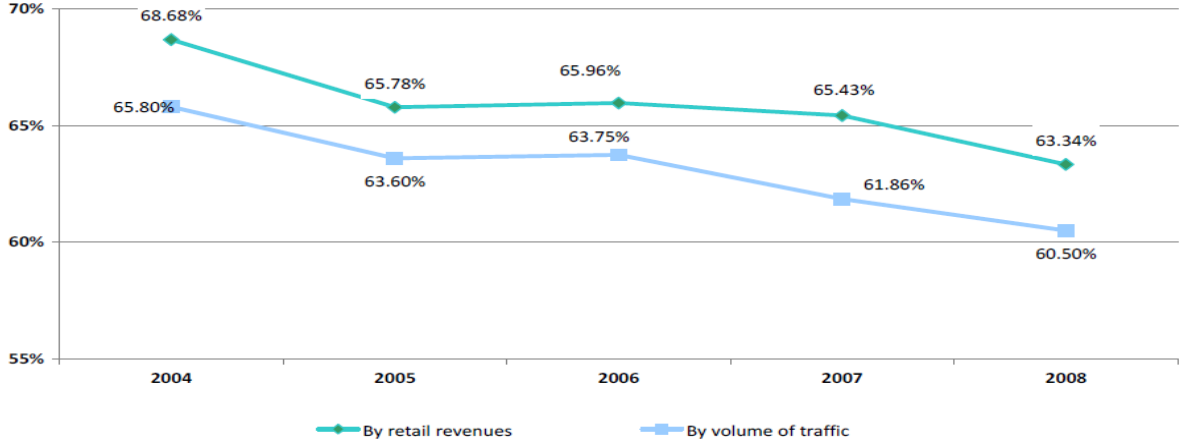
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun 2010 4. çeyrek üç aylık pazar verileri raporuna göre, aşağıdaki grafikte görüldüğü üzere veri hizmetleri içerisinde 2010 4. çeyreğinde TT'nin tüm veri pazarında abone sayısı üzerinden xDSL payı %71,3 oranında iken alternatif internet servis sağlayıcılarının veri pazarı içerisindeki toplam payı %6,3 oranındadır. Şubat 2011 itibari ile xDSL sabit veri hizmetlerini sunma konusunda yetkilendirilmiş 121 işletmecinin olduğu göz önünde bulundurulduğunda aynı sabit ses pazarında olduğu gibi sabit veri pazarında da alternatif işletmecilerin faaliyetlerini sürdürebilmeleri için rekabet ve ekonomik ortama sahip olmadıkları görülmektedir.



