

Rekabet Kurumu Başkanlığından;

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2020-4-007
Karar Sayısı : 21-29/371-186
Karar Tarihi : 03.06.2021

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Buket ARI, Cüneyd DAL, Nezir Furkan KIRAN, Barış BİRCAN,
Burçin GÜLEŞ

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi
Temsilcisi: Av. Dr. Oğuzkan GÜZEL
Mustafa Kemal Mah. 2110. Sok. No:17 06530 Çankaya
Ankara

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Sigorta sektörüne yönelik olarak ödeme yapılacak kart numarasının ilk altı ve son dört hanesi ve kart sahibinin T.C. kimlik numarası bilgileri ile ödeme işlemi gerçekleştirilmesini sağlayan uygulamaya 4054 sayılı Kanun kapsamında menfi tespit belgesi verilmesi veya bireysel muafiyet tanınması talebi hakkında alınan 24.12.2020 tarihli ve 20-55/769-341 sayılı Rekabet Kurulu kararının yeniden değerlendirilmesi talebi
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 28.04.2021 tarih ve 17502 sayı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 27.05.2021 tarih ve 2020-4-007/BN-01 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 11. maddesi kapsamında 24.12.2020 tarihli ve 20-55/769-341 sayılı Rekabet Kurulu (Kurul) kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem tesis edilmesine yer olmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Kurulun 24.12.2020 tarih ve 20-55/769-341 sayılı kararı ile; ödeme yapılacak kartın ilk altı ve son dört hanesi ile birlikte kart sahibinin T.C. kimlik numarası ile ödeme alınmasını sağlayan sigorta sektörüne yönelik geliştirilmiş altyapı dâhilinde *not-on-us* işlemlerde tüketicilerden açık kart bilgisi talep edilmeden açık kart bilgisinin bankalar arasında paylaşılarak ödeme alınabilmesine yönelik işbirliği hakkındaki uygulamaya, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 5. maddesi çerçevesinde Türkiye Bankalar Birliğine (TBB) gerekçeli kararın tebliğinden itibaren üç yıl boyunca bireysel muafiyet tanınmasına, bununla birlikte Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi (SBM) tarafından bildirilen ve SBM'nin ödeme geçidi hizmeti sunmasının öngörüldüğü iş akışına dayalı uygulamaya ise muafiyet tanınamayacağına karar verilmiştir.
- (5) SBM tarafından Kuruma yapılan 28.04.2021 tarih ve 17502 sayılı başvuru ile, SBM'nin ödeme geçidi hizmeti sunmasının öngörüldüğü iş akışına dayalı uygulamaya muafiyet tanınamayacağına yönelik 24.12.2020 tarihli ve 20-55/769-341 sayılı Kurul kararının

İYUK'un 11. maddesi çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi ve söz konusu uygulamaya süreli ve/veya şartlı muafiyet verilmesi talep edilmiştir.

(6) İYUK'un 11. maddesinde,

“ÜST MAKAMLARA BAŞVURMA

MADDE 11 - 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.”

hükmü yer almaktadır.

(7) İYUK m.11 kapsamında bir başvuruda bulunulabilmesi için aranan şartlardan ilki, başvurunun idari dava açma süresi içinde yapılması gereği olup bu süre Danıştay ve idare mahkemelerinde açılacak iptal davaları için 60 gün olarak belirlenmiştir. 15.03.2021 tarihinde elektronik ortamda SBM'ye iletilen ilgili Kurul kararı, Elektronik Tebligat Yönetmeliği uyarınca 20.03.2021 tarihinde tebellüğ edilmiş sayıldığından anılan Kurul kararına karşı dava açma süresi 20.05.2021 tarihinde sona ermektedir. Bu çerçevede SBM tarafından 28.04.2021 tarihinde yapılan başvurunun İYUK'un 11. maddesinde belirtilen süre içinde yapıldığı anlaşılmıştır.

