

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2017-4-8
Karar Sayısı : 17-27/442-192
Karar Tarihi : 22.08.2017

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Burak SAĞLAM, Muhammed Safa UYGUR, Noyan DELİBAŞI

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Türkiye Akaryakıt Bayileri Petrol ve Gaz Şirketleri İşveren Sendikası
Eski Yıldız Cad. Denizhan No:20 Kat:4 Beşiktaş İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.
Nispetiye Cad. Akmerkez E3 Blok Kat:3-5 Etiler İstanbul

E. DOSYA KONUSU: Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin Rekabet Kurulunun 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı muafiyet kararının süresinin dolmasına rağmen kredi kartı takas komisyon oranlarını belirlemeye devam etmek ve mezkûr kararda belirtilen koşullara uymamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası.

- (1) **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 12.07.2017 tarih ve 4995 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 14.08.2017 tarih ve 2017-4-08/BN sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (2) **G. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda; başvuru konusu iddialara yönelik olarak Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.(BKM) hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) kapsamında herhangi bir işlem tesisine yer olmadığı, bununla birlikte şikâyet dilekçesinin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruluna (BDDK) yönlendirilmesinin uygun olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. Başvuru

(3) Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 12.07.2017 tarih ve 4995 sayı ile intikal eden ve Türkiye Akaryakıt Bayileri Petrol ve Gaz Şirketleri İşveren Sendikası (TABGİS) tarafından yapılan başvuruda özetle;

- Rekabet Kurulunun (Kurul) 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı kararı ile kredi kartı takas komisyon oranlarının BKM tarafından belirlenmesine, koşullara uygun olmak kaydıyla üç yıl süreli muafiyet tanındığı,
- Muafiyet kararının sonuç bölümünün 3. maddesinin (b) bendinde takas komisyonu belirlenirken BKM'nin fonlama faiz oranı olarak Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının (TCMB) resmi internet sitesinden alınan 1 aylık vadeli ağırlıklı ortalama mevduat faiz oranını esas alması gerektiği karara bağlanmasına rağmen BKM tarafından formüle esas alınan fonlama faiz oranının bu tabloya uygunluk sağlamadığı,
- Kurul kararında fonlama gün sayısının, bankalarca kesin olarak belirlenmesine kadar geçen süredeki hesaplamalarda 25,5 gün olarak alınmasına karar verilmesine rağmen BKM tarafından bu sürelerin farklı uygulandığı,
- Takas komisyonu formülünde operasyonel maliyetler kapsamında yer alan bazı maliyetlerin örneğin otorizasyon maliyetinin bankaya yansıyan bir maliyet değil üye işyeri tarafından karşılanan bir maliyet olduğu, ayrıca tüketicilere yansıtılmış bazı maliyet kalemlerinin, bankalarca operasyon maliyeti adı altında üye işyerlerine de mükerrer şekilde yansıtılmış olabileceği,
- BKM tarafından hesaplanan yeni formüldeki oranın yürürlükteki orandan \pm %5 farklı olmaması durumunda yürürlükteki oranda değişiklik yapılmayacağına ilan edildiği, öte yandan Kurul kararlarında bu hususta herhangi bir açıklama yer almadığı,
- Sermaye maliyetleri içerisindeki alt kırımların şeffaf olmadığı ve denetlenmesi gereken önemli hususlardan birisi olduğu,
- Muafiyet süresinin dolmasına rağmen yeni bir muafiyet tanınmasına kadar söz konusu uygulamaya devam edilmesinin hukuka aykırılık oluşturduğu,

ifade edilerek 4054 sayılı Kanun çerçevesinde gereğinin yapılması talep edilmektedir.

(4) Başvuru konusunu oluşturan kredi kartı takas komisyonu, kartlı ödemelerde kartı kabul eden işyerinin anlaşmalı olduğu kabulcü banka ile kart hamiline kart veren ihraççı bankanın farklı bankalar olması durumunda ortaya çıkan ve işlem tutarının BKM bünyesinde belirlenen belirli bir yüzdesi şeklinde kabulcü bankanın ihraççı bankaya ödediği komisyondur. Takas komisyonunun seviyesi, bir kartlı ödeme sistemindeki bankalar arasında ikili anlaşmalarla belirlenebileceği gibi, bankalar tarafından çok taraflı olarak da belirlenebilmektedir. Takas komisyonunun bankalar tarafından birlikte belirlenmesi durumunda rekabet hukuku devreye girmekte ve rekabet otoritelerine bu hususa ilişkin muafiyet başvuruları yapılmaktadır.

17-27/442-192

- (5) Bankaların kartlı işlemler nedeniyle birbirine ödediği bir maliyet kalemi olan takas komisyonunun bileşenleri aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

$$\text{Takas Komisyonu (\%)} = \text{Fonlama Maliyeti (\%)} + \text{Operasyonel Maliyetler (\%)}$$

$$\text{Fonlama Maliyeti (\%)} = (\text{Ortalama faiz}/365) * \text{Fonlama Gün Sayısı}$$

Operasyonel Maliyetler: Borç ödeme ve şube hizmetleri, dolandırıcılık, ters ibraz ve exception file, ihraççı otorizasyon maliyetleri ile ihraççı takas ve hesaplaşma maliyetleri ve net sermaye maliyeti.

