

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2016-4-43 (Muafiyet)
Karar Sayısı : 18-19/337-167
Karar Tarihi : 12.06.2018

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Adem BİRCAN
Şükran KODALAK, Mehmet AYAN

B. RAPORTÖRLER : Dr. Hakan BİLİR, Cüneyd DAL, Nazif IŞIK

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.
Temsilcisi: Av. Dr. İ. Yılmaz ASLAN
Gazi Umur Paşa Sk. Bimar Plaza 38/7-8 Balmumcu,
Beşiktaş/ İSTANBUL

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. tarafından sunulan kart saklama hizmetine 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca bireysel muafiyet tanınması talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 20.03.2018 tarih ve 2291 sayı ile intikal eden ve Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. (BKM) tarafından yapılan bildirimde, BKM tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetine, Rekabet Kurulunun (Kurul) 23.03.2017 tarih ve 17-11/134-61 sayılı kararı ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 5. maddesi uyarınca bireysel muafiyet tanındığı, muafiyet süresinin pazardaki gelişmelerin takibini teminen bir yıl süre ile sınırlandırıldığı ve bu sürenin 23.03.2018 tarihinde sona ereceği ifade edilmiş, bu sebeple ilgili Kurul kararı üzerine geliştirilen yeni özellikleri ile söz konusu uygulamaya Kanun'un 5. maddesi uyarınca bireysel muafiyet tanınması talep edilmiştir.
- (3) Başvuruda ayrıca, mevcut kart saklama hizmetinin anılan Kurul kararı üzerine geliştirildiği ve bu yeniliklerin aşağıdaki şekilde özetlenebileceği ifade edilmiştir:
- BKM kart verisi saklama hizmetinin, tekrarlayan ödeme alma koşulu aranmaksızın tüm üye işyerlerine ve kartlı ödemeler sektöründe yer alan diğer kuruluşlara açılması,
 - BKM kart verisi saklama hizmetini alan tarafın bu hizmeti, üçüncü kişilere kullanabilmesi,
 - BKM kart verisi saklama hizmetinin farklı satış kanallarında (çağrı merkezi, internet, acente, vb.) çalışabilmesi,
 - BKM kart verisi saklama hizmetinin yeni nesil ödeme kurallarına uyumlu olması.

- (4) Yapılan incelemeler kapsamında BKM'ye 30.03.2018 tarih ve 4161 sayılı bilgi isteme yazısı gönderilmiştir. BKM tarafından gönderilen ve söz konusu yazıya cevabi nitelikteki yazı 30.04.2018 tarih ve 3440 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Bildirim konusu işlem hakkında görüşlerinin alınması amacıyla 30.03.2018 tarih ve 4151 sayılı yazı ile (.....), aynı tarihli ve 4173 sayılı yazı ile (.....) görüş talebinde bulunulmuştur. (.....) cevabi yazısı 10.04.2018 tarih ve 2951 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Ayrıca konuyla ilgili olarak (.....) 30.03.2018 tarih ve 4167 sayılı bilgi isteme yazısı gönderilmiş, (.....)'in cevabi yazısı 27.04.2018 tarihli ve 3416 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına girmiştir. İlave olarak, kart saklama hizmeti sunan teşebbüslerden olan (.....)'ye (.....), (.....)'ye (.....), (.....)'ye (.....), (.....)'ye (.....) ve (.....)'ye (.....) 30.03.2018 tarih ve 4168 sayılı bilgi isteme yazısı gönderilmiştir. Teşebbüslerin cevabi yazıları sırasıyla; (.....)'dan 27.04.2018 tarih ve 3419 sayılı, (.....)'dan 27.04.2018 tarih ve 3423 sayılı, (.....)'dan 30.04.2018 tarih ve 3462 sayılı, (.....)'dan 09.05.2018 tarih ve 3699 sayılı, (.....)'tan 28.05.2018 tarih ve 4163 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Konuyla ilgili olarak ayrıca bazı (.....) da bilgi talebinde bulunulmuştur. Bu doğrultuda (.....), (.....), (.....) ve (.....)'ye (GARANTİ) 30.03.2018 tarih ve 4166 sayılı bilgi isteme yazısı gönderilmiştir. (.....) cevabi yazıları sırasıyla; (.....) 25.04.2018 tarih ve 3347 sayılı, (.....) 30.04.2018 tarih ve 3449 sayılı, (.....) 02.05.2018 tarih ve 3505 sayılı, (.....) 03.05.2018 tarih ve 3530 sayılı, (.....) 03.05.2018 tarih ve 3548 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına girmiştir.
- (5) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; teşebbüs birliği niteliğindeki BKM'nin, bankacılık ve ödeme sektöründeki rekabeti etkileyebilecek kart verisi saklama hizmetinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırılık teşkil ettiği için Kanun'un 8. maddesi kapsamında menfi tespit belgesi verilemeyeceği, ilgili hizmetin, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyet şartlarını karşılamaması nedeniyle söz konusu hizmete muafiyet tanınmayacağı ifade edilmiştir. BKM'ye, Kurul'un 17-11/134-61 sayılı kararı ile tanınan muafiyet süresinin 23.03.2018 tarihinde sona ermesi ancak BKM tarafından Kurum kayıtlarına 20.03.2018 tarih ve 2291 sayı ile intikal eden başvuruda yeniden bireysel muafiyet talep edildiği dikkate alındığında;
- Kurul kararının tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde kararın gereğinin yerine getirileceğinin Kuruma bildirilmesi gerektiği, aksi halde hem BKM hem de ortakları olan Akbank T.A.Ş. (AKBANK), Finansbank A.Ş. (FİNANSBANK), T. Halk Bankası A.Ş. (HALK BANKASI), T.C. Ziraat Bankası A.Ş. (ZİRAAT), GARANTİ, İŞ BANKASI, VAKIFBANK, YAPI KREDİ, ING ve Türk Ekonomi Bankası A.Ş. (TEB) hakkında ayrı ayrı olmak üzere 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi kapsamında doğrudan soruşturma açılması,
 - BKM'nin kart verisi saklama hizmeti verdiği teşebbüslerin hizmetin alımında aksama yaşamamasını teminen, kararın tebliğ tarihinden itibaren 90 gün içinde bu hizmeti sunmayı sonlandırması ve durumu Kurum'a tevsik etmesi

gerektiği, BKM tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetinin pazardaki rekabete olumsuz etkilerinin kaynağı olan BKM ile bankalar arasındaki entegrasyonun, "BKM Express" sistemi kapsamında tesis edilmesi nedeniyle 23.09.2016 tarih ve 16-31/525-236 sayılı karar ile süresiz muafiyet tanınan "BKM Express" uygulamasının da 4054 sayılı Kanun'un 13. maddesinde yer verilen "Muafiyet ve Menfi Tespit Kararlarının Geri Alınması" hükmü kapsamında muafiyet şartlarını taşıyıp taşımadığının yeniden incelenmesi için BKM tarafından kararın tebliğünü takip eden 30 gün içerisinde

bireysel muafiyet formu doldurularak yeniden başvuru yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

G. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

G.1. BKM

- (6) BKM, 1990 yılında 13 bankanın bir araya gelerek kurdukları anonim şirket statüsünü haiz tüzel kişiliğe sahip bir yapıdır. BKM, anonim şirket olmakla birlikte, hissedar olmaksızın ilgili pazarda faaliyet gösteren diğer bankalar ile birlikte ödeme ve elektronik para kuruluşlarını da üye olarak kabul etmektedir.
- (7) BKM'nin en önemli faaliyetleri, kredi kartı ve banka kartı uygulaması içinde bulunan bankalar arasında uygulanacak prosedürleri geliştirmek, standardizasyonu sağlamaya yönelik çalışmalar yaparak kararlar almak, Türkiye genelinde uygulamalar ile yurtiçi kuralları oluşturmak, bankalar arasındaki takas ve hesaplşmayı yürütmek, yurtdışı kuruluş ve komisyonlarla ilişkiler kurmak ve gerektiğinde üyelerini bu kuruluşlarda temsil etmek, halen her banka tarafından devam ettirilen işlemleri daha güvenli, süratli ve daha az maliyetli hale getirmek, bu yönde çalışmalar yaparak hizmetler geliştirmektir.
- (8) BKM ayrıca sistem işleticisi olarak da faaliyet göstermektedir. BKM'ye, 19.06.2015 tarih ve 29391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan TCMB kararı ile 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun (6493 sayılı Kanun) kapsamında ödeme sistemi işleticisi olarak faaliyet göstermek üzere izin verilmiştir. Bunun yanında 6493 sayılı Kanun uyarınca TCMB tarafından çıkarılan ve 28.06.2014 tarih ve 29044 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemlerinin Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik'in (Faaliyet Yönetmeliği) 17. maddesi uyarınca da sistem işleticilerinin sistemin işletimi ile dolaylı olarak ilgili olan veya sistemin işleyişi ile herhangi bir bağlantısı olmayan ancak sistem katılımcılarının faaliyetlerini geliştiren, güvenli kılan ve kolaylaştıran diğer faaliyetlerde bulunabilecekleri, bunun için de söz konusu faaliyetlerin TCMB tarafından onaylanarak sistem işleticisine verilen izin kapsamına alınmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda, söz konusu maddeden de anlaşıldığı üzere BKM tarafından yürütülen sistem işletimi dışındaki faaliyetler TCMB iznine tabidir.
- (9) BKM bankalar tarafından kurulmuş bir teşebbüs birliğidir. Asıl kuruluş amacı sistem işleticisi olarak bankalar arasındaki otorizasyon (doğrulama), takas ve hesaplşma işlemlerini yürütmek olan BKM zamanla, online ödeme çözümleri, dijital cüzdan hizmetleri, kart verisi saklama hizmetleri gibi çeşitli alanlarda ürün ve hizmet geliştirerek faaliyet alanlarını genişletmiştir.
- (10) BKM tarafından sunulan hizmetler ve BKM yönetim kurulu kararları çeşitli Kurul kararlarına konu olmuş ve yapılan değerlendirmeler neticesinde teşebbüs birliği niteliğindeki BKM'nin, rakip konumunda bulunan kendi ortakları/üyelerinin bankacılık sektöründeki rekabetini etkileyebilecek uygulamalarının rekabet ortamını olumsuz etkileyebileceği, bu yönde alınan BKM kararlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs birliği kararı olduğu ve Kanun'un 4. maddesine aykırılık oluşturduğu değerlendirilmiştir. Bununla birlikte yine çeşitli Kurul kararlarında yapılan muafiyet değerlendirmeleri sonucu BKM'nin uygulama ve kararlarına bireysel muafiyet getirilmiştir.¹

¹ 09.08.2017 tarih ve 17-26/405-182 sayılı, 23.09.2016 tarih ve 16-31/525-236 sayılı, 16.01.2014 tarih ve 14-02/42-20 sayılı, 21.08.2013 tarih ve 13-48/672-288 sayılı, 21.08.2013 tarih ve 13-48/691-292

- (11) BKM'ye üye olan banka, ödeme kuruluşu ve elektronik para kuruluşu sayısı 33 olmakla birlikte, BKM'nin ortakları BKM üyesi 10 bankadan oluşmaktadır. Tablo 1'de BKM'nin ortaklık yapısına yer verilmektedir:

Tablo 1: BKM'nin Ortaklık Yapısı

Pay Sahipleri	Pay Oranı (%)
AKBANK	9,98
FİNANSBANK	9,23
HALK BANKASI	18,95
ZİRAAT	17,99
GARANTİ	10,15
İŞ BANKASI	9,98
VAKIFBANK	9,70
YAPI KREDİ	9,98
ING	2,19
TEB	1,85

G.2. İlgili Pazar

G.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (12) Bildirime konu olan kart verisi saklama / kart saklama hizmeti özetle, tekrarlayan ödeme alan kuruluşların tahsil edecekleri ödemeler sırasında, ödeme için kullanılacak kart bilgilerinin bir kuruluş (dosya kapsamında BKM) tarafından saklanması yoluyla, ödeme alan kuruluşun kart bilgisi saklamasına gerek kalmaksızın ödemenin yapılabilmesine imkân tanıyan bir hizmettir. Kart verisi saklama hizmeti, sigorta şirketleri, gazeteler, dershaneler, spor salonları ve bunlar gibi faaliyetleri kapsamında genellikle tekrarlı ödemeler alan kurumlara sunulmakta ve bu hizmet sayesinde kredi kartı ve/veya banka kartı bilgilerinin işyeri sistemlerinde saklanması yerine, güvenli sistemlere sahip kuruluşlarca saklanması sağlanmaktadır. Kart saklama hizmeti, kart bilgilerini saklamak zorunda kalan işyerlerinin, kart bilgilerinin güvenli şekilde saklanması ihtiyacıyla, gerekli güvenlik yatırım maliyetleri dikkate alınarak ortaya çıkmıştır.
- (13) Söz konusu hizmet, kart bilgilerinin işyeri sistemlerinde saklanması yerine kart saklama hizmeti veren ve bilgileri PCI Veri Güvenliği Standartlarına (*Payment Card Industry Data Security Standard – PCI DSS*) uygun olarak saklayan hizmet sağlayıcılarına olan ihtiyaca paralel olarak gelişmiş bir hizmettir. PCI Veri Güvenliği Standartları, kredi kartının işlenmesi, iletilmesi ve saklanması aşamalarında uyulması gereken mantıksal ve fiziksel bilgi güvenliği kurallarını tanımlamaktadır. Bu kurallar VISA, Mastercard, American Express, JCB, Discover gibi şirketlerin oluşturduğu konseyin (*PCI Security Standard Council*) kart bilgisi ileten, işleyen, saklayan tüm kurumların uymasını beklediği bilgi güvenliği standardı olup, BDDK'nın bilgi sistemleri ile ilgili düzenlemelerinde de yer almaktadır.²

sayılı, 28.01.2010 tarih ve 10-10/89-39 sayılı, 19.8.2009 tarih ve 09-36/905-217 sayılı, 19.8.2009 tarih ve 09-36/904-216 sayılı, 13.3.2008 tarih ve 08-24/249-82 sayılı, 17.1.2008 tarih ve 08-06/63-20 sayılı Kurul kararları.