(8) SBM tarafından yapılan başvuruda özetle;

- Muafiyet başvurusu olmayan bankalara yönelik sistemin işleyişine üç yıl süre ile muafiyet tanınırken, SBM'nin aynı işleyiş sisteminde ek güvenlik ve etkinlik sağlmasına karşın, uygulamanın SBM tarafından verilmesine süreli veya şartlı muafiyet tanınmamasının makul olmadığı,
- Sisteme katılımın sigorta şirketlerinin kendi isteğine bağlı olduğu, ek olarak ödeme sistemleri ve ödemeye aracı kuruluşlar bakımından da sisteme katılımı herhangi bir kısıtlama bulunmadığı,
- Bu sistemin sigorta şirketleri tarafından kullanılmasına yönelik herhangi bir tavsiye karar bulunmadığı, bu sebeple uygulamanın teşebbüs birliği olan SBM tarafından sunulmasının fiili münhasırlık oluşturacağına yönelik değerlendirmelerin kabul edilmesinin mümkün olmadığı,
- Buldukları ekonomik bütünlük içinde bankaların da yer aldığı büyük sigorta şirketlerinin bu sistemi kullanmama ihtimallerinin daha fazla olduğu, dolayısıyla küçük sigorta şirketlerinin bu sistemi kullanmalarının sağlanması ile sektörün tamamının güvenli ödeme işleyişine daha düşük maliyetler ile katılmasının hedeflendiği, katılımın ihtiyari olduğu bu sistemin muafiyet şartlarını taşıdığından düşünlüğü,
- Hâlihazırda uygulamaya geçirilmemiş bu sistemin potansiyel rekabet bakımından etkileri incelenirken herhangi bir delil sunulmadığı, karara dayanak teşkil eden görüşlerin finansal teknoloji şirketlerinin varsayımlarına dayandığı,

- Bildirime konu uygulamanın SBM tarafından sunulmasının ödeme kuruluşlarının rekabet gücünü olumsuz etkileyeceğine yönelik değerlendirmelerin rekabet hukukunun ana denetim mekanizması olan sonradan (*ex-post*) yasaklama getirilmesi amacı ile uyummadığı,
- Teşebbüs birliklerinin ve bunların ekonomik faaliyetlerinin kendiliğinden ve doğrudan ihlale sebebiyet vermediği, örneğin Kurulun 14.11.2019 tarihli ve 1940/650-276 sayılı kararı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin iştiraklerinin faaliyetlerinin rekabet ihlali oluşturmadığına karar verildiği, SBM tarafından hayata geçirilmek istenen uygulama kapsamında da rekabeti sınırlayıcı teşebbüs birliği kararı bulunmadığı,
- SBM tarafından sunulan beyanlarda piyasada ödeme geçidi hizmeti sunan ve hâlihazırda 14 banka ile çalışan ödeme geçidi şirketi bulunduğu belirtilmiş ve muafiyete konu uygulama ile bu alanda rekabetin artırılmasının amaçlandığı,
- Gereğeli kararda SBM ile bankalar arasında oluşacak dikey ilişkide tüm bankalar ile çalışılacak olması sebebiyle %40 eşliğinin aşıldığı tespitinin bulunduğu belirtilmiş, ancak bu analizin esas olarak sigorta şirketleri ile SBM arasındaki ilişkiler çerçevesinde yapılmasının gerektiği,
- Bankalar tarafından uygulanacak sistemin yeni olması nedeniyle etkinlik doğuracağı kabul edildiği, bankalar ve diğer ödeme kuruluşları için doğacağı kabul edilen etkinliğin SBM'nin sunacağı hiçbir paydaşı zorlamayan ve hiçbir paydaşın girişini engellemeyen güvenli ödeme uygulaması için de geçerli olduğu,
- Etkinlik kazanımlarının tüketicilere yansıtılması noktasında olumsuz değerlendirme olarak sunulan maliyet bazlı fiyatlamanın diğer rakipleri dışlayacağı iddiasına ilişkin ise maliyet yansımalarının nasıl olacağı ancak projenin uygulamaya konulması ile izlenebileceği, bu nedenle süreli muafiyet verilmesi yolu ile işleyişin takibinin yapılması gerektiği, bu uygulamanın sorunlu olduğu değerlendiriliyor ise maliyet artışı makul kâr şeklinde ücretlendirme şartı getirilmesi imkânının bulunduğu,
- SBM tarafından sisteme katılım noktasında zorlama veya münhasırlık olmayacağı, ileride fiili münhasırlık doğabileceğine ve maliyet bazlı fiyatlamanın giriş engeli yaratabileceğine yönelik öngörülerin ancak sistemin uygulamaya konularak piyasanın izlenmesi ile değerlendirilebileceği

ifade edilerek, şartlı ve/veya süreli muafiyet verilmesi talep edilmiştir.

