

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2014-4-8 (Muafiyet)
Karar Sayısı : 14-22/433-196
Karar Tarihi : 25.06.2014

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR,
Fevzi ÖZKAN, Dr. Metin ARSLAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

B. RAPORTÖRLER: Dr. Hakan BİLİR, Recep GÜNDÜZ, Kasım ŞENGÜL

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.
Temsilcisi: Av. İ. Yılmaz ASLAN
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza No:38/8 Beşiktaş/İstanbul

(1) **D. DOSYA KONUSU:** Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin üyelerinden topladığı geçmişe dönük verileri bünyesinde bulunan "BKM Online" ve "BKM Güvenlik Portalı" üzerinden konsolide ederek üyeleriyle paylaşması işlemine muafiyet tanınması talebi.

(2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 30.01.2014 tarihinde giren başvuru üzerine düzenlenen 18.06.2014 tarih ve 2014-4-8/MM sayılı Muafiyet/Menfi Tespit Ön İnceleme raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;

- Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. (BKM) tarafından toplanan "şüpheli işlem yapan işyeri verilerinin" BKM Güvenlik Portalı üzerinden tüm üyeler ile paylaşılması işlemine menfi tespit belgesi verilmesinde sakınca bulunmadığı,

- BKM tarafından toplanan "sektör raporlarına ait verilerin" BKM Online üzerinden tüm üyeler ile paylaşılması işlemine; içerdiği rekabeti kısıtlayıcı etkiler nedeniyle, 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca menfi tespit belgesi verilmesinin uygun olmadığı, bununla birlikte üye işyerleri ile ilgili "miktar/adet/tutar ve ciro" bazlı her türlü verinin ait olduğu dönemden en az iki çeyrek dönem (6 ay) sonrasında üyeler ile paylaşılması ve bu duruma BKM Aylık İstatistikler Yönetmeliği'nde yer verilmesi koşuluyla 5 yıl süreyle bireysel muafiyet tanınabileceği,

ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. İlgili Pazar

(4) Dosya mevcudu bilgiler çerçevesinde, ilgili ürün/hizmet pazarı "kartlı ödeme hizmetleri pazarı", ilgili coğrafi pazar ise "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

G.2. Bildirimin Konusu

(5) BKM tarafından yapılan bildirimde özetle;

- Üyelerden toplanan geçmişe dönük veriler konsolide edilerek, farklı kısıtlımlarda oluşturulan sektör raporlarının BKM Online ve

- Yine üye teşebbüslerden toplanan geçmiş döneme ilişkin şüpheli işlem yapan işyeri verilerinin konsolide edilerek BKM Güvenlik Portalı (PORTAL)

üzerinden paylaşılmasına menfi tespit belgesi verilmesi veya muafiyet tanınması talep edilmektedir.

G.3. Değerlendirme

G.3.1. BKM Güvenlik Portalı zerinden Paylaşılan Verilerin Değerlendirilmesi

- (6) Dosya mevcudu bilgilere göre, BKM tarafından üyelerinden toplanan sektör verileri, tüm üyeler ile BKM Online üzerinden paylaşılırken, güvenlik işlemlerine yönelik toplanan veriler ise yine tüm üyeler ile PORTAL üzerinden paylaşılmaktadır.
- (7) PORTAL üzerinden paylaşılan veriler; "İşyeri Fesih/Uyarı/Fesih İptal Bildirimi ve BKM Merkezi İşyeri Veritabanı Harcama İtiraz Yönetmeliği" uyarınca toplanmakta ve konsolide edilerek üyelerle paylaşılmaktadır.
- (8) PORTAL üzerinden bir işyerine ait verilerin paylaşılabilmesi için işyerinin;
 - Sahte ve Manyetik şeridi Kodlanmış Kabulünün (1 ay süreyle sahte işlem veya 2000 TL *fraud* (sahtekrlık, dolandırıcılık) toplamı) veya
 - Kayıp/alıntı Kart Kabulünün (1 ay süresince 10 adet kayıp ve alıntı işlem veya 2000 TL *fraud* toplamı) bulunması gerekmektedir.
- (9) PORTAL üzerinden paylaşım şu şekilde gerçekleştirilmektedir: Üyeler, ilgili pazarda belirtilen kriterler baz alınarak sahte kart, kayıp/alıntı kart kabul yapan işyerlerinin bilgilerini içeren dosyayı her ayın ilk iř günü server üzerindeki dizinden almakta ve 15 gün içinde ciro bilgilerini ekleyerek BKM'ye göndermektedir. İlgili rapora aynı zamanda BKM Online üzerinden ulaşılarak risk takibi yapmak mümkündür. BKM'ye ciro bilgilerinin ulaşmasını takiben bilgiler konsolide edilerek raporda yer alan işyerleri için *fraud* ciro hesaplanmaktadır. *Fraud* ciro oranı %8'in üzerinde yer alan işyerleri BKM tarafından üyelere duyurulmaktadır. Söz konusu duyuru üyelerin işyeri bilgilerini sisteme girdiği tarihten itibaren en erken bir ay sonra PORTAL üzerinden üyeler ile paylaşılmaktadır.
- (10) PORTAL'da sadece yukarıda belirtilen kriterleri taşıyan işyerine ait; vergi numarası, ticari ad, işyeri adı, yönetici adı ve işlem adedi bilgilerine yer verilmektedir.
- (11) Bildirim Formu'nda, PORTAL zerindeki merkezi işyeri veritabanı (MIV) ile ulaşılmaya çalışılan hedefler:
 - *Issuer* ve *acquirer* bankaların (ihraççı ve kabulcü bankaların) *fraud* kayıplarının, operasyonel maliyetlerinin minimize edilmesi, müşterinin ürüne ve ödeme sistemlerinin güvenilirliğine bağlılığının arttırılması ve rekabet ortamında kaliteli bir anlaşmalı işyeri portföyünün oluşturulması amacı ile *acquirer* yelerin işyeri anlaşması yapmadan önce feshedilen işyerleri hakkında BKM MIV Fesih Modülü'nde sorgulama yapmalarının sağlanması,
 - MIV verilerinin aylık zaman diliminde ve *acquirer* bankaların ye işyerleri bazında eşleştirilerek, sözleşmeli ye işyerlerinin *fraud* riskinin tespiti ve nlenmesi,
 - *Issuer* yelerin *fraud* bildirimlerinden hareket ederek, ödeme sistemleri içerisinde haksız kazanç sağlamak amacı ile faaliyet gösteren işyerlerinin tespitini yapmak şeklinde sıralanmıştır.
- (12) Bildirim Formu'nda ayrıca, PORTAL üzerinden paylaşılan verilerle şüpheli işlem yapan işyerlerinin belirlenerek, piyasada mevcut bilgi asimetrisinden kaynaklanabilecek sorunların önüne geçilmesinin amaçlandığı, ayrıca oluşturulacak veri tabanıyla bankaların pazardaki mevcut işyerleri hakkında bilgi edinerek pazar koşulları hakkında daha doğru bir biçimde tespit etme şansına sahip olduğu, başka bir deyişle, paylaşılan veriler neticesinde maliyetlerini düşürme şansı elde eden bankaların daha etkin bir biçimde faaliyet gösterebileceği ifadelerine yer verilmiştir. Ayrıca PORTAL üzerinden paylaşılan verilerin

