

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2021-4-069 (Ortak Girişim)
Karar Sayısı : 22-03/46-18
Karar Tarihi : 13.01.2022

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Şükran KODALAK, Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ,
Ayşe ERGEZEN, Cengiz ÇOLAK

B. RAPORTÖRLER: Noyan DELİBAŞI, Esmâ AKSU, Derya ERMİŞ

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - Chubb Limited
Temsilcileri: Av. M. Togan TURAN, Av. Büşra AKTÜRE,
Av. İrem UYSAL
Orjin Maslak, Eski Büyükdere Cad. No:27 K:11 34485 Maslak
İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Cigna Corporation'ın Güney Kore, Tayvan, Yeni Zelanda, Tayland, Hong Kong ve Endonezya'daki kişisel kaza, destekleyici sağlık ve sigorta iş kolunun tek kontrolü ile Türkiye'deki ortak girişimi Cigna Sağlık Hayat ve Emeklilik A.Ş.'nin ortak kontrolünün Chubb Limited tarafından devralınması işlemi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 23.11.2021 tarih ve 23115 sayı ile intikal eden ve eksiklikleri en son 04.01.2022 tarih, 24280 sayılı yazı ile tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 10.01.2022 tarih ve 2021-4-069/Öİ sayılı Ortak Girişim Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle, dosya konusu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Başvuruda; Cigna Corporation'ın (tüm iştirakleriyle birlikte CİGNA GRUBU) Güney Kore, Tayvan, Yeni Zelanda, Tayland, Hong Kong ve Endonezya'daki kişisel kaza, destekleyici sağlık ve sigorta iş kolunun tek kontrolü ile Türkiye'deki ortak girişimi Cigna Sağlık Hayat ve Emeklilik A.Ş.'nin (CİGNA TÜRKİYE) ortak kontrolünün CHUBB tarafından devralınması işlemine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) ve 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (2010/4 sayılı Tebliğ) çerçevesinde izin verilmesi talep edilmektedir.
- (5) CİGNA TÜRKİYE, hâlihazırda hisselerinin %(.)'ini Cigna Netherland Gamma BV'nin (CİGNA NEDERLAND), %(.)'unu ise QNB Finansbank A.Ş.'nin (FİNANSBANK) elinde bulundurduğu bir ortak girişimdir (OG). Planlanan işlem ile CHUBB'ın, CİGNA TÜRKİYE'nin %(.) oranında hissesini ve ortak kontrolünü CİGNA NEDERLAND'den devralacağı, bu kapsamda CİGNA TÜRKİYE'nin işlem sonrası CHUBB ve FİNANSBANK tarafından ortak kontrol edileceği beyan edilmektedir¹.

¹ Bildirim Formunda yer alan bilgilere göre, CHUBB'ın CİGNA TÜRKİYE'nin ortak kontrolünü devralmama ihtimali de bulunmaktadır. CİGNA TÜRKİYE'nin yönetim belgeleri uyarınca, FİNANSBANK'ın CİGNA GRUBU'nun CİGNA TÜRKİYE'deki hisselerini satın almak için bir alım

İşlem öncesinde CİGNA TÜRKİYE'nin ortak girişim niteliğinde olduğu ve işlem sonrasında da taraflar arasında aynı sözleşmenin geçerli olacağı, dolayısıyla işlem sonrasında ortak kontrol taraflarından CİGNA GRUBU'nun yerini CHUBB'ın alacağı ifade edilmektedir.

