

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2015-4-21 (Muafiyet)
Karar Sayısı : 15-29/425-121
Karar Tarihi : 09.07.2015

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN,
Dr. Metin ARSLAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ, Kenan TÜRK

B. RAPORTÖRLER : Dr. Hakan BİLİR, Selvi KOCABAY, Şevket GÜLTEKİN

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN

: Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.
Temsilcisi: Av. Dr. İ. Yılmaz ASLAN
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza 38/8 Beşiktaş/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Bankaların sahip oldukları ATM ağlarının, diğer banka müşterilerinin banka kartı ile nakit çekme ve bakiye sorma hizmetlerine açılması amacıyla yapılan ATM Banka Kartı Paylaşım Platformu Protokolü çerçevesinde Platform çatısı altında kurulan oluşumun, Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. bünyesine dahil edilmesi işlemine menfi tespit verilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 20.04.2015 tarihinde giren başvuru üzerine düzenlenen 24.06.2015 tarih ve 2015-4-21/MM sayılı Muafiyet/Menfi Tespit Ön İnceleme raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; bildirim konusu işleme süresiz olarak bireysel muafiyet tanınmasında sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. İlgili Pazar

G.1.1. İlgili Ürün Pazarı

- (4) BKM bünyesinde yürütülecek ATM paylaşımına ilişkin çalışmaların konusunu, ATM'lerden banka kartı aracılığı ile nakit çekim ve bakiye sorma hizmetleri oluşturmaktadır. Diğer taraftan ATM'ler aracılığıyla yapılacak işlemlerin kapsamının genişletilmesi mümkün olabilecektir. Bu çerçevede, mevcut dosya bakımında ilgili ürün pazarı "ATM hizmetleri" olarak tanımlanmıştır.
- (5) Bunun yanı sıra, müşterilerin ATM'lerden para çekmelerini sağlayan banka kartları müşterinin mevduat hesabına bağlı olduğundan, yukarıda bahsi geçen Kurul kararlarına paralel biçimde, inceleme konusu ATM paylaşımından dolayı etkilenmesi muhtemel ikinci ilgili ürün pazarı da "mevduat bankacılığı hizmetleri" pazarı olarak belirlenmiştir.

G.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (6) Bildirime konu uygulamaya, ATM Banka Kartı Paylaşım Platformuna (Platform) üye olan ve Türkiye genelinde faaliyet gösteren bankaların ATM'leri dahil olup ayrıca bu ATM'lerden söz konusu bankaların banka kartı sahibi tüm müşterileri faydalanabilecektir. Buna ek olarak, ATM paylaşımı yoluyla elde edilecek maliyet tasarruflarının veya bu paylaşımın etkilenen yatırım kararlarının ve mevduat bankacılığındaki olası rekabet artışlarının ülke genelinde sonuçları olacağından dosya kapsamında ilgili coğrafi pazar, "Türkiye" olarak

15-29/425-121

tespit edilmiştir.