14-22/433-196

banka bazında değil konsolide olarak sektör toplamını göstereceği dile getirilmektedir.

- (13) Yukarıda yer verilen amaçlar ile PORTAL üzerinden paylaşılan bilgilerin niteliği bir arada değerlendirildiğinde; rekabet hukuku bağlamında stratejik bilgi niteliği taşımayan şüpheli işlem yapan işyeri bilgilerinin bankalarca aynı veri tabanında toplanmasının, bankaların operasyonel maliyetlerini azaltarak tüketici faydasına katkı sağlayacağı görülmektedir. Bu çerçevede, BKM üyeleri arasındaki rekabetin PORTAL üzerinden sağlanan şüpheli işlem yapan işyeri verilerinin paylaşılmasından olumsuz olarak etkilenmeyeceği, bu nedenle söz konusu veri paylaşımının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı olmadığı anlaşılmıştır. Sonuç olarak, PORTAL üzerinden paylaşılan şüpheli işlem yapan işyeri verilerine yönelik paylaşım mekanizmasına 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit belgesi verilmesinde herhangi bir sakınca bulunmamaktadır.

G.3.2. BKM Online Üzerinden Paylaşılan Verilerin Değerlendirilmesi

- (14) BKM tarafından üyelerden toplanan; "aylık pazar payları, kart, POS, ATM, işyeri sayıları ile taksitli işlem adet ve tutarları, takas ve *switch* ciroları, e-ticarete konu olan kartlı ödemeler, sanal kartla yapılan e-ticaret işlemleri, alışveriş ciroları, MO/TO ve *acquirer* kredi kartları ve banka kartları ile alışveriş işlemlerine ait sektörel dağılım, il bazlı kredi kartı adetleri temassız kart, POS, ödeme verileri ve benzeri veriler" yine BKM Online üzerinden üyelerle paylaşılmaktadır. Söz konusu veriler; "BKM Aylık İstatistikler Yönetmeliği" uyarınca toplanmakta ve konsolide edilerek üyelere dağıtılmaktadır. Bu veriler aşağıdaki gibi kategorize edilmektedir:

1. Üye bazında değerlerin bulunduğu raporlar: Bu başlık altında yer alan veriler, genel olarak işlem adet ve tutarlarından (kart sayısı-adetleri, işyeri sayısı-adetleri ve e-ticaret işlem tutarları gibi) oluşmaktadır.

2. Sektör bazında değerlerin bulunduğu raporlar: Bu başlık altında toplanan veriler, üye bazında toplanan verilerin sektör toplamı gösterecek şekilde toplanmasıyla oluşmaktadır.

3. Üyelerin kendi değerlerini görebildiği raporlar: Bu kapsamda paylaşılan veriler, genellikle yurtiçi takas ve hesaplaşma sürecinin işleyişinin düzgün olarak sağlanmasını amaçlayan verilerden oluşmaktadır.

4. Sistem, performans ve bilgilendirme raporları: Bu başlık altında toplanan veriler, sistemin işleyişini anlatan rekabete duyarlı nitelik taşımayan teknik bilgilerden oluşmaktadır.

- (15) Bu kısımlarda derlenen veriler çoğunlukla benzer niteliktedir. Bir başka deyişle benzer veriler değişik formatlar altında üyeler ile paylaşılmaktadır. Üye bazında değerlerin bulunduğu raporların kırılımına ait veriler, banka bazında paylaşılması nedeniyle rekabet hukuku açısından diğer kırılımlara oranla daha fazla önem arz etmektedir. Bu açıdan rapordaki değerlendirmeler temel olarak verilerin üye bazında paylaşılan verilere yönelik olacaktır. Söz konusu değerlendirmeye geçilmesi öncesinde konsolide olarak paylaşılan veriler ile ilgili açıklama yapılması uygun görülmüştür.

- (16) BKM tarafından toplanan ve üyeler ile paylaşılan veriler, hâlihazırda diğer kamu kurumları ile de paylaşmakta ve hem BKM hem de söz konusu kurumlar tarafından internet sitelerinden üçüncü taraflara sunulmaktadır.

