

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURULU KARARI

Karar Tarihi : 17.06.2013
Karar No : 2013/DK-ETD/359
Gündem Konusu : Arabağlantı Ücret Tarifelerinin Yayınlanması.

KARAR :Erişim ve Tarifeler Dairesi Başkanlığının hazırladığı takrir ve ekleri incelenmiştir.

Tüketici refahının artırılması düzenleyici kurumların en önemli amaçlarından birini teşkil etmektedir. Bu amaca bağlı olarak tüketicilerin korunması; fiyatların makul düzeylere çekilmesi, rekabetin ve hizmet kalitesinin artırılması, birçok yeni hizmetin sunulabilir olması düzenleyici kurumların hedeflerindedir. Bu hedeflere yönelik olarak, elektronik haberleşme sektöründeki düzenlemelerin en önemli araçlarından birisi sektörde rekabetin tesis edilmesi için işletmeciler arasında uygulanmakta olan arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesidir. Bahse konu rekabetin esas dayanak noktasını, yatırımları ve yenilikçiliği teşvik eden, etkinliği artıran, tüketicilere alternatif seçenekler sunan, fiyatları makul seviyelerde tutan ve kaliteli ve çeşitli hizmet sunumunu amaçlayan bir yapı oluşturmaktadır.

Serbestleşmenin başladığı ilk yıllarda, yerleşik işletmecilerin elektronik haberleşme sektörüne yeni giren işletmecilerin rekabet gücünü etkisizleştirecek şekilde, yüksek çağrı sonlandırma ücretleri talep ettikleri veya yeterli kapasite oluşturmaktan kaçındıkları görülmüştür. Düzenleyici kurumlar bu durumun engellenmesi amacıyla piyasada faaliyette bulunan yerleşik işletmecilere yönelik düzenlemeler yapmışlardır. Yapılan düzenlemeler sonucunda söz konusu işletmecilerin çağrı sonlandırma ücretleri büyük ölçüde düşürülmüştür. Buna karşın mobil piyasalarda serbestleşmenin başlangıç yıllarında çeşitli nedenlerle mobil çağrı sonlandırma ücretleri düzenlenmeyerek serbest bırakılmıştır. Ancak hakim konuma veya etkin piyasa gücüne sahip mobil şebeke işletmecileri, diğer işletmecilerin abonesi olmanın cazibesini azaltacak ve rekabeti olumsuz etkileyecek şekilde çağrı sonlandırma ücretlerini yüksek belirleme eğilimi göstermişlerdir. Söz konusu ücretlerin düzeyi, özellikle mobil hizmetlerin günümüzde çok geniş bir kesime hitap ettiği dikkate alındığında daha da önemli hale gelmektedir. Nitekim son yıllarda diğer ülkelerde yaşanan sürece benzer şekilde, ülkemizde mobil abone sayısı ile çağrı trafiğinde önemli düzeyde artış görülmektedir.

Çağrı sonlandırma piyasasında ikame edilebilirlik olmadığı ve mevcut durumda işletmecilerin çağrı sonlandırmada alternatifi bulunmadığı her bir işletmecinin söz konusu piyasadaki payının %100 olduğu kabul edilmektedir. Başka bir ifade ile çağrı sonlandırma piyasasında her bir işletmeci tekel gücüne sahiptir. Bu husus ve yukarıda açıklanan süreç içerisinde ortaya çıkan rekabet üzerindeki etkenler dikkate alınarak mobil sektörde faaliyet gösteren tüm şebeke işletmecilerinin çağrı sonlandırma ücretleri düzenlenmeye başlamıştır. Ülkemizde yaşanan süreç de bu anlamda Avrupa Birliği (AB) uygulamaları ile paralellik arz etmektedir.

Çağrı sonlandırma piyasasının düzenlenmesiyle aboneler açısından piyasa payı büyük işletmecinin abonesi olma ile piyasa payı küçük işletmecinin abonesi olma arasındaki farkın ortadan kaldırılması da amaçlanmaktadır. Böylece piyasadaki işletmecilerden birisi lehine bir yoğunlaşmanın gerçekleşmesi ve son kullanıcı piyasasında dengesiz bir yapının oluşması engellenmiş olacaktır. Bu çerçevede, söz konusu piyasada yapılacak düzenlemeler ile işletmecilerin düşen maliyetlerinin toptan ücretlere yansımaları sağlanarak; son kullanıcı arama ücretlerinin de düşmesi hedeflenen başlıca husus niteliğindedir.