² Örneğin, 10.03.2007 tarih ve 26458 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik" in 27/A maddesinin ilgili bentlerinde banka ya da kredi kartı ile kartlı ödeme sistemlerine ilişkin olarak banka ya da üye işyerlerinin teknik altyapılarına yönelik hükümlerinde Ödeme Kartı Endüstrisi Güvenlik Standartları Konseyi (*Payment Card Industry –PCI-Security Standards Council*) tarafından yayımlanan standartlara atıf yapılmaktadır.

- (14) Bu hizmet kapsamında bir ödeme sırasında kullanılan “Token³ Oluşturma” yöntemiyle çalışan çözüm çerçevesinde, müşterinin kartının karşılığı olan token değeri işyerine iletilmekte ve kart verileri PCI Veri Güvenliği Standartlarına uyumlu sistemlerde tutulmaktadır. Böylelikle işyeri, aynı müşteri için yapılacak daha sonraki tahsilat işlemlerini sadece token değeri üzerinden gerçekleştirmekte ve müşterinin tekrar kart verisi girmesine gerek kalmamaktadır. İlgili kuruluştaki saklanan kart bilgisi sayesinde işyeri sisteminde kart verileri tutulmamaktadır. Kurul’un işbu dosyanın konusunu teşkil eden BKM kart verisi saklama hizmetine bir yıl süre ile muafiyet tanıdığı 23.03.2018 tarih ve 17-11/134-61 sayılı kararında ilgili ürün pazarı, “kart verisi saklama hizmeti pazarı” olarak tanımlanmış olup, işbu dosya kapsamında da ilgili ürün pazarı, “kart verisi saklama hizmeti pazarı” olarak belirlenmiştir.

G.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (15) Tekrarlayan ödemeler alan işyerlerinin, kart saklama hizmetinden ülkenin tamamında faydalanma imkânına sahip olması ve söz konusu işyerlerinin müşterileri tarafından gerçekleştirilecek ödemelerin herhangi bir coğrafi kısıtlamaya tabi olmaması nedenleriyle ilgili coğrafi pazar, herhangi bir bölgesel daraltma söz konusu olmaksızın “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

G.3. BKM Kart Verisi Saklama Hizmetine Dair Bilgiler

- (16) BKM kart saklama hizmeti; tekrarlayan ödeme alan kuruluşların tahsil edecekleri ödemeler sırasında, ödeme için kullanılacak kart bilgilerinin BKM tarafından saklanması yoluyla, ödeme alan kuruluşun kart bilgisi saklamasına gerek kalmaksızın, ödemenin yapılabilmesi için söz konusu kuruluşlara sunulan bir hizmettir. Kart saklama hizmetini kendisi sunan işyeri, müşterisinin kart numarası (16 hane) ve son kullanma tarihi (dört hane) bilgilerini alarak genellikle kendi bilgi sistemleri altyapısında saklamakta ve ödeme almak istediğinde tahsilatını, bu kart bilgileri ile anlaşmalı olduğu bankalardan sanal POS veya mail-order işlemi olarak gerçekleştirmektedir.
- (17) Bildirim Formunda yer verilen bilgilere göre kart saklama hizmeti sayesinde, hem kart bilgisinin tekrarlayan ödeme alan işyerlerinde, kart bilgilerinin sektör standartlarına uygun olmayan koşullarda kaydedilmesi (poliçe formları, mail order gibi formlarda veya işyerlerinin bilgi teknolojileri sistemlerinde) riskini bertaraf etmek; hem de söz konusu işyerlerinin PCI Veri Güvenliği Standartlarına uyum yükümlülüğünü sağlamasını kolaylaştırarak bunun için gerekli yatırım ve bakım maliyetlerinden tasarruf sağlamak, ayrıca tahsilat başarı oranını ve güvenliğini artırmak hedeflenmektedir. Özetle; ödeme alan işyerlerinin kartlı tahsilatlarında, üye işyeri anlaşması yapan kuruluşlarla olan mevcut finansal iş modelini değiştirmeden, işlem başarı oranını yükselten, operasyonel maliyetleri ve güvenlik açığı risklerini azaltan bir platform sunmak amaçlanmaktadır.

³ Token: Üye işyeri adına kart verisini saklayan kuruluş tarafından üretilen; kart numarasını, kart hamilini ve üye işyerini temsil eden, belirli bir ömrü olan, herhangi bir işlemde geçirilerek hassas kart verisine ulaşılması mümkün olmayan ve ele geçirilmesi halinde kart hamili adına sahte işlem yapılamayacak referans kodu.

G.3.1. BKM Kart Verisi Saklama Hizmetinin İşleyişi

- (18) BKM kart verisi saklama hizmeti çerçevesinde kartlı ödeme alan işyerlerine; kart kayıt servisi (token alma), ödeme servisi, işlem sorgulama hizmeti, raporlama ile iptal ve iade servisi sunulmakta olup; hizmetin işleyişi kısaca aşağıdaki gibidir:
- a. İşyeri, müşterilerinden ödeme veya kart bilgilerinin saklanması talebi alma esnasında,
 - i. (BKM Express sistemine kayıtlı kartlar için) kart numarasının ilk altı ve son dört hanesiyle birlikte Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası (TCKN) bilgisini veya
 - ii. kart numarasının tamamı ve son kullanma tarihi bilgilerini alır.
 - b. İşyeri bu bilgiyi BKM'ye gönderir.
 - c. Madde a.i. ile saklanan kartlar için, işyeri isteğe bağlı olarak bu bilgilerin SMS OTP⁴ ile doğrulanmasını isteyebilir.
- (19) Madde a.i.'deki bilgiler iletilirse, BKM bu kısmi kart bilgisi ve TCKN bilgisini kartı çıkartan kuruluşun sisteminden kontrol etmektedir. Verilerin kartı çıkaran kuruluş sistemiyle uyumlu olması durumunda, kartın tamamı ve güncel son kullanma tarihi bilgisi kart çıkaran kuruluştan alınmaktadır. İşyeri SMS OTP ile doğrulama istemezse; TCKN, kart ve son kullanma tarihi bilgileri BKM sistemlerinde saklanmakta ve BKM tarafından her bir karta karşılık bir "token" oluşturularak, ilgili kuruluşa gönderilmektedir. Eğer işyeri madde c'deki gibi isteğe bağlı olarak kullanılabilen SMS OTP ile doğrulama isterse; BKM, kart çıkaran bankadan kart sahibinin bankada tanımlı cep telefonuna SMS OTP göndermesini sağlamaktadır. Kart çıkaran bankanın gönderdiği kısa mesajdaki tek kullanımlık SMS OTP, kart sahibi tarafından doğrulanırsa, TCKN, kart ve son kullanma tarihi bilgileri BKM sistemlerinde saklanmakta ve BKM tarafından her bir karta karşılık bir "token" oluşturularak işyerine gönderilmektedir.
- (20) Madde a.i.'deki bilgiler iletilmesine rağmen, bu veriler kart çıkaran kuruluş sisteminde doğrulanamazsa veya BKM sisteminin (BKM Express Sistemi) desteklediği bir kart mevcut değilse, kart numarasının ilk altı ve son dört hanesi dışında, ortadaki altı hanesi ve son kullanma tarihi bilgisi BKM'nin hazırladığı kullanıcı ara yüzü aracılığıyla doğrudan BKM'ye iletilmekte ve BKM tarafından her bir karta karşılık bir token oluşturularak ilgili işyerine gönderilmektedir.
- (21) Madde a.ii.'deki bilgiler iletilirse, BKM tarafından her bir karta karşılık bir token oluşturularak hizmet alan kuruluşa gönderilmektedir.
- d. Ödeme işlemi bakımından, işyeri tahsilat işlemini başlatacağı zaman tahsilatın gerçekleştirileceği (işyerinin banka anlaşması olduğu) sanal POS, token ile tutar bilgilerini BKM'ye göndermekte ve ödeme süreci BKM tarafından işyerinin anlaşmalı olduğu sanal POS üzerinden tamamlanmaktadır. BKM, işyeri ile üye işyeri anlaşması yapan kuruluş arasında ticari anlamda bir etkide bulunmamakta, işyeri dilediği üye işyeri anlaşması yapan kuruluş ile çalışma özgürlüğüne sahip olmaya devam etmektedir.
 - e. İhtiyaç halinde iade ve iptal işlemleri de BKM'nin sağladığı servisler üzerinden yapılmaktadır.
 - f. BKM işyeri adına, bu hizmet için gerekli arşiv ve kayıtları tutmaktadır.

⁴ OTP: "One Time Password" (Tek Kullanımlık Şifre)

G.3.2. Kart Kayıt Servisi (Token Alma)

- (22) Kart kayıt servisi, işyerleri tarafından BKM'ye iletilecek kart bilgileri karşılığında BKM'nin token üretmesi için sağlanacak olan web servsidir. Kart numarasını içermeyen token değerleri, işyerleri için BKM ile akdettikleri sözleşme süresince geçerli olmaktadır. İşyerleri, kart bilgilerini BKM'ye ilettikten sonra BKM tarafından iletilen token bilgisini sistemlerinde saklayarak, bir sonraki ödeme işlemi için token aracılığıyla başlatma imkânına sahip olmaktadır. Böylelikle işyerleri, müşterilerine ait hassas kart bilgilerini sistemlerine kaydetmeden sadece BKM tarafından kendilerine iletilen müşteri veya kart bilgilerini içermeyen tokenları sistemlerinde saklayarak ödeme işlemi gerçekleştirebilmektedirler. İşyerleri üç farklı model ile token temin edebilmektedir.
- (23) Bu modellerin ilkinde işyerleri, BKM Express sistemine uyumlu kartlar bakımından, kart numarasının ilk altı ve son dört hanesi ile kart sahibinin TCKN'sini BKM'ye iletmektedir. Bunun üzerine BKM, bankalarla yapmış olduğu anlaşmalar ile sahip olduğu entegrasyon sayesinde kart çıkaran kuruluştan kartın 16 hanesi, TCKN ile son kullanma tarihi bilgilerini temin ederek tokeni üretip işyerine iletmektedir. Bu yöntemde ayrıca işyeri tarafından tercih edilmesi halinde kart bilgilerinin saklanması sırasında kart sahibine SMS OTP yolu ile kartı çıkaran banka tarafından tek kullanımlık şifre gönderilerek söz konusu şifrenin kart sahibi tarafından BKM'nin oluşturduğu ekran/arayüz'e girilmesi neticesinde kart bilgileri kaydedilmektedir.
- (24) Token temin edilmesine yönelik ikinci modelde ise işyerleri, BKM Express sistemince desteklenmeyen veya kart çıkaran kuruluş tarafından doğrulanamayan kartlar bakımından, kartın ilk altı ve son dört hanesi ile kart sahibinin TCKN'sine ilave olarak, kartın ortadaki altı hanesini ve son kullanma tarihi bilgilerini de BKM'nin oluşturduğu ekran/arayüz aracılığıyla girmekte ve bu bilgilere karşılık olan token üretilip işyerine iletilmektedir.
- (25) Söz konusu hizmetin sunulmasına ilişkin üçüncü modelde ise özellikle sistemce desteklenen bir kart olmasına rağmen kart sahibinin TCKN'sinin bilinmediği durumlarda (örneğin ödeme talimatı olan eski tarihli veriler) işyerleri, doğrudan kartın 16 hanesini ve son kullanma tarihi bilgilerini BKM'ye ileterek token temin etmektedir.

G.3.3. Ödeme Servisi

- (26) Ödeme işlemi, işyeri tarafından token bilgisi içeren bir web servisi aracılığıyla başlatılmaktadır. Ödemelerde kartlı sistem kuruluşlarına ait yurtiçi kartlar kullanılabilirliği gibi, yurtdışı kartlar da kullanılabilir. Söz konusu kartların ödeme kabulünde, BKM tarafından kartın varlığı veya statü kontrolü yapılmayıp, kart çıkaran kuruluşun yapacağı kontroller geçerli olmaktadır. BKM, yalnızca kart çıkaran kuruluşun onay ya da ret kodunu ilgili işyerine iletmektedir. İlave olarak işyerinin tercihinin bağlı olarak kart numarasının ilk altı ve son dört hanesi ile kart sahibinin TCKN'si ile saklanmış olan kartlar ile yapılacak ödemeler sırasında her bir ödeme işlemi için kart sahibine SMS OTP ile tek kullanımlık şifre gönderilebilmektedir.

G.3.4. İptal ve İade Servisi

- (27) İptal veya iade işlemi, işyeri tarafından sipariş numarasının iletilmesiyle bir web servisi aracılığıyla başlatılmaktadır. BKM söz konusu talebi ilgili sanal POS'a iletmekte ve işlem sonucunu işyerine bildirmektedir. İptal ve iade işlemlerinin finansallaştırılması ise, sanal POS'un bağlı olduğu üye işyeri yapan kuruluş tarafından belirlenen kurallara göre yürütülmekte olup; bu aşamada BKM'nin herhangi bir sorumluluk veya yükümlülüğü bulunmamaktadır.