- (17) BKM tarafından BDDK'ya sunulan veriler aşağıdaki gibidir:

- Kredi kartı alışveriş ciroları,
- Kredi kartı nakit çekim ciroları,
- Taksitli nakit avans verileri (BDDK aylık istatistikler yönetmeliği),
- Sektör bazında taksitli işlem ciroları,
- Sektör bazında ortalama taksit adetleri,

14-22/433-196

- Sektör bazında kredi kartı işlemleri.
- (18) BKM tarafından TCMB'ye (Ercan Türkan Tüketim Endeksi ve TCMB *red book* istatistikleri) sunulan veriler aynı zamanda konsolide bir şekilde, hem BDDK hem de TCMB tarafında kamu ile de paylaşılmaktadır. Bu veriler aşağıdaki gibidir:
 - Kredi kartı sayıları,
 - Banka kartı sayıları,
 - POS ve ATM sayıları,
 - Kredi/banka kartı ciroları,
 - İnternette kartlı ödemeler,
 - Sektörel bilgiler altında kredi kartı, banka kartı ciroları ve işyeri sayıları.
- (19) Bu çerçevede, halen TCMB tarafından konsolide şekilde kamuoyu ile paylaşılan verilerin BKM tarafından da hem üyeler hem de kamuoyu ile paylaşılmasında herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Kaldı ki söz konusu veriler, TCMB tarafından kamuoyu ile paylaşılmasa dahi, bilgilerin niteliğinin konsolide olması rekabet hukuku açısından doğabilecek endişeleri önemli ölçüde elimine etmektedir.
- (20) Yukarıda yer verilen BKM Online üzerinden üyelerle paylaşılan veri kısıtlılarından 2. sırada yer alanın konsolide verilerden oluşması, 3.'de üyelerin kendi sundukları verileri görebilmesi ve 4. kısıtlımın ise teknik ve sistemle ilgili verilerden oluşması durumu, BKM üyelerinin birbirlerinin değerlerini göremediği 2, 3 ve 4. kısıtlımlardaki raporlara kıyasla, rekabeti olumsuz etkileme potansiyeline sahip olan 1. sıradaki "üye bazında değerlerin bulunduğu raporların" değerlendirilmesinin yeterli olacağını göstermektedir.
- (21) Dosya mevcudu bilgiler çerçevesinde, üye bazında değerlerin bulunduğu raporların özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür:
 - Veriler rakipler arasında paylaşılmaktadır. BKM üyelerinin tamamı genelde bankacılık hizmetleri özelde ise kredi kartı pazarında faaliyet göstermektedir.
 - Veri paylaşımı tek yanlı değil, karşılıklı yapılmaktadır. Belirli bir gün ve sistem dâhilinde tüm üyeler veri paylaşımında bulunmaktadır.
 - Veri paylaşımı kamuya açık olmayıp yalnızca BKM üyeleri arasında yapılmaktadır. Bununla birlikte BKM üyeleri neredeyse pazarın tamamını oluşturmaktadır.
 - Veriler firma bazında da paylaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle veriler hem konsolide hem de bireysel niteliktedir. Sektörel verilerin yanında ayrı ayrı her banka bazında veriler üyeler ile paylaşılmaktadır.
 - Veri paylaşımının kapsamı yüksektir. Hemen hemen kartlı ödeme hizmetleri pazarının tamamını kapsamaktadır. Kredi kartı pazarında faaliyet gösteren bankaların tamamı sistem içerisinde yer almaktadır.
 - Veri paylaşımı süreklilik arz etmektedir. Veriler olağan bir şekilde aylık ve günlük bazda toplanıp üyelerle paylaşılmaktadır.
 - Türkiye'deki bankacılık hizmetleri pazarı oligopol ve/veya zayıf oligopol olarak nitelendirilebilir.
- (22) Yukarıda sıralanan ve uygulamanın rekabete etkisinin olumsuz olduğunu gösteren kriterler kapsamında, BKM tarafından toplanan ve paylaşılan bilgilerin stratejik olup olmadığına yönelik tespit yapılması gereklidir.
- (23) Yatay İşbirliği Anlaşmaları Kılavuzu'nun 67. paragrafında stratejik bilgiye yönelik olarak "*Fiyata, miktara, müşterilere, maliyetlere, cirolara, satışlara, alımlara, kapasiteye, ürün niteliklerine, pazarlama planlarına, risklere, yatırımlara, teknolojilere, AR-GE programlarına ilişkin ve benzeri bilgilerin rekabete duyarlı olduğu kabul edilir. Genel olarak, fiyat ve miktara*

14-22/433-196

ilişkin bilgiler, stratejik niteliği en yüksek bilgilerdir. Bunları, maliyetlere ve talebe ilişkin bilgiler takip eder. Bununla birlikte, örneğin, teşebbüsler AR-GE üzerinden rekabet ediyor ise, teknolojik veriler, rekabet açısından stratejik niteliği en yüksek bilgi niteliği taşıyabilecektir...” ifadelerine yer verilmiştir.