- (9) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında yasaklanan anlaşma ve uygulamalar Kanun'un 5. maddesi kapsamındaki şartların tamamını taşımaları kaydıyla 4. madde hükmünün uygulanmasından muaf tutulabilirler. Kanun'un 4. maddesi hükmünden muaf tutulabilmek için 5. maddede yer alan bütün şartların sağlanması gerekmekte olup, bu şartlardan herhangi birinin sağlanmadığı durumda anlaşma veya uygulamaya muafiyet tanınmamaktadır. Kanun'un 5. maddesi uyarınca aranan şartlar:

"a) Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,

b) Tüketicinin bundan yarar sağlaması,

c) İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,

d) Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması.”

olarak sayılmıştır.

(10) Başvuruya konu Kurul kararında, ödeme yapılacak kartın ilk altı ve son dört hanesi ile birlikte kart sahibinin T.C. kimlik numarası ile ödeme alınmasını sağlayan sigorta sektörüne yönelik geliştirilmiş altyapı dâhilinde *not-on-us* işlemlerde tüketicilerden açık kart bilgisi talep edilmeden açık kart bilgisinin bankalar arasında paylaşılarak ödeme alınabilmesine yönelik işbirliğini oluşturan uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğu ve söz konusu uygulamaya menfi tespit verilmesinin mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyete ilişkin yapılan değerlendirmelerde;

- Muafiyete konu iş akışının genel olarak hem işlem maliyetlerini hem de yatırım maliyetlerini azaltabileceği, takas sistemi üzerinden bankalar arasında kart verisinin paylaşılmasını içeren ve bu yönüyle pazarda hâlihazırda deneyimlenmemiş yeni bir hizmet olduğu, sektördeki güvenlik açığını ortadan kaldırılabileceği, sigorta şirketlerinin bankalar ile doğrudan ya da pazarda ödeme geçidi hizmeti sunan herhangi bir teşebbüs üzerinden entegre olmasına dayalı iş modelinin ortaya çıkaracağı etkinliklerden tüketicilerin yarar sağlayabileceği, ilgili iş akışının genel olarak farklı alanlarda bankalar arasındaki ve sigorta şirketleri arasındaki rekabetin devam etmesine engel teşkil etmediği, sigorta şirketlerine bu altyapıya entegre olma gibi bir zorunluluk getirilmediği, sigorta şirketlerinin hizmet alabileceği banka veya ödeme kuruluşlarına ilişkin de herhangi bir sınırlamanın getirilmediği,
- Diğer yandan SBM'nin sigorta şirketlerine ödeme geçidi hizmeti sunmasının pazarda yeni bir hizmetin sunulması niteliği taşımadığı, ödeme geçidi hizmeti sunan çok sayıda kuruluş bulunduğu,
- Ödeme geçidi hizmetinin bizatihi kendisinden kaynaklanan başta işlem maliyetlerinin düşürülmesi olmak üzere çeşitli etkinliklerin ise SBM'nin sunduğu hizmetten bağımsız olarak başka kuruluşlar tarafından sunulması halinde de ortaya çıktığı,
- Sigorta şirketleriyle bankalar arasındaki organik bağların varlığının ve yine SBM'nin sigorta şirketlerinin yer aldığı teşebbüs birliği niteliğindeki TSB'nin bünyesinde faaliyet göstermesinin, pazarda güvenlik ve kalite algısından bağımsız olarak SBM'nin ödeme geçidi hizmetinin sigorta şirketleri tarafından tercih edilmesi sonucunu doğurabileceği,
- SBM'nin bu hizmeti sunmasından kaynaklanan bir verimlilik bulunmadığından tüketiciye yansıtacak herhangi bir faydadan da bahsetmenin mümkün olmadığı,
- Mevcut durumda bankaların SBM'ye özel olarak kurdukları entegrasyon vasıtasıyla SBM bünyesinde kar amacı güdülmeksizin ödeme geçidi hizmetinin sunulmasının, SBM'nin sigorta şirketlerince finanse edilmesi ile sigorta şirketleri ve bankalar arasındaki organik bağlar bulunması sebebiyle bu şirketlerin sadece SBM'den ödeme geçidi hizmeti alması sonucunu doğurabileceği,
- Yine SBM bünyesinde bu hizmetin kâr amacı güdülmeksizin yürütülecek olmasının, ödeme geçidi hizmeti sunan diğer teşebbüsler ile SBM arasında eşit rekabet koşullarının olmadığı bir pazar yapısının doğmasına neden olabileceği,

