

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,**

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2020-4-053  
**Karar Sayısı** : 21-15/184-78  
**Karar Tarihi** : 18.03.2021

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Birol KÜLE  
**Üyeler** : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,  
Ahmet ALGAN, Ayşe ERGEZEN

**B. RAPORTÖRLER:** Cüneyd DAL, Selin DURSUN, Barış BİRCAN, Alican KORKMAZ

**C. BAŞVURUDA**

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

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Sigorta şirketlerinin elektronik sigorta poliçesi üretim, bildirim ve depolama işlemlerinin Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi'nin sunacağı özel entegratörlük hizmeti aracılığı ile gerçekleştirilmesini sağlayan e-poliçe projesine 4054 sayılı Kanun kapsamında menfi tespit belgesi verilmesi veya bireysel muafiyet tanınması talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 21.07.2020 tarih ve 7586 sayı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 12.03.2021 tarih ve 2020-4-053/MM sayılı Menfi Tespit/Muafiyet Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;
- Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi'nin e-sigorta poliçesi özelinde özel entegratörlük hizmeti sunmasına yönelik projenin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğu ve anılan projeye menfi tespit belgesi verilemeyeceği,
  - Bununla birlikte söz konusu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan bireysel muafiyet koşullarını taşıdığı ve pazardaki rekabet üzerindeki etkilerinin takip edilebilmesi amacıyla bu uygulamaya gerekçeli kararın tebliğinden itibaren beş yıl boyunca bireysel muafiyet tanınabileceği

ifade edilmiştir.

**G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

**G.1. Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi**

- (4) Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi (SBM), 16.12.2003 tarihli ve 25318 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Trafik Sigortası Bilgi Merkezi Yönetmeliği ile "TRAMER" adıyla kurulmuştur. 09.08.2008 tarihli ve 26962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi Yönetmeliği ile adı Sigorta Bilgi Merkezi olarak kabul edilmiş; 03.12.2011 tarihli ve 28131 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan yönetmelik değişikliği ile adı Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi olarak değiştirilmiştir.
- (5) SBM, 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun (5684 sayılı Kanun) 31/B maddesi uyarınca; sigortalılar ve sigorta sözleşmesinden dolayı da olsa menfaat sağlayanlara ilişkin olarak, yanlış sigorta uygulamaları dâhil, risk değerlendirmesine esas bilgileri toplamak ve bu bilgilerin sigorta, reasürans ve sigortacılık faaliyetinde bulunan emeklilik şirketleri ile Bakanlık tarafından belirlenecek kişilerle paylaşılmasını

sağlamak amacıyla Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği (TSB) nezdinde faaliyet gösteren tüzel kişiliği haiz bir kuruluştur. İlgili maddede bahse konu sigorta şirketlerinin SBM'ye üye olmalarının zorunlu olduğu ve SBM tarafından istenen her türlü bilgiyi vermekle yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, kuruluş amaçları doğrultusunda SBM, özel hukuk tüzel kişileri ile kamu kurum ve kuruluşlarından, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşlarından, ilgili mevzuatla kurulmuş diğer bilgi merkezlerinden bilgi talep etmeye ve bunlarla Bakanlığın uygun görüşüne istinaden bilgi alışverişine yönelik sözleşmeler imzalamaya da yetkili kılınmıştır. Söz konusu kurum ve kuruluşlar SBM tarafından talep edilen bilgileri vermekle yükümlüdür. SBM'nin denetiminin Bakanlık tarafından yapıldığı ve SBM'nin kendi yönetimi tarafından temsil edildiği yine anılan maddenin devamında belirtilmiştir. İlgili madde kapsamında SBM'nin bütün işlem ve kayıtları gizli olup, SBM topladığı her türlü bilgiyi Bakanlık'a istenen biçim ve sürede vermekle mükelleftir.

- (6) 09.08.2008 tarihli ve 26962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi Yönetmeliği'nin (Yönetmelik) 6. maddesinde SBM'nin karar organının Yönetim Komitesi olduğu; Yönetim Komitesi'nin TSB'ye üye sigorta ve emeklilik şirketlerinin genel müdür niteliğini haiz personeli arasından Hayat Dışı Yönetim Komitesi ile Hayat ve Emeklilik Yönetim Komitesince seçilecek birer üye, Bakanlık tarafından belirlenecek iki üye ve Merkez müdürü olmak üzere toplam beş üyeden oluşacağı; üyelerin üç yıl süreyle görev yapacakları ve üye tam sayısının yarısından bir fazlasıyla toplanıp karar alınacağı düzenlenmektedir. SBM'nin mevcut Yönetim Komitesi'ne aşağıdaki tabloda yer verilmektedir:

Tablo 1: SBM Yönetim Komitesi

Yönetim Komitesi	Unvanı	Çalıştığı Yer
Özgür B. KOÇ	Başkan	Neova Sigorta A.Ş. Genel Müdürü
Mete GÜLER	Üye	SDDK Başkan Yardımcısı
Mahir ÇİPİL	Üye	SDDK Başkan Yardımcısı
Erol ÖZTÜRKOĞLU	Üye	Fiba Emeklilik Genel Müdürü
Murat HAKSEVEN	Üye	Merkez Müdürü
Kaynak: <a href="https://www.sbm.org.tr/tr/yonetim-kurulu">https://www.sbm.org.tr/tr/yonetim-kurulu</a> (Erişim Tarihi: 22.02.2021)		

- (7) İlgili Yönetmelik uyarınca SBM nezdinde faaliyet göstermek üzere; sigorta branşında güvenilir istatistikler üretilmesi, uygulama birliği sağlanması, kamu gözetim ve denetiminin daha etkin bir şekilde yerine getirilmesi, sigorta sistemine olan güvenin artırılması vb. amaçlar ile Trafik Sigortaları Bilgi ve Gözetim Merkezi (TRAMER), Sağlık Sigortaları Bilgi ve Gözetim Merkezi (SAGMER), Hayat Sigortaları Bilgi ve Gözetim Merkezi (HAYMER) ve Sigorta Hasar Takip ve Gözetim Sisteminden (HATMER) oluşan alt bilgi merkezleri kurulmuştur. SBM tarafından elde edilecek verilerin toplulaştırılmak suretiyle ve Bakanlığın onayıyla yayımlanabileceği düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra, anılan Yönetmelik'in 18. maddesinin ilk fıkrasında, SBM'nin görev ve yetki alanı çerçevesinde Bakanlık tarafından talep edilecek her türlü uygulama ve çalışmanın ayrıca bir işleme gerek olmaksızın münhasıran Bakanlık tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde SBM tarafından yerine getirileceği ve bunun için gerekli sistemlerin kurulacağı düzenlenmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise, SBM'nin sigortacılık sektörünün ortak veri tabanı

olarak faaliyette bulunacağı öngörülmüştür. Üyelerin bilgi verme yükümlülüğünün düzenlendiği Yönetmelik'in 23. maddesinde ise aşağıdaki hususlara yer verilmiştir:

*“(1) Üye sigorta şirketleri, Merkez tarafından kendilerinden istenen tüm bilgileri, doğru ve eksiksiz olarak, belirlenen şekilde ve sürelerde Merkeze iletmekle yükümlüdür.*

*(2) Üye sigorta şirketleri, zorunlu sigortalar, zorunlu trafik sigortası, zorunlu taşımacılık sigortası ve zorunlu ferdi kaza sigortası sözleşmelerine ait poliçe bilgileri ile güncellenmiş ve günlük muallâk ve ödenmiş hasarlara ve kaza tutanaklarına ilişkin bilgileri Merkez tarafından hazırlanarak Müsteşarlık tarafından onaylanan veri yapısında ve en çok bir günlük gecikmeyle Merkeze iletmek zorundadır.*

*(3) Üye sigorta şirketleri, Yönetim Komitesi kararı üzerine ihtiyari trafik sigortası, kasko sigortası ve Birlik görüşü alınmak üzere Müsteşarlıkça belirlenen sigorta sözleşmelerine ait içeriği ve veri yapısı Birlik tarafından belirlenen poliçe bilgileri ile güncellenmiş ve günlük muallâk ve ödenmiş hasar verilerini en çok bir günlük gecikmeyle Merkeze iletmek zorundadır.*

*(4) Üye sigorta şirketleri, Merkez tarafından, hatalı olarak gönderildiği tespit edilen bilgileri gecikmeksizin düzeltmek ve düzeltme kayıtlarını en çok bir günlük gecikmeyle Merkeze iletmek zorundadır.*

*(5) Üye sigorta şirketlerinin bilgi verme yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda Müsteşarlık gerekli tedbirleri alır.”*

- (8) SBM bünyesinde toplanan verilere erişim bakımından, Yönetmelik'in "Bilgi kayıtlarına erişim" başlıklı 24. maddesinde ise şu hususlar yer almaktadır:

*“(1) Sigortalılara, taraf oldukları sigorta sözleşmeleri ile ilgili özet sigorta ve hasar bilgilerine internet ortamında erişim sağlanır.*

*(2) Münhasıran çalışma konuları ile ilgili olmak üzere Merkez nezdinde tutulan bilgilere dışarıdan erişim tanınacak yetkili kullanıcılar ve erişebilecekleri kayıtların içeriği ile erişim şekli Müsteşarlıkça belirlenir.*

*(3) Kurallara uymayan yetkili kullanıcıların sisteme erişimleri ve bilgi kayıtlarından yararlanmaları, Müsteşarlığın onayına tabi olmak üzere ilgili Yönetim Komitesi kararıyla sınırlandırılır. Bu durumun süreklilik göstermesi halinde, bu kişilerin sisteme erişim ve bilgi kayıtlarından yararlanma yetkileri Müsteşarlığın onayına tabi olmak üzere Yönetim Komitesi kararıyla kaldırılır.*

*(4) Merkez nezdinde tutulan bilgileri talep eden yetkili kullanıcılar dışındaki diğer isteklilerin talepleri Yönetim Komitesi tarafından karara bağlanır. Bu fıkra kapsamında verilecek bilgilerin içeriği Müsteşarlık tarafından belirlenir.*

*(5) Yönetim Komitesi, yetkili kullanıcılar dışındaki diğer isteklilerin sahip oldukları bilgileri belirlenen amaç doğrultusunda kullanmalarını teminen gerekli tedbirleri alır.*

*(6) İkinci ve dördüncü fıkralar kapsamında tanınacak erişimin ve/veya verilecek bilgilerin ücretinin belirlenmesine veya ücretsiz olarak sağlanmasına Yönetim Komitesince karar verilir...”*

- (9) Aynı Yönetmelik'in "Denetim ve Gizlilik" başlıklı 25. maddesinde ise şu hususlar yer almaktadır:

*“(1) Merkez faaliyetleri Müsteşarlık tarafından denetlenir.*

*(2) Yönetim Komitesi üyeleri, Merkez Müdürü, Alt Bilgi Merkezleri Yöneticileri ile Merkez personeli bu görevleri süresince ve görevleri sonunda Merkeze iletilen kamuya açık olmayan bilgileri hiçbir şekilde kendileri veya başkaları veya diğer sektör paydaşlarına nazaran haksız rekabete yol açacak şekilde kullanamaz, hiçbir kişiyle paylaşamaz. Merkez tarafından, bu madde kapsamında olup uhdesinde kamu görevi bulunmayan kişilerden Müsteşarlığın uygun göreceği bir gizlilik taahhütnamesi alınır.”*

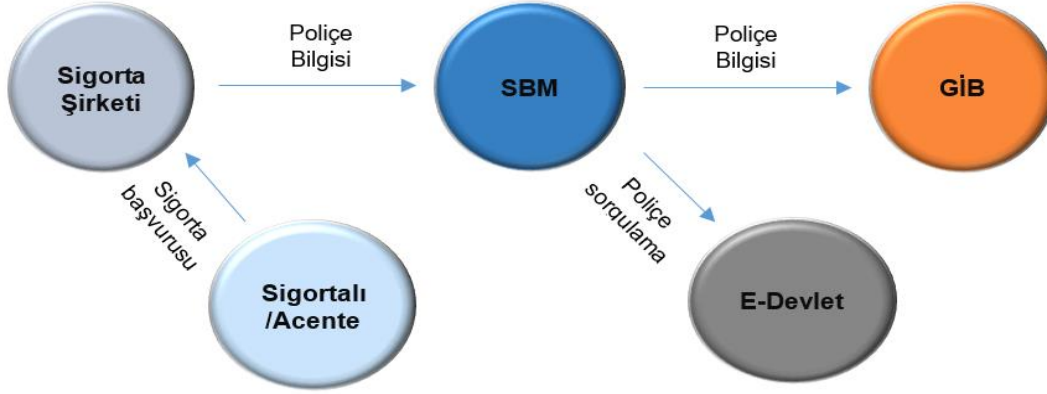
- (10) Son olarak, SBM'nin görevlerini yerine getirmek üzere yapacağı giderlerin, üye sigorta şirketlerinin üyelik katkı paylarından, yatırım gelirlerinden, kendisinin sunduğu hizmetler karşılığı elde ettiği gelirlerden ve diğer gelirlerden karşılanacağı Yönetmelik'te hüküm altına alınmıştır.

## G.2. SBM E-Poliçe Projesi

- (11) Başvuruda e-poliçe projesine ilişkin olarak; sigorta şirketlerinin elektronik sigorta poliçesi üretim, bildirim ve depolama işlemlerinin SBM'nin sunacağı özel entegratörlük hizmeti aracılığı ile gerçekleştirileceği, bu çerçevede mevcut durumda sigorta şirketleri tarafından GİB'e iletilen poliçe prim bilgilerinin GİB'in belirlediği formatta poliçe bilgilerinin tamamına yakınına kapsayacak biçimde elektronik ortamda iletilmesinin ve saklanması planlandığı ifade edilmektedir.
- (12) 19.10.2019 tarihli ve 10923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 509 Sıra Numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'nde "e-Sigorta Poliçesi Uygulaması"; "*Sigorta, emeklilik ve reasürans şirketleri ile sigorta ve emeklilik araçlarının kağıt ortamda düzenlenmekte oldukları sigorta poliçelerinin elektronik belge olarak elektronik ortamda düzenlenmesi, muhatabına talebi doğrultusunda elektronik veya kağıt ortamda iletilebilmesi, elektronik ortamda muhafaza ve ibraz edilebilmesine imkan veren uygulama*" şeklinde tanımlanmaktadır.
- (13) Bildirim formunda yer alan bilgilere göre; sigorta şirketleri tarafından düzenlenmesi, müşteriye verilmesi, müşteri tarafından da istenmesi ve alınması zorunlu olan poliçenin, elektronik belge olarak düzenlenmesi, müşteriye elektronik ortamda iletilmesi ve elektronik ortamda muhafaza ve ibraz edilmesine ilişkin yapılan düzenlemeler bildirim konu e-poliçe projesinin konusunu oluşturmaktadır. Bu projede düzenlenen e-sigorta poliçesi, yeni bir belge türü olmayıp kâğıt poliçe ile aynı hukuki niteliklere sahiptir.
- (14) Sigorta şirketleri tarafından düzenlenen sigorta poliçeleri Vergi Usul Kanunu uyarınca düzenlenmesi zorunlu belgeler kapsamına alınmış olup sigorta şirketleri bu poliçeler ve ek belgelere konu işlemlere ait tutarlar için ayrıca fatura düzenlenmemektedir. Mal veya hizmet satışı dolayısıyla poliçe düzenlemek zorunda olan sigorta şirketleri, genel hükümler çerçevesinde kâğıt poliçe düzenleyebilecekleri gibi bu projede yer alan şartlar çerçevesinde e-sigorta poliçesi de düzenleyebileceklerdir.
- (15) Bildirime konu uygulama ile sigorta şirketlerinin e-poliçe uygulaması kapsamında poliçe oluşturma, gönderme ve bilgilendirme işlemlerini SBM tarafından hazırlanacak altyapı ile gerçekleştirebilecekleri ifade edilmiştir. Bahse konu uygulamanın işlem akışı aşağıdaki gibidir:
1. Sigortalı, yetkili acenteler üzerinden sigorta şirketine poliçe üretimi için başvuruda bulunur.
  2. Poliçe çıktısı ve diğer poliçe bilgileri GİB tarafından e-sigorta poliçesi mevzuatı kapsamında yayımlanacak olan teknik kılavuz içeriğine uygun olarak sağlanacak web servis entegrasyonları üzerinden SBM'ye iletilir.
  3. Sigorta şirketleri tarafından iletilen poliçe bilgileri SBM üzerinden mali mühür ve zaman damgası ile onaylanarak GİB'e iletilir.
  4. GİB sistemleri, SBM tarafından iletilen elektronik belgeyi denetler ve belirlenen UBL TR standartlarına uygun olması durumunda otomatik olarak onaylar.
  5. Bakanlık tarafından çıkarılan, 14.02.2020 tarihli Sigorta Sözleşmelerinde Bilgilendirmeye İlişkin Yönetmelik kapsamında, üretilen poliçelere ilişkin bilgilendirme, kalıcı veri saklayıcı olarak SBM aracılığıyla doğrudan veya e-Devlet Kapısı entegrasyonu ile sağlanır.
  6. E-poliçe belgesinin sorgulaması, mevzuat hükümleri çerçevesinden poliçe bilgilerini saklama yükümlülüğü altında bulunan SBM ve/veya e-Devlet üzerinden yapılır.