- (24) BKM tarafından üyelerden toplanan ve BKM Online üzerinden üyelerle paylaşılan verilerin, stratejik bilgi kriteri çerçevesindeki değerlendirmesine aşağıda yer verilmiştir.
- (25) Yukarıda yer verildiği üzere, BKM tarafından toplanan ve konsolide edilerek üyelerle paylaşılan verilerin büyük bir çoğunluğunun stratejik bilgi kapsamında değerlendirilebileceği görülmektedir.
- (26) Stratejik bilgi; “rakipler, müşteriler, sağlayıcılar, ikame ürün ve pazara yeni girişler” şeklinde ilgili pazardaki beş faktöre etki etmektedir¹. Bildirime konu stratejik bilgiler de bankalar arası rekabete, üye işyerlerine, banka/kredi kartı kullanıcılarına ve pazara girmeyi düşünen yeni bankalara etki edebilecektir. Stratejik bilgilerin elde edilmesiyle ilgili pazarda oluşacak muhtemel etkileri; “rakipler arasındaki rekabeti etkilemek, müşterilerin alım gücünü düşürmek, alternatif kaynaklar aramadaki müşteri hareketliliğini azaltmak, pazardaki ikame ürün ve servislerin tanıtımını engellemek ve pazara giriş engelleri oluşturmak” şeklinde sıralamak mümkündür².
- (27) BKM Online üzerinden paylaşılan üye bazındaki veriler; konsolide olmamaları, genel olarak en geç 45 gün içerisinde güncelleme yapılması nedeniyle tam olarak güncelliklerini yitirmemiş olmaları ve stratejik nitelikte olmaları gibi sebeplerle rekabeti olumsuz etkileme potansiyeline sahiptirler ve 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi kapsamında yer almaktadırlar. Bu nedenlerle BKM Online üzerinden verilerin paylaşılması işlemine menfi tespit belgesi verilmesinin mümkün değildir. Bu çerçevede, BKM Online üzerinden paylaşılan bu veriler Kanun’un 5. maddesi çerçevesinde değerlendirilmiştir.
- (28) 4054 sayılı Kanun’un “Muafiyet” başlıklı 5. maddesi, aynı Kanun’un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil eden eylemlere muafiyet tanınması için gerekli şartları düzenlemekte ve muafiyetin ne şekilde verilebileceğine dair yetkileri içermektedir. Kanun’un bireysel muafiyet düzenlemesi ile ilgili hükümlerine göre herhangi bir rekabet kısıtlamasına bireysel muafiyet tanınması için iki olumlu iki olumsuz koşulun birlikte sağlanması gerekmektedir.
- (29) Muafiyetin Genel Esaslarına İlişkin Kılavuz’da da belirtildiği üzere, olumlu şartlardan ilki olan malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmelerin sağlanması çerçevesinde, hangi hallerin ekonomik yarar olarak kabul edileceği somut olayın özelliklerine göre değerlendirilmelidir. Bununla birlikte, üretim ve dağıtım maliyetlerinin düşürülmesi, kalitenin artırılması, malın arzında devamlılığın sağlanması, yeni piyasalara girişin kolaylaştırılması ve yeni ürünlerin ya da üretim tekniklerinin bulunması ekonomik yararın sağlandığı hususlar arasında görülmektedir.
- (30) Bildirime konu veri paylaşımı ile bankalar rakiplerinin birçok alandaki performanslarını kendi performansları ile kıyaslayarak pazardaki etkinliklerini artırabilme imkânını elde etmektedir. BKM üyesi teşebbüsler, söz konusu verilerin paylaşılmasıyla piyasa koşullarını takip edebilecekler ve piyasa araştırması yapmanın uzun ve maliyetli olduğu bankacılık sektörü bakımından önemli bir kaynak israfını da elimine edebileceklerdir. Diğer bir deyişle rakipler arası bilgi değişimi neticesinde, teşebbüslerin üretim planlarını daha iyi yapabilecekler ve verileri kıyaslayarak önemli maliyet tasarrufları sağlayabileceklerdir.

¹ Porter, M.E., (1980), Competitive Strategy, New York, Free Press, Figure-1.

² David Avison, Alan Eardley and Philip Powell, How Strategic are Strategic Information Systems, Department Of Management, University Of Southampton, p.12.

14-22/433-196

- (31) Bu çerçevede BKM tarafından bildirim konu veri paylaşımı ile teşebbüsler pazar büyüklüğü, arz ve talep yapısı, rakip teşebbüslerin mevcut pozisyonu gibi konularda bilgi sahibi olabilecek ve pazar içinde kendi konumlarını tespit edebileceklerdir. Böylelikle ilgili pazarda daha etkin bir rekabet tesis edilebilecek, hizmetlerin sunumunda iyileşme ve gelişme gerçekleşebilecektir. Bununla birlikte ilgili pazarın büyüklüğü, arz ve talep yapısı gibi verilerin bilinmesiyle pazara girişlerin önü açılacaktır. Pazara girmek isteyen teşebbüsler pazarla ilgili hazır bilgiler edinebilecek ve risklerini en aza indirerek pazarda gelişebilecektir. Söz konusu pazar bilgilerine erişebilmek için BKM üyesi olmak gerekmektedir birlikte, üyelik pazardaki tüm oyunculara açıktır.
- (32) BKM tarafından sunulan veri paylaşımına katılmak zorunlu olmadığı gibi platform talep eden tüm bankalara açıktır. Üyelerle paylaşılmakta olan raporlar, sınırlı sayıda üyeye farklılaştırılmış yetkilerle değil, kartlı ödeme sektöründe faaliyet gösteren tüm üyelere eşit erişim yetkileriyle sunulmaktadır. Bu çerçevede söz konusu bilgi değişiminin muafiyetin ilk koşulunu sağladığını söylemek mümkündür.
- (33) Muafiyetin ikinci şartı; anlaşmanın tüketicilere ortaya çıkan objektif faydadan adil bir pay alma imkânı tanınması gereğidir. Kanun'un 4. maddesi anlamında rekabeti sınırlayıcı etkileri olan bir anlaşmanın muafiyet alabilmesi için, yukarıda değinilen malların dağıtımını veya hizmetlerin sunulmasından elde edilen iyileşmenin tüketiciye yansıtılması ve ortaya çıkan ekonomik fayda ile tüketicinin elde edeceği menfaat arasında makul bir denge olması gerekmektedir. Bu çerçevede; fiyatlar seviyesindeki düşüş, satış sonrası etkin hizmetler, ürün çeşitliliğinin artması, tüketicinin ürüne daha kolay ulaşabilmesi, malın arzında devamlılığın sağlanması gibi koşullar tüketicinin elde edeceği menfaat kapsamında değerlendirilebilir.
- (34) BKM üyelerinin kartlı ödeme sektörüne yapmış oldukları yatırımlar ve bu alandaki gelişme ve farklılaşmaların doğrudan veya dolaylı olarak tüketiciyi etkilediği söylenebilecektir. Şöyle ki, ilgili ürün pazarındaki yatırımlar ve gelişmeler piyasadaki rekabeti artırmakta olup, bunun sonucunda tüketicilere fiyatlarda düşüş yaşanması, kaliteli hizmet sunulması ve ürün çeşitliliğinin artması gibi birçok fayda sağlanmış olacaktır. Diğer bir deyişle, başvuruya konu bilgi değişimi neticesinde artması muhtemel etkin rekabet sayesinde tüketiciler piyasadaki alternatif hizmet ve ürünlere ulaşabilmekte, piyasadaki ürün ve hizmet çeşitliliği neticesinde tüketicilerin seçim özgürlüğü artırılmaktadır. Böylece hizmet çeşitliliği ve kalitesinde ortaya çıkan gelişmeler tüketicilere daha ucuz ve nitelikli hizmet sunulmasına olanak sağlamaktadır.
- (35) BKM üyelerinin kartlı ödeme sistemlerindeki mevcut durumun etkisiyle sundukları, vade farkı, taksit ve kampanyalar, özel ek hizmetler, kart kabul eden üye işyerindeki artış ve benzeri hizmetler ekonomiyi geliştirmekte ve tüketiciye fayda olarak geri dönmektedir. Bu tarz hizmetler tüketicilerin ürüne ve ödeme sistemlerine olan güvenini artırmaktadır. Ayrıca bir üyenin piyasaya sürdüğü yeni bir kart ve bu kart ile yapılabilen işlemler, diğer üyelerin daha yeni ve fonksiyonlu kart piyasaya sürmelerini teşvik etmektedir. Böylece müşteriye yönelik ürün ve hizmet çeşitliliği artmaktadır. Tüm bu unsurların birlikte değerlendirilmesi sonucunda muafiyetin ikinci koşulunun da sağlandığı görülmüştür.
- (36) Muafiyetin üçüncü şartı, anlaşmanın veya kararın teşebbüslere ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabeti ortadan kaldırma imkânı tanınmaması, bir başka deyişle sağlanan ekonomik gelişme veya fayda ile tüketicinin bundan yarar sağlamasının rekabetin ortadan kaldırılması sonucunda elde ediliyor olmamasıdır.
- (37) Bu çerçevede öncelikli olarak pazarda yer alan teşebbüslerin sayısı, pazar payları bilgisi ve yoğunlaşma oranlarına bakılmıştır.