İşletmecilerin rakip işletmecilerden almak zorunda oldukları çağrı sonlandırma ücretinin yüksek olması, işletmecilerin maliyetlerinin yükselmesine ve tüketicilere daha yüksek arama ücretleri uygulanmasına neden olmaktadır. Bu itibarla, arabağlantı ücretlerinin düzenlenmesi;

pazara yeni giren işletmecilerin yerleşik işletmecilerle rekabet edebilecek noktaya gelmeleri, abonelerine farklı ve kaliteli hizmet sunabilmeleri, girdi niteliğindeki toptan ücretlerdeki düşüşün son kullanıcı tarifelerine yansması ve nihai olarak tüketicilerin daha düşük fiyatlarla hizmet alabilmelerinin sağlanması ve tüketici refahının artırılması bakımından büyük önem arz etmektedir. Nitekim AB ülkelerinde de arabağlantı ücretlerinin düşmesi yönünde genel bir kabul söz konusu olup, bu ülkeler arabağlantı ücretlerini özellikle AB Komisyonu'nun tavsiyeleri doğrultusunda hızla düşürmeye başlamışlardır.

Etki ve sonuçları itibarıyla; mobil arabağlantı ücretlerindeki düşüş trendinin, mobil elektronik haberleşme piyasasında etkin piyasa gücüne sahip işletmecinin perakende tarifeleri vasıtasıyla pazardaki üstün konumunu daha da güçlendirmesinin önlenmesi ve rekabet ortamının sağlanması bakımından olumlu etkileri söz konusudur. Büyük işletmecinin abonelerini kendine bağımlı kılan ve şebeke içi konuşmaya teşvik eden, aynı zamanda diğer işletmecilerin söz konusu işletmeci ile rekabet edebilmesine engel teşkil eden bu durumun giderilmesi bakımından değerlendirildiğinde, arabağlantı ücretlerinin maliyet esaslı belirlenmesi daha da önemli hale gelmektedir.

Diğer taraftan, arabağlantı ücretleri mümkün olduğunca maliyet esaslı belirlendiğinde rekabetin önündeki önemli bir engel kaldırılmış olacak; piyasada faaliyette bulunan pek çok işletmecinin en çok şikayette bulunduğu şebeke içi-şebekeler arası ücret farklılıkları dolaylı olarak azaltılmış olacak ve ilgili pazarda daha adil bir rekabet ortamı sağlanarak nihai olarak tüketici menfaatleri korunmuş olacaktır.

Maliyet analizlerinde ve ücretlerin düzenlenmesinde nihai amaç rekabetin sağlanması ve tüketicilerin korunmasıdır. Arabağlantı ücretlerinin yüksek olması da, çapraz sübvansiyon, yıkıcı fiyatlama, aşırı fiyatlama gibi rekabet ihlallerini dolaylı veya doğrudan ilgilendirmekte; sonuç olarak da rekabetin engellenmesine ve tüketicilere yansıtılan fiyatların yüksek olmasına neden olabilmektedir. Bu kapsamda işletmecilerin çağrı sonlandırma piyasasında tekel konumunda olmaları nedeniyle; çağrı sonlandırma ücretlerinin perakende arama ücretleri ile uyumlu olması gerektiği ve bunun uygulanmasında da düzenleyici kurumlar tarafından özellikle arabağlantı ücretlerine yönelik düzenlemelerin belirleyici etkisi olduğu görülmektedir. Son tahlilde, rekabetin sağlanması ve tüketicinin korunması için özellikle çağrı sonlandırma ücretlerinin maliyet bazlı düzenlenmesi ve bu suretle çapraz sübvansiyona, aşırı fiyatlamaya ve fiyat sıkıştırmasına engel olunması gerekmektedir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 'İlkeler' başlıklı 4'üncü maddesinin (a), (b) ve (ç) bendlerinde sırasıyla,

"Serbest ve etkin rekabet ortamının sağlanması ve korunması", "Tüketici hak ve menfaatlerinin gözetilmesi", "Herkesin, makul bir ücret karşılığında elektronik haberleşme şebeke ve hizmetlerinden yararlanmasını sağlayacak uygulamaların teşvik edilmesi" elektronik haberleşme hizmetinin sunulmasında ve bu hususta yapılacak düzenlemelerde göz önüne alınacak ilkeler arasında sayılmaktadır. Anılan Kanunun 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının;

(a) bendinde *"Elektronik haberleşme sektöründe; rekabeti tesis etmeye ve korumaya, rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı uygulamaların giderilmesine yönelik düzenlemeleri yapmak, bu amaçla ilgili pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere ve gerekli hallerde diğer işletmecilere yükümlülükler getirmek ve mevzuatın öngördüğü tedbirleri almak"*;

(j) bendinde *"kullanıcılara ve erişim kapsamında diğer işletmecilere uygulanacak tarifelere, sözleşme hükümlerine, teknik hususlara ve görev alanına giren diğer konulara ilişkin genel kriterler ile uygulama usul ve esaslarını belirlemek, tarifeleri onaylamak, tarifelerin denetlenmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak"* Kurumumuzun görev ve yetkileri arasında zikredilmiştir.

