

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-4-109 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 09-34/787-192
Karar Tarihi : 5.8.2009

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI (Başkan V.)
Üyeler : Mehmet Akif ERSİN, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı
KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat
ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER : Murat AYBER, Zeynep ŞENGÖREN

C. ŞİKÂYET EDEN : - (.....)

20 - (.....)

D. ŞİKÂYET EDİLEN: Türkiye Garanti Bankası A.Ş.
Levent Nispetiye Mah. Aytar Cad. No: 2, 34340
Beşiktaş/İstanbul

E. DOSYA KONUSU: Türkiye Garanti Bankası A.Ş. (Garanti Bankası)'den kredi ve sair hizmetler kullanan gerçek ve tüzel kişi müşterilere, adı geçen Banka'nın pazarladığı poliçelerin satılması yoluyla "bağlama" eyleminde bulunduğu iddiası.

30 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikâyet dilekçelerinde özetle, Eureka Sigorta A.Ş. (Eureka Sigorta) acentesi olan Garanti Bankası'ndan taşıt ve işyeri kredisi alan müşterilerin, teminat olarak Banka tarafından talep edilen sigortayı, kredi alınan banka şubesinden yaptırmaları yönünde zorlandığı ve bu yönde davranmayan müşterilere çek defteri verilmemesi, kredi açılmaması gibi yaptırımların uygulandığı belirtilmektedir. Bu uygulamaların tüketicinin sömürülmesi yoluyla hâkim durumun kötüye kullanılmasına yol açıp açmadığının yanında, herhangi bir bankayla ortaklık veya sözleşmesel ilişkisi olmayan sigorta şirketleri ile bir ya da daha fazla sigorta şirketinin poliçelerini satan brokerler ve sigorta acenteleri aleyhine koşullar (pazarın kapatılması ve sair etkiler) ortaya çıkarmış olabileceği de Önaraştırma kapsamında incelenmiştir.

40

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 28.5.2009 ve 10.6.2009 tarihlerinde 3727 ve 4095 sayılar ile giren başvurular üzerine hazırlanan 16.6.2009 tarih ve 2009-4-109/İİ-09-MA sayılı İlk İnceleme Raporu, 24.6.2009 tarih ve 09-30 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 09-30/640-M sayı ile karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 28.7.2009 tarih ve 2009-4-109/ÖA-09-MA sayılı Önaraştırma Raporu aynı tarih, REK.0.08.00.00-110/237 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-34 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da,

- Garanti Bankası şubelerinin aynı zamanda münhasıran dahi olsa Eureko Sigorta A.Ş. (Eureko Sigorta) poliçeleri satmalarının 4054 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olmadığı;

- Bahse konu ilişkinin Dikey Anlaşmalara ilişkin Kılavuzda yer verilen tanımlar çerçevesinde bir Acentelik ilişkisi olduğu ve Kanun'un 4. maddesi hükümlerine aykırı bulunmadığı;

- Garanti Bankası'nın ve acentesi olduğu Eureko Sigorta'nın faaliyet gösterdikleri pazar ve alt pazarlarda hâkim durumda bulunmadıkları;

- Garanti Bankası şubelerinden taşıt kredisi alanların takribi %37'sinin aynı banka şubesinden kasko sigortası yaptıkları ve somut bulgularla desteklenen bu sayısal büyüklüğün "pazarın kapatılması" kapsamında değerlendirilemeyeceği;

- Konut kredisini Garanti Bankası'ndan alan müşterilerin yaklaşık % 90'ının konut ilintili sigortalarını aynı şubeden yaptıkları, ancak bu kredi branşındaki primlerin ucuzluğu nedeniyle araştırma maliyetinin tüketiciyi farklı seçenekler aramaktan caydırdığı, konut ilintili sigorta branşlarının toplam pazarın oldukça küçük bir bölümünü oluşturduğu;

- Garanti Bankası'nın uyguladığı insan kaynakları yönetimi yahut başka bir yöntem ile rakiplerinin faaliyetlerini 4054 sayılı Kanun hükümlerine muhalif yollarla zorlaştırdıklarına ilişkin bir emarenin bulunmadığı;

- Konuya ilişkin olarak, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca Soruşturma açılmasına gerek olmadığı

görüşlerine yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Şikâyet dilekçeleri, içerikleri itibarıyla, Garanti Bankası'ndan kredi alan müşterilere, kredi teminat sigortasının da aynı şubeden yaptırılmasının