(16) Yukarıda yer verilen işlem akışına aşağıdaki şekilde yer verilmektedir:

Şekil 1: SBM'nin E-Poliçe Uygulamasının İşlem Akışı



(17) Bildirime konu E-Poliçe Projesi kapsamında SBM tarafından aşağıdaki bilgiler elde edilecektir:

- İşlemi yapan sigorta broker/acenteye ilişkin bilgiler
- Sigorta ettirene ilişkin kimlik bilgileri
- Sigortalıya ilişkin kimlik bilgileri
- Sigorta poliçe bilgileri
- Prim bilgileri

(18) SBM tarafından verilen bilgilere göre; yukarıda yer alan bilgiler E-Poliçe Projesi kapsamında sigorta şirketleri ile SBM arasında kurulan güvenli, kapalı ve kesintisiz iletişim (MPLS) hattı üzerinden, sigorta şirketleri ile yapılan protokol kapsamı çerçevesinde alınacaktır. Özel entegratörlük faaliyeti kapsamında Donanımsal Güvenlik Modülü (Hardware Security Module-HSM) cihazları üzerinde tutulan sertifika ile "Mali Mühür" ve "Zaman Damgası" vurularak, GİB'in belirleyeceği UBL (Universal Business Language) — TR standartlarındaki veri GİB'e iletilerek kayıt altına alınacaktır. GİB'in e-sigorta poliçesi teknik kılavuzunda talep edeceği bilgiler SBM kayıtlarında yer almıyor ise yeni yazılacak web servis aracılığıyla sigorta şirketlerinden talep edilecektir. Aynı servis içeriğinde poliçe PDF bilgisi de alınarak kanuni süreler içerisinde kalıcı veri saklayıcı olarak arşivlenerek poliçe PDF'sinin e-Devlet Kapısı üzerinden sigortalı tarafından görüntülenmesi sağlanacaktır. E-Poliçe Projesi ile SBM'ye aktarılacak PDF formatındaki poliçelerde, SBM'nin hâlihazırda ulaşabildiği veriler dışında poliçeye ait özel şartlar, genel şartlar ve ürün özelinde klostlar bulunmaktadır. Genel şartlar mevzuatla belirlenmekte olup sigorta şirketi bazlı değişmemektedir.

(19) GİB'in vermiş olduğu bilgilere göre, hâlihazırda e-sigorta poliçesi uygulaması alanında faaliyet gösteren bir özel entegratör bulunmamaktadır. İlavenen, bahse konu uygulamanın henüz kullanıma açılmadığı ve teknik dokümanların hazırlanması sürecinin devam ettiği GİB tarafından ifade edilmiştir.

### G.3. İlgili Mevzuat

(20) Sigorta Sözleşmelerinde Bilgilendirmeye İlişkin Yönetmelik'in 4. maddesinin c bendinde "kalıcı veri saklayıcısı"; "Sigorta ettirenin, sigortalının ve sigortadan faydalanacak kişilerin gönderdiği veya kendisine gönderilen bilgiyi, bu bilginin amacına uygun olarak makul bir süre incelemesine elverecek şekilde kaydedilmesini ve değiştirilmeden kopyalanmasını sağlayan ve bu bilgiye aynen ulaşılmasına imkân

veren kısa mesaj, elektronik posta, internet, disk, CD, DVD, hafıza kartı, Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi üzerinden veya E-Devlet üzerinden kurulacak yapı ve benzeri her türlü araç veya ortam” şeklinde tanımlanmıştır. Madde metninden, SBM üzerinden kurulacak yapının, “kalıcı veri saklayıcı” olarak nitelendirildiği ve sigorta şirketlerinin müşterilerine yönelik bilgilendirme yükümlülüğü kapsamında SBM’ye de rol verildiği anlaşılmaktadır.

(21) Bildirim sahibi ilgili madde kapsamında; üretilen poliçelere ilişkin bilgilendirmenin, kalıcı veri saklayıcı olarak SBM aracılığıyla doğrudan veya e-Devlet Kapısı entegrasyonu ile sağlanacağını belirtmektedir.

(22) 509 Sıra Numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği’nin “e-Sigorta Poliçesi Uygulamasına Dâhil Olma” başlıklı ve IV.9.2. numaralı bölümü aşağıdaki şekildedir:

*“e-Sigorta Poliçesi uygulaması zorunlu bir uygulama olmayıp, uygulamaya dahil olmak isteyen sigorta, emeklilik ve reasürans şirketleri veya sigorta ve emeklilik aracılarının;*  
a) e-Fatura uygulamasına dâhil olması,  
b) Bu Tebliğde açıklanan usul ve esaslara uygun olarak, e-Sigorta Poliçesini düzenleyebilme ve iletebilme konusunda gerekli hazırlıklarını tamamlamış olması,  
c) Bu Tebliğin “V.1.” numaralı bölümünde belirtilen uygulamadan yararlanma yöntemleri ve başvuru esaslarına uygun şekilde e-Sigorta Poliçesi uygulamasına dâhil olmak için gerekli başvuruyu yapması,  
gerekmektedir.”

(23) Aynı tebliğin “Uygulamalardan Yararlanma Yöntemleri” başlıklı ve V.1. numaralı bölümünde ise aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

*“Mükellefler, bu Tebliğde belirtilen e-Belge uygulamalarından;*  
1- e-Belge uygulamalarına ait temel fonksiyonların internet üzerinden genel kullanımını sağlamak amacı ile Başkanlık tarafından oluşturulan ve hizmete sunulan e-Belge portalleri aracılığıyla (GİB Portal Yöntemi),  
2- Başkanlıktan izin almış özel entegratörlerin bilgi işlem sistemleri aracılığıyla (Özel Entegratör Yöntemi),  
3- Kendi bilgi işlem sistemlerinin Başkanlık bilgi işlem sistemleri ile doğrudan entegre edilmesi yoluyla (Doğrudan Entegrasyon Yöntemi),  
yararlanabilirler.”

(24) Yukarıda anılan tebliğe göre sigorta şirketleri e-sigorta poliçe işlemlerini kendileri doğrudan GİB ile entegre şekilde yapabilecekleri gibi özel entegratörler aracılığı ile de bu işlemleri yapabileceklerdir. Özel entegratörlük izni alınması ve süreçleri, GİB’in verdiği cevabi yazıda aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

*“e-Belgelerin oluşturulması, düzenlenmesi, iletilmesi ve muhafazası kapsamında faaliyet gösterebilmek için Başkanlığımızdan özel entegratör izni almak isteyen mükelleflerin, her bir belge türü için ayrı ayrı başvuruda bulunmaları gerektiğinden, hangi belge için özel entegratörlük başvurusunda olduklarını belirten dilekçe ve özel entegrasyon için ebelge.gib.gov.tr adresinde yayımlanan kılavuzlarda belirtilen teknik şartları taşıdığını gösteren Özel Entegrasyon Bilgi İşlem Sistem Raporu (BİS) ve “e-Belge Özel Entegratörleri Bilgi Sistemleri Denetimi Kılavuzu”nda detayları açıklanan denetim raporu ile Başkanlığımıza başvuruda bulunması gerekmektedir. Başkanlık tarafından başvurular değerlendirilerek, başvuruları uygun görülen mükelleflere özel entegrasyon çalışmalarına başlama ve test izni verilecektir. Özel entegrasyon testlerini başarı ile tamamlayan mükelleflere, Başkanlık tarafından talep ettiği belge türü için Özel Entegrasyon izni verilecek olup, söz*

*konusu özel entegratör kuruluşlar ebelge.gib.gov.tr adresinde ilan edilmektedirler.”*