- (6) Ülkemizde takas komisyonuna ilişkin işlemlerin mahsuplaşması BKM bünyesinde yapılmakta ve tek bir takas komisyonu oranının belirlenmesine ilişkin başvurular da Rekabet Kurumu'na BKM tarafından yapılmaktadır. Bu bağlamda takas komisyonunun BKM bünyesinde belirli esaslara göre belirlenmesi çeşitli Kurul kararlarına konu olmuştur. Konu hakkındaki sürece aşağıda yer alan tabloda yer verilmektedir:

Tablo 1: BKM tarafından kredi kartı işlemlerinde ortak takas komisyon oranı belirlenmesi uygulamasına ilişkin kronolojik süreç

Tarih	Süreç
01.09.2003	TABGİS tarafından, BKM bünyesinde bir araya gelen bankaların takas komisyon oranlarını birlikte belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri iddiası üzerine Kurul tarafından 23.12.2003 tarihinde BKM hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
15.01.2004	Soruşturma devam ederken BKM tarafından takas komisyon oranlarının BKM bünyesinde ortak belirlenmesi işlemine muafiyet verilmesi talebiyle Kurum'a yapılan başvurunun bahse konu soruşturma kapsamında değerlendirilmesine karar verilmiştir.
01.07.2005	Yapılan değerlendirme sonucunda alınan 01.07.2005 tarih ve 05-43/602-153 sayılı kararlar, BKM tarafından kredi kartlarına ilişkin ortak komisyon oranları belirlenmesi uygulamasına, 08.11.2005 tarihinden itibaren şartlı ve 2 yıl süreli bireysel muafiyet verilmiştir.
05.09.2007	Söz konusu muafiyet süresinin sona ermesi üzerine, BKM tarafından muafiyetin süresiz olarak uzatılması talebi ile yeniden başvuruda bulunulmuştur.
17.01.2008	Yapılan muafiyet değerlendirmesi sonucunda, 17.01.2008 tarih ve 08-06/63-20 sayılı karar ile uygulamaya 15.04.2009 tarihine kadar şartlı muafiyet verilmiştir.
19.08.2009	Kurul'un 19.08.2009 tarihli ve 09-36/904-216 sayılı kararı ile belirlenen koşulların yerine getirildiğinin 30 gün içinde tevsik edilmesinden itibaren uygulamaya 3 (üç) yıl süreyle bireysel muafiyet tanınmasına karar verilmiş ve bu muafiyet süresi de 16.04.2013 tarihinde sona ermiştir.
04.03.2013	Muafiyet süresinin sona ermesi üzerine, BKM tarafından muafiyetin süresiz olarak uzatılması talebi ile yeniden başvuruda bulunulmuştur.
21.08.2013	Kurul'un 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı kararı ile belirlenen koşulların yerine getirildiğinin 30 gün içinde tevsik edilmesinden itibaren uygulamaya 3 (üç) yıl süreyle bireysel muafiyet tanınmasına karar verilmiştir.
16.01.2014	BKM'nin bildiri üzerine Kurul'un ve 16.01.2014 tarih ve 14-02/43-M sayılı kararıyla 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı kararda belirlenen koşulların yerine getirildiği tespit edilmiş, bu kapsamda ilgili kararlar tanınan muafiyetin süresi de 16.01.2017 tarihinde sona ermiştir.
01.02.2017	Muafiyet süresinin sona ermesi üzerine, BKM tarafından muafiyetin süresiz ve koşulsuz olarak uzatılması talebi ile yeniden başvuruda bulunulmuştur.
08.06.2017	Kurul'un 08.06.2017 tarih ve 17-19/294-130 sayılı kararıyla, 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı kararda belirlenen koşullarda herhangi bir değişikliğe gidilmeksizin uygulamaya tanınan muafiyetin süresi 3 yıl uzatılmıştır. Kararda ayrıca BKM'nin yeni formüldeki oranın yürürlükteki orandan \pm %5 farklı olmaması durumunda yürürlükteki oranda değişiklik yapılmaması uygulamasına ilişkin Kurul yaklaşımına açıklık getirilmiştir.