90 dayatılmasına ilişkindir. Diğer bir ifade ile Garanti Bankası sigorta hizmetlerini, -iddiaya göre- kredi hizmetlerine bağlayarak pazarlamaktadır. Bankalar, kredi verirken doğal olarak verdikleri kredinin geri ödenebilme gücüne dikkat etmekte olup araç ve konut tipi kredilerde, satın alınması için kredi sağlanan ürünü teminat olarak kabul etmektedirler. Ayrıca konut veya araçta herhangi bir zararın meydana gelmesi halinde alacaklarını güvence altına almak için dain-i mürtehini banka olmak koşuluyla sigorta yaptırılmasını talep etmektedirler. Dolayısıyla burada kredi hizmetleri pazarı bağlayan ürün pazarı, sigorta hizmetleri pazarı ise bağlanan ürün pazarı olarak ayrıştırılabilir. Bu çerçevede ilgili ürün/hizmet pazarı "hayat-dışı sigortacılık hizmetleri pazarı", etkilenen pazar ise "bireysel ve ticari kredi hizmetleri pazarı" olarak belirlenmiştir.

100 I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Sigorta hizmetlerini talep edenler, sigorta şirketlerinin yurt çapına dağılmış acentelikleri veya sigorta acenteliği icra eden banka şubeleri aracılığıyla istedikleri noktalardan bu hizmete ulaşabilmektedirler. Bu çerçevede, ilgili ürünler açısından rekabetin ülke çapında homojen dağıldığının aksine göstergeler bulunmaması ve iddia edilen uygulamanın tüm ülkeyi etkileyecek olması da dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak tespit edilmiştir.

I.2. Yapılan Görüşmelere İlişkin Bilgi Tutanakları

110 Yürütülen önaraştırma kapsamında görevli raportörlerin görüştüğü yetkililer, konuya ilişkin olarak, Eureko Sigorta poliçelerinin %51'inin bankalar aracılığıyla satıldığını; otomobil kredisi kullanan müşterilerin %35'inin banka, %65'inin ise diğer acenteler ve sigorta şirketlerine kasko sigortası yaptırdığını; şubeden sigorta yaptıran kredi müşterisi oranının konutta %90'a kadar ulaştığını; bunun konut sigortası priminin düşüklüğü sebebiyle müşterinin daha uygun teklif araştırma maliyetine katlanmak istememesinden kaynaklandığını ifade etmişlerdir. Yetkililer, kasko poliçelerinin banka şubelerinde yapılmasının zorunlu olmadığını, ancak kasko poliçesinin dışarıdan yaptırılması halinde dain-i mürtehin kaydı olmasının arandığını, bunun da kredi vermenin zorunlu bir gereği olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca Raportörler tarafından yetkililere, müşterilere sigorta 120 yaptırma gereğinin ne zaman ifade edildiği sorulmuş ve poliçeyi görmeden kredinin serbest bırakılmayacağı cevabı alınmıştır. Yetkililerin, banka müdürlerinin terfi süreçlerinde satılan poliçe sayısının etkisine dair yöneltilen soruya cevapları ise "hedeflerin bir bütün olarak verildiği ve tüm bankacılık faaliyetlerini kapsadığı, böylelikle poliçe satışlarının tek başına etkisi bulunmadığı" şeklinde olmuştur.

J. GEREKÇE ve HUKUKİ DAYANAK

130 Dilekçelerde yer alan iddiaya göre, kredi sözleşmesinin yapılması için yine aynı banka şubesinden sigorta poliçesinin alınmasının şart koşulması söz konusudur. Diğer bir deyişle, kredi sözleşmesinin yapılması poliçenin satın alınmasına bağlanmaktadır. Bağlama uygulaması, satıcı konumundaki bir teşebbüsün bir ürünün satışını alıcının ayrı bir ürünü de alması koşuluna bağlamasıdır. Bağlama

anlaşmalarında alıcı tarafından esas olarak talep edilen birinci ürüne “bağlayıcı veya bağlayan ürün”, bu ürünle birlikte alımı zorunlu kılınan ikinci ürüne “bağlanan ya da bağlı ürün” denilir. Bağlama anlaşmaları olayın niteliğine göre Kanun’un 4. ve 6. maddeleri kapsamında değerlendirilebilir.

J.1. 4054 Sayılı Kanun’un 4. Maddesi Kapsamında Değerlendirme

140 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (f) bendinde, anlaşmanın niteliği veya ticarî teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın ya da hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanmasının ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesinin hukuka aykırı ve yasak olduğu ifade edilerek, bağlama anlaşmalarının hukuki niteliği belirlenmiştir. Bu açıdan bağlama anlaşmasının 4. madde kapsamında değerlendirilmesi için danişıklı bir ilişki sonucu rekabetin sınırlandırılması gerekmektedir. Bu kapsamda eylemin ihlal olarak nitelendirilmesi için sigorta acenteliği yapan bankalar arasında bağlama yapma konusunda bir anlaşma olduğu tespit edilmelidir. Bankacılık piyasasında 150 33’ü mevduat, 4’ü katılım ve 13’ü kalkınma ve yatırım bankası olmak üzere 50 adet teşebbüs faaliyet göstermektedir. Benzer içerikteki şikâyetlerin alınmaya başlandığı 1999 yılından bu yana yapılan incelemelerde bankalar arası bir anlaşmanın varlığına ilişkin bir emareye rastlanmamış olmasının yanında, sektör rekabetçi bir görünüm sergilemekte ve yapısı itibarıyla böyle bir danişıklı ilişkinin oluşması mümkün görünmemektedir. 2004 senesinde Kurum tarafından yürütülen ve sonuçlandırılan Sektör Raporu’nda da paralel bir sonuca varılmıştır.