- SBM'nin söz konusu hizmet kapsamında sektör standardı olarak görülen PCI DSS sertifikasına hâlihazırda sahip olmaması dikkate alındığında, SBM'nin pazarda birtakım entegrasyonlar ile bankalarla arasındaki organik bağlar üzerinden ön plana çıkarılmasının pazardaki etkin işleyişe zarar verebileceği,
- BDDK'nın bankalara yönelik talimatında da sigorta sektöründe kart numarasının ilk altı, son dört hanesi ve kart sahibinin T.C. kimlik numarası ile ödeme alınabilmesine yönelik ödeme alt yapısının oluşturulmasının talep edilmiş olduğu, ilgili talimatta SBM tarafından herhangi bir rol üstlenilmesinin öngörülmediği, söz konusu ödeme alt yapısına sigorta şirketlerinin SBM olmadan da entegre olabileceği

tespitleri yapılmış ve ödeme yapılacak kartın ilk altı ve son dört hanesi ile birlikte kart sahibinin T.C. kimlik numarası ile ödeme alınmasını sağlayan sigorta sektörüne yönelik geliştirilmiş altyapı dâhilinde, *not-on-us* işlemlerde tüketicilerden açık kart bilgisi talep edilmeden açık kart bilgisinin bankalar arasında paylaşarak ödeme alınabilmesine yönelik işbirliğine dayalı ilk iş akışının 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sıralanan muafiyetin dört şartını da karşılamakla beraber, ikinci iş akışı olarak ele alınan, SBM'nin ödeme geçidi hizmeti sunmasına dayalı iş akışının piyasada herhangi bir etkinlik artışı doğurmayacağı ve tüketiciler açısından fayda sağlamayacağı, ayrıca SBM üzerinden gerçekleştirilecek iş akışının ödeme hizmetlerine ilişkin piyasaların önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmasına sebep olabileceği ve aynı zamanda söz konusu iş akışından beklendiği ileri sürülen etkinlik artışlarının sağlanması için SBM'nin sistemde yer almasının zorunlu nitelikte olmadığı ve bu sebeplerle bahse konu iş akışına muafiyet tanınamayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

- (11) SBM tarafından İYUK'un 11. maddesi kapsamında yapılan başvuruda ileri sürülen argümanlar incelendiğinde, Kurul kararında yer alan hükmün değiştirilmesini gerektirecek yeni bir husus bulunmadığı anlaşılmaktadır. 24.12.2020 tarihli ve 20-55/769-341 sayılı Kurul kararında, anılan koşullar detaylı olarak ele alınmış ve ayrıntılı analizler neticesinde sonuca ulaşılmıştır. SBM tarafından yapılan başvuruda, Kurul kararında ulaşılan sonucun değiştirilmesini gerektirecek nitelikte argümanlar sunulmadığı ve Kurul kararına dayanak teşkil eden hususlarda herhangi bir değişiklik bulunmadığı anlaşılmıştır.
- (12) Sonuç olarak, SBM tarafından yapılan başvuru ile 24.12.2020 tarihli ve 20-55/769-341 sayılı Kurul kararındaki değerlendirmeleri etkileyecek bir gerekçenin sunulmaması ve kararın alındığı koşullarda herhangi bir değişiklik bulunmaması nedeniyle ilgili Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına gerek olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

- (13) Yapılan yeniden değerlendirme sonucunda; İYUK'un 11. maddesi kapsamında 24.12.2020 tarihli ve 20-55/769-341 sayılı Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.