- (7) Tablodan da görülebileceği üzere, kredi kartı takas komisyon oranının BKM bünyesinde belirlenmesine yönelik başvurular kapsamında günümüze dek süreli ve takas komisyon oranının hesabına hangi kalemlerin dahil edileceğini belirten şartlı muafiyet kararları verilmiştir. TABGİS şikâyeti kapsamında ihlal iddialarının bulunduğu dönem göz önüne alındığında, yukarıda yer verilen kararlardan 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı (2013 tarihli Karar), 16.01.2014 tarih ve 14-02/43-M sayılı (2014 tarihli Karar) ve 08.06.2017 tarih ve 17-19/294-130 sayılı (2017 tarihli Karar) kararların önem kazandığı değerlendirilmektedir.
- (8) Aşağıda bu üç karara ilişkin TABGİS tarafından yapılan başvuruya ilgili olmak üzere ayrıntılara yer verilecek olmakla beraber, 2017 tarihli muafiyet kararına ilişkin inceleme sırasında görüş ve değerlendirmeleri talep edilen TABGİS'in, ilgili muafiyet değerlendirme sürecinde Kuruma 16.03.2017 tarih ve 1801 sayı ile intikal eden yazısında da bu raporda yer verilen hususlara ilişkin iddiaları dile getirdiği görülmektedir. Anılan yazıda yer alan iddialardan bir kısmı;
- Kurul'un 21.08.2013 tarih ve 13-48/672-288 sayılı kararı ile BKM uygulaması arasında farklılıklar bulunduğu,
 - TCMB internet sitesinde mevcut 1 aya kadar vadeli ağırlıklı ortalama faiz oranları ile BKM internet sitesinde ayrıntılı olarak yer verilen fonlama faiz oranlarının farklılık arz ettiği,
 - BKM'nin formülde hesaplanan yeni oranların yürürlükteki orandan +-%5 farklı olmaması durumunda yürürlükteki oranda değişiklik yapılmayacağını belirttiği, oysa ki Kurul kararında bu yönde bir açıklama bulunmadığı,
 - Kurul kararında fonlama gün sayısının bankalarca kesin ve sağlıklı olarak belirlenmesine kadar geçen sürede, hesaplamalarda ilgili gün sayısının 25,5 gün olarak hesaplanacağını karara bağlandığı, bununla birlikte BKM'nin Mayıs-Ekim 2015'te fonlama gün sayısını 27,20; Kasım 2015-Ekim 2016 arasında 27,01; Kasım 2016'dan bu yana 27,11 gün olarak uyguladığı,
 - takas komisyonu maliyet kalemleri içerisinde yer alan otorizasyon maliyetlerinin bankaya yansıyan bir maliyet kalemi olmadığı, bu maliyetlerin üye işyerleri tarafından karşılandığı,
 - Kurul'un 21.08.2013 tarih ve 13-48/672-288 sayılı kararında net sermaye karşılık oranına ilişkin maliyetin nasıl hesaplanacağına kararın sonuç kısmında yer verilmediği, bu durumun ilgili maliyete ilişkin denetimi güçleştireceği

şeklindedir.

- (9) Bu bağlamda her ne kadar söz konusu iddiaların 2017 tarihli karar çerçevesinde yapılan değerlendirme sürecinde dikkate alındığı düşünülse de, aşağıda başvurunun ilgili olduğu üç kararın ilgili bölümleri özetlenmiştir.

H.2. Konuyla İlgili Geçmiş Kurul Kararları

H.2.1. 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı Kurul Kararı

- (10) Kurum kayıtlarına 04.03.2013 tarih ve 1276 sayı ile intikal eden BKM bildiriminde BKM'nin yönetim kurulu kararlarıyla kredi kartlarına ilişkin ortak takas komisyon oranları belirlemesi uygulamasına tanınan 3 yıllık muafiyet süresinin 16.04.2013 tarihinde sona erecek olması sebebiyle yeniden muafiyet başvurusunda bulunulmuş ve uygulamaya süresiz muafiyet verilmesi talep edilmiştir. BKM'nin söz konusu başvurusunda takas komisyon oranı hesaplanmasında kullanılan ihraççı müşteri hizmetleri maliyetlerinin tanımında ve hesaplanmasında değişikliğe gidilmesi, fonlama maliyetlerinin hesaplanmasında Borsa İstanbul (BİST) repo ters repo faiz oranları yerine bankaların mevduat faiz oranlarının kullanılması ile Visa/Mastercard işlem ücretleri, net sermaye karşılık maliyetleri ve sorunlu alacak maliyetlerinin takas komisyon oranlarına dâhil edilmesine izin verilmesi talep edilmiştir.
- (11) Başvuruya 3 yıl süreli muafiyet tanınan anılan kararın sonuç bölümünde TABGİS'in başvurusu ile ilgili kısımlar aşağıdaki gibidir:

“Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

...2- Kartlı ödeme sistemleri pazarının kendine özgü koşulları dikkate alınarak bildirim konusu ortak komisyonu belirlenmesi işlemine,

(a) “ihraççı müşteri hizmetleri maliyetlerine ilişkin değişikliklerin, hacim bazlı logo maliyetleri, sorunlu alacak maliyetleri ve net sermaye karşılık maliyetleri kapsamındaki kredi kartı limit taahhütlerin, takas komisyonu formülündeki operasyonel maliyetleri kalemleri içerisine dahil edilmemesi,

...

*(c) Fonlama gün sayısının, **bankalarca kesin ve sağlıklı olarak belirlenmesine kadar geçen sürede hesaplamalarda 25,5 gün olarak dikkate alınması,***

*(d) Takas komisyon oranının; “aylık ve geçmiş 12 aylık oranları da gösterir şekilde, fonlama ve operasyonel maliyetlerin alt kalemleri ayrıştırılmış şekilde ve formülde kullanılan fonlama gün sayısı ve fonlama faiz oranı ayrı ayrı belirtilerek” **BKM internet sayfasında yayımlanması***

*(e) Bu verilerin belirlendikleri/geçerli oldukları periyotların (aylık ya da yıllık) her bir veri için ayrı ayrı **BKM internet sayfasında yayımlanması***

koşuluyla 4054 sayılı Kanun'un 5. Maddesi kapsamında bireysel muafiyet tanınmasına