c. Avrupa Birliği sabit elektronik haberleşme pazarı

i. Sabit Ses Pazarı

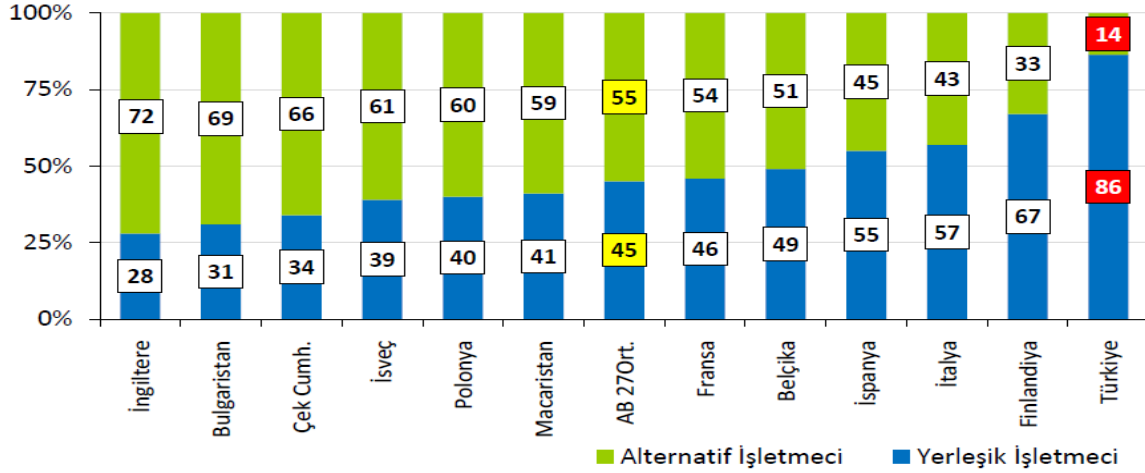
Avrupa Komisyonu'nun 25.08.2010 tarihli 15. Tek Elektronik Haberleşme Pazarı İlerleme Raporu'na göre; aşağıdaki grafikte de belirtildiği üzere, AB ülkeleri içerisinde sabit telefon hizmetlerini sunan yerleşik operatörlerin gelirler üzerinden ortalama pazar payları 2004 yılında %68,68 iken 2008 yılında %63,34'e düşmüştür. Yerleşik operatörlerin tüm ses trafiği içerisindeki oranları ise 2004 yılında %65,8 iken 2008 yılında %60,5' düşmüştür. **Ülkemizde yerleşik operatörün %90 ortalama payına karşın AB ülkeleri yerleşik operatörlerinin ortalama %68'lik pazar payı, ülkemizdeki sabit ses pazarı ile ilgili rekabet yapısını açık bir şekilde göz önüne sermektedir.**



ii. Sabit Veri Pazarı

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun 2010 4. çeyrek üç aylık pazar verileri raporunda yer alan ve aşağıda tekrarlanan bir grafikte, Avrupa Birliği sınırları içerisinde sabit geniş bant pazarındaki yerleşik işletmeci ve diğer işletmeciler arasındaki pazar payları oranlarına yer verilmiştir. Görüldüğü üzere AB sınırları içerisindeki ülkelerde yerleşik işletmecilerin pazar payları %28 ile %68 oranında değişmektedir. **AB27 ortalamasına göre ise yerleşik işletmecinin pazar payı %45 oranındadır. Ülkemizde ise TT'nin sabit genişbant pazarındaki payı %86 oranındadır. Bu oran AB sınırları içerisinde tüm ülkelerden fazla olmakla birlikte, AB27 ortalamasının da yaklaşık iki katı kadardır.** Görüldüğü üzere AB ülkelerinde sabit veri pazarı paylaşımlarında farklılıklar bulunmakla birlikte, mevcut durum ülkemizdeki pazar payları ile karşılaştırıldığında ülkemizdeki sabit genişbant

pazarındaki rekabet ortamı ile AB ülkelerinde oluşturulan rekabet ortamı arasında çok ciddi farklılıklar olduğu görülmektedir.



II. Sabit elektronik haberleşme pazarında rekabetin düzenlenmesi

a. Mevcut düzenlemeler

10.11.2008 tarihinde 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte, Avrupa Birliği 2002 Elektronik Haberleşme Çerçeve Direktifleri'nin uyumlaştırılması için gerekli yasal altyapı oluşturulmuştur. Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra mevcut ikincil düzenlemeler gözden geçirilerek Kanun ile getirilen yeni düzenleme politikasına uygun hale getirilmiş ayrıca gerekli rekabet, tüketicinin korunması gibi amaçların yerine getirilebilmesi için de yeni ikincil düzenlemeler ortaya konulmuştur.

Bu kapsamda Yetkilendirme Yönetmeliği yeniden gözden geçirilmiş ve daha sonra Elektronik Haberleşme Sektöründe Yetkilendirme Yönetmeliği yürürlüğe sokulmuş; bu doğrultuda sabit telefon hizmetleri ile internet servis sağlayıcılığı pazarları aşamalı olarak da olsa rekabete açılmıştır.