G.2. Bildirime Konu İşlem

- (7) Dosya konusu bildirim ile ATM Platform Komitesi altında idare olunan Platformun yönetimi ve idaresinin BKM bünyesine dahil edilmesi işlemine menfi tespit verilmesi talep edilmiştir.
- (8) Yapılan bildirimde, Rekabet Kurulunun 28.01.2010 tarih ve 10-10/89-39 sayılı kararıyla üç yıl süre ile 02.05.2013 tarih ve 13-25/347-163 sayılı kararıyla ise süresiz bireysel muafiyet tanınan "ATM Banka Kartı Paylaşım Platformu Protokolü" (Protokol) çerçevesinde Platform çatısı altında kurulan ve Protokole taraf olan bankaların birer üye ile temsil edildiği ATM Platform Komitesinin; mevcut haliyle hızlı karar alamaması, toplantıların düzenli periyotlarla ve tüm üyelerin katılımıyla gerçekleştirilememesi, alınan kararların BKM standartları ve kuralları ile uyumluluğunun değerlendirilmesindeki güçlükler nedenleriyle BKM çatısı altında yapılandırıldığı belirtilmektedir. Bu çerçevede, 16.12.2013 tarihinde ATM Platform Komitesinin BKM bünyesine alınması karara bağlanmış ve yeni Komitenin Nisan 2014'te oluşturularak çalışmalarına başlaması öngörülmüştür. Öte yandan, 27.02.2014 tarihli BKM Yönetim Kurulu kararı ile Platform kapsamında, ücretlendirme, pazarlama, iş geliştirme, güvenlik, banka ve müşteri ihtiyaçlarının analizi konuları ile operasyonel konularda çalışmalar yapmak üzere BKM bünyesinde "ATM Paylaşım Komitesi" oluşturulmuştur. 2014 yılı Ağustos ayında ise "BKM Çalışma Komiteleri Yönetmeliği" çıkarılmıştır. Ardından da ATM paylaşım hizmetlerinin tanımlanması ile ATM paylaşımında uyulması gereken kurallara ve uygulamaya açıklık getirilmesi amacıyla "Banka Kartı Paylaşım Yönetmeliği" çıkarılmış ve söz konusu yönetmelik Protokolün yerini almıştır.
- (9) Banka Kartı Paylaşım Yönetmeliği'nin 1. maddesinde Platformun, BKM üyelerinin banka kartlarının diğer tüm üye bankaların ATM'lerinden nakit çekme ve bakiye sorma işlemleri bakımından kabulünü sağlamaya yönelik oluşturulduğu belirtilmiştir. Uygulamalar ve kuralları düzenleyen 2. bölümdeki hükümlerin önemli ölçüde Protokol ile benzerlik taşıdığı görülmektedir. Nitekim Banka Kartı Paylaşım Yönetmeliği'nde, Protokolün ücretlendirmeye, Platformun desteklediği işlemlere, Platforma katılacak banka kartı ve ATM'lere, takas ve hesaplama ile ilgili hükümler ile ATM paylaşımına ilişkin bankalar arası yapılacak ikili anlaşmalara yönelik hükümler korunmuştur. Bankalar arasında uygulanacak ücretler Protokolde olduğu gibi standart ve tek ATM ücretlendirmesi şeklinde belirlenmiş, bu kapsamda komisyon oranları ve sabitlerinin düzeyinde herhangi bir değişiklik yapılmadan aynı rakamların uygulanmaya devam edilmesi öngörülmüştür. Diğer taraftan, ATM Platform Komitesine ilişkin düzenlemenin kapsamı genişletilmiş, sisteme yeni giren bankalardan katılım ücreti alınacağına ilişkin düzenleme ise yürürlükten kaldırılmıştır¹.
- (10) Buna ek olarak, Protokolde yer almadığı halde Banka Kartı Paylaşım Yönetmeliği'nde, tek ATM ücretlendirmesinin tanımına; paylaşımında yer alan BIN listesine; standart ATM/tek ATM komisyon farklılaştırmasının, takas-hesaplama ve müşteri itirazlarının, ATM işlem iadeleri ile işlem iptallerinin, ücretlerinin işlem anında müşteriye gösterilmesinin, ücretlendirmenin, sertifikasyonun ve ATM'lerde alıkonan kartların imha edilmesinin ne şekilde gerçekleştirileceğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.
- (11) Yeni oluşum ile birlikte, BKM bünyesinde yapılan ATM Platform Komitesinin, BKM Çalışma Komiteleri Yönetmeliği'nde belirtilen esaslar dahilinde oluşturularak görev yapacağı hükme bağlanmıştır. Söz konusu yönetmelikte BKM bünyesinde kurulan Komitenin alacağı

¹ Bildirimde, yapılan değişiklikle Yönetmelik gereği BKM üyesi olan ve banka kartı ve/veya ATM'si olan tüm bankaların Platforma dahil olduğu, bu nedenle ek bir katılım prosedürü ve katılım ücreti öngörülmediği belirtilmiştir.

15-29/425-121

kararların uygulamaya konulmadan önce Protokole taraf olan bankaların onayına sunulacağı belirtilmiştir.