14-22/433-196

- (38) Bankacılık sisteminde, piyasada çok sayıda banka olmasına rağmen (Aralık 2013 itibarıyla 49 adet) bankacılık faaliyetlerinin önemli bir kısmı, belirli bankalar tarafından (yaklaşık 10 adet) gerçekleştirilmektedir. Bankaların ürettiği ürünler ve sağladıkları hizmetler genellikle homojendir, fakat ürünlerini sunarken değişik satış ve pazarlama teknikleri kullanmakta ve özellikle yoğun bir şekilde reklam yapmaya yönelerek bir manada marka imajlarını tüketiciler üzerinde yerleştirmeye çalışmaktadırlar. Ancak bu noktada oligopol piyasasında belirli kararlar alan ekonomik birimlerin, bu kararları rakiplerinin gerçekleştireceği davranışları hesaba katarak aldıkları yani stratejik davrandıkları gerçeği unutulmamalıdır.
- (39) Dosya mevcudu bilgiler arasında yer alan, BKM üyelerinin hem bankacılık hizmetleri hem de kartlı ödeme hizmetleri pazarındaki pazar payları incelendiğinde, pazarda belirli ölçüde rekabetin yaşandığı görülmektedir. Ayrıca herhangi bir pazar açısından hâkim durumun varlığından söz edilmesi mümkün değildir. Bildirim Formu'nda yer verilen bilgilerden, kartlı ödeme hizmetleri pazarının alt branşlarında da (kredi kartı, banka kartı, POS sayısı ve cirosu gibi) farklı bankaların lider konumda bulunduğu anlaşılmaktadır.
- (40) Esasen, veri paylaşımının temel amaçlarından bir tanesi, piyasada güvenilir ve sağlıklı bilgi sağlayarak bilgi asimetrisinin önüne geçmek ve mevcut rekabete katkı sağlamaktır. Bunun sonucunda ise iktisadi etkinliğin ve toplumsal refahın artırılması hedeflenmektedir. Özellikle kartlı ödeme hizmetleri pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler açısından, sistematik olarak bilgi derleme ve analiz faaliyetinde bulunan başka bir teşebbüs birliğinin ve kurumun bulunmaması pazarda bilgi asimetrisine ve güvensizliğe neden olmaktadır.
- (41) Dosyada yer alan bilgilerden, bankacılık hizmetleri ve bu pazarın bir alt başlığı niteliğinde değerlendirilebilecek olan kartlı ödeme hizmetleri pazarlarının esasen tipik bir oligopol pazar özelliği gösterdiği anlaşılmaktadır. Pazarda hakim oyuncu bulunmamakla birlikte pazarda öne çıkan oyuncuların varlığını gözlemlemek mümkündür. Pazar yapısı çoğunlukla durağan olmakla birlikte, teşebbüslerin özellikle benzer hizmetleri farklılaştırma çabaları ile rekabet ettikleri görülmektedir. Bununla birlikte finansal piyasaların reel piyasalardan ayıran temel özelliklerinin de değerlendirmede dikkate alınması gereklilik arz etmektedir. Diğer piyasalardan farklı olarak bankaların herhangi birisinin pazardan çıkması diğer teşebbüsler aleyhine de sonuçlar doğurmaktadır. Piyasanın güven temelinde inşa edilmesi ve bankaların, bankalar arası piyasalarda birbirlerinin müşterisi konumunda bulunmaları, bilgi asimetrisinden kaynaklanacak problemlerin en aza indirgenmesini zorunluluk haline gerektirmektedir. Bu nedenlerle piyasaya yönelik veri setinin detaylı bir şekilde oluşturulması tüm taraflar açısından önemlidir. Veri setinin 2002 yılından itibaren çeşitli formatlarda toplandığı bilinmektedir. Söz konusu tarihten itibaren oyuncu sayısı, pazar payları vb. kriterler çerçevesinde yapılacak bir pazar yapısı değerlendirmesi, bu tarih öncesine göre anti rekabetçi etkilerin ortaya çıkması bakımından çok farklılık taşımayacaktır. Netice itibarıyla, bildirim konu bilgi değişimi işlemi nedeniyle pazardaki rekabetin doğrudan etkilendiğine yönelik bir bulguya rastlanmamıştır. Bu çerçevede, üçüncü kriter bakımından da şartlar sağlanmıştır.
- (42) Muafiyetin son koşulu, rekabetin zorunlu olandan daha fazla kısıtlanmamasıdır. Bu çerçevede bu başlık altında pazarın yoğunlaşma seviyesi ve bilgi değişimine konu olan verilerin rekabeti azaltıcı etkileri ile etkinlik doğurucu özellikleri birlikte değerlendirilmiştir.
- (43) Kıyaslama/bilgi değişiminin hem rekabeti artırıcı hem de rekabeti kısıtlayıcı etkileri olabilmektedir. Bu tip bir işlemin rekabeti kısıtlayıcı etkisi; özellikle yoğunlaşmanın görüldüğü pazarlarda gizli anlaşmalara zemin hazırlamasıyken, rekabeti artırıcı etkisi ise bir teşebbüs tarafından başka bir teşebbüsün işletme performansı, maliyet yapısı ve diğer etkin faktörlerin değerlendirilmesi ve kendi işletmesinde kendi çalışma özellikleriyle sistematik