G.4. Bankalar ve Ödeme Hizmeti Sağlayıcılarından⁵ Elde Edilen Bilgiler

- (28) (.....) markası altında faaliyet gösteren (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda, BKM tarafından sunulan ve Kurul'un bir yıllık süre ile muafiyet tanıdığı kart saklama hizmetinin piyasadaki etkilerine ilişkin olarak özetle aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

“BKM'nin kart saklama hizmeti alanına girmesi ve daha önce Rekabet Kurulu'nun 23.03.2017 tarihi ile kendisine tanınan muafiyet ile sigorta sektöründeki firmalarla çalışmaya başlaması ile (.....) ve diğer firmaların bu sektörde hizmet verebilme şansı ortadan kalkmıştır. Bu alanda BKM'ye sağlanan muafiyet bankalar tarafından BKM'ye sağlanan teknik avantajların da ötesinde bankaların zaten BKM'ye ortak ve üye olması nedeni ile BKM'nin hizmetlerini öne çıkarıcı uygulamalarda bulunmasına yol açarak, bu pazarda faaliyet gösteren diğer tüm firmaların bu haksız rekabetten dolayı ciddi şekilde olumsuz olarak etkilenmesine sebebiyet vermiştir. Söz konusu haksız rekabet koşulları özellikle firmamızı etkilemiştir, zira bu pazardaki ödeme hizmeti sağlayıcıları başta olmak üzere diğer oyuncular için kart saklama hizmeti bir "yan hizmet" iken, kart saklama hizmeti (.....)'in en temel hizmeti ve faaliyet alanıdır. (...)

BKM'ye sigorta sektörü için sağlanan bir senelik muafiyetin tüm sektörler için geçerli olması durumunda, (.....)'in mevcut iş ortaklarını kaybetmek ve yeni iş ortağı edinememek nedeni ile ciddi ticari kayba uğraması ve hatta pazar dışına itilme riski ile karşı karşıya kalması söz konusu olacaktır. (...)

Hizmet alan firmanın talebine bağlı olarak kart sahibine SMS OTP doğrulama mesajı gönderilerek işlem öncesi güvenliği arttıran bir doğrulama yapabilir hale getirilmesi ile bankalar üzerinden bu hizmeti alamadığı için kart saklama hizmetinin bir parçası olarak sunamayan (.....) gibi firmalara karşı BKM ve BKM'nin kart saklama altyapısı üzerinden hizmet verecek diğer firmaların haksız rekabet ile avantaj sağlaması sonucunu doğuracaktır. (...)

- (29) Yine (.....) tarafından, BKM kart saklama hizmetinde kart numarasının ilk altı ve son dört hanesi ile TCKN numarası alınarak işlem yapılmasının mümkün olmasına ilişkin olarak özetle şu açıklamalarda bulunulmuştur:

“BKM tarafından sunulan BKM Express hizmeti başta olmak üzere kart verisi saklama ve tek tıkla ödeme çözümlerinin başladığı günden bu yana pazardaki rekabeti oldukça olumsuz olarak etkilediği ve etkilemeye devam edeceği görüşündeyiz. Kar amacı gütmeyen bir kuruluş olarak BKM'nin 2012 yılında dijital cüzdan ile ödemelere ilişkin piyasaya girmesi, (.....) dâhil piyasadaki diğer oyuncular tarafından ilk zamanlarında sektörü teşvik edici ve büyütücü bir amaca hizmet edeceği yönünde değerlendirilmiştir. Fakat ilerleyen süreçlerde, aşağıda açıklanan sebeplerden dolayı, BKM'nin faaliyetleri sektöre ve diğer hizmet sağlayıcılara ticari zarar vermeye başlamış olup, günümüzde de bu zarar devam etmektedir.

Özellikle BKM'nin ortaklarının Türkiye'nin en büyük 10 bankası olması ve Türkiye'de faaliyet gösteren 29 bankanın tamamının da BKM üyesi olması, bankaların BKM'nin uygulamalarını öne çıkarmalarına ve diğer kart saklama hizmeti veren firmaların çalışmalarının gitgide zorlaşmasına sebep olmaktadır.

⁵ İşbu dosyanın ilerleyen bölümlerinde “ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşlar” terimi, 6493 sayılı Kanun kapsamındaki tanımından daha geniş olacak şekilde kart verisi saklama gibi tali hizmetleri veren kuruluşları da kapsayacak şekilde kullanılacaktır.

Bankaların kart verisi saklama süreçleri ile ilgili bazı direkt entegrasyon opsiyonlarını (kullanıcıdan kart bilgisinin sadece bir kısmının alınıp devamının bankadan temin edilmesi, SMS ile doğru/ama kodunun direkt banka üzerinden kullanıcıya gönderilmesi gibi) sadece BKM'ye sunması ve bu alanda hizmet veren diğer firmalara sunmaması nedeni ile BKM, iş ortaklarının gözünde güvenlik açısından daha avantajlı bir imaja büründürülmüştür. (...) Daha da ötesi, BKM'nin, bankadan gönderilen bu SMS doğrulama kodlarının, ödeme işleminin 3D Secure olarak gerçekleşmiş sayılması için yeterli olacağını savunması ve bu durumun doğru olmamasına rağmen bankalarca da desteklenmesi (.....) ve diğer hizmet sağlayıcılarını iş ortaklarının gözünde dezavantajlı konuma düşürmüştür.

Kart verilerinin sadece ilk altı ve son dört hanesinin kullanıcıdan alınarak diğer kısımların banka entegrasyonu üzerinden temin edildiği bir yapı bankalar tarafından sadece BKM'ye sağlanmaktadır. Bunun dışındaki tüm kart saklama hizmeti veren teşebbüsler ((.....) dâhil) bu bilgilerin tamamını kullanıcıdan almakta ve kaydetmektedir.

Bankaların BKM'ye bu alanda sağladığı entegrasyon imkanını diğer hizmet sağlayıcılara da sağlaması rekabetçi ortamın sağlıklı işleyişi için kritik bir unsur olacaktır. Bu nedenle, kart bilgisinin sadece ilk 6 ve son 4 hanesi ve TCKN alınarak bankadan kart bilgilerinin temin edileceği entegrasyon da dahil olmak üzere, kartın son kullanma tarihinin bankadan otomatik olarak güncellenebildiği ve BKM ve Masterpass'e özel uygulanan kart sahibine banka üzerinden SMS OTP doğrulama mesajı gönderiminin yapılabildiği (kart kayıt ve işlem sırasında) entegrasyonları da firmamız için gerçekleştirmeyi talep etmekteyiz.”

- (30) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda, kart saklama hizmetinin sunulmasına ilişkin olarak bankalar tarafından BKM ve diğer ödeme kuruluşlarına farklı uygulamalar sunulup sunulmadığına ilişkin olarak ise şu açıklamalara yer verilmiştir:

“Bankalar ayrıca (.....) gibi bağımsız kart verisi saklama hizmet sağlayıcılarının hizmet verdiği firmaların sanal poslarını CVV'siz işleme açmayı reddederek (kayıtlı kartlarla yapılan tek tıkla ödeme ve düzenli ödeme işlemleri için bu konu teknik bir zorunluluktur), (.....) gibi firmaların hizmet vermesini zorlaştırmış ve dolaylı olarak çıkartılan bu zorluk, BKM'nin faaliyetlerini sorunsuz olarak yürütmesine fayda sağlamıştır.

Kart verisi saklama hizmeti sağlanan iş ortaklarının en önem verdiği konulardan bir tanesi de yukarıda da belirtildiği üzere son kullanma tarihi dolan kartların bilgilerinin güncellenmesi konusudur. Özellikle müşterilerinin kart verisini saklayarak uzun dönemli düzenli ödeme talimatı ile müşterilerinden periyodik olarak ödeme alan iş ortaklarında bu konu azami önemli hale gelmektedir. (...) BKM'ye bankalar tarafından son kullanma tarihi dolan kartların bilgilerinin otomatik olarak güncellenmesi ile ilgili bir imkan tanınması bu sektördeki diğer firmaları ciddi anlamda olumsuz olarak etkilemekte ve pazar kaybı yaşanmasına yol açmaktadır.

Yine bankalar tarafından BKM ve Masterpass'e özel uygulanan kart kaydetme ve işlem sırasında kart sahibine banka üzerinden SMS OTP doğrulama mesajı gönderiminin yapılabildiği entegrasyonların bu sektördeki diğer hizmet sağlayıcıları sağlanmaması, bu firmaları ciddi anlamda olumsuz olarak etkilemekte ve pazar kaybı yaşanmasına yol açmaktadır.”

- (31) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda, BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetine ve bu hizmetin piyasaya etkisine ilişkin olarak özetle aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

“BKM tarafından sunulan BKM Express başta olmak üzere kart saklama hizmeti başladığı günden beri zaten hassas dengeler üzerinde olan pazardaki rekabeti daha da olumsuz etkilemiştir ve etkilemeye de devam etmektedir.

Bankalar BKM uygulamalarını ön plana çıkarmakta ve kullanımını desteklemektedirler. Bu da müşteriler (üye iş yerleri) ve kart hamilleri (son kullanıcılar) nezdinde BKM'nin rakiplerine göre daha güvenilir olduğuna yönelik gerçeğe aykırı bir algı yaratmaktadır.

BKM'nin sahip olduğu ve diğer kartlı ödeme sektörü oyuncularına tanınmayan entegrasyon imkanı sayesinde, yani kart bilgisinin bir kısmı ve TCKN ile diğer bilgilerin bankadan temin edilmesi, SMS ile doğrulama kodunun doğrudan ilgili banka üzerinden gitmesi özelliklerinin sadece BKM'ye sunulması sebebiyle BKM'nin daha güvenli olduğuna dair gerçeğe aykırı bir algı yaratılmıştır.

BKM'nin sunduğu avantajlarımı gibi gösterilmeye çalışılarak söz konusu kart verisi saklama hizmeti ile 4054 Sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulları sağladığı iddia edilmiştir ancak kart verisinin saklanması hizmeti ile elde edilen avantajların büyük bir bölümü, bu hizmeti veren diğer teşebbüsler tarafından da sağlanabilmektedir.

(...) BKM'yi diğer teşebbüslerden ayıran tek husus, bankalar ile olan münhasır entegrasyonudur. Aynı entegrasyonun tüm kart saklama hizmeti veren teşebbüslere açılması, hem daha fazla kullanıcının yararına olacak hem de sektördeki rekabetin adil olmasını sağlayacaktır.

BKM kart saklama hizmetinin şirketimizin pazardaki rekabet gücünü ortadan kaldırdığını kanıtlayan somut örnekleri dikkatinize sunmak isteriz. Şirketimizden hâlihazırda ödeme hizmeti ve bunun yanında kart saklama hizmeti alan müşterilerinden bir kısmı, BKM kart saklama hizmetine dair duyular almış ve bu kart saklama hizmetinin sağladığı avantajlardan faydalanmak istediklerini iletmişlerdir.”

- (32) BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetinin diğer ödeme kuruluşlarına da açılmasına ilişkin olarak (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda özetle şu ifadeler yer almıştır:

“BKM kart saklama hizmetinden hizmeti üçüncü kişilere kullandırmak üzere faydalanmak için teknik gereksinimlere bakıldığında BKM sistemine sahip olduğunuz sanal POS'ların tanımlanması gerekmektedir. Söz konusu sanal POS'lar şirketimiz gibi ödeme kuruluşları için oldukça hassas ve rakiplerle paylaşılması sakıncalı ticari bilgiler içermektedirler. Bu nedenle söz konusu bu teknik gereklilik sebebi ile BKM kart saklama hizmetinin kullanılması şirketimizin ticari sırlarının rakibine açıklanması sonucunu doğuracaktır. (...) Şirketimiz ile sanal POS'lar arasında teknik olarak bir üçüncü tarafın, yani BKM'nin girecek olması, ödeme işlemlerinin süresini artıracak, şirketimizin söz konusu taahhütlerini riske sokacak ve BKM tarafında yaşanacak teknik bir aksaklık şirketimizin sunduğu ödeme hizmetinin de performansını doğrudan etkileyebilecektir.”

- (33) Yine (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda, bankalarla BKM arasındaki entegrasyona ilişkin olarak ise özetle şu açıklamalarda bulunulmuştur:

“BKM kart saklama hizmetini, diğer teşebbüslerin hizmetlerinden ayıran yegâne unsur bankalar ile arasında olan entegrasyondur. Kart Saklama Hizmeti Muafiyet Kararı'nda bireysel muafiyet verilmesine gerekçe olarak gösterilen ve 4054 Sayılı Kanun'un 5. Maddesindeki koşulları sağladığı şeklinde yorumlanan tüm özellikler kart saklama hizmetinin olağan sonuçlandır. BKM kart saklama hizmetinin taşıdığı ekstra avantajlar ise yine söz konusu entegrasyonun BKM'ye sağladığı avantajlardan öteye geçememektedir.

Bunun yanında BKM'nin sahip olduğu ve kartlı ödeme pazarındaki teşebbüslere tanınmayan bankalar ile entegrasyon imkanı yani kart bilgisinin bir kısmı ve TCKN ile diğer bilgilerin bankadan temin edilmesi, SMS ile doğrulama kodunun doğrudan ilgili banka üzerinden gitmesi özelliklerinin sadece BKM'ye sunulması sebebiyle BKM'nin daha güvenli olduğuna dair gerçeğe aykırı bir algı oluşmasına sebep olmaktadır.