- (12) Bildirimde, halihazırda 27 bankanın üye olduğu² Platformun yönetiminden sorumlu olan ve BKM bünyesinde oluşturulan ATM Platform Komitesinin toplanma ve karar nisaplarının önceki durumla fiilen aynı olduğu, ancak yeni yapının eski yapıya göre kapsamının genişletildiği belirtilmiştir. Aşağıda BKM Çalışma Komiteleri Yönetmeliği'nde yer aldığı üzere anılan ATM Platform Komitesinin oluşumuna, toplanma ve karar alma esaslarına ilişkin bilgilere yer verilmiştir:
- (13) BKM Çalışma Komiteleri Yönetmeliği'nin 3.2. maddesinde, ATM Platform Komitesinde, BKM Yönetim Kurulu tarafından, BKM Yönetim Kurulu üyeleri veya BKM ortağı bankaların yöneticileri arasından 2 yıl süreyle atanan bir başkan, BKM Genel Müdürü tarafından BKM çalışanları arasından atanan bir başkan yardımcısı ile 13 temsilci olmak üzere toplam 15 kişinin görev aldığı hükme bağlanmıştır. ATM Platform Komitesine üye 13 banka temsilcisinin ise,
- Önceki takvim yılının (Ocak-Aralık), kredi kartı issuer ve acquirer (ihraççı ve kabulcü) alışveriş ve nakit avans toplam işlem adetlerine göre yapılacak sıralamada yer alan ve Başkan'ın temsil ettiği üye dışında kalan ilk beş üyeden,
 - Önceki takvim yılının (Ocak-Aralık), banka kartı issuer ve acquirer (ihraççı ve kabulcü) alışveriş ve nakit avans toplam işlem adetlerine göre yapılacak sıralamada yer alan ve Başkan'ın temsil ettiği üye ile kredi kartı sıralamasında ilk beş üye dışında kalan ilk beş üyeden,
 - Komiteler Genel Kurulu tarafından oylamayla seçilecek üç asil ve üç yedek üyeden,
- oluşturduğu ifade edilmiştir.
- (14) BKM Çalışma Komiteleri Yönetmeliği'nin 3.5. maddesinde ise ATM Platform Komitesinin, Başkan veya yokluğunda Başkan Yardımcısı yönetiminde en az 10 kişi ile toplanacağı ve kararların katılan kişi sayısının yarısından bir fazlasının oyu ile alınacağı belirtilmektedir. Söz konusu Yönetmelik'in bu kısmından 2/3 toplantı nisabı uygulamasının korunacağı, ancak karar nisabı oranının %50'ye düşürülerek daha kolay karar alınmasının sağlanacağı anlaşılmaktadır.
- (15) ATM Platform Komitesi, BKM bünyesine taşınmadan önce Platforma dahil olan bankaların birer temsilcisinden oluşmaktayken, sadece oy hakkı bulunan bankalar (Platformda kullanılabilen ATM sahibi olan veya banka kartı ihraç ortalamaları tüm bankalar için %4 ve üzerinde olan bankalar) karar almada söz sahibi idi³. Yeniden yapılanma sonucunda ise ATM Platform Komitesi, başkan, başkan yardımcısı, 13 asil ve 3 yedek üye olmak üzere 18 banka temsilcisinden teşekkül edecek olup, söz konusu bankalar karar alma süreçlerinde aktif rol alacaktır.

G.3. Değerlendirme

- (16) Bildirim konusu menfi tespit talebinin değerlendirilmesinde, Kurulumuzun 28.01.2010 tarih ve 10-10/89-39 sayılı kararıyla üç yıl süre ile 02.05.2013 tarih ve 13-25/347-163 sayılı kararıyla ise süresiz bireysel muafiyet tanınan sisteme yeni oluşum ile birlikte getirilen farklılıklar

² Platforma üye banka sayısı 28 iken, Bankpozitif Kredi ve Kalkınma Bankası A.Ş.'nin BKM üyeliği askıya alındığında üye banka sayısı 27'e düşmüştür.