#### **G.4. İlgili Pazar**

##### **G.4.1. İlgili Ürün Pazarı**

- (25) Dosya konusu uygulama, sigorta şirketlerinin elektronik sigorta poliçesi üretim, bildirim ve depolama işlemlerinin SBM'nin sunacağı özel entegratörlük hizmeti aracılığı ile gerçekleştirilmesi, bu çerçevede mevcut durumda sigorta şirketleri tarafından GİB'e iletilen poliçe prim bilgilerinin GİB'in belirlediği formatta poliçe bilgilerinin tamamına yakını kapsayacak biçimde elektronik ortamda iletilmesi ve saklanması faaliyetlerinden oluşmaktadır. Daha önce ifade edildiği üzere, e-poliçe hizmetinin konusunu sigorta şirketlerince sunulan sigortacılık hizmetleri oluşturmaktadır. Nitekim bildirim konu proje kapsamında sigorta şirketlerince üretilen poliçe bilgilerinin, TSB bünyesinde bulunan SBM'de toplanması öngörülmektedir. SBM'nin sigorta sektöründeki rolü ve faaliyetleri de dikkate alındığında tüm bu sayılan hususlardan hareketle, dosya kapsamındaki ilgili ürün pazarlarından birinin “*sigortacılık hizmetleri pazarı*” şeklinde tanımlanabileceği değerlendirilmektedir.
- (26) Dosya konusu uygulama ile SBM tarafından sigorta şirketlerine e-poliçe hizmeti kapsamında özel entegratörlük hizmeti sunulacaktır. 509 Sıra Numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'ne göre e-belge, şekil hükümlerinden bağımsız olarak Vergi Usul Kanunu'na göre düzenlenmesi zorunlu olan belgelerde yer alan bilgileri içeren elektronik kayıtlar bütünü ifade etmektedir. Raporun “İlgili Mevzuat” başlıklı bölümünde de açıklandığı üzere, e-belge türlerinden biri niteliğinde olan e-poliçe, diğer e-belge türleriyle benzer altyapı gereksinimlerine ve izin süreçlerine tabidir. İlâveten, e-poliçe hizmeti için de diğer e-belge türlerinde olduğu gibi sağlayıcıların e-fatura uygulamasına dâhil olma zorunluluğu bulunmaktadır. Dolayısıyla, diğer e-belge türlerini sunan sağlayıcılar tarafından e-poliçe hizmetinin sunulması için büyük çaplı ilave bir maliyet ve zaman gereksinimi olmadığı düşünülmektedir. Nitekim (.....) tarafından gönderilen cevabi yazıda; (.....)'ın e-fatura, e-arşiv ve e-irsaliye hizmetlerine ilişkin özel entegratörlük yetkisi bulunmakla birlikte bu hizmetleri kendi grup şirketlerine sunduğu, hâlihazırda sigorta şirketlerine yönelik olarak e-poliçe üretim, bildirim ve depolama şeklinde hizmetler sunmasa da anılan hizmetlerin, mevcut entegratörlük yetkileri aracılığıyla sunulan hizmetler gibi, (.....) altyapısında yapılacak bir geliştirmeye istinaden sunulabilme kabiliyetinin söz konusu olduğu ifade edilmiştir.
- (27) Belirtilmesi gereken bir diğer husus, e-belge uygulamalarından yararlanma yöntemleridir. Daha önce “İlgili Mevzuat” başlıklı bölümde de yer verildiği üzere 509 Sıra Numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'ne göre i) özel entegratör, ii) GİB portal ve iii) doğrudan entegrasyon olmak üzere 3 adet yöntem bulunmaktadır. GİB portal ve doğrudan entegrasyon yöntemleri kullanılırken mükelleflerin bilgi işlem sistemlerinin teknik yeterliliğinin elverişli olmasının gerekmesi, mükelleflerin bu hizmetleri özel entegratör lisansı bulunan firmalardan tedarik etmesine sebebiyet vermektedir.<sup>1</sup> Nitekim GİB tarafından gönderilen cevabi yazıda da özel entegratör yönteminden yararlanma oranının e-fatura uygulamasında %90, e-arşiv fatura uygulamasında ise %99 seviyelerinde olduğu ifade edilmiştir. Bu bakımdan dosya konusu özel entegratörlük uygulamasının, GİB portal ve doğrudan entegrasyon yöntemleri ile ikame olmadığı, ilgili hizmetin sunulmasına yönelik ayrı bir pazar teşkil ettiği anlaşılmaktadır. Bu açıklamalar çerçevesinde, dosya kapsamında bir diğer ilgili

<sup>1</sup> Kurulun 16.01.2020 tarihli ve 20-04/40-22 sayılı kararı

ürün pazarının “e-belge özel entegratörlük hizmetleri pazarı” şeklinde tanımlanabileceği değerlendirilmektedir.

## G.5. Değerlendirme

### G.5.1. SBM E-Poliçe Projesinin 4054 sayılı Kanun’un 4. Maddesi Bakımından Değerlendirilmesi

- (28) Bilindiği üzere, 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesinde “belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmaların, uyumlu eylemlerin ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemlerinin” hukuka aykırı ve yasak olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun hükmü uyarınca öncelikle bildirim konu SBM E-Poliçe Projesinin 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi kapsamına girip girmediği incelenmelidir.
- (29) Yukarıda detaylarına yer verilen SBM E-Poliçe Projesi ile özetle; SBM’nin sunacağı e-poliçe entegratörlük hizmeti sayesinde sigorta, emeklilik ve reasürans şirketlerince üretilecek poliçelerin GİB’e iletimi sağlanacak ve SBM’de tutulan poliçe bilgileri hem ilgili kamu mercileri hem de çeşitli platformlar üzerinden (ör. e-devlet) ilgili sigorta müşterisinin erişimine açılacaktır. Bildirim konu uygulamanın nitelikleri ve ilgili olduğu pazarlar ile SBM’nin organizasyon yapısı dikkate alındığında, SBM tarafından sunulması planlanan e-poliçe entegratörlük hizmeti ile esasen sigortacılık hizmetleri ile e-belge özel entegratörlük hizmetleri pazarlarında rekabet hukuku açısından bazı endişeler doğabilecektir.
- (30) Sigortacılık hizmetleri açısından bakılacak olursa, SBM’nin rakip konumundaki sigorta şirketlerinin oluşturduğu teşebbüs birliği niteliğindeki TSB nezdinde faaliyet gösteriyor olması ve SBM Yönetim Komitesinin iki üyeliğinin sigorta şirketlerinde genel müdür niteliğini haiz kişilerden teşekkül etmesi, SBM bünyesinde sigorta şirketlerinin poliçelerinin toplanması faaliyetini rekabete hassas hale getirmektedir. Şöyle ki, rakip konumundaki sigorta şirketlerinin kestikleri poliçelerde yer alan kapsamlı ve detaylı bilgilerin (müşteri bilgileri, prim tutarları vb. bilgiler) SBM bünyesinde toplanması, pazarda rakipler arası koordinasyonu kolaylaştırıcı şeffaflığa neden olma riskini barındırmaktadır.
- (31) Diğer taraftan, yukarıda yer verildiği üzere Sigortacılık Kanunu’nun m. 31/B(1) hükmü uyarınca SBM, sigortalılar ve sigorta sözleşmesinden dolayı da olsa menfaat sağlayanlara ilişkin olarak, yanlış sigorta uygulamaları dâhil, risk değerlendirmesine esas bilgileri toplamak ve bu bilgilerin sigorta, reasürans ve sigortacılık faaliyetinde bulunan emeklilik şirketleri ile Bakanlık tarafından belirlenecek kişilerle paylaşılmasını sağlamak amacıyla TSB nezdinde faaliyet gösteren tüzel kişiliği haiz bir kuruluştur. Bu yönüyle SBM, sigortacılık faaliyetlerine yönelik bilgilerin toplanması hususunda kanunen yetkili kılınmış bir mercidir. Nitekim yine aynı maddenin üçüncü fıkrasında SBM’nin, kuruluş amaçları doğrultusunda, özel hukuk tüzel kişileri ile kamu kurum ve kuruluşlarından, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşlarından, ilgili mevzuatla kurulmuş diğer bilgi merkezlerinden bilgi talep etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir. Anılan kanun hükümleri incelendiğinde, kuruluş amaçları doğrultusunda SBM’nin sigorta sektörüne yönelik sektörel verileri toplamasına kanunen izin verildiği anlaşılmaktadır.
- (32) Sigortacılık Kanunu’nun 31/B maddesinin beşinci ve altıncı fıkralarında ise SBM’nin bütün işlem ve kayıtlarının gizli olduğu, SBM nezdinde bulunan sır niteliğindeki bilgilerin bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkalarına açıklanması ile hukuka aykırı olarak kendi ya da başkası yararına kullanılmasının yasaklandığı



belirtilmiş ve devamında buna aykırı davrananlara yönelik yaptırımlar ortaya konmuştur.