Şirketimizin kart verisi saklama hizmeti verebilmesi için son kullanıcıdan kredi kartı bilgilerinin tamamını yani hassas ödeme verisini alması gerekmektedir. Bu sebeple de şirketimizin yıllık olarak mutlaka PCI DSS uyumluluk denetiminden geçerek uyumluluk sertifikası alması gerekmektedir. Bu sertifikanın alınabilmesi ise oldukça uzun süren çalışmalar ve maliyetli bir yatırım yapılmasına bağlıdır. Bu durum hassas ödeme verisi almayan, dolayısıyla PCI DSS uyumluluğuna gereksinim duymayan BKM karşısında kart verisi saklama hizmeti açısından daha fazla maliyete katlanması gereken ve dolayısıyla bu maliyeti müşterilerine yansıtan bu teşebbüslerin rekabet gücünü ortadan kaldırmaktadır.

BKM ile bankalar arasındaki böylesi bir entegrasyonun şirketimiz ile bankalar arasında da kurulabilmesi için farklı bankalara talepler iletilmiştir, ancak henüz bu talebimiz kabul görmemiştir.”

- (34) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda, BKM tarafından sunulan kart saklama hizmeti, bu hizmetin piyasaya etkileri ve diğer ödeme kuruluşlarının da BKM'nin altyapısını kullanabilecek olmasına ilişkin şu açıklamalar yapılmıştır:

“Kart saklama hizmetlerine yönelik olarak sadece BKM'nin sahip olduğu bazı entegrasyonlar sebebiyle örneğin kart bilgisinin ilk 6 ve son 4 hanesine ek olarak TCKN bilgisiyle ödeme alınması, son kullanım tarihinin otomatik güncellenmesi, SMS ile doğrulamanın direkt ilgili banka üzerinden gitmesi gibi BKM dışında diğer oyuncuların sağlayamayacağı özellikleri sağlamak mümkün olmaktadır.

Kartların ilk 6 ve son 4 hane bilgisi ve TCKN ile ödeme alınması ve bunun pazarda bankaların ortaklığı ya da üyeliği bulunan bir kurum tarafından yapılması müşteriler nezdinde 'daha güvenilir ödeme yöntemi' algısı oluşturmaktadır. Diğer oyuncular/kuruluşlar tarafından sağlanamayacak olan bu hizmet ve özellikler ile de BKM'nin çok daha avantajlı ve pazarda hâkim duruma gelmesi, diğer kurumların rekabet edemeyecek pozisyona itilmesi doğal olacaktır.

Pazarda kart saklama hizmeti sunan şirketimizin sistemlerini BKM sistemlerine uyumlu hale getirilebilmesi için, müşterilerimizin "ticari sır" niteliğindeki hassas ve rakiplerle paylaşılması sakıncalı verilerin de BKM ile paylaşılmasını gerektirecektir. Yapılması gereken bu teknik uyumluluk çalışmaları, şirketimiz ile müşterileri arasında bir üçüncü kişi olacak olan BKM'nin girmesi, ödeme işlemlerinin süresini uzatacak olup, ilgili üyelerimizin performanslarında düşüşe ve müşteri memnuniyetsizliğine sebebiyet verecektir."

- (35) (.....) tarafından gönderilen yazıda, BKM ile bankalar arasındaki entegrasyona ilişkin olarak ise özetle şu değerlendirmeler yapılmıştır:

"BKM altyapısına kart kaydederken, müşteriden sadece ilk 6 ve son 4 hane bilgisine ek olarak TCKN bilgisi istemekte, bu bilgilerle banka üzerinden kurulan doğrudan iletişimle kart doğrulaması sağlamakta ve ilgili ödeme bu doğrultuda alınabilmektedir. Ek olarak, kartın Son Kullanım Tarihi ve CVV/CVC bilgileri de istenmemekte, Kart Saklama Servisi (token) aracılığıyla yapılan ödemelerde CVV/CVC dâhil kartla ilgili herhangi bir ek bilgi istemeden işlemler gerçekleştirilebilmektedir.

BKM'nin sunduğu sadece kartın ilk 6 ve son 4 hane bilgisi ve TCKN ile ödeme alınmasını sağlayan servisi, iş ortaklarının ödeme akışlarını buna göre kurgulamasına neden olmaktadır. Bu kurguyu entegre eden iş ortakları (örneğin sigorta şirketleri) kart saklamak ve/veya kart saklama hizmeti sunan bizlerle çalışmak istediklerinde, bu teşebbüslerin ödeme işlemi için kartın 16 hanesinin tamamına ek olarak CVV ve SKT bilgisini de istemesi, iş ortağı tarafından kabul görmemekte veyahut iş ortaklarına yüksek entegrasyon maliyeti çıkarttığı için, bu hizmetleri sağlayan bizlerin tercih edilememesine neden olmaktadır.

Söz konusu entegrasyon münhasır olarak sadece bankalar ile BKM arasında olup, şirketimizin bankalarla benzer entegrasyonları bulunmamaktadır. BKM ile bankalar arasındaki entegrasyonun şirketimizle bankalar arasında da kurulabilmesi için farklı tarihlerde farklı bankalara ilettiğimiz taleplere henüz olumlu dönüş almamış durumdayız. Kaldı ki, bankalar ile BKM arasındaki bu organik bağ nedeniyle, şirketimiz bankalardan benzer servisler istediğinde, BKM'ye yönlendirmeler yapılmaktadır."

- (36) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda ise, BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetine ve bu hizmetin piyasaya etkilerine ilişkin olarak özetle şu açıklamalarda bulunulmuştur:

"Neredeyse bütün üyelerini Türkiye'deki tüm bankaların oluşturduğu ve yukarıda belirtmiş olduğumuz üzere tüm ortakları da bu üyelerin içinde olduğu bankalar olan BKM uygulamaları, doğaldır ki bu bankalarca desteklenmekte ve ön plana çıkarılmaktadır. Bu durum ise, zahiri biçimde müşteriler (üye işyerleri) ve kart sahipleri (nihai kullanıcılar) açısından BKM'nin rakiplerine göre daha güvenilir olduğu imajını çizmektedir.

Kartlı ödemeler pazarındaki kart saklama hizmetlerine ilişkin bankalarla yalnızca BKM'nin sahip olduğu bazı önemli direkt entegrasyon imkanları (yani ödemenin gerçekleştirilmesi için kart bilgisinin bir kısmının-kartın ilk 6 ve son 4 hanesinin ve TCKN'nin iletilmesinin yeterli olması-son kullanma tarihinin otomatik güncellenmesi, TCKN ile diğer bilgilerin ilgili bankadan temin edilebilmesi, SMS ile doğrulama kodunun doğrudan ilgili banka üzerinden gitmesi, CVV'siz kart saklanabilmesi özellikleri gibi) sebebiyle, yine müşteriler ve kart hamilleri açısından BKM'ce kart saklama hizmetinin sağlanıyor olmasının daha güvenli olduğuna ilişkin yanlış bir algı oluşmuş durumdadır.

Tüm bu yukarıda belirtilen münhasır avantajlar, BKM'ye piyasa koşullarından daha farklı bir şekilde ve mesela üyelerimiz açısından astronomik olabilecek fiyatların çok altında fiyatlarla müşterilere hizmet vermesine olanak sağlamaktadır.

Öte yandan, kart sahibinin kayıp/çalıntı durumunda ya da periyodik yenileme süreçlerinde BKM'nin bu kart bilgisini bankadan gelen verilerle otomatik olarak güncellemesi de müşterinin herhangi bir güncelleme yapmasını gerektirmediğinden, yine BKM'yi pazarda avantajlı konuma getirmektedir.”

- (37) Yine (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda, BKM ile bankalar arasındaki entegrasyon ve bankalar tarafından BKM'ye sağlanıp da diğer ödeme kuruluşlarına sağlanmayan imkanlara ilişkin olarak özetle şu değerlendirmelerde bulunulmuştur:

“...söz konusu entegrasyon münhasır olarak sadece bankalar ile BKM arasında olup, (.....) bankalarla bu yönde benzer entegrasyonları bulunmamaktadır. Buna karşın, (.....) BKM ile bankalar arasındaki böylesi bir entegrasyonun (.....) bankalar arasında da kurulabilmesi için farklı tarihlerde farklı bankalara talepler de iletilmiş olup henüz bu taleplerine olumlu dönüş (.....) bulunmamaktadır.

Bankalar ile BKM arasındaki bu organik bağ öylesine güçlüdür ki, kart saklama hizmeti sunan (.....) diğer kuruluşlar bankalardan benzer servisler istediğinde BKM'ye yönlendirmeler yapılmaktadır. Kart saklama hizmeti dahilinde ödemenin gerçekleşmesi için bankalara iletilen SMS doğrulamasına yönelik talepler de isteksizce karşılanmakta olup, çoğunlukla reddedilmektedir. Bu dahi aslında, BKM'nin ilgili pazardaki sarsılmaz, pozisyonuna en basit örneği teşkil etmektedir.

BKM altyapısına kart kaydederken, müşteriden sadece ilk 6 ve son 4 hane bilgisine ek olarak TCKN bilgisi istemekte, bu bilgilerle banka üzerinden kurulan doğrudan iletişimle kart doğrulaması sağlamakta ve ilgili ödeme bu doğrultuda alınabilmektedir. Ek olarak, kartın Son Kullanım Tarihi ve CVV/CVC bilgileri de istenmemekte, Kart Saklama Servisi (token) aracılığıyla yapılan ödemelerde CVV/CVC dâhil kartla ilgili herhangi bir ek bilgi istemeden işlemler gerçekleştirilebilmektedir.”

- (38) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda ise, BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetine ilişkin olarak; bu hizmetin en önemli fonksiyonunun kart bilgilerinin tamamı alınmadan işlem yapılabilmesi olduğu ve bu durumunun kötü niyetli kullanıcıları azaltabileceği belirtilmiştir. Yine aynı cevabi yazıda, BKM tarafından sunulan hizmetin bankalar tarafından gerekli altyapı sağlanması durumunda kendilerinin de sunmak isteyecekleri özellikler barındırdığı, ancak kendilerinin BKM'nin elde ettiği böylesi bir sistem/entegrasyona sahip olmadığı ifade edilmiştir.

- (39) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda ise özetle; BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetine eklenen yeniliklerin teknik özelliklerine ve bu yeniliklerin pazara ne şekilde sunulacağına ilişkin olarak detaylı bilgiye sahip olamamalarından ötürü kart saklama hizmeti pazarına etkilerine ilişkin değerlendirme yapamayacakları, ancak pazarın gelişmesi açısından böyle bir hizmetin sağlanmasının faydalı olacağını düşündükleri ifade edilmiş olup, BKM'nin sahip olduğu entegrasyona benzer bir entegrasyonun tesisi için bankalara başvuruda bulunmadıkları belirtilmiştir.
- (40) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda özetle; BKM'nin piyasada kart saklama hizmet sağlayıcısı olarak faaliyet göstermesinin, pazardaki rekabet açısından olumlu etki yaratacağı ve bu sayede hizmet kalitesinin iyileşeceği ve fiyatların sağlıklı bir şekilde dengeleneceği, bu hizmete eklenen yeni özelliklerin sektördeki hizmet kalitesini ve kart hamillerinin veri güvenliklerini arttıracacağı, bankaları ile BKM dışındaki bir ödeme kuruluşuyla aralarında benzer bir entegrasyon bulunmadığı ifade edilmiştir.
- (41) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda özetle; BKM kart saklama hizmetine eklenen yeniliklerin, veri güvenliğini sağlayacağı, işlem güvenliğini artırarak sahtecilik ve dolandırıcılık riskini azaltacağı ifade edilmiştir. Aynı cevabi yazıda ayrıca, (.....) TTNET ve Türk Telekom gibi kurumlara tahsilat işlemlerinde kullanılmak üzere kart saklama hizmeti sunduğu, bunun dışında (.....) ile BKM arasında olan entegrasyon dışında herhangi bir ödeme kuruluşuyla benzer bir entegrasyonlarının bulunmadığı belirtilmiştir.
- (42) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda ise özetle; BKM kart saklama hizmetine eklenen yeniliklerin piyasaya olumlu yansıtacağı ifade edilirken, (.....) ile ödeme kuruluşları arasında, BKM ile (.....) arasındaki entegrasyona benzer bir entegrasyonun bulunmadığı, kendilerine bu yönde ulaşan bir talebin de bulunmadığı belirtilmiştir.
- (43) (.....) cevabi yazısında özetle; kart verilerinin üye işyerleri yerine kart saklama hizmeti veren kuruluşlarca saklanmasının kart hamillerinin veri güvenliğini arttıracacağı, BKM'nin sektördeki konumu sayesinde kart bilgileri saklama özelinde sağladığı avantajların kart saklama hizmeti sunan diğer kurumlara da sağlanmasının gerektiği ifade edilmiş olup, (.....) iştiraki olan (.....) kart saklama hizmeti sunduğu ve bu hizmetin sanal POS sahibi olan bütün üye işyerleri için (.....) kartlarına ek olarak diğer tüm bankalara ait kart bilgilerini de kapsayacak şekilde sunulduğu belirtilmiştir.
- (44) (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda ise özetle; BKM kart saklama hizmetine eklenen yeniliklerin piyasaya olumlu yansıtacağı, BKM'nin yanında BKM ile olan entegrasyona benzer bir entegrasyonun MASTERCARD ile de kurulmuş olduğu, bu iki teşebbüs haricinde herhangi bir ödeme kuruluşu ile benzer bir entegrasyonun kurulmadığı ve kendilerine bu yönde ulaşan bir talebin de olmadığı belirtilmiştir.