³ Bildirimde, önceki haliyle Komitede 2 bankanın oy hakkına sahip olmadığı, geri kalan 26 bankanın karar alma süreçlerinde yer aldığı belirtilmiştir.

15-29/425-121

dikkate alınmıştır.

- (17) Yukarıda da yer verildiği üzere, 26 bankanın üye olduğu ve her bir bankanın birer üye ile temsil edildiği ATM Platform Komitesi altında faaliyet gösteren Platform, 2014 yılında çıkarılan BKM Çalışma Komiteleri Yönetmeliği ile Banka Kartı Paylaşım Yönetmeliği esas alınarak, BKM bünyesinde oluşturulan ve alt komite niteliğini taşıyan ATM Platform Komitesi çatısı altında idare olunmaya başlanmıştır. Protokolün yerini alan Banka Kartı Paylaşım Yönetmeliği, genel olarak Protokol ile aynı hükümleri içermektedir. Nitekim önceki Kurul kararlarında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesine aykırı olduğu değerlendirilen kart sahibi bankanın ATM sahibi bankaya ödeyeceği takas komisyonunun (standart ve tek ATM ücretlendirmesi) belirlenmesine ve bankaların başka bir yerel ATM ve banka kartı paylaşımında yer alamamasına, ATM Platform Komitesinin onayıyla sadece BKM'nin sağladığı altyapı kullanılarak ATM ve banka kartları ile ilgili ikili paylaşım anlaşmaları yapabilmesine ilişkin düzenlemeler aynen korunmuştur. Diğer taraftan önceki kararlarda rekabeti kısıtlayıcı olabileceği değerlendirilen, yeni bankalardan sisteme giriş için katılım ücreti alınması uygulamasına son verilmiştir. Bunun dışında, sistemin işleyişine ilişkin birtakım düzenlemelere Banka Kartı Paylaşım Yönetmeliği'nde daha ayrıntılı yer verildiği görülmektedir.
- (18) Bununla birlikte, yukarıda ayrıntılı bir şekilde yer verildiği üzere yeniden yapılanma ile ATM Platform Komitesine ilişkin düzenlemenin kapsamı genişletilmiş, anılan Komitede görev alacak başkan, başkan yardımcısı ile üyelerin seçilme şekilleri ile söz konusu Komitenin toplanma ve karar nisapları yeniden düzenlenmiştir. Ancak anılan düzenlemelerin Platformun işleyişinde, üyelik, toplanma ve karar alma süreçlerinde esaslı bir değişikliğe yol açmayacağı, bu çerçevede ilgili pazarda rekabeti kısıtlayıcı bir etki doğurmayacağı anlaşılmaktadır.
- (19) Esasen, yeni oluşum Kurulun geçmiş tarihli kararlarında bireysel muafiyet tanınan sistemden esasları itibarıyla önemli değişiklikler içermese de değerlendirme tesis edilen oluşumun yeni bir işlem olduğu dikkate alınarak yapılmıştır. Bu nedenle daha önce, 28.01.2010 tarih ve 10-10/89-39 sayılı Kurul kararıyla üç yıl süre ile 02.05.2013 tarih ve 13-25/347-163 sayılı kararıyla ise süresiz bireysel muafiyet tanınan sisteme, aynı gerekçeler ile menfi tespit verilemeyeceği açıktır.
- (20) Zira yeniden yapılanma sürecinde çıkarılan Banka Kartı Paylaşım Yönetmeliği'nde bankalar arası takas komisyonuna esas teşkil eden ücretlerin bankalar tarafından birlikte belirlenmesi ve bankaların başka bir yerel ATM ve banka kartı paylaşımında yer alamaması, ATM Platform Komitesinin onayıyla sadece BKM'nin sağladığı altyapı kullanılarak ATM ve banka kartları ile ilgili ikili paylaşım anlaşmaları yapabilmesi 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil edebileceğinden, işleme menfi tespit verilmesi uygun değildir.
- (21) Diğer taraftan Kurulun yukarıda sözü edilen kararlarına esas teşkil eden hususlarda herhangi bir değişiklik olmadığından, işlemin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde bireysel muafiyetten yararlanmaya devam edebileceği değerlendirilmektedir.
- (22) Bu noktada, 02.05.2013 tarih ve 13-25/347-163 sayılı Kurul kararında bireysel muafiyetin süresine ilişkin yapılan değerlendirmede dikkate alınan ATM sayısı ve yabancı ATM kullanım oranlarının gelişimine ilişkin değerlendirmede bulunmakta fayda vardır. Nitekim 28.01.2010 tarih ve 10-10/89-39 sayılı kararda, ilgili pazardaki ATM yatırımlarının azaltılması yoluyla tüketicilerin daha çok yabancı ATM ücreti ödemek durumunda bırakılması endişesiyle muafiyetin üç yıl ile sınırlandırılmasına karar verilmiş, böyle bir endişenin mevcut olmaması nedeniyle ise bir sonraki kararda işleme süresiz muafiyet tanınmıştır.