3- Bildirim Formu'nda talep edilen

(a) net sermaye karşılık maliyetler kapsamındaki kredi kartı alacaklarının (bakiyesi) takas komisyonu formülündeki operasyonel maliyet kalemleri içerisine dahil edilmesinin,

*(b) TCMB tarafından ilan edilen **TL cinsinden 1 ay vadeli ağırlıklı ortalama mevduat faiz oranının**¹ esas alınması koşuluyla, fonlama faiz oranı olarak mevduat faizinin kullanılmasının*

aynı Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyetten yararlandığına,

*4- Muafiyet süresinin yukarıda yer verilen koşulların tamamının yerine getirildiğinin **30 gün içinde tevsik edilmesinden itibaren 3 yıl olarak belirlenmesine***

¹ Kararda fonlama faiz oranının hesaplanmasında 32 gün vadeli mevduat oranının fonlama gün sayısı ile aynı vadeye gelecek şekilde denkleştirilerek kullanılması gerektiği belirtilmektedir.

OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.”

- (12) Yukarıda da görüldüğü üzere, söz konusu kararda maliyet kalemlerine ilişkin olarak; takas komisyonu hesaplamasına esas teşkil eden fonlama gün sayısının bankalar tarafından kesin ve sağlıklı olarak belirlenene kadar 25,5 gün olarak hesaplamaya dahil edilmesi gerektiği, fonlama faiz oranı için ise TCMB tarafından ilan edilen TL cinsinden 1 ay vadeli ağırlıklı ortalama mevduat faiz oranının dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. Öte yandan kararda takas komisyonunu oluşturan fonlama ve operasyonel maliyetlerin alt kalemleri ayrıştırılmış şekilde ve formülde kullanılan fonlama gün sayısı ve fonlama faiz oranı ayrı ayrı belirtilerek BKM sitesinde yayımlanması şartı getirilerek oranın hesaplanmasında şeffaflığın hedeflendiği görülmektedir.
- (13) Söz konusu kararın BKM'ye bildirilmesinden sonra BKM tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 24.12.2013 tarih ve 8525 sayı ile intikal eden yazı ile Kurul'un gerekçeli kararında belirtilen koşulların yerine getirildiğinin tevsik edilmesine ve tespitine yönelik bildirimde bulunulmuştur. Aşağıda BKM tarafından yapılan bildirim ve bildirim sonucunda alınan kararın ayrıntılarına yer verilmektedir.

H.2.2. 16.01.2014 tarihli ve 14-02/43-M sayılı Kurul Kararı

- (14) BKM tarafından gönderilen 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı Kurul kararının gereğinin yerine getirildiğine ilişkin bildirimde;
- Takasa katılım payı sektörün %92'sini oluşturan 11 bankada fonlama gün sayısı için bağımsız denetim firmalarınca ayrı ayrı denetim gerçekleştirildiği, bu kapsamda her banka için ayrı olarak hesaplanan ağırlıklı fonlama gün sayısının bankanın takasa katılım payı ile çarpılmasıyla sektör için ağırlıklı fonlama gün sayısının hesaplandığı,
 - Maliyet hesaplama sürecine katılan tüm bankaların ağırlıklı ortalama faizsiz fonlama gün sayısının mevcut veri kılavuzuna uygun olarak ilgili dönemdeki tüm not-on-us işlemler dikkate alınarak bire bir hesaplandığı, örneklem veya varsayımsal metotlar kullanılmadığı,
 - 2013 yılı ilk 6 ay rakamları ile yapılan çalışma sonucunda sektör için ağırlıklı fonlama gün sayısının 27,35 gün olarak dikkate alınacağı,
 - Fonlama faiz oranına ilişkin olarak 2013 tarihli muafiyet kararında 32 gün vadeli mevduat oranının dikkate alınması gerektiği belirtilmişse de TCMB tarafından yayımlanan formatta 32 günlük mevduat faizinin yer almadığı ancak ağırlıklı mevduat faiz oranı verisinin TCMB tarafından kamuya açıklanmayan kırılımlarında 32-45 gün arası vadeli faiz oranı verisinin bulunduğu ve 32-45 gün kırılımının tüm vadeli mevduatlar içindeki payının %56 olduğu, bu nedenle söz konusu verinin gerçek maliyetleri doğru biçimde yansıttığı ve Kurul kararıyla uyumlu olduğu,
 - TCMB'de gün vade kırılımı ile mevduat faiz oranı bilgisinin mevcut olduğu ve bu bilgilerin aylık olarak TCMB'den resmi yazı ile talep edilerek ay sonu yapılan takas komisyonu fonlama maliyeti hesaplamasında kullanılabileceği,
 - Net sermaye maliyetinin hesaplanması kapsamında takas komisyonu ile doğrudan ilgili olan taksitsiz not-on-us² bakiyesine karşılık ayrılan sermayenin net maliyetinin dikkate alınacağı, BKM tarafından Kurul kararı ile uyumlu biçimde TCMB tarafından ilan edilen 1 yıla kadar TL mevduat faizin getirisinin kullanılacağı,

² Not on us işlemler; bankalar tarafından kredi kartı kullanımı esnasında kendi POS'larından başka banka kartlarının ya da başka banka POS'larından kendi kredi kartlarının kullanımı sonucunda takasa konu olan işlemleri ifade etmektedir.