Eylemi ihlal niteliğine büründürecek bir diğer durum ise Garanti Bankası ile Eureka Sigorta arasındaki anlaşmada bağlama yapılması yönünde bir hüküm bulunmasıdır. Sözü edilen anlaşmada böyle bir hükme rastlanmamıştır.

160

J.2. 4054 Sayılı Kanun’un 6. Maddesi Kapsamında Değerlendirme

Hâkim durumun kötüye kullanılmasını düzenleyen Kanun’un 6. maddesinin (c) bendi, hâkim durumdaki bir teşebbüsün bir mal veya hizmetle birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınmasını veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirmesini; (d) bendi, belirli bir piyasadaki hâkimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticarî avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemleri yasaklamıştır. 170 Şikâyete konu eylemlerin taşıdığı rekabetçi endişeler “tüketicinin sömürülmesi” ve “pazarın kapatılması” başlıkları altında toplanabilir:

- Tüketicinin sömürülmesi

Sömürücü uygulamalar, tüketici refahında doğrudan bir kayba yol açan fiyatlama veya diğer uygulamalardır. Bu çeşit kötüye kullanmalarda hâkim durumdaki teşebbüs, hâkim durumda olmayan bir teşebbüsün elde edemeyeceği şekilde

180 tüketicilerden rant elde etmek amacıyla pazar gücünün avantajını kullanmaktadır. İddia konusu, bağlama anlaşması yoluyla kredi alan tüketicilerin daha düşük primli alternatifler varken Eureka Sigorta poliçesini Garanti Bankası acenteliğinde almak zorunda bırakılarak refah kaybına uğratılması, bu bağlamda değerlendirilebilir. Ancak uygulamanın refah kaybı yaratıp yaratmadığından önce bağlama anlaşması yapan teşebbüsün hâkim durumda olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Böyle bir uygulama ancak Garanti Bankası bankacılık piyasasında hâkim durumda ise ihlal olarak nitelendirilebilir. Aksi halde bu bağlanan sigorta hizmetini Garanti Bankası'ndan almak istemeyen tüketici için başka bankalardan kredi alma ve başka sigorta şirketlerinden bu kredi teminatı sigortalatma imkânı mevcut olacaktır. Danıştay 10. Dairesi tarafından alınan 2002/871 E., 2004/5103 K. sayılı karar özü itibarıyla bu değerlendirmeyi desteklemektedir.

190 Bankacılık, Türkiye'de finansal hizmetler sektörünün en büyük dalıdır. Aktif büyüklüğüne göre yapılan bir hesaplama sonucu sektörden aldığı pay 2008 yılında %77,3 olmuştur. Bankacılık faaliyetinde bulunan 50 adet oyuncu vardır ve bunlardan 33 tanesi mevduat bankasıdır. 2008 yılı itibarıyla pazardaki en büyük bankanın pazar payı %(...) olarak gerçekleşmiştir. Garanti Bankası'nın pazar payı ise % (...)’dir. Dolayısıyla sektörde ne Garanti Bankası ne de bir başka banka çok yüksek pazar payları ile faaliyet göstermektedir. Şikâyete konu olan eylem kredilendirme faaliyeti ile ilgili olduğundan pazar paylarının kredi miktarına göre hesaplanması dosya açısından daha anlamlı olabilir. Bu şekilde yapılan hesaplamada Garanti Bankası'nın pazar payının %(...) olduğu görülmektedir.

200 Dosya kapsamında daha da özelleştirilerek yapılan hesaba göre ise sektördeki tüm oto kredilerinden Garanti Bankası'nın aldığı pay adet bazında %(...) ve hacim bazında %(...)’dur. Ayrıca kredilerin geri ödeme faiz oranları Merkez Bankası'nca açıklanan gösterge faiz oranına göre şekillendiğinden her bankanın faiz oranları az çok benzeşmektedir. Bu nedenle kredi almak isteyen tüketici için Garanti Bankası'nın yanında ona benzer pek çok alternatifin de bulunduğu görülmektedir.