G.5. Hukuki Değerlendirme

G.5.1. BKM Kart Saklama Hizmetinin 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesi Açısından Değerlendirilmesi

- (45) Yukarıda açıklandığı üzere BKM, yatay seviyede birbirine rakip konumunda bulunan bankaların bir araya gelerek oluşturdukları ve ortak karar aldıkları bir teşebbüs birliği niteliğindedir. Bu bakımdan, her ne kadar anonim şirket statüsünde olsa da, BKM'nin söz konusu kontrol yapısı ile karar alma mekanizmasının, BKM tarafından hayata geçirilen uygulamaların rekabet hukuku kapsamında değerlendirilmesinde dikkate alınması gerekmektedir.

- (46) Bildirime konu kart saklama hizmeti, bankaların bir araya gelerek oluşturdukları BKM çatısı altında sunulan bir hizmettir. Bu hizmetle, esasen teknolojik yeniliklerden faydalanılarak, bankacılık hizmetlerinin ve özellikle kartlı ödeme işlemlerinin daha güvenli ve kolay bir şekilde yürütülmesi hedeflenmektedir.
- (47) Rekabet hukuku perspektifinden bakıldığında, bankalar arası rekabetin bir parçasını teşkil eden ve kartlı ödeme hizmetleri ile yakından ilişkili kart verisi saklama hizmetinin, her bir bankanın kendi bünyesinde oluşturup geliştirilmesi ya da bankaların birbirlerinden bağımsız olarak dış servis sağlayıcılar ile anlaşıp (*“outsource”*) müşterilere sunulması mümkün iken, teşebbüs birliği niteliğinde BKM çatısı altında söz konusu hizmetin verilmesi, pazardaki rekabetin etkilenmesine yol açmaktadır. Bu anlamda, teşebbüs birliği niteliğindeki BKM'nin, rakip konumundaki kendi ortakları/üyelerinin, bankacılık sektöründeki ve bankacılık hizmetlerine yardımcı nitelikteki ikincil hizmetlerdeki rekabetini etkileyebilecek her türlü iktisadi faaliyetinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı olduğu dile getirilmelidir. Nitekim Kurul'un BKM Express adı altında yine BKM tarafından sunulan elektronik cüzdan hizmetine ilişkin kararı ile işbu dosya konusunu teşkil eden BKM kart verisi saklama hizmetine bir yıl süre ile muafiyet tanıdığı kararında da, söz konusu hizmetlerin teşebbüs birliği niteliğindeki BKM tarafından sunulması nedeniyle bu uygulamalara menfi tespit belgesi verilemeyeceği belirtilmiştir.

G.5.2. BKM Kart Verisi Saklama Hizmetinin 4054 sayılı Kanun'un 5. Maddesi Açısından Değerlendirilmesi

- (48) 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca herhangi bir rekabet kısıtlamasına bireysel muafiyet tanınması için iki olumlu ve iki olumsuz koşulun birlikte sağlanması gerekmektedir. Bu bakımdan işbu dosya kapsamında maddede sayılan her bir şartın gerçekleşip gerçekleşmediğinin incelenmesine gerek duyulmaktadır.

G.5.2.1. Ekonomik veya Teknik Gelişmenin Sağlanması Şartı

- (49) Muafiyet incelemesinde ele alınan olumlu şartlardan ilki, malların üretim veya dağıtım ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmelerin sağlanması olup, bu hüküm çerçevesinde hangi hallerin ekonomik yarar olarak kabul edileceği mevcut sistemin özelliklerine göre değişmektedir. Kısaca etkinlik kazanımı olarak ifade edilebilen dağıtımda, üretimde vb. alanlarda ekonomik/teknik gelişme ve kazanımlar, üretim ve dağıtım maliyetlerinin düşürülmesi, kalitenin artırılması, malın arzında devamlılığın sağlanması, yeni piyasalara girişin kolaylaştırılması ve yeni ürünlerin ya da üretim tekniklerinin bulunması gibi çeşitli görünümler arz etmektedir. Bu kapsamda, rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşmanın muafiyet korumasından faydalanabilmesi için öncelikle rekabet üzerindeki olumsuz etkisini bertaraf edebilecek düzeyde bir etkinlik kazanımı sunabilmesi gerekmektedir.⁶

⁶ Muafiyetin Genel Esaslarına İlişkin Kılavuz, 22. paragraf

- (50) Genel olarak kart verisinin saklanması faaliyetleri, bir ticari ilişkinin⁷ taraflarından bağımsız üçüncü bir tarafın, ödeme işleminin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere ödeme işleminin gerçekleştirileceği banka veya kredi kartına ait bilgileri belli güvenlik standartları altında tokenleştirilmesi, saklanması ve ödeme işlemi sırasında bu bilgileri paylaşması faaliyetleri olarak açıklanabilmektedir. Her ne kadar pazarda bu hizmeti sunan teşebbüsler tarafından katma değerli farklı hizmet çözümleri sunulsa da, bir işyeri ile tüketici ("*business to consumer – B2C*") yahut işyeri ile işyeri arasındaki ("*business to business – B2B*") ticari ilişkilerde ve özellikle tekrarlayan ödemelerde kart verilerinin işyeri ile paylaşılmadan PCI Veri Güvenliği Standartları'na uygun şekilde bu işte uzmanlaşmış taraflarca saklanması ve gerektiğinde bu bilgilerin ödeme işleminin gerçekleşmesi için kullanılması, kart verisi saklama faaliyetinin esasını oluşturmaktadır.
- (51) Bu yönüyle kart verisi saklama faaliyetleri, güvenlik kaygısını azaltması, ödeme başarı oranını artırması ve kart ile ödemeye yönelik tüketici alışkanlığı oluşturmaya açısından kartlı ödemeler ekosisteminin gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Kartlı ödemelerin toplam ödemelerdeki oranının artması ise gerek sahtecilik faaliyetlerinin azalması, kara para aklanmasının önüne geçilmesi gibi güvenlik temelli konulardaki gerekse de vergi kaçakçılığının azaltılması, piyasadaki likit akışının artırılması gibi ekonomik ve mali konulardaki faydaları ile ülke ekonomisinin geneli üzerinde olumlu etkilere sahiptir. Bu bakımdan, kartlı ödemelerin kolaylaştırılmasına yönelik kart verisi saklama hizmetinin hem mikro düzeyde hem de makro düzeyde ekonomik anlamda olumlu etkilerinin olduğu söylenebilmektedir.
- (52) Diğer taraftan, özellikle internet erişiminin yaygınlaşması ve mobil uygulamalara yönelik artan talep ile birlikte dünyada olduğu gibi ülkemizde de elektronik ticaret (e-ticaret) artış göstermiş ve bu artışa paralel olarak çevrimiçi alım-satım faaliyetlerine özgü çözümlerin gerçekleştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Örneğin; belli internet sitelerinden, özellikle de üçüncü taraf satış platformları⁸ üzerinden alışveriş gerçekleştirilirken her bir alışveriş için kart bilgilerini paylaşmak yerine, ileriki dönemlerde de kullanılmak üzere kart verilerinin bir defa paylaşıldıktan sonra bu verilerin saklanıp gerektiğinde ileriki ödemelerde tüketicinin (kart sahibinin) rızası dâhilinde otomatik olarak kullanılmasına yönelik bir iş akışı ihtiyacı doğmuştur. Nitekim e-ticarette en önemli sorunlardan biri olarak görülen ödeme sayfasında ürünün alımından vazgeçilmesi (alışveriş sepetinin terk edilmesi) sorununun⁹ başlıca sebeplerinden biri olarak görülen kart verisini paylaşmakta isteksiz olunması, kart verisi saklama hizmeti sayesinde büyük ölçüde aşılabilmektedir.
- (53) Genel olarak kart verisi saklama hizmetinin faydalarına değindikten sonra bildirim konu BKM kart verisi saklama hizmetinin incelenmesi gerekmektedir. Çünkü bilindiği üzere 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan muafiyet şartlarından biri olan *malların üretim veya dağıtım ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması* şartının karşılanıp karşılanmadığının tayini için anlaşmayla ortaya çıkacak etkinlik kazanımlarının olup olmadığının araştırılması gerekmektedir. Bu durum ise, anlaşma ve iddia edilen etkinlikler arasındaki illiyet bağının incelenmesini iktiza etmektedir.

⁷ Örneğin; bir ürünün satın alınması yahut bir hizmetten faydalanılması.

⁸ Örneğin; Hepsiburada, N11 ve Sahibinden çevrimiçi satış platformları.

⁹ Sepet terk etme ("*Drop Out*"), e-ticarette yaygın olarak karşılaşılan bir sorundur. Statista'nın 2016'da yaptığı araştırmaya göre tüm dünyada bu oran, ortalama % 68.63'tür, bkz. <http://blog.euromsg.com/e-ticarette-sepet-terk-etmeyi-olcmenin-4-yolu/> (son erişim tarihi: 04.06.2018).

- (54) BKM kart verisi saklama hizmeti incelendiğinde, yukarıda ifade edildiği üzere, bu hizmetin esasını, özellikle tekrarlayan ödemeler¹⁰ alan sektörlerde gerçekleşen ödemeler kapsamında, kart verilerinin belli güvenlik standartlarında ve belirli bir özellikte saklanması faaliyeti oluşturmaktadır. Nitekim Kurul'un 23.03.2017 tarih ve 17-11/134-61 sayılı kararı ile tanınan bir yıllık bireysel muafiyette, BKM'nin "belirli özellikleri haiz" ve "diğer ödeme kuruluşlarından farklı bir yöntem" ile söz konusu hizmeti vermesinin teknik bir gelişme olarak kabul edilmesinin önemli bir payı bulunmaktadır. Bir başka deyişle, zaten kart saklama hizmetini sunan ödeme kuruluşlarının mevcudiyeti altında bankaların bir araya gelmesinden oluşan BKM'nin bu hizmeti sağlayabilmesi, ancak bireysel muafiyet şartlarının sağlanması ile mümkün olacaktır. Ancak geçen bir yıllık süreçte söz konusu "farklılığın", BKM'nin sağladığı teknik bir gelişmeden ziyade, BKM'nin ortaklarının bankalar olması ve bankaların, rakipleri ödeme kuruluşlarına sağlamadıkları entegrasyonu BKM'ye sağlamalarından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.
- (55) Yukarıda yer verildiği üzere, BKM kart saklama hizmetini kart verisi saklamaya yönelik pazardaki diğer hizmetlerden ayırtan ve BKM kart verisi saklama hizmetini katma değerli hale getiren birtakım ilave çözümler/imekanlar, BKM tarafından kullanıcılara sunulmaktadır. Bu bakımdan, öncelikle söz konusu katma değerli hizmetlerin neler olduğunun ortaya konması ve sonrasında bu katma değerli hizmetlerin, muafiyetin koşulu olan etkinlik kazanımlarını doğurmaya elverişli ve uygun olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.
- (56) BKM tarafından verilen kart saklama hizmetini diğer oyunculardan ayıran üç temel özellik; "kullanıcılardan hassas bilgilerin talep edilmemesi", "kartların son kullanma tarihlerinin otomatik olarak güncellenmesi" ve "bankalardan doğrudan bankada kayıtlı cep telefonu numaralarına gönderilen işlem güvenliğine yönelik SMS" uygulamasıdır. Söz konusu hizmetlerin tamamı, diğer ödeme kuruluşlarının hiçbirisinde olmayan bankalar ile BKM arasında mevcut entegrasyona dayanmaktadır.
- (57) BKM kart verisi saklama hizmetini diğer kart verisi saklama hizmetlerinden ayırtan ve bu hizmeti farklı kılan özelliklere bakıldığında, BKM tarafından sunulan kart kayıt servisinde (token alma) "BKM Express" sistemine uyumlu kartlar bakımından, kartın ilk altı ve son dört hanesi ve kart sahibinin TCKN bilgisinin paylaşılmasının yeterli olup kart bilgilerinin tamamının (16 numaralık kart hanesi ve son kullanma tarihi) yani hassas kart verisinin paylaşılmasına gerek duyulmamasını sağlayan iş çözümü ön plana çıkmaktadır. Yukarıda "BKM Kart Verisi Saklama Hizmetine Dair Bilgiler" başlığında detaylıca anlatıldığı üzere bu özellik, BKM tarafından sunulan dijital cüzdan hizmeti¹¹ olan ve Kurul'un muafiyet tanıdığı "BKM Express" sistemine uyumlu kartlar için geçerlidir.¹² Bu yönüyle, "BKM Express" sistemiyle uyumlu kartların saklanması işleminde hassas kart verisinin hiçbir şekilde işyerleriyle paylaşılması, BKM

¹⁰ Tekrarlayan ödemeler, sigorta poliçelerinin yenilenmesi, spor salonu üyelik aidatlarının ödenmesi yahut site aidatlarının ödenmesi gibi bir yıl, altı ay vb. sürelerde düzenli aralıklarla tekrarlayan ödemeleri ifade ettiği gibi (*düzenli tekrarlayan ödemeler*), aynı alışveriş sitesinden farklı zamanlarda ürün satın alınması gibi belli dönemlere bağlı kalmadan gerçekleştirilen tekrarlayan ödemeleri de ifade etmektedir (*düzensiz tekrarlayan ödemeler*).

¹¹ Dijital Cüzdan Hizmeti: Kullanıcıların farklı bankalara ait birden çok banka/kredi kartını tek bir uygulama üzerine tanımladıkları ve ödeme işlemi sırasında sadece hangi banka/kredi kartı ile ödeme yapacaklarını seçip kart bilgilerini paylaşmadan anlaşmalı işyerlerinden alışveriş yapabildikleri sistem.