İşletmecilerin hizmetlerini sunabilmeleri için gerekli anten, verici, kablo ve benzeri donanımlarını yerleştirebilmeleri ve bakımlarını sağlayabilmeleri amacıyla kamu ve özel gerçek ve tüzel kişilere ait gayri menkuller üzerinde kullanma hakkı sağlayan Elektronik Haberleşme Hizmetlerinin

Yürütülmesinde Geçiş Hakkına Dair Yönetmelik yürürlüğe sokulmuştur. Bu sayede piyasaya yeni giren işletmecilerin kendi alt yapılarını oluşturabilmeleri için önem arz eden geçiş ve kullanım hakkı için gerekli hukuksal zemin oluşturulmuştur.

Tüketicinin hizmet numarasını değiştirmeden hizmetlerini aldığı işletmeciyi değiştirebilmesini sağlayan, böylece tüketicinin diğer tüketicilerle olan ilişkisinde herhangi bir değişiklik yapmadan, hizmet kalitesi ve fiyat gibi nitelikleri değerlendirerek doğrudan hizmet talep edeceği işletmeciyi seçmesi imkanını ona ortaya koyan Numara Taşınabilirliği Yönetmeliği yürürlüğe sokulmuştur. Bu sayede piyasaya yeni giren veya hizmet kalitesi/fiyat avantajlarını arttıran işletmeciler tüketici alışkanlıklarını değiştirme zorunluluğu bulunmadan pazarda rekabet edebilir duruma gelebileceklerdir.

Pazarda etkin piyasa gücüne sahip olan dolayısıyla rekabet açısından güçlü olan işletmecilerin belirlenerek, yeni işletmecilerin piyasaya girişlerini ve pazar paylarını arttırmalarını kolaylaştırmak ve böylece rekabet ortamını oluşturmak amacıyla, bu işletmecilere ek yükümlülükler getirilmesi için Elektronik Haberleşme Sektöründe Etkin Piyasa Gücüne Sahip İşletmeciler ile Bu İşletmecilere Getirilecek Yükümlülüklerin Belirlenmesi Hakkındaki Yönetmelik yürürlüğe sokulmuştur. Yönetmelik ile etkin piyasa gücüne (EPG) sahip olduğu tespit edilen işletmecilere aşağıda belirtilen ek yükümlülükler getirilebilmektedir;

- ◆ Arabağlantı sağlama yükümlülüğü,
- ◆ Taşıyıcı seçimi ve taşıyıcı ön seçimi yükümlülüğü,
- ◆ Ayrım gözetmeme yükümlülüğü,
- ◆ Şeffaflık yükümlülüğü,
- ◆ Referans erişim teklifi hazırlama ve yayımlama yükümlülüğü,
- ◆ Tarife Kontrolüne tabi olma (maliyet esaslı tarife belirleme) yükümlülüğü
- ◆ Hesap ayırımı ve maliyet muhasebesi yükümlülüğü,
- ◆ Ortak yerleşim ve tesis paylaşımı sağlama yükümlülüğü,
- ◆ Asgari kiralık hat gurubu hizmetini sunma yükümlülüğü.

Yukarıda belirtilen düzenlemelerin yanı sıra Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu da çeşitli kararlarıyla doğrudan veya dolaylı olarak sabit elektronik haberleşme pazarında rekabetin oluşturulmasına etki edebilecek aksiyonlarda bulunmuştur. Bunlar arasında öncelikle ilgili işletmeciyi yukarıda belirtilen yükümlülüklerle uyma zorunluluğu altına sokan EPG'ye sahip olma tespiti kararları bulunmaktadır. Kurul 2010 yılı içinde verdiği kararlar ile TT'yi aşağıdaki pazarlarda EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlemiştir.