14-22/433-196

olarak karşılaştırması böylece piyasadaki rekabet artırılarak toplam refaha katkı sağlanmasıdır.

- (44) Dosya konusu, bilgi değişimine konu verilerin niteliği, bankacılık hizmetleri ve kartlı ödeme hizmetleri pazarları yapısı dikkate alınarak değerlendirilmiştir.
- (45) Yoğunlaşmış pazarlarda rakiplerin pazar büyüklüğü, arz ve talep yapısı gibi konularda detaylı ve geniş bilgilere sahip olmaları koordinasyon riski doğurmaktadır. Dosya mevcudu bilgilere göre, bankacılık hizmetleri pazarında HHI Endeksine göre yoğunlaşma oranları 1000 puanın altında iken, kartlı ödeme sistemlerinde bu değer yaklaşık 1200 seviyelerinde bulunmaktadır. Bu açıdan bankacılık hizmetleri pazarının yoğunlaşmanın bulunmadığı, kartlı ödeme hizmetleri pazarının ise ortalama yoğunlaşmanın yaşandığı pazarlar olarak tanımlanması mümkündür. Bununla birlikte başlangıç olarak bankacılık hizmetleri ve kartlı ödeme sistemleri pazarlarının, bilgi değişiminin çok riskli olabileceği yoğunlaşmanın yüksek olduğu pazar yapısı görünümünü arz etmediğini söylemek mümkündür.
- (46) Bilgi değişimlerinin kendisi ihlal olarak nitelendirilmemekle birlikte, bazı bilgiler ihlal niteliğindedir. Özellikle rakipler arasındaki bilgi değişimi, rekabete duyarlı bilgilerin paylaşılması şeklinde gerçekleşirse, rekabeti kısıtlayıcı etki doğurur. Genel olarak rekabete duyarlı bilgiler rakiplerin fiyat, maliyet, satış, üretim, kapasite kullanımı, teklif şartnameleri, stoklar, ticari sır niteliğindeki bilgiler gibi öğrenilmesi durumunda rakiplerin gelecekteki stratejik kararlarını ve davranışlarını etkileyebilecek, pazarı şeffaflaştıracak ve rekabetçi davranışların koordinasyonuna neden olabilecek niteliktedir. Bu nedenle bilgi değişiminin etkileri değerlendirilirken, pazarın yapısı ve değiştirilen bilgilerin niteliği önem taşımaktadır.
- (47) Her ne kadar geçmişe dönük verilerin daha çok mevcut bir anlaşmanın uygulanmasının kontrolüne yarama ihtimali söz konusu olsa da, aynı verilerin dinamik bir süreçte rakipler arasında geleceğe yönelik bir koordinasyona yol açması da mümkündür. Bu açıdan paylaşılan verilerin böyle bir sonuç doğurup doğurmayacağını belirlemek gerekmektedir. Bu değerlendirme yapılırken ilgili pazarda veya sektörde geçmişte yaşanan uyumlu eylemlerin, anlaşmaların ve rekabet ihlallerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.
- (48) Kartlı ödeme hizmetleri alanındaki rekabeti genel olarak iki ana başlık altında incelemek mümkündür. Bunlardan ilki fiyata dayalı rekabet, ikincisi ise fiyat dışı rekabettir.
- (49) Kartlı ödeme sistemlerindeki fiyat, katılımcılar arasındaki işlem akışının çeşitli adımlarında ortaya çıkmaktadır. Kart hamili ihraççı bankaya kart ücreti, limit aşımı ve faiz; işyeri, kabulcü bankaya üye işyeri komisyonu; kart hamili, işyerine mal/hizmet bedelini ödemektedir. Söz konusu bilgiler bildirim konusu bilgi değişiminin kapsamında yer almamaktadır. Bu fiyatların dışında bir de kabulcü bankanın, ihraççı bankaya ödediği takas komisyonu bulunmaktadır. Söz konusu oran bilindiği gibi zaten tüm bankalar tarafından ortak uygulanmaktadır.
- (50) Kartlı ödeme sistemlerinde fiyat-dışı rekabetin konusunu ise sistemlere erişim, sistemlerdeki münhasırlık uygulamaları ve işyeri tarafından sistem kartlarının tamamının kabul edilmesine yönelik sistem kuralları oluşturmaktadır. Bu açıdan bilgi değişimine konu olan verilerin fiyat dışı rekabet üzerindeki etkilerinin ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (51) Esasen, bilgi paylaşımının rekabeti kısıtlayıcı yönleri olduğu gibi etkinlik artıran tarafları da bulunmaktadır. Bu kapsamda, yoğunlaşmanın daha yüksek olduğu pazarlarda dahi bilgi paylaşımına belirli şartların varlığı halinde muafiyet tanınabilmektedir.
- (52) Hem bankacılık hizmetleri hem de kartlı ödeme hizmetleri pazarları görece yoğunlaşmanın daha az olduğu bir pazar yapısı görünümü arz etmektedir. Bunun yanı sıra söz konusu pazarlarda istikrar ve güvenin tesisi diğer pazarlara nazaran daha da önemlidir. Bu açılardan rekabeti ve etkinliği artırıcı uygulamaların aynı zamanda istikrar ve güvene de katkı sağladığını söylemek mümkündür.