- (6) 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinin üçüncü fıkrasında: *“Bağımsız bir iktisadi varlığın tüm işlevlerini kalıcı olarak yerine getirecek bir ortak girişimin oluşturulması, bu maddenin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında bir devralma işlemidir.”* hükmüne yer verilmiştir. Anılan hüküm uyarınca dosya konusu işlemin 2010/4 sayılı Tebliğ kapsamında bir devralma işlemi sayılabilmesi için ortak kontrol altında bir teşebbüsün bulunması ve ortak girişimin bağımsız bir iktisadi varlık (tam işlevsel) olarak ortaya çıkması şeklinde iki unsurun birlikte sağlanması gerekmektedir.
- (7) Birleşme ve Devralma Sayılan Haller ve Kontrol Kavramı Hakkında Kılavuz'un (Kılavuz) 48. ve devamı paragraflarında, iki ya da daha fazla teşebbüs ya da kişinin başka bir teşebbüs üzerinde belirleyici etki uygulama imkânına sahip olması durumunda ortak kontrolden söz edileceği vurgulanmış; ortak kontrole örnek olarak ise oy haklarında ya da karar alma organlarına atamada eşitlik, stratejik kararlarda veto hakları ve oy haklarının ortaklaşa kullanılması sayılmıştır. Bu anlamda, ana şirketlerin kontrol edilen teşebbüsle ilgili önemli (stratejik) kararlarda (üst yönetimin atanması, bütçe, işletme planı, önemli yatırımlar gibi) mutabakata varmak zorunda olduğu hallerde ortak kontrol söz konusudur.
- (8) CİGNA TÜRKİYE'nin işlem sonrasında da geçerli olacak Esas Sözleşmesine göre (.....). Yine Esas Sözleşmeye göre (.....). Esas Sözleşme maddelerinden anlaşıldığı üzere (.....)^{2, 3}. Dolayısıyla, işlem sonrasında da geçerli olacağı belirtilen CİGNA TÜRKİYE'nin Esas Sözleşmesinin ilgili hükümlerinden; işlem taraflarının OG'nin yönetimi, temsili ve idaresi üzerinde ortak kontrol sağlayacağı anlaşılmaktadır⁴.
- (9) Bildirim konusu işlemin 2010/4 sayılı Tebliğ kapsamında bir devralma olarak değerlendirilmesi için aranan ikinci kriter ise, üzerinde ortak kontrol tesis edilen işletmenin bağımsız bir iktisadi varlık niteliğini taşıması, diğer bir deyişle tam işlevsel olmasıdır. Bu kriter çerçevesinde, kurulacak olan ortak girişimin, kurucularından bağımsız olarak ilgili pazarda faaliyetlerini sürdürebilen ayrı bir teşebbüs olup olmadığı incelenmektedir.
- (10) Esas Sözleşmeye göre, OG'nin öngörülen alandaki işlerini kalıcı olarak yürütmek üzere günlük faaliyetleriyle ilgilenen bir yönetime sahip olduğu, mali anlamda ve personel anlamında yeterli kaynaklara ve (maddi ve gayri maddi) varlıklara erişim sağlayabildiği, ana teşebbüslerin belli bir işlevinin ötesinde faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır. Yine Esas Sözleşmeye göre süresiz olarak kurulan OG'nin bağımsızlığının sağlanabilmesi için yeterli başlangıç sermayesi ana şirketler

opsiyonu bulunduğu belirtilmiştir. FİNANSBANK'ın imza ve kapanış tarihleri arasında satın alma opsiyonunu kullanması niyetinde olduğuna dair bir yazılı bildirim göndermesi durumunda, CİGNA TÜRKİYE hisseleri CHUBB'a devredilmeyecektir. FİNANSBANK, Türkiye'deki işin kapanışından sonra, alım opsiyonunu kullanma şansına sahip olmayacaktır.

² Esas Sözleşmeye göre, (.....).

³ Esas Sözleşmeye göre, (.....).

⁴ Ayrıca, Kurul, 28.08.2012 tarih ve 12-42/1260-411 sayılı kararında, Finans Emeklilik ve Hayat A.Ş.'nin (CİGNA TÜRKİYE'nin eski ticaret unvanı), işlem sonrasında CİGNA ve FİNANSBANK tarafından ortak kontrol edileceği sonucuna ulaşmıştır. Kurul, daha sonraki kararlarında da bu hususu teyit etmiştir. Bkz. Kurulun 10.02.2016 tarihli ve 16-04/87-38 sayılı *Cigna/Anthem* kararı, para. 9; 03.05.2016 tarihli ve 16-15/245-107 sayılı *Finansbank/QNB* kararı, para. 8.

tarafından ödenmiştir. Sonuç olarak Esas Sözleşme incelendiğinde; CİGNA TÜRKİYE'nin bağımsız bir iktisadi varlık olarak hareket etme yeteneğini haiz olduğu anlaşılmaktadır.