17-27/442-192

- Buna göre BKM'nin her yılın ilk 6 ayının ay sonu bakiyelerini kullanarak ilgili mevzuatta öngörülen sermaye yeterlilik oranı, ilgili bakiyenin risk ağırlığı ve taksitsiz not-on-us bakiye oranı ile çarptıktan sonra takas komisyonuna konu olan sermaye miktarını hesaplayacağı

hususlarının ifade edildiği görülmektedir.

- (15) Görüldüğü üzere, BKM tarafından yapılan bildirimde fonlama gün sayısı 13-48/672-288 sayılı kararda bankalardan istenilen hesaplamanın yapılmış olması itibarıyla 25,5 gün yerine 27,35 gün olarak Kurul'a bildirilmiş, ayrıca fonlama faiz oranı için de gerekçeleri belirtilerek 32-45 gün vadeli mevduat oranının gösterge olarak alındığı belirtilmiştir. Bildirim sonucunda Kurul tarafından 16.01.2014 tarihli ve 14-02/43-M sayı ile alınan kararda;

- fonlama gün sayısı konusunda; 21.08.2013 tarih ve 13-48/672-288 sayılı Kurul kararında yer verilen çalışmanın yerine getirildiğine,
- fonlama faiz oranı bakımından, bahse konu kararda yer verilen 1 ay vadeli mevduat hesapları ağırlıklı ortalaması yerine 32-45 gün vadeli mevduat hesapları ağırlıklı ortalama faiz oranı kullanımı önerisinin 21.08.2013 tarih ve 13-48/672-288 sayılı karar ile uyumlu olduğuna,
- net sermaye maliyeti hesaplama yönteminin ve BKM internet sitesinde yayımlanacak takas komisyon oranının, "aylık ve geçmiş 12 aylık oranları da gösterir şekilde fonlama ve operasyonel maliyetleri ayrıştırılmış şekilde ve fonlama gün sayısı ile fonlama faiz oranı ayrı ayrı belirtilerek" hazırlanan formatının Rekabet Kurulunun 21.08.2013 tarih 13-48/672-288 sayılı kararına uygun olduğuna

karar verilmiştir. Dolayısıyla 13-48/672-288 sayılı kararda fonlama gün sayısı ve fonlama faiz oranına ilişkin BKM uygulamasının Kurul tarafından kabul edildiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda TABGİS'in başvurusunda yer alan fonlama gün sayısı ve fonlama faiz oranındaki farklılıklara ilişkin hususların bu durumdan kaynaklandığı, bununla birlikte söz konusu uygulamaya 16.01.2014 tarihli ve 14-02/43-M sayılı karar ile Kurul tarafından onay verildiği belirtilmelidir.

H.2.3. 08.06.2017 tarih ve 17-19/294-130 sayılı Kurul Kararı

- (16) BKM bünyesinde kredi kartı takas komisyon oranının belirli esaslara göre belirlenmesi uygulamasına 21.08.2013 tarih ve 13-48/672-288 sayılı karar ile tanınan üç yıl süreli muafiyetin süresinin 16.01.2017 tarihinde dolması üzerine, mezkûr teşebbüs birliği tarafından yapılan ve Kurum kayıtlarına 01.02.2017 tarih ve 698 sayı ile intikal eden başvuruda özetle, takas komisyonu oranı hesabında kullanılan formülün ve dikkate alınan maliyet kalemlerinin aynen uygulanmasına devam edilmesine izin verilmesi istenildiği, herhangi bir değişiklik talep edilmediği ifade edilmektedir.

(17) Söz konusu başvuru üzerine alınan 08.06.2017 tarih ve 17-19/294-130 sayılı Kurul kararında,

1. *Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin yönetim kurulu kararıyla ortak takas komisyonu belirlemesi uygulamasının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna,*
2. *Kartlı ödeme sistemleri pazarının kendine özgü koşulları nedeniyle, Kurul tarafından onaylanan formüle göre kredi kartı takas komisyonu oranının Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. tarafından belirlenmesi işlemine ve **belirlenen oranda ± %5'lik bir değişim olmaması durumunda söz konusu oranın geçerli kalması yönündeki uygulamaya:***

a. *BKM tarafından formülde kullanılan verilerin bağımsız denetim prosedürleri çerçevesinde her yıl düzenli olarak bağımsız denetimden geçirilmesine devam edilmesi,*

b. *Takas komisyon oranının; "aylık ve geçmiş 12 aylık oranları da gösterir şekilde, fonlama ve operasyonel maliyetlerin alt kalemleri ayrıştırılmış şekilde ve formülde kullanılan fonlama gün sayısı ve fonlama faiz oranı ayrı ayrı belirtilerek" BKM internet sayfasında yayımlanması,*

c. *Bu verilerin belirlendikleri/geçerli oldukları periyotların (aylık ya da yıllık) her bir veri için ayrı ayrı BKM internet sayfasında yayımlanması,*

koşullarıyla 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyet tanınmasına,

3. *Muafiyet süresinin, gerekçeli kararın Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'ye tebliğ edildiği tarihten itibaren 3 yılın bitiminde sona ermesine*

karar verildiği görülmektedir.