¹² Bir dijital cüzdan hizmeti olan "BKM Express" uygulamasına kayıt olmak için kart sahibinin kartının ilk altı ve son dört hanesi ile kart sahibinin T.C. kimlik numarası bilgisinin girilmesi yeterli olmakta ve ödeme işleminin gerçekleşmesi esnasında gereken diğer kart bilgileri, BKM'nin bankalar ile arasında tesis ettiği entegrasyon sayesinde ilgili kartı çıkaran bankadan elde edilmektedir.

tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetinin tüketiciler nezdindeki güvenilirlik algısını yükseltmektedir.

- (58) BKM kart verisi saklama hizmetini katma değerli hale getiren bir diğer nitelik ise, yine “BKM Express” sistemine uyumlu kartlarla gerçekleştirilecek ödeme işlemlerinde, bu kartların son kullanma tarihi bilgisinin otomatik güncellenebilmesi özelliğidir. Verisi saklanmak üzere bir kartın kaydedilmesi anındaki son kullanma tarihinin ödeme işlemi esnasında geçerliliğini yitirmiş olması durumunda ödeme işlemi gerçekleşmemekte ve kart sahibinden kartın güncel son kullanma tarihi elde edilmeye çalışılmaktadır. Bu durum ise kart saklama hizmetinden beklenen faydaların elde edilmesini zorlaştıran bir husustur. Pazardaki diğer kart saklama hizmetlerinde olmayan “kartın güncel son kullanma tarihinin otomatik elde edilmesi” özelliği, tahsilat başarı oranının artmasına katkıda bulunarak hem tüketiciler hem de işyerleri açısından fayda sağlamaktadır.
- (59) BKM kart verisi saklama hizmetini pazardaki diğer kart verisi saklama hizmetlerinden farklılaştıran bir başka özellik, “SMS OTP” ile doğrulama seçeneğinin sunulmasına yönelik iş çözümüdür. Hâlihazırda kart saklama hizmeti veren diğer kuruluşların da sunabileceği SMS OTP ile doğrulama hizmetinin BKM özelinde farklılaşmasının nedeni ise BKM’nin bankalar ile mevcut entegrasyonu sayesinde kart sahibinin telefonuna gönderilen şifrenin doğrudan kartı çıkaran banka tarafından kart sahibinin bankada bulunan güncel telefon numarasına gönderilmesidir. Örneğin; SMS OTP özelliğiyle kart saklama hizmeti veren A şirketi müşterisine, ödeme işlemi esnasında A şirketinden gelen SMS ile doğrulama şifresi gönderilirken, BKM’den bu hizmeti alan bir kullanıcıya doğrulama şifresi doğrudan kartın ait olduğu banka tarafından gönderilen SMS ile iletilmektedir. Kart numarasının ilk altı, son dört hanesi ve TCKN bilgisiyle kayıt altına alınan kartlar için geçerli olan bu özellik sayesinde, gerek kartın kayıt işlemi aşamasında gerek bu kartla gerçekleştirilen ödeme işlemi esnasında kart sahibi doğrudan bankasından gelen şifreyi almaktadır. Bu özellik, tüketiciler nezdinde BKM’nin sunduğu hizmetin daha güvenli olduğu algısını oluşturmaktadır.
- (60) Yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda, BKM tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetini, pazardaki diğer kart verisi saklama hizmetlerinden ayırtıran ve BKM tarafından sunulan hizmeti katma değerli hale getiren nitelikleri tekraren şu şekilde sıralamak mümkündür:
- Hassas kart verisinin işyerleri ile paylaşılmadan kart verisinin saklanabilmesi,
 - Kartın güncel son kullanma tarihinin otomatik elde edilebilmesi,
 - SMS OTP hizmetinin bankalar üzerinden gerçekleştirilebilmesi.
- (61) Söz konusu her üç katma değerli hizmetin sunulabilmesinin temel altyapısını, BKM ile BKM üyesi bankalar arasındaki entegrasyon teşkil etmektedir. BKM, bankalar ile ayrı ayrı anlaşmak ve böylelikle bankacılık altyapısını kullanmak suretiyle yukarıda yer verilen hizmetleri, kendi kart verisi saklama hizmetine dâhil etmektedir. Bankalar, BKM ile tesis ettikleri entegrasyon ile kendi bilgi havuzlarından (ör. kart numarasının 16 hanesi ve kartın güncel son kullanma tarihi) BKM’nin faydalanmasını sağlamaktadır. Diğer bir deyişle, BKM, bankalarla sağladığı entegrasyon üzerinden bankalardan elde ettiği hizmeti, kendi müşterilerine yani işyerlerine sunduğu kart saklama hizmetinde bir girdi olarak kullanmakta ve sunduğu kart saklama hizmetini katma değerli hale getirmektedir. Bu yönüyle BKM ile bankalar arasında BKM’nin alıcı, bankaların ise sağlayıcı konumunda bulunduğu dikey bir ilişkinin olduğunu söylemek mümkündür.

- (62) Kart verisi saklama hizmetinde yer alan katma değerli söz konusu hizmetlerin, kart bilgilerinin güvenli bir şekilde saklanması ve tahsilat başarı oranının artmasına hizmet etmesi yönüyle pazarda etkinlik doğurduğu muhakkaktır. Keza, bildirim Formunda ifade edildiği üzere kartlı ödemelerin ülke ve dünya ekonomilerine katkıları da dikkate alındığında, bildirim konu kart saklama hizmeti, kartlı ödemelere ilişkin güvenlik risklerini bertaraf etmek, tahsilatların hızla gerçekleşmesini sağlamak, tahsilatlarda başarı oranını artırmak ve finansal kayıpların önüne geçmek suretiyle etkinlik kazanımı sağlamaktadır. Ancak Muafiyetin Genel Esaslarına İlişkin Kılavuz'un 26 ve 27. paragraflarında belirtildiği üzere, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ile öne sürülen etkinlikler arasında doğrudan bir illiyet bağının ortaya konması, diğer bir deyişle, etkinlik kazanımlarının rekabeti sınırlayıcı anlaşma ile hedeflenen faaliyetlerden kaynaklanıyor olmasının ortaya konması gerekmektedir. Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ile ortaya çıkan dolaylı etkilerin ise, 5. madde kapsamında değerlendirmeye konu olacak mahiyette etkinlik kazanımı olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.
- (63) BKM'nin sunduğu kart verisi saklama hizmetinin pazarda gösterebileceği etkinlik artışlarına bakıldığında, bu etkinliklerin bir kısmının esasen BKM'nin bankalarla kurduğu entegrasyondan ve dikey ilişkiden kaynaklandığı görülmektedir. Etkinlik kazanımlarının diğer kısmının ise, kart saklama hizmetinin doğasından kaynaklanan ve sadece BKM'nin değil, pazardaki diğer teşebbüslerin de sunduğu kart saklama hizmetinin bir sonucu olarak ortaya çıkan etkinlik kazanımları olduğu anlaşılmaktadır.
- (64) Bu bakımdan, kart saklama hizmeti sunan diğer teşebbüslerin de bankalarla benzer bir dikey ilişki kurması durumunda¹³ elde edilebilecek etkinlik kazanımları dahi, bankalar arasındaki rekabetin bir parçasını teşkil eden hizmeti, bankaların ortak bir şekilde geliştirmesini, fiyatlandırmasını ve nihayetinde pazarlamasını makul gösterecek nitelikte değildir. Nitekim defaten belirtildiği üzere, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamındaki bir etkinlik kazanımından bahsetmek için kart saklama hizmetini her bir bankanın salt kendisinin sunması yerine, BKM çatısı altında rakipleriyle ortak bir şekilde sunmasından doğan bir etkinlik artışının sağlanması gerekmektedir. Yürütülen incelemeler ve elde edilen bilgiler doğrultusunda ise işbu dosya kapsamında kart verisi saklama hizmetinin BKM tarafından verilmesine özgü ve BKM tarafından bu hizmet verilmediği takdirde elde edilemeyecek herhangi bir etkinlik kazanımına rastlanmamıştır. Bankaların diğer ödeme kuruluşlarına da benzer şekilde entegrasyon hizmeti vermesi durumunda aynı etkinlik kazanımlarının elde edilmesi mümkündür. Bu anlamda, BKM'nin sunduğu hizmete özgü teknik ve ekonomik bir gelişme, ancak bankaların söz konusu hizmeti BKM'ye vermesi ve diğer ödeme kuruluşlarına vermemesi halinde ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise hem BKM ve ödeme kuruluşları hem de bankalar ile ödeme kuruluşları arasındaki rekabeti doğrudan etkilemektedir. Üstelik BKM'yi oluşturan bankalardan bazılarının bu hizmeti hâlihazırda vermesi ve diğerlerinin de potansiyel olarak bunu verebilecek olması, BKM ve bankalar arasındaki potansiyel ve hatta doğrudan rakiplik ilişkisini de ortaya çıkarmaktadır. Oysaki BKM'nin temel işlevi, kartlı işlemlere yönelik olarak ortaya çıkan takas işlemlerinin yerine getirilmesidir.
- (65) Bu çerçevede BKM bünyesinde, kart saklama hizmetinin sunumu noktasında 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi anlamında etkinlik kazanımlarının sağlanmadığı ve bu yönüyle bildirim konusu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki şartı karşılamadığı değerlendirilmektedir.

¹³ Hâlihazırda bu dikey ilişkinin neden kurulamadığına yönelik açıklamalara aşağıda "G.5.2.3. Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması Şartı" başlığında yer verilmiştir.

G.5.2.2. Tüketici Yararının Sağlanması Şartı

- (66) Muafiyetin ikinci şartı, ortaya çıkan etkinlik kazanımlarından tüketicilerin de yarar sağlamasını aramaktadır. Söz konusu şartın gerçekleşmesi, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki şarta yani rekabeti sınırlayıcı anlaşma neticesinde etkinlik elde edilmesi şartına bağlı olup, ancak etkinlik kazanımının söz konusu olduğu bir durumda bu etkinlik artışından tüketicilerin fayda sağlayıp sağlamadığı araştırılmaktadır.
- (67) Etkinlik kazanımına ilişkin şartın gerçekleşip gerçekleşmediğinin analizine ilişkin yukarıda yer verilen açıklamalarda belirtildiği üzere, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ile öne sürülen etkinlikler arasında doğrudan bir illiyet bağının ortaya konması, diğer bir deyişle, etkinlik kazanımlarının anlaşma ile hedeflenen faaliyetlerden kaynaklanıyor olmasının ortaya konması gerekmektedir. PCI Veri Güvenliği Standartları'na sahip herhangi bir kuruluş ile bankalar arasında BKM'nin sahip olduğu şekilde bir entegrasyonun tesisi durumunda da ortaya çıkabilecek, yahut kart verisi saklama hizmetinin doğasından kaynaklanıp bu hizmetin BKM tarafından sunulmasına özgü olmayan etkinlik kazanımları, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında görülebilecek etkinlik kazanımları değildir. Bu bakımdan, muafiyetin ilk koşulu olarak etkinlik kazanımının gerçekleştiğine yönelik bir bulguya rastlanılmaması nedeniyle bildirim konu uygulama neticesinde tüketicilerin fayda sağlamasından da bahsedilemeyecektir. Çünkü BKM'nin etkinlik kazanımları, rakip konumundaki ödeme kuruluşlarının pazara girişinin engellenmesi ya da pazardaki faaliyetlerinin zorlaştırılması pahasına ortaya çıkmaktadır. Üstelik bu durum, BKM'nin ortakları olan bankaların birçok alanda rakibi konumunda olan ödeme kuruluşlarının birden fazla pazarda faaliyetlerinin zorlaştırılmasına yol açabilecek kadar büyük bir etkiye sahiptir. Tüm bu nedenlerle, rakip bankaların BKM çatısı altında ortak bir şekilde sundukları kart verisi saklama hizmetinin, ortaya çıkan etkinlik kazanımlarından tüketicilerin yarar sağlamasına yönelik muafiyet koşulunu karşılamadığı değerlendirilmektedir.

G.5.2.3. Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması Şartı

- (68) Bildirim konu uygulamanın muafiyet alması için gerekli olan bir diğer şart, piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmamasıdır. Bu şartın karşılanıp karşılanmadığının analizi, kart verisi saklama pazarındaki rakiplerin durumu, bu rakiplerin BKM üzerinde oluşturduğu rekabetçi baskının seviyesi ve anlaşmanın mevcut rekabetçi yapı üzerindeki etkisinin incelenmesini gerektirir.
- (69) Pazarda kart verisi saklama hizmeti veren teşebbüslere bakıldığında, bu hizmeti veren teşebbüslerin bankalar ve banka dışı teşebbüsler şeklinde ikiye ayrıldığı görülmektedir. Banka dışı teşebbüsler, bankacılık lisansına sahip olmayıp mevduat toplama ve kredi kullandırma gibi klasik bankacılık faaliyetlerini yürütememektedir. Söz konusu teşebbüsler, 6493 sayılı Kanun uyarınca lisanslı ödeme kuruluşu statüsünde faaliyet gösteren teşebbüsler olabileceği gibi ödeme hizmetinden bağımsız bir şekilde kart verisi saklama hizmeti veren teşebbüsler de olabilmektedir. Bu bakımdan, BKM tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetine mukabil, pazarın önemli bir bölümünde rekabetin devam edip etmediğinin tespiti için hem bankalar tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetinin hem de banka dışı kuruluşlar tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetinin incelenmesi gerekmektedir.

