

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2017-4-085
Karar Sayısı : 19-38/567-235
Karar Tarihi : 07.11.2019

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ

B. RAPORTÖRLER: Esin AYGÜN, Bahar ERSOY ZENGİN, Hatice CESUR,
Damla YAZ, Elif Sıdıka SARI

**C. BAŞVURUDA
BULUNAN**

: - Allianz Sigorta A.Ş.
Temsilcileri: Av. Gönenç GÜRKAYNAK, Av. K. Korhan YILDIRIM,
Av. Betül BAŞ ÇÖMLEKÇİ, Av. Hilal GÜLDESTE,
Av. Ceren DURAK, Av. Aydeniz BAYTAŞ
Yıldız Mah. Çitlenbik Sok. No:12 Beşiktaş/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 03.05.2018 tarih ve 18-13/240-M sayılı kararı ile hakkında soruşturma yürütülen Allianz Sigorta A.Ş.'nin dosyaya giriş talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 16.07.2019 tarih ve 4663 sayı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 24.07.2019 tarih ve 2017-4-085/BN-7 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda;
 - Kurum içi yazışma niteliğindeki Kurum kayıtlarına 25.12.2017 tarih ve 9430 sayı ile giren ve T.C. Maliye ve Hazine Bakanlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü tarafından gizlilik kayıtlı yapılan başvuru dilekçesinin teşebbüsün tam erişimine açılmayacağı,
 - İlk İnceleme Raporunun ve Önaraştırma Raporunun kurum içi yazışma niteliğini haiz olması ve teşebbüs bakımından aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği taşıyan yönü bulunmaması nedeniyle teşebbüsün erişimine açılmayacağı,
 - Allianz Sigorta A.Ş. (ALLIANZ) dışında dosyaya taraf teşebbüslerin ilk yazılı savunmalarının ve dosyaya sundukları bilgi ve belgelerin ALLIANZ ile ilgili olarak düzenlenmiş evrak ya da delil niteliğinde olmamaları nedeniyle erişime açılmasının mümkün olmadığı,
 - ALLIANZ'ın müşterilerinden talep edilen bilgi ve belgeler ile bu müşterilerin Kuruma ilettikleri cevabi yazılar ve Soruşturma Raporunda yer alan tespitler bakımından aklayıcı ve suçlayıcı nitelikte bilgi ihtiva eden brokerlere yönelik bilgi talepleri ve bunların cevabi yazılarının Kurum nezdinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan ancak not alınabilecek şekilde teşebbüsün erişimine açılabileceği, ancak T.C. Maliye ve Hazine Bakanlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğünden, soruşturma tarafı olmayan teşebbüslerden ve diğer soruşturma taraflarının müşterilerinden talep edilen bilgiler ile bunlara verilen

cevapların kurum içi yazışma niteliğini haiz olması ve aklayıcı veya suçlayıcı delil niteliğinde olmaması nedeniyle ALLIANZ'ın erişimine açılmayacağı,

- Sektör oyuncuları ile gerçekleştirilen görüşmelere ait tutanakların Kurum nezdinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan ancak not alınabilecek şekilde teşebbüsün erişimine açılabileceği, ancak Sigorta Denetleme Kurulu (SDK), Gürüş İnşaat ve Mühendislik A.Ş. (GÜRİŞ) ile Zorlu Sigorta & Reasürans Brokerliği A.Ş. (ZORLU) ile yapılan görüşmelere ilişkin olarak herhangi bir tutanak tutulmadığından ve dolayısıyla Kurum bünyesinde herhangi bir belge bulunmadığından erişime açılmasının mümkün olmadığı,
- Rönesans Reasürans ve Sigorta Brokerlik A.Ş. (RÖNESANS) ile yapılan görüşme tutanağının ihlal isnadına esas teşkil etmemesi ve Soruşturma Raporunda yer alan tespitler bakımından aklayıcı ve suçlayıcı nitelikte bilgi ihtiva etmemesi nedeniyle erişime açılmasının mümkün olmadığı,
- Bunların haricinde Soruşturma Raporu kapsamında ALLIANZ'ı ilgilendiren ve ALLIANZ'ın adının geçtiği aklayıcı ve suçlayıcı nitelikteki tüm belgelere erişimin sağlandığı dikkate alınarak ilave bir belgeye erişim sağlanmasının mümkün olmadığı

ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Rekabet Kurulunun 03.05.2018 tarih ve 18-13/240-M sayılı kararı uyarınca, Aksigorta A.Ş., ALLIANZ, Axa Sigorta A.Ş., Dubai Starr Sigorta A.Ş., Ergo Sigorta A.Ş., Eureka Sigorta A.Ş., Sompo Sigorta A.Ş. ve Zurich Sigorta A.Ş. hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca yürütülen soruşturma kapsamında ALLIANZ tarafından 16.07.2019 tarihinde yapılan başvuruda bazı belgelere erişim talep edilmiştir.
- (5) 4054 sayılı Kanun'un "*Delillerin Toplanması ve Tarafların Bilgilendirilmesi*" başlıklı 44. maddesinin ikinci fıkrasında "*Haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen taraflar sözlü savunma hakkını kullanma taleplerine kadar kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir nüshasının kendilerine verilmesini isteyebilir*" hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte, tarafların kendileri hakkındaki belgelere erişimine ilişkin istisnalar düzenlenmiştir. Buna göre, 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ'in (2010/3 sayılı Tebliğ) 6. maddesinde yer alan, "*Taraflar dosyaya giriş hakkı kapsamında, Kurum içi yazışmalar ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve diğer gizli bilgileri içerenler hariç olmak üzere, Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evraka ve elde edilmiş her türlü delile erişebilir.*" hükmüyle, tarafların kendileri hakkında düzenlenmiş evrak ve delillere ulaşabileceği, ancak Kurum içi yazışmaların ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve sair gizli bilgi içeren evrakın bu kapsamda bulunmadığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla hangi belgelerin Kurum içi yazışma olduğu veya teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ait ticari sır niteliği taşıdığı hususu önem arz etmektedir.
- (6) 2010/3 sayılı Tebliğ'in "Kurum İçi Yazışmalar" başlıklı 7. maddesinde;
"(1) Kurum içi yazışmalar, Kurulun aldığı nihai kararlar bakımından hazırlayıcı işlem niteliğinde olan birimler arası yazışmalardır.

(2) Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ve 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde elde edilen bilgi ve belgeler ile Kurumun diğer kamu kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya özel sektör gerçek ve tüzel kişileri gibi bilgisine başvuru yapanlarla yaptığı yazışmalar da iç yazışma olarak kabul edilir.”

açıklamalarına yer verilmiştir. Buna göre, Kurulun alacağı nihai karara kadar gerçekleştireceği hazırlayıcı işlem niteliğindeki yazışmalar, Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik (Pişmanlık Yönetmeliği) kapsamında sunulan bilgi ve belgeler ile Kurumun bilgisine başvurduğu kamu veya özel sektör üçüncü kişileriyle ile yaptığı yazışmalar iç yazışma olarak kabul edilmektedir.

- (7) 2010/3 sayılı Tebliğ'in "Ticari Sırların Belirlenmesi ve Gizli Tutulması" başlıklı 12. maddesinde ticari sır kavramı; *"teşebbüslerin faaliyet alanları ile ilgili olan ve gizli tutma iradesine sahip oldukları, yalnızca belirli ve kısıtlı bir kesim tarafından bilinen ve elde edilebilen, başta rakipleri olmak üzere üçüncü kişilere ve kamuya açıklanması halinde ilgili teşebbüsün ciddi zarar görme ihtimali bulunan her türlü bilgi ve belge"* şeklinde tanımlanmaktadır.
- (8) Ayrıca, 2010/3 sayılı Tebliğ ile tarafların dosyaya erişim haklarının ne şekilde kullanılacağına dair bir düzenleme de getirilmiştir. İlgili Tebliğ'in "Dosyaya Giriş Hakkının Kullanılması" başlıklı 10. maddesi aşağıdaki şekildedir:

"(1) Dosyaya giriş hakkı, ilgilinin talebi de dikkate alınarak; dosya mevcudunda bulunan ve erişime açılan evrakın fotokopi yolu ile çoğaltılmış nüshalarının veya elektronik kopyalarının verilmesi ya da gönderilmesi suretiyle kullanılabilir.

(2) Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ve 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde elde edilen bilgiler ile aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan diğer kurum içi yazışmalar, Kurum merkezinde incelenebilir.”

G.1. Başvuru Dilekçesine Erişim Talebinin Değerlendirilmesi

- (9) ALLIANZ tarafından kendileriyle paylaşılması talep edilen belgelerden biri, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Sigorta Denetleme Kurulu (SDK) tarafından yapılan başvurunun ticari sırlardan arındırılmış versiyonudur. Söz konusu başvurunun gizlilik kaydıyla yapılmış olması ve dolayısıyla tam metninin gizli bilgi içermesi nedeniyle ALLIANZ'ın erişimine açılmayacağı kanaatine varılmıştır.