- (33) Konuya ilişkin olarak SDDK'dan gelen cevabi yazıda, SBM Yönetim Komitesinde görev yapan sektör temsilcilerinin, herhangi bir surette SBM'deki görevlerine bağlı olarak şirket bazında bütün verilere ulaşacak şekilde yetkili kullanıcı olmadıkları ve SBM Yönetim Komitesinde görev yapan sektör temsilcilerinin diğer sektör temsilcilerine göre ayrıcalıklı bir yetkisinin bulunmadığı bildirilmiştir. SDDK tarafından ayrıca, SBM Yönetmeliği'nin 25. maddesi gereğince SBM Yönetim Komitesinin aldığı kararların SDDK tarafından denetlendiği ve aynı madde uyarınca SBM Yönetim Komitesi dâhil olmak üzere SBM çalışanlarının SBM'ye iletilen kamuya açık olmayan bilgileri hiç bir şekilde kendileri veya başkaları yararına ya da diğer sektör paydaşlarına nazaran haksız rekabete yol açacak şekilde kullanamayacağı, hiçbir kişiyle paylaşamayacağı ifade edilmiştir. SDDK tarafından verilen cevapta ilaveten, SBM E-Poliçe Projesi kapsamında SBM'de olmasının SDDK tarafından planlanmadığı/onaylanmadığı yeni bir veri teminin söz konusu olmadığı belirtilmiştir.
- (34) Sonuç olarak, SBM'nin sigortacılık sektörüne yönelik veri toplamaya kanunen yetkili kılınması, SBM'nin faaliyetlerinin SDDK tarafından denetlenmesi, SBM nezdinde toplanan bilgilerin kanunen gizli bilgi olarak nitelendirilmesi ve ancak belli şartlarda paylaşılıyor olması, Kurulun bazı kararlarında<sup>2</sup> da yer verildiği üzere SBM'nin hâlihazırda zaten sigorta şirketlerinden kapsamlı veri elde ediyor olması hususları dikkate alındığında, bildirim konu e-poliçe uygulaması ile sigorta şirketlerinin poliçe bilgilerinin SBM nezdinde tutulmasının işbu dosya özelinde herhangi bir ilave rekabetçi kaygı oluşturmayacağı ve bu bakımdan sigorta hizmetleri pazarında anılan uygulamanın bu haliyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girmediği değerlendirilmektedir.
- (35) Yukarıda "İlgili Pazar" başlığında ele alındığı üzere, bildirim konu uygulamanın ilgili olduğu bir diğer pazar ise e-belge özel entegratörlük hizmetleri pazarıdır. SBM'nin sigorta sektörü özelinde veri merkezi olması, SBM'nin organizasyon yapısı ve SBM ile sigorta şirketleri arasındaki yakın ilişkiler göz önünde bulundurulduğunda; sigorta şirketleri nezdinde, SBM tarafından sunulacak özel entegratörlük hizmetinin, pazarda faaliyet gösteren farklı teşebbüslerce sunulan/sunulacak olan özel entegratörlük hizmetlerinden ayrı bir konuma sahip olacağı açıktır. Her ne kadar arz yönünden SBM ile diğer özel entegratörler tarafından sunulan/sunulacak olan hizmetler arasında esaslı bir farklılığın olmadığı ve GİB tarafından belirlenen standartlar dâhilinde özel entegratörlük hizmetinin verileceği anlaşılmış olsa da; sigorta şirketlerinin hâlihazırda SBM ile veri aktarımına yönelik ilişkilere sahip olması, SBM'nin teşebbüs birliği nezdindeki TSB bünyesinde faaliyet göstermesi ve en önemlisi SBM'nin kar amacı gütmeyen bir kuruluş olarak özel entegratörlük hizmetlerini ticari bir faaliyet olarak görmeyip karlılığı ön plana koymaması, SBM tarafından sunulacak e-poliçe hizmetinin talep yönünden sigorta şirketleri açısından öncelikle tercih edilmesi sonucunu doğurabilecektir.
- (36) Nitekim her bir sigorta şirketinin kendi ticari politikası doğrultusunda farklı oyunculardan hizmet almak yerine rakiplerin SBM'den ilgili hizmeti alabilecek olması, her ne kadar bildirim konu uygulamaya dahil olma noktasında sigorta şirketlerine herhangi bir zorunluluk öngörülme de pazardaki potansiyel rekabete zarar verebilecektir. Bu bakımdan, sigorta şirketleri ile ilişkilerinin yanı sıra, pazarda özel entegratörlük hizmeti sunan teşebbüslerden farklı olarak SBM'nin bu hizmeti

<sup>2</sup> Kurulun 27.09.2017 tarihli ve 17-30/500-219 sayılı kararı

sunarken karlılığı gözetmemesi, pazardaki rekabeti bozabilecektir. Keza, SBM'nin sigorta şirketleri nezdindeki ayrıcalıklı konumu, pazardaki diğer oyuncuların sahip olamayacağı bir avantaj oluşturmakta ve SBM ile diğer özel entegratörlerin pazarda eşit koşullarda rekabet edebilmesini zorlaştırmaktadır. Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde, teşebbüs birliği olan TSB bünyesinde faaliyet gösteren SBM tarafından yürütülecek entegratörlük faaliyetinin, e-belge özel entegratörlük hizmetleri pazarında doğurabileceği rekabet karşıtı etkiler nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girdiği ve muafiyet incelemesine tabi olduğu değerlendirilmektedir.

### **G.5.2. SBM E-Poliçe Projesinin 4054 sayılı Kanun'un 5. Maddesi Açısından Değerlendirilmesi**

(37) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına giren ve bu bakımdan menfi tespit belgesi verilmesi mümkün olmayan SBM E-Poliçe Projesi, ikinci adım olarak 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyet değerlendirmesine tabidir. Herhangi bir grup muafiyet tebliğinin kapsamına girmediği düşünülen bildirim konu hizmetin bireysel muafiyetten yararlanması için 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan şu dört şart karşılaması gerekmektedir:

- a) Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,
- b) Tüketicinin bundan yarar sağlanması,
- c) İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,
- d) Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması.

(38) Aşağıda, bildirim konu faaliyetin muafiyetin her bir şartını sağlayıp sağlamadığı ayrı başlıklar altında incelenmektedir.

#### **G.5.2.1. Malların Üretim veya Dağıtımı ile Hizmetlerin Sunulmasında Yeni Gelişme ve İyileşmelerin ya da Ekonomik veya Teknik Gelişmenin Sağlanması**

(39) Bireysel muafiyet incelemesinde ele alınan olumlu şartlardan ilki, malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmelerin sağlanması olup, bu hüküm çerçevesinde hangi hallerin ekonomik yarar olarak kabul edileceği mevcut sistemin özelliklerine göre değişmektedir. Kısaca etkinlik kazanımı olarak ifade edilebilen dağıtımda, üretimde vb. alanlarda ekonomik/teknik gelişme ve kazanımlar; üretim ve dağıtım maliyetlerinin düşürülmesi, kalitenin artırılması, arzın devamlılığının sağlanması, yeni piyasalara girişin kolaylaştırılması ve yeni ürünlerin ya da üretim tekniklerinin bulunması gibi çeşitli görünümeler arz etmektedir. Bu kapsamda, rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşmanın muafiyet korumasından faydalanabilmesi için öncelikle rekabet üzerindeki olumsuz etkisini bertaraf edebilecek düzeyde bir etkinlik kazanımı sunabilmesi gerekmektedir.

(40) Bildirim konu uygulama incelendiğinde, SBM tarafından sunulacak özel entegratörlük hizmetinin doğuracağı etkinliklerin iki başlık altında incelenmesi mümkündür. Bunlardan ilki, sigorta şirketlerine yönelik özel entegratörlük hizmetinin pazarda başka teşebbüsler yerine bizzat SBM tarafından sunulacak olmasından kaynaklanan etkinliklerdir. SBM'nin Sigortacılık Kanunu ve SBM Yönetmeliği kapsamında kuruluş amaçları doğrultusunda sigorta sektörüne yönelik bilgilerin toplandığı bir merkez olması, SBM bünyesinde kapsamlı veri havuzunun işlenip sektörel istatistiklerin tutulması ve nihayetinde Sigortacılık Kanunu ile SDDK'nın denetim sınırları dâhilinde SBM nezdindeki bilgilerin ilgili kamu kuruluşları ile paylaşılması gibi hususlar, e-poliçelerin SBM nezdinde tutulmasını değerli hale

getirmektedir. Şöyle ki, SBM hâlihazırda ilgili kamu kuruluşları ile belli amaçlar doğrultusunda sektörel bilgileri paylaşmaktadır. Paylaşılan bilgiler, ilgili kamu kuruluşlarının çalışmalarında bir girdi niteliğine sahiptir (ör. hayat sigortaları özelinde Sağlık Bakanlığı, trafik sigortaları özelinde Emniyet Genel Müdürlüğü). SBM nezdinde toplanan veriler kapsamında sektör istatistikleri elde edilmekte ve SBM ile yapılan protokoller kapsamında sigorta yaptırmakla mükellef olan kişilerin yükümlülüklerini gereği gibi ifa edip etmedikleri ilgili kamu kuruluşu tarafından takip edilebilmektedir. Keza, ilgili kamu mercilerinin farklı alanlardaki çalışmaları için de SBM bünyesindeki veriler önem taşımaktadır. Bildirime konu uygulama ile SBM nezdinde e-poliçelerin kaydının tutulması, SBM tarafından daha kapsamlı sektörel istatistiklerin ilgili merciler ile paylaşılmasını sağlayabilecektir.