- (70) Öncelikle kart verisi saklama hizmeti pazarındaki bankaların faaliyetlerine bakıldığında, tüm bankaların kart verisi saklama faaliyetinde bulunmadığı, bu faaliyeti yürüten bankaların bir kısmının söz konusu hizmeti sadece kendi ihraç ettiği kartlar özelinde sunduğu, bankaların diğer bir kısmının ise bu hizmeti tüm banka kartları için sunduğu görülmektedir.
- (71) Kart saklama hizmetine yönelik BKM'ye tanınan bir yıllık muafiyet sürecinde pazardaki gelişime bakıldığında, özellikle tekrarlayan ödemelerin alındığı en önemli sektörlerden biri olan sigorta sektörüne yönelik kart verisi saklama hizmetinde BKM'nin pazarda en önemli oyuncu olduğu ve bankaların bu alanda BKM ile rekabet edecek düzeyde faaliyet göstermediği görülmektedir. BKM bu süreçte, Allianz Sigorta A.Ş., Axa Sigorta A.Ş., Güneş Sigorta A.Ş., Neova Sigorta A.Ş. ve Ethica Sigorta A.Ş. gibi önemli sigorta şirketleriyle anlaşarak bu şirketlere kart verisi saklama hizmeti sunmaktayken, bankaların bu alanda kayda değer bir faaliyeti oluşmamıştır. Hâlihazırda bildirim konusu uygulamanın diğer sektörler de genişletilmesinin planlandığı göz önüne alındığında, benzer bir tablonun bu sektörler özelinde de oluşması beklenebilecektir. Nitekim BKM'nin esasen bankaların oluşturduğu bir yapı olması nedeniyle, BKM'nin anlaşma sağladığı bir işyeri ile bankaların da anlaşma yapmaya çalışması ve BKM'ye etkin bir rekabetçi baskı oluşturmaya çalışması mümkün gözükmemektedir.
- (72) Diğer taraftan, rakip konumundaki bankaların BKM çatısı altında kart verisi saklama hizmetini ortak bir şekilde sunması, her bir bankanın bu hizmeti bağımsız ve rekabet eder bir şekilde sunma güdüsünü azaltabilecek bir husus olarak ön plana çıkmaktadır. Nitekim (.....)'den gelen cevabi yazıda, kart verisi saklama hizmetinin sunumunda BKM'nin altyapısının kullanılması amacıyla BKM ile görüşmeler yürütüldüğü bildirilmiştir. Bu durum ileride bankaların tamamıyla bu hizmeti BKM'den alacakları altyapı üzerinden sunmalarına ve kart verisi saklama hizmetinde bankaların büyük ölçüde BKM çatısı altında ortak bir şekilde faaliyet göstermesine neden olabilecektir. Böylesi bir tablo, bankalar arası rekabetin bir parçasını teşkil eden kart verisi saklama hizmetinde rekabetin büyük ölçüde azalmasını beraberinde getirecek bir husus olarak değerlendirilmektedir.
- (73) Kart verisi saklama hizmeti veren banka dışı kuruluşlara bakıldığında, BKM'den ve birçok bankadan önce bu hizmeti vermeye başlayan kuruluşların pazarda faaliyet gösterdiği görülmektedir. Her ne kadar bankacılık lisansına sahip olmamaları nedeniyle mevduat toplama ve kredi verme gibi temel bankacılık faaliyetlerini gösteremeseler de, başta ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşları olmak üzere çeşitli kuruluşlar, özellikle ödeme hizmetleri sektöründe bankalarla rekabet eder hizmetler geliştirmekte ve hem nihai tüketicilere hem de işyerlerine bu hizmet ve iş çözümlerini pazarlamaktadır (ör. sanal pos kurulumları, dijital cüzdan hizmetleri ve kart verisi saklama hizmetleri). Küresel ölçekte PayPal ve Türkiye özelinde (.....) gibi markalar altında faaliyet gösteren örnekleri olan bu kuruluşlar, başta ödeme hizmetleri alanında olmak üzere, bankalar ile rekabet ederken yine bu hizmetleri verirken büyük ölçüde bankacılık altyapısını kullanma zorunluluğu altındadır. Nitekim bir ödeme işleminin nihai olarak banka hesapları arasında havale ya da EFT ile sonuçlanması, banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşlar tarafından geliştirilip pazarlanan katma değerli hizmetlerin sunumunda, bir noktada bankaların sahip olduğu altyapıdan faydalanılmasını gerektirmektedir.

- (74) Bu bakımdan, ödeme ile ilişkili birçok hizmet çeşidinde banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşlar ile bankalar arasında yatay bir rakiplik ilişkisi mevcutken, aynı zamanda bankaların sağlayıcı, banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşların ise alıcı konumunda bulunduğu bir dikey ilişki bulunmaktadır. Bu durum ise banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşların bankacılık altyapısını kullanması noktasında bankalarca birtakım zorluklar çıkarılmasını yahut bu kuruluşların faaliyet göstermesini güçleştiren birtakım standartların belirlenmesini beraberinde getirmektedir.¹⁴
- (75) Örneğin; Alman Rekabet Otoritesi Bundeskartellamt'ın Alman Bankacılık Endüstrisi Komitesinin çevrimiçi bankacılık alanındaki standartlarına ilişkin aldığı kararda, söz konusu standartların farklı ödeme hizmeti sağlayıcıları arasındaki rekabeti bozucu nitelikte olduğu ve banka dışı rakiplerin pazardan dışlanması sonucunu doğurduğu belirtilmiştir¹⁵.
- (76) Kurul'un Bonus marka kredi kartı programına ilişkin 07.09.2017 tarih ve 17-28/462-201 sayılı kararında ise, GARANTİ ile platform ortağı bankalar arasındaki sözleşmelerde yer alan alt lisanslamayı yasaklayan hükümlerin, ödeme kuruluşlarını üye işyeri edinimi pazarından dışlayacak nitelikte olması nedeniyle Bonus kredi kartı program paylaşımı sözleşmelerinin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) benlerindeki amaçların elde edilmesi için rekabetin zorunlu olandan fazla sınırlanmaması koşulunu karşılamadığı belirtilmiştir¹⁶. Yine aynı Kurul kararında, GARANTİ'nin ödeme kuruluşlarını üye işyeri edinme pazarında rakip olarak görmesi ve bu kuruluşların getirdiği iş modelinin yaygınlaşmasından duyduğu endişeler nedeniyle bu kuruluşlar ile işbirliklerinin geliştirilmesine olumsuz yaklaştığı ifade edilmiştir.
- (77) Bankaların çeşitli alanlarda banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcılarını dışlayıcı davranışları, bu alanlarda düzenleyici müdahaleyi gerekli kılmıştır. Ödeme hizmetleri sektöründe faaliyet gösteren bankalar ile banka dışı kuruluşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen kurallara bakıldığında, Avrupa Birliği Komisyonunun Aralık 2015 itibarı ile yayımlanıp yürürlüğe giren Ödeme Hizmetleri Direktifi 2 (*Payment Services Directive 2 – PSD2*) dikkat çekmektedir. 2007 yılında yürürlüğe giren Ödeme Hizmetleri Direktifi 1'in¹⁷ (*PSD1*) pazardaki gelişmelere cevap vermekte zorlanması ve pazarın yeni dinamiklerine uygun bir düzenlemeye ihtiyaç duyulması nedeniyle hazırlanan PSD2, bankalar ile ödeme kuruluşları/ödeme hizmeti sağlayıcıları arasındaki ilişkileri yeniden şekillenmiştir. PSD2'nin getirdiği en büyük yenilik ise, "hesaplara erişim hakkı" (*right to gain access to accounts*) olarak ifade edilen ve yeni servis sağlayıcıların belli koşullar altında kullanıcıların bankalardaki ödeme hesaplarına erişimini mümkün kılan düzenlemedir.¹⁸ Buna göre, ödeme işlemlerinde bankalar, gereken güvenlik şartlarını yerine getiren yeni servis sağlayıcıların hesap sahibinin hesap bilgilerine ulaşabilmesi¹⁹ adına, bu kuruluşlara hizmet verme yükümlülüğü altına girmiştir.²⁰ Böylelikle bankaların, klasik bankacılık hizmetlerinin yanı sıra, üçüncü taraf ödeme hizmeti sağlayıcılara platform hizmeti vermesi öngörülmüştür. PSD2 düzenlemesiyle birlikte, bankalar gibi klasik hizmet sağlayıcıların yanı sıra, yeni hizmet sağlayıcıların da pazarda yer edinme fırsatı elde edeceği ve rekabetin artması sonucuna bağlı olarak

¹⁴ Bu tip pazar aksaklıklarının yaşandığı bir diğer örnek olarak telekomünikasyon sektörü gösterilebilir.

¹⁵ https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2016/05_07_2016_Sofort%C3%BCberweisung.html

¹⁶ 07.09.2017 tarih ve 17-28/462-201 sayılı Kurul kararı 154. paragraf

¹⁷ 6493 sayılı Kanun, büyük ölçüde PSD1'e uyumluluk arz edecek şekilde hazırlanmıştır.

¹⁸ PSD2, m. 36

¹⁹ Söz konusu erişim hakkının, hesap sahibinin onayı doğrultusunda verilmesi öngörülmektedir.

²⁰ Bankaların söz konusu hizmeti bir uygulama programı arayüzü (*Application Programming Interface - API*) ile vermesi öngörülmektedir.

sunulan hizmetlerin çeşitlenip teknolojik yeniliklerle birlikte daha erişilebilir ve kullanıcı dostu olacağı ifade edilmektedir.

- (78) Bildirime konu uygulama ve pazardaki etkilerinin incelenmesi sürecinde, banka dışı ödeme kuruluşlarının da, BKM ile bankalar arasındaki mevcut entegrasyona benzer bir yapıda bankalardan altyapı hizmeti alıp alamadığına yönelik araştırma yürütülmüş ve bu kapsamda pazarda faaliyet gösteren banka dışı birçok ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluştan bilgi istenmiştir. Keza, çeşitli ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşların yetkilileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Gelen cevabi yazılar ile yapılan görüşmelerde elde edilen bilgilerde, bu kuruluşların, BKM ile bankalar arasındaki entegrasyona benzer bir altyapı hizmetini bankalardan temin edemediği, bankaların hâlihazırda söz konusu altyapı hizmetini münhasıran BKM'ye vermek suretiyle kart verisi saklama hizmeti pazarında BKM'yi öne çıkardıkları vurgulanmıştır. Söz konusu altyapı hizmetinin, esasen bankaların bir araya gelmesiyle oluşan BKM'ye münhasıran verilmesi suretiyle bu alanda banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcı kuruluşların faaliyetlerinin zorlaştırıldığı ve bunun sonucunda pazardaki rekabetin zarar gördüğü ifade edilmiştir.
- (79) Örneğin, (.....)'nın cevabi yazısında, hâlihazırda ödeme hizmeti ve bunun yanında kart verisi saklama hizmetini (.....)'dan alan müşterilerin bir kısmının, BKM kart verisi saklama hizmetinin sağladığı avantajlardan faydalanmak istediklerini (.....)'ya bildirdiği, ancak (.....)'nın bankalara yönelttiği entegrasyon talebi kabul görmediği için müşterilerin bu taleplerinin yerine getirilemediği ifade edilmiştir. (.....) tarafından entegrasyon taleplerinin yöneltildiği bankalara ve bu taleplerin sonuçlarına Tablo 2'de yer verilmektedir:

Tablo 2: Entegrasyon Talepleri ve Sonuçları

Banka	Talep Tarihi	Cevap	Cevap Tarihi
(.....)	(.....)	Ret	(.....)
(.....)	(.....)	Cevapsız	
(.....)	(.....)	Cevapsız	
(.....)	(.....)	Cevapsız	
(.....)	(.....)	Ret	(.....)
(.....)	(.....)	Ret, farklı servise yönlendirme	(.....)

- (80) Nitekim bir yıllık muafiyet süresi içerisindeki gelişmelere bakıldığında, hemen hemen sigorta sektörünün tamamına bu hizmetin BKM tarafından verilir hale geldiği görülmektedir. Bildirime konu uygulamanın diğer sektörler için de sunulmasının planlandığı göz önüne alındığında, bu sektörler için sunulan kart verisi saklama hizmetinin de büyük ölçüde BKM tarafından verilmesi ve pazardaki rekabetin kaybolması sonucunu ortaya çıkarabilecektir.
- (81) Örneğin, (.....)'in cevabi yazısındaki “söz konusu entegrasyon münhasır olarak sadece bankalar ile BKM arasında olup, (.....) bankalarla bu yönde benzer entegrasyonları bulunmamaktadır. Buna karşın, (.....) BKM ile bankalar arasındaki böylesi bir entegrasyonun (.....) bankalar arasında da kurulabilmesi için farklı tarihlerde farklı bankalara talepler de iletilmiş olup henüz bu taleplerine olumlu dönüş (.....) bulunmamaktadır. Kaldı ki, bankalar ile BKM arasındaki bu organik bağ öylesine güçlüdür ki, kart saklama hizmeti sunan (.....) diğer kuruluşlar bankalardan benzer servisler istediğinde, BKM'ye yönlendirmeler yapılmaktadır. Kart saklama hizmeti dâhilinde ödemenin gerçekleşmesi için bankalara iletilen SMS doğrulamasına yönelik talepler de isteksizce karşılanmakta olup, çoğunlukla reddedilmektedir. Bu dahi aslında, BKM'nin ilgili pazardaki sarsılmaz pozisyonuna en basit örneği teşkil etmektedir.” şeklindeki açıklama, bankaların BKM'ye sağlamış olduğu altyapıyı diğer

ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşlara vermekte isteksiz davrandığı iddiasını destekler niteliktedir.