G.2. İlk İnceleme ve Öneri Raporlarına Erişim Talebinin Değerlendirilmesi

- (10) Danıştay 13. Dairesi, 16.03.2007 tarih ve E: 2005/6715 ve K: 2007/1416 sayılı kararı ile soruşturma açılması kararının nihai kararın tesisine yönelik hazırlayıcı bir işlem olduğu tespitini yapmıştır. Bu çerçevede, hazırlayıcı işlem niteliğindeki soruşturma açılması kararına kadar olan dönemde Kurum bünyesinde hazırlanan ilk inceleme ve öneri raporlarının hazırlayıcı işlem niteliğinde birimler arası birer yazışma olduğuna şüphe bulunmamaktadır.
- (11) İlk inceleme raporlarının nitelikleri ve hazırlandıkları aşama dikkate alındığında, bu raporların bir anlamda başvuruların şekil ve kapsam açısından incelendiği, öneri raporlarına geçişi sağlayan hazırlayıcı işlemler olduğu görülmektedir. Soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için gerçekleştirilen, bilgi ve belge toplamaya ilişkin 30 günlük sürecin sonunda hazırlanan Öneri Raporu ise tarafların 4054

sayılı Kanun'u ihlal ettiklerine veya etmediklerine ilişkin herhangi bir yargı içermemektedir. Bu bağlamda söz konusu raporlar, raportörlerin soruşturma açılmasına gerek olup olmadığına ilişkin görüşünün ve bu süreçte elde edilen bilgi ve belgelerin Kurulun bilgisine sunulmasını kapsamaktadır. Diğer yandan, bu süreçte elde edilen tüm deliller, soruşturmanın değişik aşamalarında tarafların tam erişimine açıktır. Tarafyla ilgili kullanılan tüm deliller soruşturma bildiriminde tarafa iletilmekte, ayrıca Soruşturma Raporunun tebliği esnasında tarafın haklarını etkileyebilecek her türlü belge bir kez daha taraflara sunulmaktadır. Açıklamalar çerçevesinde İlk İnceleme ve Öneri Raporuna erişim talebinin reddi sonucuna ulaşılmıştır.

G.3. Dosyaya Taraf Diğer Teşebbüslerin İlk Yazılı Savunmaları ile Dosyaya Sundukları Bilgi ve Belgelere Erişim Talebinin Değerlendirilmesi

- (12) Soruşturma kapsamında ALLIANZ hakkında elde edilmiş, kullanılmış ve/veya ihlal isnadı yapılmış olan tüm bilgi ve belgelerin, soruşturma bildiriminde ve Soruşturma Raporunda tebliğ edildiği dikkate alındığında, ALLIANZ dışında dosyaya taraf teşebbüslerin ilk yazılı savunmalarının, dosyaya sundukları bilgi ve belgeler ile bilgi ve belge talebi yazılarının ALLIANZ ile ilgili olarak düzenlenmiş evrak ya da delil niteliğinde olmamaları nedeniyle erişime açılmamasına karar verilmiştir.

G.4. Soruşturma Tarafları Dışındaki Teşebbüslere İletilen Bilgi İsteme Yazıları ve Bu Yazılara Verilen Cevaplara Erişim Talebinin Değerlendirilmesi

- (13) T.C. Maliye ve Hazine Bakanlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğüne (HAZİNE) iletilen bilgi talebinin ve HAZİNE'den gelen cevabi yazıların, soruşturma tarafı olmayan teşebbüslere iletilen bilgi taleplerinin ve bu teşebbüslerin cevabi yazılarının, ayrıca diğer soruşturma taraflarının müşterilerinden talep edilen bilgiler ile bunlara verilen cevapların kurum içi yazışma niteliğini haiz olması ve aklayıcı veya suçlayıcı delil niteliğinde olmaması nedeniyle bunlara erişim talebinin reddine karar verilmiştir.
- (14) Diğer yandan, Soruşturma Raporunda ALLIANZ'a yönelik iddiaların değerlendirilmesinde kullanılmak üzere ALLIANZ'ın müşterilerinden talep edilen bilgi ve belgeler ile bu talep üzerine Kuruma iletilen cevabi yazıların ve Marsh Sigorta ve Reasürans Brokerliği A.Ş., Willis Towers Watson Sigorta ve Reasürans Brokerlik A.Ş. ile Aon Sigorta ve Reasürans Brokerliği A.Ş.'ye iletilen bilgi talepleri ve bunların cevabi yazılarının, Kurum içi yazışma nitelikleri dikkate alınarak, ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılarak Kurum merkezinde herhangi bir elektronik ya da mekanik kopyası alınmadan, not alınabilecek şekilde incelenmek üzere erişime açılacağı kanaatine varılmıştır.