- (11) Açıklamalar çerçevesinde bildirim konu işlem 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi çerçevesinde bir devralma işlemidir. Tarafların cirolarının 2010/4 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin birinci fıkrasında öngörülen eşikleri aşması nedeniyle, işlem izne tabidir.
- (12) CİGNA TÜRKİYE temel olarak hayat sigortası, bireysel emeklilik, ferdi kaza ve sağlık sigortaları hizmetleri alanlarında faaliyet göstermektedir. CHUBB ise küresel çapta sigortacılık faaliyeti yürütmektedir. CHUBB'ın temelde sunduğu sigortacılık ürünleri, kurumsal ve bireysel bazda mal ve kaza sigortası, ferdi kaza ve destekleyici sağlık sigortası, hayat sigortası olup ayrıca reasürans faaliyeti de yürütmektedir. CHUBB Türkiye'de iştiraki Chubb European Group SE Merkezi Fransa Türkiye İstanbul Şubesi (CHUBB TÜRKİYE) aracılığıyla otomobil sigortaları hariç sigorta sektöründe hayat dışı sigorta hizmetleri alanında faaliyet göstermekle birlikte yangın ve mühendislik, sorumluluk, nakliye, finansal sigorta, kaza ve sağlık sigortaları hizmetleri alanlarında da faaldir.
- (13) Tarafların küresel ölçekteki faaliyetlerine bakıldığında; ferdi kaza, tamamlayıcı sağlık ve hayat sigortası hizmetleri pazarlarında yatay bir örtüşmeden bahsedilebilecek olmakla birlikte, Bildirim Formunda Güney Kore, Tayvan, Yeni Zelanda, Tayland, Hong Kong, Endonezya'daki devre konu iş kolu kapsamındaki şirketlerin her birinin yalnızca faaliyet gösterdikleri/kuruldukları ülke sınırları içerisinde sigorta ürünlerini satış ruhsatı bulunduğu, dolayısıyla ticari faaliyetlerinin kurulu buldukları ülkeler ile sınırlı olduğu belirtilmiştir.
- (14) Bu kapsamda tarafların Türkiye'deki faaliyetlerine bakıldığında, ilk olarak CİGNA GRUBU'nun, Güney Kore, Tayvan, Yeni Zelanda, Tayland, Hong Kong ve Endonezya'daki kişisel kaza, destekleyici sağlık ve sigorta işkolu ile CHUBB'ın Türkiye'deki faaliyetleri arasında herhangi bir örtüşme bulunmadığından ilgili iş kolunun tek kontrolünün devri kapsamında Türkiye'de herhangi bir rekabetçi endişe söz konusu olmayacaktır. Devre konu CİGNA TÜRKİYE ile devralan CHUBB'ın hayat dışı sigorta hizmetleri pazarının sağlık sigortası ve kaza sigortası pazarlarındaki faaliyetleri arasında ise Türkiye'de yatay örtüşme bulunduğu anlaşılmaktadır.
- (15) CHUBB TÜRKİYE'nin sağlık sigortası ve kaza sigortası pazarlarındaki pazar payları 2020 yılında sırasıyla ~%(.....) ve %(.....) iken CİGNA TÜRKİYE'nin⁵ aynı yılda söz konusu pazarlardaki payları sırasıyla %(.....) ve %(.....)'dur. Dolayısıyla işlem sonrası, tarafların Türkiye'de sağlık sigortası pazarındaki toplam payları %(.....) altında olup kaza sigortası pazarındaki pazar payları toplamı ise %(.....). Ayrıca kaza sigortası pazarında Türkiye Sigorta A.Ş.⁶ (TÜRKİYE SİGORTA) %(.....), Metlife Emeklilik ve Hayat A.Ş. (METLİFE) %(.....), Türkiye Hayat ve Emeklilik A.Ş. (TÜRKİYE HAYAT) %(.....), Anadolu Anonim Türk Sigorta Şirketi (ANADOLU SİGORTA) %(.....); sağlık sigortası pazarında ise Allianz Sigorta A.Ş. (ALLIANZ) %(.....), Bupa Acıbadem Sigorta A.Ş. (BUPA ACIBADEM) %(.....), ANADOLU SİGORTA %(.....), Mapfre Yaşam Sigorta A.Ş. (MAPFRE) %(.....) gibi (.....) pazar payına sahip çok

⁵ CİGNA TÜRKİYE, sağlık sigortası lisansını T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığında 30.12.2019 tarihinde almıştır.

⁶ Türkiye Sigorta A.Ş.; Güneş Sigorta A.Ş., Halk Sigorta A.Ş., Ziraat Sigorta A.Ş., Vakıf Emeklilik ve Hayat A.Ş., Halk Hayat ve Emeklilik A.Ş. ve Ziraat Hayat ve Emeklilik A.Ş.'nin tek çatı altında birleşmesi ile Ağustos 2020'de kurulmuştur.

sayıda teşebbüs bulunmaktadır⁷. Bunun yanı sıra, ilgili pazar tüm hayat dışı sigorta pazarı (kaza, hastalık/sağlık, kara araçları, hava araçları, su araçları vb.) olarak dikkate alındığında, tarafların 2020 yılında bu pazardaki toplam pazar payı %(.....) bir orana tekabül etmektedir. Ayrıca, tarafların pazar paylarının 2018 ve 2019 yıllarında da (.....) olduğu görülmektedir.