- ◆ Sabit şebekede çağrı taşıma piyasası
- ◆ Veri akış erişimini içeren toptan genişbant erişim piyasası
- ◆ Toptan kiralık devrelere ilişkin ilgili piyasa (uçtan uca ve kısmi kiralık devreler)
- ◆ Fiziksel şebeke altyapısına erişim piyasası
- ◆ Sabit şebekede çağrı başlatma piyasası

İşletmeciler için önemli bir maliyet unsuru olan faturalama hizmetinin de Türk Telekom aracılığıyla yapılabilmesini teminen ilk önce 02.10.2006 tarih ve 2006/DK-10/613 sayılı Kurul Kararı ile "Arama Bazında Taşıyıcı Seçimi Yöntemi ile Yapılan Aramalara İlişkin Faturalama Hizmeti Sağlama Yükümlülüğüne İlişkin Usul ve Esaslar" yürürlüğe sokulmuş daha sonra bu esaslar 09.09.2010 tarih ve 2009/DK-10/466 sayılı Kurul Kararı ile değişikliğe uğratılmış ve "Faturalama Hizmeti Sağlama Yükümlülüğüne İlişkin Usul Ve Esaslar" yürürlüğe sokulmuştur.

BTK'nın 14.07.2010 tarih ve 2010/DK-07/417 sayılı Kararı doğrultusunda "yalın ADSL" uygulaması yürürlüğe konulmuştur; yalın ADSL uygulaması ile tüketiciler sabit telefon hattı zorunluluğu olmadan sabit genişbant internet hizmetlerinden faydalanabilir duruma gelmişlerdir.

b. Mevcut düzenlemelerin uygulanması ile ilgili sorunlar

Yukarıda belirtildiği üzere Türkiye'de elektronik haberleşme hizmetlerinde gerekli rekabet ortamının oluşturulması için çeşitli düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur. Ancak ilk bölümde belirtildiği üzere bu düzenlemelerin yürürlüğe konulmasına rağmen Türkiye'de özellikle sabit elektronik haberleşme pazarında ihtiyaç duyulan rekabet ortamının oluşturulması sağlanamamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında özellikle ilgili düzenlemelerin piyasa şartlarına göre oldukça geç zamanlama ile yürürlüğe

sokulmuş olmasının ve düzenleme ile getirilen kuralların regülasyon politikasına ve uygulamasına yansıtılmamasının etken olduğu düşünülmektedir.













Örnek vermek gerekirse, Numara Taşınabilirliği Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesi ile abonelerin numaralarını değiştirmeden işletmecilerini seçme imkanları getirilmiş ve işletmecilere hizmet kalitesi/fiyat avantajlarını sağlayarak eşit rekabet ortamını yaratmaları için çok önemli fırsat sunulmuştur. Ancak numara taşınabilirliğinin sağlanabilmesi için abonenin yerine getirmesi gereken prosedürlerin karmaşıklığı ve geçiş sürecinin uzunluğu sebebiyle numara taşıması uygulaması istenen seviyede uygulanamamaktadır. Numara Taşınabilirliği Yönetmeliği'nin 12. maddesi ile numara taşıma işleminin en fazla 5 gün sürmesi öngörülmüş iken pratikte bu sürelerin çok daha üstünde sürelerde numara taşımanın gerçekleştirilemediği bilinmektedir. Aşağıdaki tabloda Türkiye'de gerçekleştirilen numara taşınabilirliği uygulamasında başarı ile gerçekleştirilmiş numara taşıma işlemlerinin süre bazında karşılaştırılması yer almaktadır. Görüldüğü üzere mobil pazarda, etkin bir rekabet ortamında gerçekleşebilecek numara taşıma sayılarına ulaşılması sağlanmışken, sabit pazarda karşılaşılan tablo oldukça şaşırtıcı olup düzenleme ile ortaya konulmak istenen rekabet ortamının yaratılmadığını ve düzenlemenin etkin bir şekilde uygulanamadığını ortaya koymaktadır.