Anılan Kanunun 'Erişim yükümlülüğü' başlıklı 16'ncı maddesinin 5'inci fıkrasında; "Kurum erişim yükümlüsü işletmecilere, diğer işletmecilerin makul erişim taleplerini, bu Kanun hükümleri çerçevesinde karşılamlarına yönelik olarak eşitlik, ayırım gözetmeme, şeffaflık, açıklık, maliyet ve makul kâra dayalı olma yükümlülükleri ile erişim hizmetlerini kendi ortaklarına, iştiraklerine veya ortaklıklarına sağladıkları ile aynı koşul ve kalitede sunma yükümlülüğü getirebilir" hükmü yer almaktadır.

5809 sayılı mezkûr Kanunun 'Erişim tarifeleri' başlıklı 20'nci maddesi ise; "(1) Kurum, erişim yükümlüsü işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir. Kurum tarafından talep edilmesi halinde yükümlü işletmeciler erişim tarifelerinin maliyet esaslı belirlendiğini ispat etmek zorundadır.

(2) Yükümlü işletmecilerin tarifelerini maliyet esaslı belirlemediğini tespit etmesi halinde, Kurum erişim tarifelerini maliyet esasına göre belirler. Kurum, tarifeleri maliyet esasına göre belirleyinceye kadar diğer ülke uygulamalarını uygun olduğu ölçüde dikkate alarak, tarifeleri belirler ve/veya tarifelere üst sınır koyabilir. Kurumun belirlediği tarifelere uyulması zorunludur." hükümlerini içermektedir.

Yukarıda zikredilen Kanun hükümlerinin yanı sıra, arabağlantı tarifelerinin ne şekilde belirleneceğini detaylı olarak ele alan ve 08.09.2009 tarih ve 27343 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 'Erişim tarifelerinin kontrolü' başlıklı 12'nci maddesi;

"...

(2) Kurum, ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere, erişim tarifelerini maliyet esaslı olarak belirleme yükümlülüğü getirebilir. Kurum tarafından talep edilmesi halinde yükümlü işletmeciler erişim tarifelerinin maliyet esaslı belirlendiğini ispat etmek zorundadır.

(3) Kurum, erişim tarifelerinin yükümlü işletmeciler tarafından maliyet esaslı olarak belirlenmediğini tespit etmesi halinde söz konusu tarifeleri maliyet esasına göre belirler. Kurum, tarifeleri maliyet esasına göre belirleyinceye kadar diğer ülke uygulamalarını, daha önce uygulanmakta olan ücretler ve düzenlemeye konu olan hizmetin toptan ve perakende seviyede aynı ve/veya benzer pazarlarda sunulan diğer hizmetlerle olan ilişkisi çerçevesinde uygun olduğu ölçüde dikkate alarak tarifeleri belirleyebilir ve/veya tarifelere üst sınır koyabilir. Kurumun belirlediği tarifelere uyulması zorunludur..." hükümlerini içermektedir.

Kurumumuz, Anayasa ve yürürlükteki kanun ve yönetmelikler uyarınca, orantılı ve durumun gerektirdiği ölçüde tedbirlere başvurmak ve ücretler düzeyinin makul ve rekabetçi hale gelmesi için yapacağı farklılaştırmayı da bu ilkeler çerçevesinde tespit ve tayin etmekle yükümlüdür. Bu yaklaşım, 2002 AB Düzenleyici Çerçevesinde de yer almakta olup, 2002/19/EC sayılı Erişim Direktifi'nin 8 (4) maddesinde, "Bu maddeye uygun olarak getirilen yükümlülükler belirlenen sorunun yapısına dayandırılmalıdır, 2002/21/EC sayılı Direktifin (Çerçeve Direktifi'nin) 8'inci maddesinde belirtilen hedefler doğrultusunda orantılı ve izah edilebilir olmalıdır." şeklinde ifade edilmektedir. Bu yaklaşımla paralel olarak, Erişim Direktifi'nin 7'nci maddesi uyarınca yapılacak pazar analizi neticesinde EPG'ye sahip olduğu belirlenen işletmecilere, aynı Direktifin 9-13'üncü maddeleri arasında sayılan yükümlülüklerden biri veya birkaçı uygulanabilmekte, aynı zamanda söz konusu maddeler uyarınca getirilecek yükümlülüklerin içeriğinde de değişikliğe gidilebilmektedir.