(18) Bu kapsamda, BKM'nin yönetim kurulu kararıyla ortak takas komisyonu belirlemesi uygulamasına verilen bireysel muafiyetin süresi aynı koşullarla 3 yıl uzatılmış, hâlihazırda uygulanmakta olan hesaplama formülünde herhangi bir değişikliğe gidilmemiş ve BKM tarafından bir sonraki ay için hesaplanan takas komisyonu oranında güncel orana göre ± %5'lik bir değişim olmaması durumunda güncel oranın uygulanmasına devam edilebileceği belirtilmiştir.

(19) Dolayısıyla TABGİS tarafından iddia edildiğinin aksine bir sonraki ay için hesaplanan takas komisyonu oranında güncel orana göre ± %5'lik bir değişim olmaması durumunda güncel oranın uygulanmasına devam edilebileceği hususu henüz kamuoyuna açıklanmamış 2017 tarihli muafiyet kararında yer aldığı gibi, 01.07.2005 tarihli ve 05-43/602-153 sayılı kararda da yer almakta ve BKM tarafından 2000 yılından bu yana uygulanmaktadır.

H.3. Değerlendirme

(20) Dosya kapsamında yapılan inceleme ve tespitlerden, TABGİS tarafından yapılan başvurunun Kurul'un 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı kararında yer alan hususlara dayandırıldığı görülmektedir. Öte yandan, konuyla ilgili Kurul'un 16.01.2014 tarihli ve 14-02/43-M sayılı ve 08.06.2017 tarih ve 17-19/294-130 sayılı kararlarına ilişkin değerlendirmelerin başvuru kapsamında dikkate alınması gerekmektedir.

(21) Bu kapsamda TABGİS'in başvurusunda yer alan hususlar aşağıda maddeler halinde değerlendirilmiştir:

H.3.1. BKM Tarafından Formüle Esas Alınan Fonlama Faiz Oranı ve Fonlama Gün Sayısının 2013 Tarihli Karar'a Aykırı Olduğu İddiasına Yönelik Değerlendirme

- (22) Yukarıda da ifade edildiği üzere bankalarca fonlama gün sayısına ilişkin gerekli hesaplamaların yapıldığından ve ilgili çalışma Kurum'a iletiğinden fonlama gün sayısının 25,5 gün yerine hesaplamalar sonucu çıkan değer dikkate alınması 2014 sayılı karar ile Kurul'ca uygun görülmüştür. Yine BKM tarafından yapılan açıklamalar çerçevesinde fonlama faiz oranı bakımından 32-45 gün vadeli mevduat hesapları ağırlıklı ortalama faiz oranı kullanımı önerisinin de 21.08.2013 tarih ve 13-48/672-288 sayılı karar ile uyumlu olduğuna karar verilmiştir. Bu bağlamda söz konusu iddialar ile ilgili herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

H.3.2. Yeni Formüldeki Oranın Yürürlükteki Orandan \pm %5 Farklı Olmaması Durumunda Yürürlükteki Oranda Değişiklik Yapılmamasının Kurul Kararlarına Aykırılık Oluşturduğu İddiasına Yönelik Değerlendirme

- (23) Yukarıda da ifade edildiği üzere takas komisyonu oranında güncel orana göre \pm %5'lik bir değişim olmaması durumunda güncel oranın uygulanmasına devam edilebileceği hususu henüz kamuoyuna açıklanmamış 2017 tarihli muafiyet kararında yer aldığı gibi, 01.07.2005 tarihli ve 05-43/602-153 sayılı kararda da yer almakta ve BKM tarafından 2000 yılından bu yana uygulanmaktadır. Bu bağlamda bu iddiaya ilişkin de herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

H.3.3. Sermaye Maliyetleri İçerisindeki Alt Kırımların Şeffaf Olmadığı ve Denetlenmesi Gerektiği İddiasına İlişkin Değerlendirme

- (24) Bankaların yurtiçi not-on-us alışveriş için ortaya çıkan net sermaye maliyetinin hesaplanmasında kullanılacak verileri içeren ve bağımsız denetim firması tarafından denetlenmiş ek raporları 2014 tarihli Karar'a dayanak teşkil eden BKM bildiriminde Kurum'a gönderilmiştir. Öte yandan 2017 tarihli Karar'da BKM tarafından formülde kullanılan verilerin bağımsız denetim prosedürleri çerçevesinde her yıl düzenli olarak bağımsız denetimden geçirilmesine devam edilmesi koşuluyla muafiyet tanınmıştır. Diğer bir ifadeyle takas komisyonu hesaplamasında kullanılan bütün veriler bağımsız denetimden geçirilmektedir.
- (25) Öte yandan maliyet kalemlerinin ve verilerinin düzenleme ve denetlenmesinin Rekabet Kurumunun uzmanlık alanı olmadığı önceki Kurul kararlarında da ifade edilmiş bir husustur. Bu husus, ortak takas komisyonuna süresiz muafiyet verilmesi talepli 19.08.2009 tarihli ve 09-36/904-216 sayılı kararda, rekabet otoritelerinin maliyete doğrudan müdahale etmesinin bir rekabet hukuku "tedbir"i olamayacağı, bu nedenle kamu menfaati adına takas komisyonunun belirlenmesi bütünüyle kâr amacı güden kuruluşlara bırakılmayacaksa da, düzenleme görevini üstlenecek otoritenin rekabet otoritesi olmaması gerektiği, daha çok düzenleyici rolü bulunan BDDK ve TCMB gibi kurumların bu görevi yerine getirmesinin daha uygun olduğu belirtilerek ifade edilmiştir. Öte yandan 2013 tarihli kararda da takas komisyon oranlarına rekabet hukuku ile müdahale edilmesinin çeşitli problemleri beraberinde getirdiği hususuna yer verilmiştir.
- (26) Konuya ilişkin süreçte, ilk olarak Kurul'un 2005 tarihli kararında kredi kartı ile ödemeler sisteminin düzenli işleyişi ile ilgili olarak BDDK'ya, hazırlanan "Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu" tasarısında kredi kartı sisteminin işleyişi ile ilgili düzenleme ve denetleme yapma yetkisinin BDDK'ya tanınması gerektiğine dair bir Kurul görüşünün gönderilmesine karar verilmiştir.