14-22/433-196

- (53) Bildirim konusu pazar incelendiğinde, bilgi paylaşımının rekabeti olumsuz yönde etkilemeyecek yönleri olarak; pazardaki oyuncu sayısının yüksekliği, yoğunlaşma oranının görece düşük olması, fiyat, maliyet, yatırım, teknoloji, AR-GE gibi bilgilere yer verilmemesi, bankacılık hizmetlerinin tamamını kapsamaması, bilgi paylaşım platformunun tüm bankalara açık olması ve bankaların sistemden ayrılmasının önünde herhangi bir engel olmaması ve bilgilerin geleceğe dönük olmamasını saymak mümkünken, bilgi paylaşımının rekabeti olumsuz etkileyebilecek yönleri olarak ise; pazarın şeffaflık derecesinin düşük olması, pazarın istikrarsız ve durağan yapısı, miktar ve ciro bilgilerinin paylaşılması, paylaşımın sürekliliği, kartlı ödeme sistemlerinin tamamını kapsamaması, yakın geçmişe ait olmasını ifade etmek mümkündür.
- (54) Bu açılardan, veri paylaşımının hem etkinlik artırıcı hem de olumsuz özellikleri birlikte barındırması nedeniyle, muafiyet değerlendirmesinin bazı koşullar çerçevesinde şekillendirilmesinin doğru olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
- (55) Bu anlamda üzerinde durulması gereken ilk konu muafiyetin süresidir. Kartlı ödeme hizmetlerine yönelik veri paylaşımının pazarda gizli anlaşmalara zemin hazırladığına yönelik mevcut durumda herhangi bir bulguya rastlanmamış olmakla birlikte hem bilgilerin niteliği hem de pazarın yapısı dikkate alındığında bu alanın gözlemlenmesi gerektiği açıktır. Bu nedenle bireysel muafiyetin süresinin beş yıl ile sınırlandırılmasının uygun olacağı sonucuna ulaşılmıştır.
- (56) Öte yandan, BKM tarafından toplanan ve üyeler ile paylaşılan verilerin rekabete olan etkileri incelendiğinde, özellikle miktar/adet, tutar ve ciro verilerinin güncelliğinin rekabetçi etkiler bakımından öne çıktığı görülmektedir. Söz konusu başlıklar altında toplanan verilerin değerlendirilmesinde ise son kullanıcı veya üye işyerine ait olma kriteri önem taşımaktadır.
- (57) Kartlı ödeme sistemlerinin karakteristik özelliği, kartla yapılan her işlemin kart hamilleri ve işyerleri gibi iki ayrı kullanıcıyı ihtiva etmesidir. Kart hamilleri bir ödeme kartını ancak işyerlerinin kabul etmesi durumunda kullanmak istemekte, işyerleri de kartın kullanıcı sayısı arttıkça kartı kabul etmekten fayda elde etmektedir. İşlemler ancak kart hamilleri ve işyerlerinin her ikisinin de sisteme dâhil olması durumunda gerçekleşmektedir. Bir diğer ifadeyle bir ödeme şebekesinin hem kart hamilleri hem de işyerleri açısından değeri, pazarın diğer tarafındaki şebeke büyüdükçe artmaktadır. Bu nedenle kartlı ödeme sistemlerini, kart hamillerine ve işyerlerine birbirine bağımlı hizmetler sağlayan “çift taraflı pazar” olarak değerlendirmek mümkündür.
- (58) Bu çerçevede bankalar bir yandan kredi kartını kullanan müşterilerin sayısını artırmaya çalışırken diğer yandan da söz konusu kartların kullanılacağı üye işyerleri tabanlarını genişletmeye çalışmaktadır. Bununla birlikte her iki alana yönelik rekabet stratejilerinin birbirinden farklı olduğunu söylemek mümkündür. Bu açıdan sayıları milyonlarla ifade edilebilecek son kullanıcılara yönelik bilgilerin, üye işyerlerine nazaran anti rekabetçi etkilere daha az duyarlı olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla BKM tarafından toplanan ve üyeler ile paylaşılan; “ciro ve adet/miktar” bilgilerinin, son kullanıcılara (kart hamillerine) yönelik olanları bakımından gizli anlaşma/uyumlu eylem riskinin görece düşük olduğu ve herhangi bir tedbire ihtiyaç bulunmadığı anlaşılmaktadır.
- (59) Kartlı ödeme sistemlerindeki rekabetin bir diğer temel oyun alanı olan üye işyerine ait bilgiler ise, pazardaki rekabetin dinamiğini oluşturmaktadır. Bu açıdan üye işyerlerine ait bilgilerin, dönemsel olarak geciktirilerek verilmesi, olası anti rekabetçi etkileri sınırlamak bakımından önem arz etmektedir. Dosya mevcudu bilgilerden, BKM tarafından paylaşılan miktar/adet/tutar ve ciro verilerinin 1-45 gün arasında bir güncelliğe sahip olduğu anlaşılmaktadır. Finansal piyasalar oldukça dinamik bir görünüm arz ettiğinden, verilerin

14-22/433-196

diğer piyasalara nazaran, güncelliğini çok daha çabuk/hızlı kaybettiğini söylemek mümkündür.