G.5. Sektör Oyuncuları ve SDK ile Yapılan Görüşmelere İlişkin Tutanaklara Erişim Talebinin Değerlendirilmesi

- (15) Kurum içi yazışma niteliğinde olan, sektör oyuncuları ile gerçekleştirilen görüşmelere ait tutanakların ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılarak Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan, ancak not alınabilecek şekilde incelenmek üzere erişime açılacağı kanaatine varılmıştır.
- (16) Bununla birlikte; SDK, GÜRİŞ ve ZORLU ile yapılan görüşmelere ilişkin olarak tutanak tutulmadığından, dolayısıyla Kurum bünyesinde herhangi bir belge bulunmadığından erişim talebine yönelik işlem tesisine yer olmadığına karar verilmiştir.

- (17) Diğer yandan, RÖNESANS ile yapılan görüşme tutanağının Kurum içi yazışma niteliğinde olması ve aklayıcı ya da suçlayıcı nitelikte bilgi ihtiva etmemesi nedeniyle erişime açılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

G.6. Dosya Kapsamında Varsa ALLIANZ'ı İlgilendiren ve ALLIANZ'ın Adının Geçtiği Diğer Tüm Belgelere Erişim Talebinin Değerlendirilmesi

- (18) Teşebbüs ile ilişkili tüm belgelere ticari sırlardan arındırılmak suretiyle soruşturma bildiriminde yer verilmiş ve buna ek olarak ALLIANZ hakkında ihlal isnadına esas olan veya teşebbüsü ilgilendiren tüm belgeler Soruşturma Raporunun ekinde tarafa sunulmuştur. Dolayısıyla teşebbüsün bu başlık altındaki talebi bakımından herhangi bir işlem tesisine yer olmadığı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

- (19) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Rekabet Kurulunun 03.05.2018 tarih ve 18-13/240-M sayılı kararı uyarınca yürütülen soruşturma kapsamında Allianz Sigorta A.Ş.'nin dosyaya giriş talebine ilişkin olarak;
- Rekabet Kurumu kayıtlarına 25.12.2017 tarih ve 9430 sayı ile giren ve T.C. Maliye ve Hazine Bakanlığı Sigorta Denetleme Kurulu tarafından gizlilik kaydıyla yapılan başvuru dilekçesinin tam metnine erişim talebinin reddine,
 - Kurum içi yazışma niteliği taşıyan İlk İnceleme Raporuna ve Önaraştırma Raporuna erişim talebinin reddine,
 - Dosyaya taraf diğer teşebbüslerin ilk yazılı savunmalarına ve dosyaya sundukları bilgi ve belgelere erişim talebinin, Allianz Sigorta A.Ş. ile ilgili olarak düzenlenmiş evrak ya da delil niteliğinde olmamaları nedeniyle, reddine,
 - Allianz Sigorta A.Ş.'nin müşterilerinden talep edilen bilgi ve belgeler ile bu müşterilerin Kuruma ilettikleri cevabi yazılar ve Soruşturma Raporu'nda yer alan tespitler bakımından aklayıcı ve suçlayıcı nitelikte bilgi ihtiva eden brokerlere yönelik bilgi talepleri ve bunların cevabi yazılarının ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılarak Kurum merkezinde herhangi bir elektronik ya da mekanik kopyası alınmadan, not alınabilecek şekilde incelenmek üzere erişime açılmasına,
 - Aklayıcı ya da suçlayıcı bilgi ihtiva etmeyen Kurum içi yazışma niteliği taşıyan T.C. Maliye ve Hazine Bakanlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğünden, soruşturma tarafı olmayan teşebbüslerden ve diğer soruşturma taraflarının müşterilerinden talep edilen bilgiler ile bunlara verilen cevaplara erişim talebinin reddine,
 - Sektör oyuncuları ile gerçekleştirilen görüşmelere ait tutanakların ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılarak Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan, ancak not alınabilecek şekilde incelenmek üzere erişime açılmasına,
 - Sigorta Denetleme Kurulu, Giriş İnşaat ve Mühendislik A.Ş. ile Zorlu Sigorta & Reasürans Brokerliği A.Ş. ile yapılan görüşmelere ilişkin olarak herhangi bir tutanak tutulmadığından ve dolayısıyla Kurum bünyesinde herhangi bir belge bulunmadığından erişim talebine yönelik herhangi bir işlem tesisine yer olmadığına,
 - Rönesans Reasürans ve Sigorta Brokerlik A.Ş. ile yapılan görüşmenin Kurum içi yazışma niteliğinde olan ve aklayıcı ya da suçlayıcı nitelikte bilgi ihtiva etmeyen tutanağına erişim talebinin reddine,

- Bunların haricinde dosya kapsamında varsa Allianz Sigorta A.Ş.'yi ilgilendiren ve Allianz Sigorta A.Ş.'nin adının geçtiği tüm belgelere erişim talebine yönelik olarak işlem tesisine yer olmadığına,

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.