- (41) Diğer taraftan, SBM'nin başta e-devlet olmak üzere çeşitli platformlar aracılığıyla tüketicilerin sigorta bilgilerini görüntüleyebilmesine imkân tanınması, sigorta şirketlerinin müşterilerini bilgilendirmesini ve tüketicilerin de güncel poliçe bilgilerine erişmesini kolaylaştırmaktadır. Nitekim Sigorta Sözleşmelerinde Bilgilendirmeye İlişkin Yönetmeliğin 4. maddesinin c bendinde SBM üzerinden kurulacak yapı, "kalıcı veri saklayıcı" olarak nitelendirilmiş ve sigorta şirketlerinin müşterilerine yönelik bilgilendirme yükümlülüğü kapsamında SBM'ye de rol verilmiştir. Hâlihazırda tüketicilerin SBM'nin entegre olduğu e-devlet gibi platformlar üzerinden sınırlı poliçe bilgisi görüntüleyebilmesine karşın; bildirime konu uygulama üzerinden SBM'nin doğrudan e-poliçelere erişecek olması, tüketicilerin SBM'nin entegre olduğu platformlardan poliçeleri hakkında daha detaylı bilgilere ulaşmasını mümkün kılacaktır. SBM E-Poliçe Projesi kapsamında SBM, kalıcı veri saklayıcısı olarak, sigorta şirketleri ile kurulan güvenli, kapalı ve kesintisiz iletişim hattı (MPLS) üzerinden web servisler aracılığıyla alacağı PDF uzantılı poliçe bilgilerini kanuni saklama süreleri boyunca saklayarak, ihtiyaç duyulduğu anda e-devlet platformu üzerinden görüntülenmesine imkân sağlayacaktır. PDF uzantılı poliçeler SBM sistemleri üzerinde kriptolanarak saklanacak ve muhafaza edilecektir. Ayrıca, tüketicilere ait kişisel bilgiler barındıran poliçe bilgilerinin, sigorta şirketlerinden yine sigorta sektörüyle ilişkili kuruluş olan SBM'ye ve oradan da GİB'e aktarılması sayesinde söz konusu bilgilerin, SDDK'nın denetiminde SBM tarafından yapılacak bilgi alışverişi sözleşmeleri haricinde, hiçbir şekilde üçüncü taraflar ile paylaşılmaması sağlanacaktır.
- (42) SBM E-Poliçe Projesi ile pazarda meydana gelebilecek ikinci tür etkinlik ise, hâlihazırda sigorta şirketlerinin e-poliçe sistemine uyum sağlaması hususunda SBM'nin gösterebileceği hızlandırıcı etkidir. Genel olarak teşebbüslerin e-belge dönüşüm süreçleri ile fatura, irsaliye ve poliçe gibi evrakın fiziki ortamdan elektronik ortama taşınması sağlanmaktadır. Söz konusu dönüşümün en büyük faydası ise başta kâğıt masrafı olmak üzere fiziki malzemelerin doğurduğu masraflardan kaçınılabilesidir. Sigorta sektöründe yılda yaklaşık 100 milyon adet poliçe/zeyil belgesinin düzenlendiği ve bunların 1,5 milyar adet A4 kâğıdına baskısının yapıldığı düşünüldüğünde, poliçelerin elektronik ortama taşınmasının önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Keza, e-belge sistemine geçiş ile kayıtların elektronik ortamda tutulması ve GİB'e elektronik ortamda iletilmesi sayesinde teşebbüsler açısından belgelerin oluşturulması, saklanması; kamu mercileri açısından ise bu belgelerin denetlenebilirliği kolaylaşmaktadır. E-belge sistemine geçiş ile teşebbüslerin GİB'e bildirim için katlanması gereken iş yükü de azalmaktadır.
- (43) E-belge dönüşüm sürecinin oluşturduğu söz konusu olumlu etkiler, SBM tarafından sunulacak olan entegratörlük hizmetlerine münhasır olmayıp, özel entegratörlük

hizmeti veren farklı teşebbüslerce sunulan e-belge entegratörlük hizmetleri için de geçerlidir. Diğer taraftan, sigorta sektörü ve e-poliçe hizmetleri açısından bakıldığında, e-poliçe entegratörlük hizmetinin SBM tarafından sigorta şirketlerine verilmesi durumunda, sigorta şirketlerinin e-poliçe dönüşümü için daha istekli olacakları ve SBM'nin bu konuda diğer özel entegratörlere nazaran daha teşvik edici bir role sahip olduğu değerlendirilmektedir. Şöyle ki, SBM'nin kar amacı gütmeyen bir kuruluş olarak bu hizmeti sunarken karlılığı ön plana koymaması, SBM ile sigorta şirketleri arasındaki veri paylaşımına ilişkin mevcut ilişkiler ve SBM'nin, sigorta şirketlerinin oluşturduğu teşebbüs birliği niteliğindeki TSB bünyesinde faaliyet gösteriyor oluşu, SBM tarafından sunulacak olan e-poliçe entegratörlük hizmetine sigorta şirketlerinin daha hızlı ve istekli geçiş yapabilmelerini sağlayabilecektir.

- (44) E-poliçe uygulamasının esaslarını düzenleyen 509 Sıra Numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ uyarınca güncel durumda e-poliçe uygulamasının isteğe bağlı bir uygulama olup sigorta şirketleri için zorunluluk teşkil etmemesi, e-poliçe hizmetlerine geçişte SBM'nin sahip olduğu teşvik mekanizmalarını daha önemli hale getirmektedir. Diğer taraftan, her bir özel entegratörün e-poliçe alanında hizmet sunmayı tercih etmeyebileceği belirtilmelidir. Nitekim dosya kapsamında sigorta şirketi (.....) tarafından yapılan açıklamada; GİB'in üç ay önceden haber vermek suretiyle e-poliçe uygulamasını zorunlu kılma yetkisine sahip olması nedeniyle hazırlıklı olmak adına bazı entegratörler ile ön görüşmelerin yapıldığı, ancak entegratörler ile yapılan görüşmelerden edinilen izlenim kapsamında sigorta sektöründe faaliyet gösteren şirket sayısının azlığı ve işlem hacminin yüksek olması nedeniyle yüklü yatırımların yapılmasının gerekmesinden dolayı entegratörlerin e-poliçe uygulaması ile ilgili hizmet sunma konusunda istekli olmadıkları belirtilmiştir. Söz konusu husus da dikkate alındığında SBM tarafından sigorta şirketlerine e-poliçe entegratörlük hizmeti sunulacak olmasının, sigorta şirketlerinin e-poliçe uygulamasına geçişini ve sektördeki dijital dönüşümü hızlandıracağı düşünülmektedir. Tüm bu hususlar birlikte ele alındığında, bildirim konu SBM E-Poliçe Projesinin muafiyetin ilk koşulunu karşıladığı değerlendirilmektedir.

#### **G.5.2.2. Tüketicinin Bundan Yarar Sağlaması**

- (45) Bireysel muafiyetin ikinci şartı, ortaya çıkan ekonomik veya teknik gelişmeden tüketicilerin yarar sağlamasıdır. Söz konusu şartın gerçekleşmesi, 5. maddenin (a) bendindeki şarta yani rekabeti sınırlayıcı anlaşma neticesinde ekonomik veya teknik gelişmenin elde edilmesi şartına bağlı olup, ancak söz konusu gelişmelerin elde edildiği durumda bu gelişmelerden tüketicilerin fayda sağlayıp sağlamadığı araştırılmaktadır.
- (46) Muafiyetin Genel Esaslarına İlişkin Kılavuz'da belirtildiği üzere, muafiyet değerlendirmesi bakımından "tüketici" kavramı, anlaşmadan etkilenen ilgili pazarlardaki mal veya hizmetlerin doğrudan veya dolaylı tüm kullanıcılarını içerecek şekilde anlaşılmalıdır. Söz konusu ürünleri girdi olarak kullananlar, yeniden satışını gerçekleştiren toptancılar ya da perakendeciler ve bayiler tüketici olarak tanımlanabilir. Tüketici kavramı ürünün yalnızca nihai kullanıcılarını içermemekte, yeniden satış amacıyla alım yapanlar da tüketici olarak tanımlanabilmektedir. Tüketici, gerçek veya tüzel kişi olabilmektedir.
- (47) Dosya konusu uygulama açısından değerlendirildiğinde, SBM'nin e-poliçe hizmeti özelinde sunacağı özel entegratörlük hizmetinin öncelikli olarak sigorta, emeklilik ve reasürans şirketleri tarafından kullanılacağı, ilaveten sigorta, emeklilik ve reasürans şirketlerinin söz konusu altyapıyı kendi hizmetlerinin kalitesinin artması amacıyla girdi

olarak kullanması sonucu bu şirketlerin müşterisi konumundaki nihai tüketicilerin de söz konusu altyapıdan faydalanabileceği düşünülmektedir. Bu bakımdan, işbu rapordaki muafiyet değerlendirmesi bakımından sigorta, emeklilik ve reasürans şirketleri ile bu şirketlerin müşterilerinin tüketici olarak ele alınabileceği değerlendirilmektedir.