- (27) İzleyen süreçte BDDK tarafından, 5464 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan "Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik" uyarınca denetimin BDDK tarafından yerine getirileceği belirtilmiş, "BDDK Tarafından Yapılacak Denetime İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" doğrultusunda anılan Kanun ve Yönetmeliğe uygunluğun gözetim ve denetiminin, BDDK Denetim Daire Başkanlığı tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir³.
- (28) Öte yandan kararda geçen sürede takas komisyonu sisteminin işleyişinin denetimi hakkında düzenleme yapılmadığı tespitine ulaşılmıştır. İlave olarak Kurul'un 09-36/904-216 sayılı kararında da, geçen sürede "takas komisyonu sisteminin" işleyişinin denetimi hakkında düzenleme yapılmadığının tespit edildiği, bu çerçevede, ilgili alanda düzenleme yapılacağına ilişkin öngörünün gerçekleşmediği belirtilmiştir.
- (29) Benzer şekilde 2013 tarihli Karar'da da, kararda fiyat düzenlemesi mahiyetinde olan takas komisyonu ile ilgili görevlendirilen bir sektörel düzenleyicinin mevcut olmaması, takas komisyonu uygulamasına yönelik olarak yapılan değerlendirmelerde dikkate alınan konular/problemler arasında sayılmıştır.
- (30) Yukarıda yer verilen tüm bu süreç ve değerlendirmeler ışığında TABGİS tarafından dile getirilen söz konusu iddialar hakkında ek bir değerlendirme yapılmasına bu dosya kapsamında ihtiyaç duyulmamıştır.

H.3.4. Operasyon Maliyeti Kapsamında Yer Alan Bazı Maliyetlerin Üye İşyerlerince Karşılandığı, Ayrıca Bankaların Tüketicilere Yansıtılmış Olduğu Bazı Maliyet Kalemlerini, Operasyon Maliyeti Adı Altında Üye İşyerlerine Yansıtılmış Olabilecekleri İddiası

- (31) Öncelikle yukarıda yer verilen iddiaların gerek 2003 tarihli gerekse 2007 tarihli muafiyet kararlarının değerlendirilmesi sürecinde de TABGİS tarafından Kuruma iletildiği ve değerlendirme sürecinde dikkate alındığı belirtilmelidir. Her iki kararda da belirtildiği üzere, takas komisyonunun alt kalemleri belirlenirken izlenen yaklaşım, takas komisyonunun gerçek maliyetleri içermesi ve sistemin işleyişinin maliyet paylaşımı esasına göre yapılması şeklindedir. Bu bağlamda çifte maliyetlemeye yol açabilecek hususlar üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmuş, örneğin 2013 tarihli Karar'da mevduat faizlerine zorunlu karşılık oranlarının yansıtılmasına çifte maliyetlemeye yol açabileceği nedeniyle izin verilmemiştir. Yine aynı tarihli kararda sorunlu alacak maliyetlerinin takas komisyon oranına dâhil edilmesi talebi de bu alacaklara ilişkin maliyetin müşteriye/tüketicie uygulanan gecikme faizi ile karşılanması nedeni ile reddedilmiştir. Özetle muafiyet değerlendirmelerinde çifte maliyetlemeden kaçınılması hususu üzerinde titizlikle durulmaktadır.
- (32) Diğer yandan sermaye maliyetleri ile ilgili bir önceki bölümde de belirtildiği üzere, maliyet kalemlerinin ve verilerinin düzenleme ve denetlenmesi Rekabet Kurumunun uzmanlık alanında bulunmayıp, teknik bilgi gerektiren söz konusu husus ile ilgili Kurum'un kapasitesi de sınırlıdır. Bu bağlamda maliyet kalemlerinin ve verilerinin düzenleme ve denetlenmesinin sektörel düzenleyici BDDK tarafından ele alınmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

³ Kurul'un 17.01.2008 tarihli ve 08-06/63-20 sayılı kararı.