- (82) (.....)'nun cevabi yazısında yer alan “BKM ile bankalar arasındaki entegrasyonun şirketimizle bankalar arasında da kurulabilmesi için farklı tarihlerde farklı bankalara ilettiğimiz taleplere henüz olumlu dönüş almamış durumdayız.” şeklindeki açıklamalar ve benzer yöndeki farklı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşlar tarafından paylaşılan bilgiler²¹ ile (.....) tarafından sunulan ve (.....)'nun bankalardan bu entegrasyonu talep ettiğini ancak bankaların bu talebi ya reddettiğini ya da cevapsız bıraktığını gösteren e-posta yazışmaları, BKM ile bankalar arasındaki entegrasyonun, bankalar ile banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşlar arasında da tesis edilmesi noktasında bankaların olumsuz yaklaşımını ortaya koyar mahiyettedir.
- (83) Bankalar ile banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşlar arasındaki ilişkiyi ortaya koyan yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda, bildirim konu kart verisi saklama hizmetinde bankalar ile BKM arasında tesis edilen entegrasyonun, kart verisi saklama hizmeti veren diğer kuruluşlar ile tesis edilmediği görülmektedir. BKM tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetini katma değerli hale getiren; a) hassas kart verisinin işyerleri ile paylaşılmadan kart verisinin saklanabilmesi, b) kartın güncel son kullanma tarihinin otomatik elde edilebilmesi ve c) SMS OTP hizmetinin bankalar üzerinden gerçekleştirilebilmesi özelliklerinin tümü, BKM'nin bankalar ile tesis ettiği entegrasyon sayesinde gerçekleşmekte ve aynı entegrasyondan yoksun pazardaki diğer kart verisi saklama hizmetlerine karşı BKM'nin sunduğu hizmeti üstün kılmaktadır. Buna bağlı olarak, müşteriler nezdinde söz konusu hizmetin BKM'den alınması seçeneği ağırlık kazanmaktadır.
- (84) Nitekim, Bildirim Formunda yer alan bilgiler ve BKM yetkilileri ile gerçekleştirilen görüşmede, BKM kart verisi saklama hizmetine bir yıl süre ile muafiyet tanıyan Kurul kararında yer alan değerlendirmeler doğrultusunda, BKM'nin bankalarla tesis ettiği entegrasyon sonucu sahip olduğu altyapının, kart verisi saklama faaliyeti yürüten diğer teşebbüslerce de talep edilmesi halinde kullanılabileceği belirtilmiştir. Ancak çeşitli güvenlik endişeleri nedeniyle söz konusu altyapı hizmetinin bir bütün olarak verileceği, kart verisi saklama hizmetinin en önemli aşamasını oluşturan “token oluşturma” işleminin de BKM tarafından sağlanacağı ifade edilmiştir.
- (85) Banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşların doğrudan bankalar yerine BKM üzerinden altyapı hizmeti almasına yönelik böylesi bir sistem, banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşların tamamıyla BKM'ye bağımlı hale gelmesine ve pazardaki rekabetin daha da bozulmasına neden olabilecektir. Nitekim BKM'nin katma değerli hizmetlerine yönelik ayrıştırılmış bir altyapı paylaşımı yerine bütün bir kart verisi saklama hizmetinin BKM altyapısına bağımlı olarak verilmesi, pazarda bu faaliyeti yürüten teşebbüslerin kart verisi saklamaya yönelik yatırımlarını işlevsiz kılacak ve bu teşebbüsleri BKM tarafından sunulan hizmetin yeniden satıcısı (“reseller”) konumuna düşürecektir. Bu durum, kart verisi saklama hizmetindeki ürün/hizmet çeşitliliğini azaltarak pazarda farklı iş çözümlerinin gelişimini ve inovasyonu sekteye uğratabilecektir.

²¹ Bkz. İşbu kararın “G.4. Bankalar ve Ödeme Hizmeti Sağlayıcısı Teşebbüslerden Elde Edilen Bilgiler” bölümündeki beyanlar.

- (86) Bunun yanı sıra, kart verisinin tamamının kart sahibinden alınmayıp bankadan elde edilebilmesi, kartın güncel son kullanma tarihinin kartı çıkaran kuruluştan otomatik elde edilebilmesi ve SMS OTP işleminin kartı çıkaran kuruluş üzerinden gerçekleşmesi gibi bankalarla entegrasyon neticesinde ortaya çıkan katma değerli hizmetler özelinde bir altyapı hizmeti sunumu yerine, kart verisi saklama hizmetinin bir bütün olarak BKM altyapısı üzerinden sunulması, altyapıyı kullanan kuruluşların müşteri bilgileri, anlaşma yaptığı işyeri sayısı gibi ticari açıdan hassas nitelikteki bilgilerinin BKM ile paylaşılması sonucunu ortaya çıkarabilecektir. Bu durumda ise BKM, elde ettiği bilgiler sayesinde avantajlı bir konum elde ederken, kart verisi saklama hizmeti pazarında BKM'nin rakibi konumunda bulunan teşebbüsler ise kendilerini ticari açıdan dezavantajlı bir konumda bulacaktır.
- (87) Ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşlardan elde edilen bilgilerde de, benzer gerekçeler nedeniyle BKM'nin altyapısının kullanılmasının kendileri adına tercih edilebilir olmadığı ifade edilmiştir. Bu kapsamda, müşteriler ile ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluş arasında bir üçüncü kişi olarak BKM'nin girmesinin, ödeme işlemlerinin süresini uzatacağı, hizmet performansında düşüşe neden olacağı ve müşteri memnuniyetsizliğine yol açacağı bildirilmiştir. Keza böylesi bir senaryoda, PCI Veri Güvenliği Standartları'na uygun olarak faaliyet gösteren kart saklama hizmeti veren diğer kuruluşların kendi token üretim şeklini belirleyebilmesinin önünün kesilebileceği ve farklı token alma modelini benimsemiş olan kart saklama hizmeti sunan kuruluşların geçmişe dönük olarak saklamış oldukları kartlara ilişkin işlemlerde gerek üye işyerleri gerekse kart sahipleri açısından ciddi sorun ve aksaklıkların yaşanabileceği belirtilmiştir.
- (88) Tüm bu nedenler birlikte değerlendirildiğinde, BKM tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetinin sunumu noktasında bankacılık altyapısından faydalanılmasına rağmen kart verisi saklama hizmeti veren diğer ödeme kuruluşlarının bankalarla benzer bir entegrasyon kuramaması nedeniyle pazarın önemli bir bölümünde rekabetin bozulduğu gözlemlenmektedir. Yine bankaların ortak bir şekilde BKM çatısı altında bu hizmeti vermelerinin, her bir bankanın bu hizmeti bağımsız bir şekilde verme güdüsünü azaltabileceği cihetiyle, pazardaki etkin rekabetin ve çeşitliliğin sağlanması üzerinde olumsuz etkilere sahip olduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle bildirim konu uygulamanın, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan "piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması" koşulunu karşılamadığı belirlenmiştir.

G.5.2.4. Rekabetin Zorunlu Olandan Fazla Kısıtlanmaması Şartı

- (89) Bildirime konu BKM kart saklama hizmetinin işleyişine ilişkin BKM ile işyeri arasındaki örnek sözleşme incelendiğinde, söz konusu hizmetin kullanıcı işyerlerine, kart verisi saklama hizmetini sadece BKM'den almalarına yönelik herhangi bir rekabet etmeme yükümlülüğü, münhasırlık vb. kısıtlayıcı şartın yüklenmediği görülmektedir. Bununla birlikte, kart verisi saklama hizmetinin ücretlendirilmesinde gerçekleşen işlem adedinin artışına bağlı olarak indirim uygulamasının, ileriki dönemlerde, fiili münhasırlığa ya da dışlayıcı bir etkiye yol açacak niteliğe bürünmesi mümkündür.

- (90) Ancak daha da önemlisi, BKM tarafından kart saklama hizmetinin verilmesi, birden fazla alanda rekabetin zorunlu olandan fazla kısıtlanmasına neden olmaktadır. Kart saklama hizmetinin BKM tarafından yukarıda detaylı bir biçimde anlatılan yöntemler ile verilmesinin; hem BKM ile ödeme kuruluşları arasındaki, hem de bankalar ile ödeme kuruluşları arasındaki rekabeti doğrudan etkilediği ve bu rekabete zarar verdiği gibi hem BKM'nin hem de BKM'yi oluşturan bankaların potansiyel rakiplik durumunu daha hassas hale getirmektedir. Bu anlamda, bankalar, rakip olarak gördükleri ödeme kuruluşlarının faaliyetlerini kendi bünyelerindeki BKM ile zorlaştırmaktadır. Keza, BKM ortağı bazı bankaların bu hizmeti hâlihazırda vermesi ve bankaların tamamının potansiyel olarak bunu verebilecek olması karşısında, aynı anda BKM'nin de bu hizmeti vermesi, rekabet açısından sakıncalı olduğu gibi, bankaların bu hizmeti vermeyerek doğrudan BKM'yi bir piyasa oyuncusu olarak pazara sürmeleri de aynı derecede tehlikeli bir durum arz etmektedir.
- (91) İlâveten, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan, *rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlandırılmaması* şeklindeki şartın gerçekleşmesi için öncelikle aynı maddenin (a) ve (b) bentlerinin karşılanması gerekmektedir, diğer bir deyişle, (d) bendindeki şartın değerlendirilmesinin, (a) ve (b) bentlerindeki şartların gerçekleşmesine bağlı olması ve yukarıda açıklandığı üzere, işbu dosya kapsamında (a) ve (b) bentlerindeki şartların karşılanmadığının anlaşılması nedeniyle, Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan şartın da karşılanmadığı değerlendirilmektedir.
- (92) Muafiyet koşullarının karşılanıp karşılanmadığının değerlendirilmesi kapsamında yukarıda yer verilen açıklama ve bilgiler doğrultusunda; bir yıllık süreçte pazarda gözlemlenen gelişmeler, BKM ile bankaların mevcut ilişkileri, pazardaki diğer oyuncuların konumları, pazarın yapısı ile pazardaki mevcut ve potansiyel rekabete ilişkin öngörüler vb. hususların birlikte değerlendirilmesi neticesinde BKM kart verisi saklama hizmetinin, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyet koşullarını karşılamadığı ve bu nedenle anılan uygulamaya muafiyet tanınmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.
- (93) Bunun yanı sıra, kart verisi saklama hizmetinde BKM'yi öne çıkaran bankalarla entegrasyonun, esasen BKM tarafından sunulan dijital cüzdan hizmeti "BKM Express" uygulaması kapsamında tesis edilmesi ve kart verisi saklama hizmeti pazarında yaşanan rekabet sorunlarına benzer sorunların dijital cüzdan hizmetleri pazarında²² veya bağlantılı/ilgili diğer pazarlarda da yaşanabilecek olması nedeniyle, Kurul'un 23.09.2016 tarih ve 16-31/525-236 sayılı kararı ile muafiyet tanıdığı "BKM Express" uygulamasının, muafiyet şartlarını hâlihazırda taşımaya devam edip etmediğinin tespiti amacıyla yeniden değerlendirilmesi uygun olacaktır.

²² Kart verisi saklama hizmeti, işyerlerinin müşterilerinin kart bilgilerinin saklanması amacıyla işyerlerine yönelik bir hizmet faaliyeti iken, dijital cüzdan hizmetleri, çok sayıda kredi/banka kartının tek bir uygulama üzerinden saklanıp ödeme yapılmasına imkân tanıyan ve doğrudan tüketicilere sunulan bir hizmet faaliyetidir.

H. SONUÇ

(94) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

- Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin kart verisi saklama hizmetinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna,
- Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin kart verisi saklama hizmetine, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında sayılan koşulları sağlamaması nedeniyle bireysel muafiyet tanınamayacağına,
- 23.03.2017 tarih ve 17-11/134-61 sayılı Kurul kararı ile tanınan ve süresi 23.03.2018 tarihinde sona eren muafiyet ile ilgili Kurum kayıtlarına 20.03.2018 tarih ve 2291 sayı ile intikal eden başvuruya ilişkin olarak;
 - Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin Rekabet Kurulu kararını tebellüğünden itibaren 30 gün içinde kart verisi saklama hizmetine son vereceğini Kuruma bildirmesi gerektiğine, aksi halde hem Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. hem de Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin ortakları olan Akbank T.A.Ş., Finansbank A.Ş., T. Halk Bankası A.Ş., T.C. Ziraat Bankası A.Ş., T. Garanti Bankası A.Ş., T. İş Bankası A.Ş., T. Vakıflar Bankası T.A.O., Yapı ve Kredi Bankası A.Ş., ING Bank A.Ş. ve Türk Ekonomi Bankası A.Ş. hakkında doğrudan soruşturma açılacağına,
 - Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin, kart verisi saklama hizmetine, bu hizmeti verdiği teşebbüslerin hizmet alımında aksama yaşamamasını teminen, Kurul kararını tebellüğ tarihinden itibaren 90 gün içinde son vererek Kuruma tevsik etmesine
- Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetinin pazardaki rekabete olumsuz etkilerinin kaynağı olan Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. ile bankalar arasındaki entegrasyonun, "BKM Express" sistemi kapsamında tesis edilmesi nedeniyle Rekabet Kurulunun 23.09.2016 tarih ve 16-31/525-236 sayılı kararı ile süresiz muafiyet tanınan "BKM Express" uygulamasının da 4054 sayılı Kanun'un 13. maddesinde yer verilen "Muafiyet ve Menfi Tespit Kararlarının Geri Alınması" hükmü kapsamında muafiyet şartlarını taşıyıp taşımadığının yeniden incelenmesi için Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. tarafından Kurul kararının tebellüğünü takip eden 30 gün içerisinde bireysel muafiyet formu doldurularak yeniden başvuru yapılmasına

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

Başkan
Prof. Dr. Ömer TORLAK

İkinci Başkan
Arslan NARİN

Adem BİRCAN

Şükran KODALAK

Mehmet AYAN