- (48) Rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşmanın muafiyetten yararlanabilmesi için anlaşma sonucunda ortaya çıkan etkinlik kazanımlarının, anlaşmanın rekabet veya tüketiciler üzerindeki gerçekleşen veya potansiyel olumsuz etkisini tüketiciler bakımından telafi etmesi gerekmektedir. Bu ilke doğrultusunda SBM'nin e-poliçe hizmeti özelinde sağlayacağı özel entegratörlük hizmeti muafiyetin ikinci şartı bağlamında ele alınacaktır.
- (49) Hâlihazırda mükellefler e-belge uygulamalarından üç şekilde faydalanabilmektedir:
- a) Bilgi işlem sistemlerinin e-belge uygulamalarına entegre edilmesi yoluyla "entegrasyon yöntemi"
  - b) Teknik yeterliliğe sahip bir özel entegratörün bilgi işlem sistemi vasıtasıyla "özel entegrasyon yöntemi"
  - c) GİB tarafından "<https://ebelge.gib.gov.tr/>" internet adresinde yer alan e-fatura, e-irsaliye, e-arşiv, e-smm ve e-mm için ayrı ayrı olarak sunulan portalı kullanmak suretiyle "GİB portal yöntemi"
- (50) Görüldüğü üzere a ve c yöntemleri sigorta şirketlerinin doğrudan, b yöntemi ise bir teşebbüsten hizmet satın alınması yoluyla e-belge uygulamalarından faydalanma seçenekleridir. GİB'den elde edilen bilgilere göre mükelleflerin büyük çoğunluğu bilgi işlem altyapısının yetersiz olması vb. nedenler ile özel entegratörlerden hizmet temin ederek e-belge uygulamalarından yararlanmaktadır. Belge türüne göre değişmekle birlikte özel entegratör hizmeti kullanım oranı en düşük %90 seviyesindedir.
- (51) Mükelleflerin büyük bir oranda özel entegratör vasıtasıyla e-belge uygulamalarından yararlandıkları ve hâlihazırda e-poliçe uygulamasının sigorta şirketlerine getirilen kanuni bir zorunluluk olmadığı göz önünde bulundurulduğunda; sigorta şirketlerinin e-poliçe uygulamasından faydalanma güdüsü, finansal nedenler (özel entegratör hizmet bedeli) ile işlem maliyetlerinden kaynaklı olarak (özel entegratör arama ve/veya kendi teknik kapasitesini e-belge uygulamalarından faydalanacak şekilde geliştirme süreci) düşük olabilecektir. Ayrıca hâlihazırda böyle bir hizmetin uygulaması olmadığından özel entegratörlerin bu alanda hizmet sunup sunmama tercihleri de belirsizdir. Zira yukarıda yer verildiği üzere (.....)'ın cevabi yazısında, e-poliçe hizmetinin temini için yapılan ön çalışmalarda özel entegratörlerin, sigorta sektöründe faaliyet gösteren firma sayısının azlığına karşın e-poliçe işlem hacminin yüksek olmasından kaynaklanan yüksek teknik altyapı harcamalarının yapılması gerekliliğinden dolayı e-poliçe hizmeti sunma konusunda ilgisiz oldukları bilgisi verilmiştir.
- (52) Hâlihazırda e-poliçe hizmetinin sunulmamasının barındırdığı belirsizlik ortamında SBM gibi kar amacı gütmeyen bir yapının sigorta şirketleri için bu hizmeti sağlayacak olması, sigorta şirketlerinin yukarıda değinilen maliyetlere önemli ölçülerde katlanma zorunda kalmadan ülkemizde kamu politikalarıyla sürekli şekilde desteklenen dijital dönüşüme entegre olmalarını sağlayarak iş süreçlerini kolaylaştırıcı yönde etkinlik sağlayacak bir gelişmedir. Ayrıca SBM'nin sunduğu bu altyapı hizmeti sayesinde fiziksel evrak üretiminden kaynaklı maliyetlere katlanma durumu da ortadan kalkacağından sigorta şirketleri için ortaya çıkabilecek bir maliyet etkinliğinden söz edilebilecektir. Söz konusu maliyet etkinliği sigorta hizmet ücretleri için de düşüş

şeklinde bir etki doğurabileceğinden sigorta şirketi müşterilerinin de daha düşük ücretlerle hizmet temin imkânı elde etmeleri muhtemel olabilecektir.

- (53) E-poliçe uygulaması kapsamında sigorta şirketlerinin poliçe oluşturma, gönderme ve bilgilendirme işlemlerini SBM altyapısı ile gerçekleştirebilmeleri ve SBM'nin de sigorta sektörü açısından kanunen bir veri merkezi konumunda olması sayesinde e-poliçe belgesinin sorgulanması, poliçe bilgilerini saklama yükümlülüğü altında bulunan SBM ve/veya e-Devlet üzerinden yapılabilecektir. Dolayısıyla sigorta şirketlerinin müşterileri söz konusu proje sayesinde sigorta poliçelerine ilişkin bilgilere dijital ortamda erişim yeteneğine sahip olacaktır. E-devlet platformu üzerinden istenildiği zaman poliçe bilgilerine ulaşılabilmesi sigortalılara hizmetlerin daha iyi ve şeffaf bir şekilde sunulmasını sağlayacaktır. E-Poliçe Projesi ile birlikte tüketiciler diledikleri zaman e-devlet ve/veya SBM üzerinden poliçe bilgilerine ulaşabilecektir. Tüm bu hususlar birlikte ele alındığında, SBM tarafından sigorta şirketleri için e-poliçe özelinde özel entegratörlük hizmetinin sunulmasının muafiyetin ikinci şartını taşıdığı değerlendirilmektedir.

### **G.5.2.3. İlgili Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması**

- (54) Bireysel muafiyetin üçüncü şartı, rekabeti sınırlayıcı anlaşma nedeniyle piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmamasıdır. Piyasadaki rekabetin tamamen ortadan kalkması halinde kısa vadeli etkinlik kazanımları gerçekleşse dahi bu etkinlik kazanımları; inovasyonun azalması, fiyatların artması ve kaynakların etkin kullanılmaması gibi uzun vadeli olumsuz etkileri telafi edemeyecektir. Bu kapsamda yapılacak incelemede, pazardaki fiili rekabetin yanı sıra potansiyel rekabet de dikkate alınmalıdır.
- (55) Dosya konusu uygulama kapsamında SBM tarafından sigorta şirketlerine e-poliçe hizmeti kapsamında özel entegratörlük hizmeti sunulacaktır. Hâlihazırda e-poliçe, e-belge hizmetleri içerisinde uygulanmasına başlanılan bir hizmet çeşidi değildir zira GİB tarafından teknik dokümanların hazırlanması vb. çalışmalar devam etmektedir. Dolayısıyla güncel durumda e-poliçe belgesi özelinde hizmet sunan hiçbir özel entegratör bulunmamaktadır. Bununla birlikte e-poliçe, e-belge hizmet türlerinden bir tanesi olduğu için pazarın yapısı e-belge hizmetleri genelinde incelenebilecektir.
- (56) GİB'den temin edilen bilgiler doğrultusunda 2020 yılı itibarıyla ülkemizde 93 adet özel entegratör faaliyet göstermektedir.<sup>3</sup>
- (57) Aşağıda yer verilen Tablo 2'de ise pazarda faaliyet gösteren beş büyük teşebbüsün son üç yıla ait gelir bilgileri ile bu beş teşebbüsün gelirlerinin toplamı dikkate alınarak her birinin söz konusu toplamdan aldığı pay gösterilmektedir. 2020 yılı ilk altı ayı dikkate alındığında, en çok gelire sahip ilk üç teşebbüsün kendilerinden sonra gelen 4. sıradaki teşebbüsün gelirinin (.....) ila (.....) katı oranında gelire ayrı ayrı sahip oldukları görülmektedir:

<sup>3</sup> GİB'ten edilen bilgilere göre ülkemizde 2018 yılında 74, 2019 yılında ise 85 adet özel entegratör faaliyet göstermiştir.