- (33) TABGİS'in iddialarında ilk husus, operasyonel maliyet kapsamında yer alan bazı maliyetlerin örneğin otorizasyon maliyetinin bankalara yansıyan bir maliyet kalemi değil, üye işyerlerince karşılanan bir maliyet kalemi olduğudur. 2013 tarihli kararda ise konuya ilişkin geçmiş Kurul kararları da dikkate alınarak, bankaların kredi kartıyla yapılan ödeme işlemleri sırasında otorizasyon işlemi⁴ kapsamında otorizasyon ücreti, telekomünikasyon ücreti, banka içi personel ve teknoloji maliyeti, bilgisayar zamanı, yazılım gibi operasyonel maliyetlere katıldığı sonucuna ulaşılmış ve otorizasyon maliyeti takas komisyonunu oluşturan operasyonel maliyetler kapsamında değerlendirilmiştir. Bununla birlikte aynı kararda operasyonel maliyetlerde mükerrer hesaplama ile ilgili eleştirilerin de dikkate alındığı, bu bağlamda operasyonel maliyetlerin hesaplanmasının karmaşık bir süreç olduğu, maliyetlerin hesaplanmasında ve oranın belirlenmesinde bilgi asimetrisinin olduğu, bağımsız denetimin ise yöntemle ilişkin değil verilerin ve hesaplamanın doğruluğuna ilişkin bir denetim olduğu, takas komisyonu denetimini gerçekleştiren sektörel bir düzenleyicinin olmadığı ve konunun rekabet otoritesinin genel yetkileri çerçevesinde ele alındığının vurgulandığı da belirtilmelidir.
- (34) Diğer yandan TABGİS tarafından bu başlık altında dile getirilen ikinci iddia olan bankaların tüketicilere yansıtmış olduğu bazı maliyet kalemlerini, operasyon maliyeti adı altında üye işyerlerine yansıtmış olabilecekleri iddiasının ise bu haliyle bir olasılıktan bahseden ve spesifik bir kalem belirtmeyen soyut nitelikte bir iddia olduğu değerlendirilmektedir.

H.3.5. BKM Tarafından Takas Komisyonu Oranının Belirlenmesi İşlemine Tanınan Muafiyet Süresinin Dolması Nedeniyle İlgili Uygulamanın Hukuka Aykırı Olduğu İddiasına Yönelik Değerlendirme

- (35) TABGİS başvurusunda yer alan hususlardan bir diğeri takas komisyonuna ilişkin 2013 tarihli muafiyet kararında yer verilen muafiyet süresinin dolmasına rağmen yeni bir muafiyet tanınmasına kadar söz konusu uygulamaya devam edilmesinin hukuka aykırılık oluşturduğu iddiasıdır. Yukarıda izah edildiği üzere BKM'ye 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı kararında tanınan muafiyetin süresi 16.01.2017 tarihinde sona ermiştir. Söz konusu uygulamaya muafiyet tanınmasına ilişkin BKM başvurusu ise Kurum kayıtlarına ilk olarak 01.02.2017 tarihli ve 698 sayılı başvuru ile intikal etmiştir.
- (36) 4054 sayılı Kanun'un,

"4 üncü madde kapsamına giren anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar yapıldıkları tarihten itibaren bir ay içinde Kurula bildirilir. Bildirilmemiş anlaşmalara muafiyet hükümleri uygulanmaz. Zamanında yapılmamış bildirimlere muafiyet verilmesi halinde muafiyet, bildirim tarihinden itibaren geçerlidir."

ifadelerini içeren 10. maddesi hükmü 02.07.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5388 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile yürürlükten kaldırılmış, bu kapsamda anlaşmaların Kurul'a bildirilmesi zorunluluğu sona ermiştir. Öte yandan, yukarıda yer verildiği üzere BKM uygulamasına Kurul'un 08.06.2017 tarih ve 17-19/294-130 sayılı kararıyla gerekçeli kararın BKM'ye tebliğ edildiği tarihten itibaren 3 yıl süreyle muafiyet tanınmıştır. Bu kapsamda, BKM bünyesinde kredi kartı takas komisyon oranının belirli esaslara göre belirlenmesi uygulamasının hâlihazırda 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan koşulları yerine getirdiği tespit edildiğinden aynı Kanun'un 16. maddesi kapsamında BKM'ye idari para cezası uygulanmasına yer olmadığı değerlendirilmektedir.

⁴ Otorizasyon işlemi, işyeri ile anlaşmalı bankanın (bir işyerinde, atm veya şubesinde) kart hamili tarafından yapılan işlem için kartı ihraç eden bankanın onay vermesi ve kendisine ibraz edilecek işlem tutarını ödemeyi garanti etmesidir.

17-27/442-192

- (37) Sonuç olarak yukarıda yer verilen inceleme, tespit ve değerlendirmeler ışığında, Şikâyet konusu hususların daha önce Kurul'un 21.08.2013 tarihli ve 13-48/672-288 sayılı, 16.01.2014 tarihli ve 14-02/43-M sayılı ve 08.06.2017 tarih ve 17-19/294-130 sayılı kararlarında değerlendirilmesi, ilgili kararlar özelinde BKM uygulamalarına bireysel muafiyet tanınması ve menfi tespit/muafiyet başvuruları bakımından Kurul'a başvuru zorunluluğunun bulunmaması nedenleriyle başvuru hakkında herhangi bir işlem tesisine yer olmadığı kanaatine varılmıştır.

I. SONUÇ

- (38) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, başvuru konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında herhangi bir işlem tesisine yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİğİ ile karar verilmiştir.