- (60) Netice itibarıyla, bildirim konusu son kullanıcılara ait verilerin BKM tarafından toplanıp paylaşılmasında bir sakınca bulunmamaktadır. Üye işyeri bilgileri bakımından ise, verilerin güncelliği ile ilgili yapılacak bir düzenlemenin ise yukarıda yer verilen endişeleri giderebileceği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, üye işyeri ile ilgili olarak bilgilerin toplanmasında herhangi bir değişikliğe gidilmesine yer olmamakla birlikte verilerin daha geç paylaşılmasının uygun olduğu kanısına varılmıştır. Bu anlamda üye işyeri ile ilgili; "miktar/adet/tutar ve ciro" bazlı her türlü verinin, ait olduğu dönemden en az üç ay sonrasında yayınlanması halinde güncellik ile ilgili endişelerin bertaraf edileceği sonucuna ulaşılmıştır.
- (61) Dolayısıyla, BKM tarafından üyelerden toplanan ve BKM Online üzerinden üyeler ile paylaşılan sektör raporlarına ait verilerden; üye işyerlerinin "miktar/adet/tutar ve ciro" bazlı her türlü verinin ait olduğu dönemden üç ay sonrasında üyeler ile paylaşılması ve bu duruma BKM Aylık İstatistikler Yönetmeliği'nde yer verilmesi koşuluyla 5 yıl süreyle bireysel muafiyet tanınmasının uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

- (62) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,
1. Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. (BKM) tarafından toplanan "şüpheli işlem yapan işyeri verilerinin" BKM Güvenlik Portalı üzerinden tüm üyeler ile paylaşılması işlemine 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca menfi tespit belgesi verilmesine OYBİRLİĞİ ile,
 2. BKM tarafından toplanan "sektör raporlarına ait verilerin" BKM Online üzerinden tüm üyeler ile paylaşılması işlemine, içerdiği rekabeti kısıtlayıcı etkiler nedeniyle menfi tespit belgesi verilemeyeceğine OYBİRLİĞİ ile,
 3. Bununla birlikte, BKM tarafından üyelerden toplanan ve BKM Online üzerinden üyeler ile paylaşılan sektör raporlarına ait verilerden; üye işyerleri ile ilgili "miktar/adet/tutar ve ciro" bazlı her türlü verinin ait olduğu dönemden en az bir çeyrek dönem (üç ay) sonrasında üyeler ile paylaşılması ve bu duruma BKM Aylık İstatistikler Yönetmeliği'nde yer verilmesi koşuluyla bildirim konusu işleme 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında beş yıl süre ile bireysel muafiyet tanınmasına OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

25.06.2014 tarihli ve 14-22/433-196 sayılı Kurul Kararına

KARŞIOY GEREKÇESİ

Kurulumuz mezkur kararının 3.fıkrasında, BKM tarafından üyelerden toplanan ve BKM Online üzerinden üyeler ile paylaşılan sektör raporlarına ait verilerden; üye işyerleri ile ilgili "miktar/adet/tutar ve ciro" bazlı her türlü verinin ait olduğu dönemden en az bir çeyrek dönem (3ay) sonrasında üyeler ile paylaşılması ve bu duruma BKM Aylık İstatistikler Yönetmeliği'nde yer verilmesi koşuluyla bildirim konusu işleme 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında 5 yıl süre ile bireysel muafiyet tanınmasına karar verilmiş olup, biz aşağıda belirteceğimiz nedenlerle, kararda öngörülen bazı bilgilerin paylaşım süresi olan (3 ay)'ın, bilgilerin niteliğine göre (6 ay) olması gerektiği düşüncesiyle kararın 3.fıkrasına aşağıda belirteceğimiz nedenlerle karşıyız.

Dosya konusu olayda, üyelerin karşılıklı olarak bilgileri paylaşmaları yerine, üyelerce bilgilerin bir merkeze gönderilmesi ve söz konusu merkezde derlenen verilerin yeniden üyeler ile paylaşılması söz konusudur. Bu ve benzeri davranış biçimleri rekabet hukukunda "bilgi değişimi" ve/veya "kıyaslama" başlıkları altında incelenmektedir.

Bilgi değişimi aynı pazarda faaliyet gösteren birden fazla teşebbüsün, tek yanlı veya karşılıklı olarak her türlü ticari verilerini kapalı veya açık bir biçimde paylaşmasıdır. Kıyaslamayla bilgi değişimi arasındaki farklılığın net bir biçimde çizilmesi ortaya konulması oldukça güçtür. BKM tarafından toplanan ve konsolide edilerek üyelerle paylaşılan verilerin büyük bir çoğunluğunun stratejik bilgi kapsamında olduğu anlaşılmaktadır. Bilgi paylaşımının rekabeti olumsuz etkileyebilecek yönleri; "pazarın şeffaflık derecesinin düşük olması, pazarın istikrarsız ve durağan yapısı, miktar ve ciro bilgilerinin paylaşılması, paylaşımın sürekliliği, kartlı ödeme sistemlerinin tamamını kapsamaması, yakın geçmişe ait olması" dır.

Bu nedenlerle, rekabet açısından sorun yaratabilecek, etkinlik adına kıyaslamaların ötesinde 3 aylık süreden sonra paylaşılması halinde bilgi değişimi olabilecek nitelikteki, BKM online üzerinden üyeler ile paylaşılan sektör raporlarına ait verilerden; üye işyerleri ile ilgili "miktar/adet/tutar ve ciro" bazlı her türlü verinin 6 ay sonrasında üyeler ile paylaşılması gerektiği düşüncesiyle kararın 3.maddesine karşıyız.

Reşit GÜRPINAR
Kurul Üyesi

Dr. Metin Arslan
Kurul Üyesi