- (16) Bu değerlendirmelere ek olarak OG'nin diğer tarafı olan FİNANSBANK'ın CİGNA TÜRKİYE dışında sigorta sektöründe faaliyet gösteren herhangi bir iştiraki bulunmadığından, FİNANSBANK ile CHUBB TÜRKİYE'nin CİGNA TÜRKİYE'deki faaliyetlerindeki örtüşmeye ek olarak sigortacılık faaliyetleri arasında herhangi bir yatay/dikey örtüşme bulunmamaktadır. Ayrıca tarafların sigortacılık faaliyetleri dışındaki diğer faaliyetleri arasında da herhangi bir yatay/dikey örtüşme bulunmamaktadır.
- (17) Tarafların Türkiye'de örtüşen faaliyetleri bakımından pazar paylarının ihmal edilebilir seviyede olduğu, küresel ve ulusal ölçekte pek çok rakiplerinin bulunduğu, bunlar arasında pazar payları daha yüksek olan teşebbüslerin de olduğu dikkate alınarak, bildirim konu işlemin herhangi bir pazarda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğurmayacağı kanaatine varılmaktadır.
- (18) Diğer taraftan, 2010/4 sayılı Tebliğ'in 13. maddesinin üçüncü fıkrasında; *"Teşebbüsler arasında rekabeti sınırlayıcı amacı veya etkisi olan ve bağımsız bir iktisadi varlığın tüm işlevlerini kalıcı olarak yerine getirecek bir ortak girişimin oluşturulması, Kanunun 4 üncü ve 5 inci maddeleri çerçevesinde de değerlendirilir."* hükmüne yer verilmiştir. Ortak girişim işlemlerinde, ilgili hükümde bahsedilen türden bir rekabeti sınırlayıcı amaç veya etkinin (rekabetçi davranışların koordinasyonu riski); iki ya da daha fazla sayıda işlem tarafının, kurulacak ortak girişimle aynı pazarda veya ortak girişimin yer aldığı pazarın alt ve üst pazarlarında veya bu pazarla yakın bağlantısı olan komşu bir pazarda önemli ölçüde faaliyetlerini sürdürmekte oldukları (diğer bir anlatımla ana teşebbüsler arasındaki işbirliği riski - *spillover risk*) ve ortak girişim kurulmasının doğrudan sonucu olan işbirliğinin, ilgili teşebbüslere olaya konu mal ya da hizmetlerin önemli bir bölümünde rekabeti ortadan kaldırma olanağı verdiği hallerde ortaya çıktığı kabul edilmektedir.
- (19) Bu kapsamda, Bildirim Formunda yer alan bilgilere göre, CHUBB ile FİNANSBANK'ın küresel çaptaki faaliyetleri arasında herhangi bir örtüşme bulunmadığı gibi ülkemizde sigorta sektörü dışındaki alanlarda da herhangi bir örtüşme bulunmamaktadır. Öte yandan, FİNANSBANK'la CHUBB arasında dikey nitelik arz eden potansiyel bir kredi veya sigorta acenteliği ilişkisi söz konusu olabilecektir. Ancak anılan teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri pazarların (FİNANSBANK için bankacılık hizmetleri pazarının, CHUBB için sigortacılık hizmetleri pazarının) yapısı dikkate alındığında bu pazarların yoğunlaşmamış ve çok oyunculu olduğu görülmekte, dolayısıyla işlemin herhangi bir pazarda faaliyet gösteren rakipler bakımından pazar kapamaya veya rakip teşebbüslerin bilgilerinin şeffaflaşmasına yol açmayacağı ve dolayısıyla işlemin herhangi bir pazarda rekabetçi davranışların koordinasyonu riski taşımadığı değerlendirilmektedir.

⁷ <https://www.tsb.org.tr/resmi-istatistikler.aspx?pageID=909>

H. SONUÇ

- (20) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, bildirim konusu işlemin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ kapsamında izne tabi olduğuna; işlem sonucunda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmaması nedeniyle işleme izin verilmesine, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.