210 Pazarda marka bağımlılığının yüksek olduğunu söylemek güçtür. Hizmet piyasasında tek tipliliği yakalamanın zorlukları, bankacılık sektöründe de görülmektedir. Hatta aynı bankanın değişik semtlerdeki şubeleri arasında, şube personelinin performansına bağlı olarak müşteri bağımlılığı anlamında farklılaşma olduğu söylenebilir. Bu noktada dikkat çekilmesi gereken bir başka husus ise, kasko sigortasının banka acenteliği ile yaptırılmasının tüketicilere ne zaman söylendiğidir. Kredi işlemlerinin başlatılması için tüketiciden çoğunlukla dosya masrafı, bazı hallerde de sair adlar altında bir ücret talep edilmektedir. Bu ücret güncel koşullarda bankadan bankaya değişmekle birlikte ortalama 300 TL.’dir. Tüketicilere bahse konu “poliçe satma dayatması” bu masraf kaleminin tahsilinden sonra gerçekleşmekte ise bir kez bankaya kredi masrafını ödeyen tüketicinin artık ilgili bankaya bağımlı olduğundan bahsetmek mümkün olacaktır.

Raportörlerce yapılan yerinde incelemede görüşülen yetkililer kredi işlemlerinin başlaması için öncelikle dain-i mürtehini banka olmak koşuluyla, bir sigorta poliçesi görmelerinin gerektiğini ifade etmişlerdir. Buna göre, kredi maliyetinin tahsil edilmesi anı tüketicinin sigorta poliçesini satın alması anından sonraya denk gelmektedir. Dolayısıyla bu anlamda hem kredi kullanmayı tasarlayan hem de kullanmış olan tüketiciler nezdinde tüketicilerin Garanti Bankasına herhangi bir bağımlılıkları olmayacaktır. Bu çerçevede bir hakim durumdan ve hâkim durumun kötüye kullanılmasından bahsedilemez.

230 - Pazarın kapatılması

Şikâyet edilen bağlama anlaşmasının rekabet açısından yarattığı bir diğer endişe ise pazarın bankalar ile anlaşması olmayan diğer sigorta şirketlerine kapatılması riskidir. Her ne kadar Garanti Bankası tek başına bu piyasada hakim durumda değilse de diğer bankaların da bu yönde uygulamaları olması kümülatif bir etki ile pazarın kapatılması sonucunu doğurabilecektir. Ancak bu tip bağlama uygulamaları Hazine Müsteşarlığı'nın düzenlemeleri ile yasaklanmıştır. Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanıp 17.1.2009 tarih 27113 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Bireysel Kredilerle Bağlantılı Sigortalar Uygulama Esasları Yönetmeliği" bu doğrultuda düzenlemeler getirmektedir. Yönetmeliğin "İyi niyet" başlıklı 10. maddesinde "Zorunlu veya ihtiyari sigortalarda, kredi kullanan kişinin sigorta şirketini seçme hakkı sınırlandırılmaz. Sigorta sözleşmesine veya kredi sözleşmesine sigortanın belirli bir sigorta şirketine yaptırılmasına ilişkin konan her türlü şart hükümsüzdür." denilmektedir.

Garanti Bankası yetkilileri taşıt kredisi ile kredi teminatının sigortalanması hizmetleri arasında bu şekilde bir bağlama olmadığını, dileyen müşterilerin Garanti Bankası aracılığıyla dileyen müşterilerin ise dain-i mürtehin olarak Garanti Bankası kaydı içermek suretiyle diğer sigorta şirketlerinden poliçe satın aldıklarını belirtmişlerdir. Raportörlerin yaptığı yerinde incelemede, yetkililer, Eureka Sigorta'nın banka aracılığıyla en çok poliçe satışı yapan sigorta şirketi olduğunu belirtmişlerdir. Nitekim Eureka Sigorta 2008 yılında satışlarının adet bazında %(...)’sini ve prim bazında % (...)’sini banka aracılığıyla yaparken, sektörün genel ortalaması %(...)’dir. Bu verilere dayanarak, Eureka Sigorta'nın Garanti Bankası'nın acenteliğinden sektörün genel ortalamasının üzerinde poliçe sattığı görülmektedir. Bu durumda dahi bankadan taşıt kredisi kullanan müşterilerin sadece %(...)’sinin banka aracılığıyla sigorta satın aldığı görülmektedir. Yani Garanti Bankası'ndan kredi alan müşterilerin % (...)’ü başka kanallar aracılığıyla sigorta hizmeti almaktadırlar. Sadece Garanti Bankası müşterileri değerlendirildiğinde pazarın %(...)’ünün banka aracılığıyla satış gerçekleştirilmeyen diğer sigorta şirketlerine açık olduğu görülmektedir. Bu çerçevede banka aracılığıyla gerçekleşen kredi teminatlarının sigortalanması hizmetlerinin diğer sigorta şirketleri için pazarı kapatmadığı anlaşılmıştır.

09-34/787-192

K. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre; başvuru konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca Türkiye Garanti Bankası A.Ş. hakkında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına, şikâyetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.