Erişim Direktifi'nin 12'nci maddesinin ikinci paragrafı, EPG'ye sahip olan işletmecilere orantılılık ilkesi çerçevesinde yükümlülük getirilirken hangi hususların dikkate alınması gerektiğini, diğer bir deyişle, EPG'ye sahip işletmeciler arasında nasıl bir farklılaştırma yapılması gerektiğine dair bir çerçeve çizmektedir. Söz konusu Direktif maddesi uyarınca, orantılılık ilkesinin uygulanmasında 'pazar gelişim düzeyi', 'başlangıç yatırımı', 'rekabeti uzun vadede koruma ihtiyacı' gibi hususların dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir. Diğer taraftan, Erişim Direktifi'nin 13'üncü maddesine göre düzenleyici kurumlar EPG'ye sahip işletmecilerin tespit edilmesinin ardından piyasadaki ücretlerin genel düzeyine bakarak

maliyet muhasebesi dâhil farklılaştırılmış fiyat kontrol mekanizmalarına başvurabilmektedirler.

Hâlihazırdaki trafik dağılımları, gelirler, abone sayıları, teknolojik farklılıklar ve pazara giriş tarihleri dikkate alınmak suretiyle AB ülkelerine benzer şekilde ülkemizde de mobil arabağlantı ücretleri arasında, söz konusu farklılıklar ve pazar koşulları göz önünde bulundurularak bir asimetri öngörülmüştür.

Tüm bu hususlar dikkate alınarak yukarıda zikredilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri gereğince Kurumumuz tarafından arabağlantı ücretlerinin maliyet esaslı belirlenmesine ve gelecek yıllardaki seyrine ilişkin değerlendirmelerin geliştirilmesi amacıyla işletmecilerden elde edilen finansal veriler ve trafik değerleri ile maliyet modelleri dikkate alınarak arabağlantı ücretlerinin hesaplanmasına yönelik çalışmalar yapılmış olup, yukarıda yer verilen değerlendirmeler kapsamında belirlenen arabağlantı ücretlerinin uygulanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 4, 6, 13, 14, 16, 19 ve 20'nci maddeleri, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin 5, 7, 11 ve 12'inci maddeleri ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde;

- 1) Aşağıdaki tabloda yer alan ücretlerin, Kurumun düzenleme hakkı saklı kalmak şartıyla, ilgili işletmecilerin Referans Arabağlantı Tekliflerine eklenmek üzere onaylanması,

Yürürlük tarihi		Avea İletişim Hizmetleri AŞ	Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ	Vodafone Telekomünikasyon AŞ
01.07.2013	2N ve 3N Şebekelerde Ses Çağrısı Sonlandırma Ücretleri (Kr/dk)	2,96	2,50	2,58

— Ücretler nettir (vergiler hariçtir).

- 2) Aşağıdaki tabloda yer alan ses çağrı başlatma, çağrı sonlandırma, on-net çağrı ücretlerinin, Kurumun düzenleme hakkı saklı kalmak şartıyla, Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ Referans Erişim Teklifi'ne eklenmek üzere onaylanması,

Yürürlük tarihi	Ses [2N (GSM) /3N (UMTS) Ayrımı Gözetmeksizin uygulanacak ücretler]		
	Çağrı Başlatma Ücreti (Kr/dk)	Çağrı Sonlandırma Ücreti (Kr/dk)	On-Net Çağrılarının Ücreti (Kr/dk)
01.07.2013	2,50	2,50	4,28

- Ücretler nettir (vergiler hariçtir).

- 3) İşbu Kurul Kararının ilgili işletmecilere tebliğ edilmesini müteakip yedi gün içinde ilgili işletmecilerin, internet sayfalarında bu ücretleri içeren Referans Erişim/Arabağlantı Tekliflerini kolay ve sürekli erişilebilir bir biçimde yayımlaması,
- 4) 13/03/2013 tarihli ve 2013/DK-ETD/142 sayılı Kurul Kararının 1'inci maddesinde yer alan "5,35/3,13" ifadesinin "4,28/2,50" şeklinde değiştirilmesi,

hususlarına karar verilmiştir.