TAŞINAN NUMARA SAYILARI	MOBİL	SABİT
Birinci haftanın sonunda	116.000	3
Üçüncü ayın sonunda	1.055.000	115
13 Ağustos 2010 itibariyle	18.862.259	1932

Başka bir örnek ise, EPG'ye sahip işletmecilerin belirlenmesi ve özel yükümlülüklerin uygulanması ile ilgili düzenlemenin yürürlükte olmasına rağmen özellikle sabit geniş bant pazarında EPG'ye sahip işletmecinin tespiti ile ilgili sıkıntılar yaşanmaktadır. Pazar payı, BTK tarafından oluşturulan Pazar verileri raporları ile ortaya koyulan ve xDSL hizmetlerinde %75 oranında Pazar payına sahip olan TNet hala BTK tarafından EPG'ye sahip işletmeci olarak belirlenmemiştir. Görüldüğü üzere konuyla ilgili düzenleme olmasına rağmen düzenleme ile ortaya koyulan regülasyon yetkisinin kullanılmaması sebebi ile gerekli işlemler yapılmamakta ve rekabetin tesisi için gerekli ortam oluşturulamamaktadır.

Türkiye'de sabit elektronik haberleşme hizmetleri pazarında rekabetin oluşturulması için gereken düzenlemelerin çoğunun yukarıda belirtildiği şekilde oluşturulmuş olmasına rağmen, gerekli etkinliğinin sağlanamamasının en önemli sebeplerinden bir tanesi de düzenlemelerin piyasa ve ülke

koşullarına göre çok geç yürürlüğe sokulmuş olmasıdır. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere Türkiye’de pazarın rekabete açılması ve etkin bir rekabet ortamının oluşturulması için gerekli düzenlemeler diğer ülkelere göre yaklaşık 6-8 yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Düzenlemelerin hayata geçirilmesinde gecikilmesi sebebiyle, piyasanın ihtiyaçları karşılanamamış ve sonradan etkisinin azaltılması çok güç olan bir tekel yapısının oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

		Sabit Numara Taşınabilirliği													
		Yerel Ağın Paylaşımına Açılması													
		Şehir İçi													
		Tasviyici Ön seçimi													
		Tasviyici Seçimi													
		Serbestleşme (lisansların verilmesi, data servisleri)													
Ülke	Tekel	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Türkiye 									1		3 4	6		5 2
	Danimarka 	1 3 4			5 6 2										
	İtalya 			1 3		4 5 6 2									
	Almanya 			1 3 4	2 6			5							
	Fransa 	1 3 2				4	6	5							
	İspanya 			1	3 4	2	6	5							

Yukarıda belirtilen mevcut düzenlemelerin uygulanmaması veya gerekli etkinliğe sahip olmaması durumu, AB Komisyonu’nun hazırladığı 2010 Türkiye İlerleme Raporu’nda da belirtilmiştir. Rapordaki ilgili bölüm aşağıdaki şekildedir;

“Alternatif operatörlerin toplam geliri, telekomünikasyon sektörünün toplam gelirinin % 14’ünü oluşturmaktadır. Sabit hatlı telefon hizmetleri rekabete açılmıştır. Bununla birlikte, alternatif operatörlerin payı sınırlı kalmıştır. Sabit hatlarda numara taşınabilirliği konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.”

Görüldüğü üzere raporda da açık bir şekilde sabit telefon hizmetleri alternatif operatörlerin payının sınırlı kaldığı ve numara taşınabilirliği konusunda ilerleme kaydedilemediği belirtilmiştir.

c. AB yeni elektronik haberleşme düzenleme çerçevesi

AB elektronik haberleşme çerçevesi, 2002 yılında yürürlüğe giren altı adet çerçeve direktif ve bir yönerge ile oluşturulmuştur. Ancak elektronik haberleşme hizmetleri sektörünün hızla gelişmesi ve bu doğrultuda düzenleme çerçevesinde revizyona gidilmesi ihtiyacı doğrultusunda yeni bir çerçeve

düzenleme paketi hazırlanmıştır. Paket, Kasım 2007'de Avrupa Komisyonu tarafından teklif edilmiş ve Avrupa Parlamentosu delegeleri, Telekomünikasyon Bakanları Kurulu ve Komisyon tarafından mutabakata varılarak 5 Kasım 2009 tarihinde imzalanmıştır. Paket içerisinde yer alan direktiflerin üye ülkeler tarafından 27 Mayıs 2011 tarihine kadar iç hukuka aktarım sürecinin tamamlanması gerekmektedir.