Tablo 2: Sektörde Faaliyet Gösteren Bazı Teşebbüslerin Yıllık Gelirleri

Teşebbüsler	2018		2019		2020 (ilk 6 aylık dönem)	
	Gelir (TL)	Oran (%)	Gelir (TL)	Oran (%)	Gelir (TL)	Oran (%)
Logo Elekt. Tic. Hizm. A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Uyumsoft Bilgi Sistemleri ve Teknolojileri Tic. A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Mikro Yazılım Evi Yazılım Hizmet. Bilg. San. ve Tic. A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Edm Bilişim Sistemleri ve Danışmanlık Hizmetleri A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Efinans Elektronik Ticaret ve Bilişim Hizmetleri A.Ş.	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Tabloda Yer Alan Teşebbüslerin Gelirleri Toplamı	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

Kaynak: GİB'den elde edilen bilgiler

- (58) Kurulun 16.01.2020 tarih ve 20-04/40-22 sayılı yakın tarihli bir kararında müşteri sayısı bazlı hesaplanan CR4 oranına göre özel entegratörler tarafından sağlanan e-belge hizmetleri (entegratörlük hizmeti) yoğunlaşma oranının %50 olduğu, bunun da piyasada orta derecede yoğunlaşma olduğuna işaret ettiği tespiti yer almaktadır. Bu bilgiler ışığında e-poliçe projesinin dâhil olduğu özel entegratörlük pazarına SBM'nin yeni bir oyuncu olarak girmesi, pazarda rekabet düzeyini artıracak bir gelişmedir.
- (59) Bilgi talep edilen bazı özel entegratörler tarafından e-poliçe hizmeti dışında SBM'nin diğer e-belge türleri için de özel entegratörlük hizmetlerini vermesi durumunda, SBM'nin kar amacı gütmemesinden dolayı e-poliçe hizmetinin ücretsiz ya da çok düşük ücretlerle sunulması yoluyla sigorta şirketlerinin diğer e-belge hizmetlerini de SBM'den almaya teşvik edileceği ve bu durumda özel entegratörlerin pazarda faaliyet gösteremez hale gelebileceği şeklinde endişelerin dile getirildiği görülmüştür.
- (60) Bu hususa ilişkin olarak bildirim formunda SBM'nin e-sigorta poliçesi dışındaki e-belgelere ilişkin özel entegratörlük yapma kabiliyetine sahip olmasına karşın, bu belgeler bakımından sağlayacağı bir kamu yararı bulunmaması sebebiyle e-sigorta poliçesi dışındaki alanlarda faaliyet göstermeyeceği, SBM'nin kendi e-fatura hizmetleri için dahi dışarıdan hizmet satın alımı yapıldığı belirtilmiştir. Dolayısıyla işbu dosya kapsamında SBM'nin yalnızca e-poliçe hizmeti vermesine yönelik faaliyet hakkında inceleme yürütülmüş olup, SBM'nin gelecekte diğer hizmetleri de sunmaya başladığı olası bir senaryoda özel entegratörlerin SBM'nin rekabete aykırı uygulamaları nedeniyle pazarda faaliyet gösteremez hale gelebileceği endişesinin işbu dosyanın konusu olmadığı değerlendirilmektedir.
- (61) Bir diğer endişe ise SBM'nin maliyet avantajından kaynaklı olarak sigorta şirketleri tarafından diğer özel entegratörlerin e-poliçe hizmetlerinin tercih edilmeyeceği, bu



sebeple özel entegratörlerin pazardan dışlanacağı ihtimaline ilişkindir. Öncelikle hâlihazırda e-poliçe hizmeti alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin olmadığı ve bu hizmeti sunmak isteyen teşebbüs olup olmayacağı durumunun ise belirsizlik taşıdığı belirtilmelidir. Bu nedenle güncel durumda etraflı değerlendirme yapılması hâlihazırda çok sağlıklı olmayacaksa da özel entegratörlerin tek hizmet verdiği müşteri grubunun sigorta şirketlerinden oluşmadığı ifade edilmelidir. E-fatura, e-arşiv fatura, e-irsaliye, e-müstahsil makbuzu, e-serbest meslek makbuzu gibi e-belge hizmetlerini kullanmayı tercih eden ya da kanuni zorunluluk gereği kullanmak zorunda olan bütün ekonomik birimler özel entegratörlerin müşterisi konumundadır. Dolayısıyla varsayımsal olarak e-poliçe hizmetini sunmaya istekli teşebbüslerin bulunması, ancak maliyet avantajı sebebiyle SBM ile rekabet edememeleri durumunda teşebbüslerin özel entegratörlük pazarından dışlanması ile sonuçlanacak bir etki doğurmayacağı değerlendirilmektedir. Bu bilgiler kapsamında SBM'nin e-poliçe özel entegratörlük hizmeti vermesinin, muafiyetin üçüncü şartı olan piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması şartını sağladığı anlaşılmaktadır.

#### **G.5.2.4. Rekabetin (a) ve (b) Bentlerindeki Amaçların Elde Edilmesi İçin Zorunlu Olandan Fazla Sınırlanmaması**

- (62) Muafiyetin son şartı; anlaşmanın, anlaşma ile hedeflenen etkinlik kazanımlarına erişmek için zorunlu olandan daha fazla sınırlayıcı olmamasını gerektirmektedir. Bu kapsamda anlaşmalarda yer alan rekabet sınırlamaları, bunların gerekliliği ve zorunluluğu hususları değerlendirilmelidir.
- (63) Bildirim konusu e-poliçe projesi incelendiğinde SBM tarafından sigorta şirketlerine bu altyapıyı kullanma gibi bir zorunluluk getirilmediği görülmektedir. Sigorta şirketleri, SBM dışında hizmet sunan başka entegratörleri tercih etme ya da kendi sistemlerini gerekli entegrasyonları sağlayarak kullanma noktasında serbestiye sahiptir. Bir başka deyişle, e-poliçe hizmetinden faydalanmak isteyen sigorta şirketlerinin hangi yöntemi kullanacakları tamamen kendi tasarruflarındadır. Dolayısıyla SBM'nin E-Poliçe Projesinin rekabeti gereğinden fazla sınırlandıran bir husus barındırmadığı ve 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (d) bendinde sayılan koşulu karşıladığı değerlendirilmektedir.
- (64) Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında; rakip konumundaki sigorta şirketlerinin yönetiminde bulunduğu SBM bünyesinde kurulacak altyapı ile sigorta şirketlerinin e-poliçelerinin GİB'e iletilmesini konu alan bildirim konu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girdiği, diğer taraftan söz konusu uygulama ile sigorta şirketlerinin e-poliçe entegratörlük hizmetleri almasına bağlı olarak etkinlik kazanımı elde edilecek olması, söz konusu etkinlik artışından tüketicilerin fayda sağlayacak olması ile e-belge özel entegratörlük hizmetleri pazarının önemli bir bölümünde rekabetin devam edecek olması nedenleriyle, anılan uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyetten yararlanabileceği sonucuna ulaşılmıştır.
- (65) Diğer taraftan, yukarıda belirtildiği üzere özel entegratörlük hizmetleri pazarında hâlihazırda e-poliçe entegratörlük hizmeti sunan herhangi bir teşebbüs bulunmamaktadır. Keza, diğer belge türlerinde özel entegratörlük hizmeti sunan teşebbüslerin dahi e-poliçe özelinde hizmet sunma noktasında çekimser kalabilme ihtimallerinin olması göz önünde bulundurulduğunda, bu hizmeti sunacak teşebbüslerin olup olmayacağı konusu belirsizlik taşımaktadır. Ayrıca, bildirim konu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi açısından doğurabileceği potansiyel tehlikelere yönelik pazardaki gelişmelerin ne şekilde seyredeceği net değildir.



Dolayısıyla, e-poliçe entegratörlük hizmetinin sunumuna ilişkin var olan söz konusu belirsizlikler dikkate alınarak, teşebbüs birliği konumundaki TSB nezdinde faaliyet gösteren SBM'nin bildirim konu faaliyetinin rekabet üzerindeki etkilerinin takip edilebilmesi amacıyla bireysel muafiyet süresinin sınırlandırılmasında fayda olduğu değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, hâlihazırda GİB tarafından e-poliçe entegratörlük faaliyetleri için teknik düzenlemelerin hazırlanmamış olması nedeniyle söz konusu hizmetin verilemiyor olması ve söz konusu hizmetin sunumu adına sigorta şirketleri ile SBM'nin katlanacağı altyapı maliyetlerinin taraflar arasında belli bir dönem devamlılık arz eden ilişki kurulmasını zorunlu kılması hususları göz önüne alınarak bildirim konu faaliyete beş yıl boyunca bireysel muafiyet tanınabileceği sonucuna varılmıştır.

## H. SONUÇ

(66) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

- Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi'nin e-sigorta poliçesi özelinde özel entegratörlük hizmeti sunmasına yönelik projenin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğu ve anılan projeye menfi tespit belgesi verilemeyeceğine,
- Bununla birlikte söz konusu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan bireysel muafiyet koşullarını taşıdığı ve pazardaki rekabet üzerindeki etkilerinin takip edilebilmesi amacıyla bu uygulamaya gerekçeli kararın tebliğinden itibaren beş yıl boyunca bireysel muafiyet tanınmasına

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.