Paket içerisinde düzenleme politikasına ilişkin 12 yeni reform düzenleme bulunmaktadır. Bu reformlar içerisinde özellikle aşağıda belirtilen reformlar sabit elektronik haberleşme hizmetlerinde gerekli rekabet ortamının oluşturulması için dikkate alınması gereken politika ve stratejileri içermektedir;

- 1. Tüketicilere, sabit ya da mobil operatörlerini, 1 işgünü içerisinde, telefon numaraları aynı kalarak, değiştirebilme hakkının sağlanması:** Şu anda, Avrupa Birliği'nde, tüketicilerin, mobil operatörlerini değiştirmeleri ortalama 8,5 gün, sabit operatörlerini değiştirmeleri ise ortalama 7,5 gün sürmekte; tüketiciler bazen bu değişikliklerin gerçekleşmesi için 2-3 hafta dahi beklemek zorunda kalabilmektedir. Gelecekte tüketiciler bu değişiklikleri 1 işgünü içerisinde gerçekleştirebilecektir. Ayrıca, yeni kurallara göre, tüketicinin, operatör ile imzalayacağı ilk kontratın maksimum geçerlilik süresi 24 aydan fazla olamayacaktır. Operatörler ayrıca tüketicilere maksimum 12 ay süren bir kontrat teklifi de sunmak zorunda olacaklardır.
- 2. Telekom pazarında rekabetçiliği arttırmak konusunda Komisyona söz hakkı verilmesi:** Yeni elektronik haberleşme çerçevesi kuralları, Avrupa Komisyonuna, ulusal düzenleyici kurumlar tarafından önerilen kanuni düzenlemeleri denetleme hakkı vermektedir (Örneğin en büyük operatörün ağa bağlanma koşulları, sabit veya mobil hizmetleri sonlandırma ücretleri). Buradaki amaç, Avrupa tek telekomünikasyon pazarında rekabeti bozabilecek çelişkili düzenlemelerden kaçınılmasıdır. BEREC ile yakın bir işbirliği içerisinde çalışan Komisyon, düzenlemeye ilişkin bir taslağın tek pazar için bir engel oluşturacağını görürse, ulusal düzenleyici kurumdan düzenlemeyi değiştirmesini ya da geri çekmesini isteyebilecektir. Yeni kurallar Komisyona ayrıca ulusal düzenleyici kurumların konulara yaklaşımında tutarsızlıklar bulunuyorsa (örneğin genişbant erişim koşulları, mobil hizmetleri sonlandırma gibi konular), Avrupa'da uyumun sağlanması için, öneriler ya da bağlayıcı kararlar alma hakkı da vermektedir.

3. **Rekabetçilik ile ilgili sorunların aşılması için fonksiyonel ayırım:** Ulusal düzenleyici kurumlar, son seçenek olarak, telekomünikasyon operatörlerinin iletişim ağlarını servis branşlarından ayırmasını zorunlu hale getirebilecektir. Bu hakkın sağlanması, 2007 yılından beri Avrupa Komisyonu ve 27 ulusal düzenleyici tarafından savunulmaktaydı. Fonksiyonel ayırım hızlı bir şekilde pazardaki rekabetçiliği arttırabilecek, aynı zamanda yeni ağlara yapılacak yatırımları teşvik edecektir. Fonksiyonel ayırım Birleşik Krallıkta Ocak 2006'dan beri uygulanmaktadır ve geniş bant bağlantıda büyük bir artışın gerçekleşmesini sağlamıştır (Aralık 2005'te 100.000 bağımsız hat varken bu sayı 3 yıl içinde 5,5 milyona çıkmıştır). Fonksiyonel ayırım ile ilgili yeni AB kuralları, farklı ayırlara doğru yönelen ülkelere (Polonya, İtalya) yasal bir belirlilik sağlayacak; aynı zamanda tek pazarın, etkin rekabetçiliğin ve tüketicilerin de yararına olacaktır.

III. Sabit elektronik haberleşme hizmetlerinde etkin rekabetin sağlanması için öneriler

Sabit elektronik haberleşme pazarında etkin bir rekabet yapısının oluşturulması için mevcut düzenlemeler dışında AB pratiklerinin takip edilerek düzenleme güncelleme çalışmalarının yapılması ve proaktif bir regülasyon stratejisinin oluşturulması gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda öncelikle yeni AB elektronik haberleşme çerçeve düzenlemelerinin iç hukuka aktarılması için gerekli çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

Bu kapsamda özellikle sabit elektronik haberleşme hizmetlerinde rekabetin sağlanması açısından "1 günde numara taşınabilirliğinin sağlanması" yükümlülüğün düzenlemesi ve etkin denetiminin sağlanması elzemdir. Bunu yanı sıra yeni dönemde BEREC tarafından verilecek rekabet ihlalleri ile ilgili kararların incelenerek, regülasyon politikasının rekabet bacağına oluşturulmasında ve uygulanmasında referans alınması gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, ortaya koyulması gereken yeni regülasyon stratejisinde etkin rekabetin oluşturulması için gerektiğinde agresif çözümlerin değerlendirilmesi gerektiği, bu doğrultuda koşulları oluştuğunda, operatörlerin iletişim ağlarını servis branşlarından ayırmasını zorunlu hale getiren altyapı/hizmet ayırımı yükümlülüklerinin ortaya koyulmasının değerlendirilmesi önerilmektedir.

Mevcut mevzuat ile ortaya koyulan regülasyon politikasının etkin bir şekilde yürütülebilmesini teminen mevcut regülasyon politikasının gözden geçirilerek, özellikle denetim ve müdahale mekanizmalarının daha proaktif bir yapıya kavuşturulması, işletmecilerin yükümlülüklerini belirlenen zamanlarda ve tam olarak yerine getirmemesi durumunda etkin cezai yaptırımların uygulanması için gerekli düzenlemeler oluşturulmalıdır. Bu doğrultuda kısa vadede özellikle EPG'ye sahip işletmecilerin belirlenmesi ve bunların yükümlülüklerini yerine getirmesinin sağlanması için idari karar yapısının ve denetim mekanizmasının etkin ve hızlı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

BTK 2011 iş planı içerisinde yer alan ve EPG'ye sahip işletmeciye yüklenen yükümlülükler kapsamındaki, Türk Telekom Referans Toptan Hat Kiralama Teklifi'nin, Türk Telekom Referans Kiralık Devre Teklifi'nin, Türk Telekom Referans ATM, FR, Metro Ethernet İnternet Yeniden Satış Teklifi'nin plana bağlı kalınarak 2011 yılı içerisinde rekabet ortamının oluşmasına imkan verecek mahiyette oluşturulması ve onaylanması gerekmektedir.

Sabit elektronik haberleşme pazarında rekabet ortamının yaratılması için yukarıda belirtilen doğrudan rekabete ilişkin düzenleme ve uygulamaların yanı sıra dolaylı etki yaratabilecek uygulamalara da önem verilmesi gerektiği düşünülmektedir. Özellikle işletmeciler üzerinde, toplamda %34 oranına çıkan ve büyük bir mali yük yaratan farklı vergi kalemlerinin oranlarının düşürülerek verginin tek tipe indirilmesi küçük işletmecilerin faaliyetlerine devam ederek rekabet edebilir duruma gelebilmeleri için oldukça önemlidir. Bunun yanı sıra oyuncuların daha eşit şartlara sahip olduğu MVNO, Wi-Max ve benzeri yeni teknolojilere ilişkin yetkilendirme alanlarının hızlı ve pazara girişi engellemeyecek mahiyette koşullara sahip olacak şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.