15-29/425-121

- (23) Bu çerçevede, 2009-2014 yıllarında Türkiye'de mevcut ATM sayısı ve bu sayıların ilgili yıllar arasındaki değişimi incelenmiştir. Dosya mevcudu bilgilerden ATM sayısının yıllar içerisinde arttığı, kurulan sistemin ATM sayısının azaltılması yoluyla yabancı ATM kullanımına yol açarak tüketicilerin daha fazla yabancı ücret ödemesine neden olmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum yabancı ATM kullanım oranlarına ilişkin verilerle de doğrulanmaktadır. Nitekim 2010-2014 döneminde yabancı ATM kullanım oranlarında artış olmamış, aksine 2011 yılında %3,1 olan oran 2014 yılı sonunda %2,6'ya gerilemiştir.
- (24) Öte yandan, elde edilen bilgilerden; bankalar arasında uygulanacak takas komisyonuna temel teşkil eden komisyon sabitinin yıllar itibarıyla artmakla birlikte, söz konusu artış oranlarının Kurulun ilk muafiyet kararı çerçevesinde gerçekleştiği, bu çerçevede nakit çekim ve bakiye sorma sabitlerine, ilk üç yılda sırasıyla toplam %20 ve %21 oranlarında artış yapıldığı, 2012 sonrasında ise komisyon sabitlerinde herhangi bir değişim olmadığı ve 2012 yılında tespit edilmiş olan ücretlerin kullanılmaya devam edileceği anlaşılmaktadır.
- (25) Yukarıda yer verilen hususlar bir arada değerlendirildiğinde, dosya konusu işleme 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde bireysel muafiyet tanınmasının uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

- (26) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,
ATM Banka Kartı Paylaşım Platformu Protokolü çatısı altında kurulan ve protokole taraf olan tüm bankaların birer üye ile temsil edildiği oluşumun, Platform çatısı altından alınarak BKM bünyesine dâhil edilmesi için, ATM Platform Komitesinin ve BKM Yönetim Kurulunun verdiği kararlar ile BKM bünyesinde konuyla ilgili yönetmelikler çıkarılarak yapılan çalışmalara
- 1- Banka Kartı Paylaşım Yönetmeliği çerçevesinde bankalar arasında takasa konu ücretlerin ATM Platform Komitesine üye bankalar tarafından birlikte belirlenmesinin, bankaların başka bir yerel ATM ve banka kartı paylaşımında yer alamaması, Komitenin onayıyla sadece BKM'nin sağladığı altyapı kullanılarak ATM ve banka kartları ile ilgili ikili paylaşım anlaşmaları yapabilmemesinin Kanun'un 4. maddesine aykırılık teşkil etmesi nedeniyle menfi tespit belgesi verilemeyeceğine,
- 2- Bununla birlikte ilgili çalışmalara 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde süresiz olarak bireysel muafiyet tanınmasına
- OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

15-29/425-121

KARŐI OY

(09.07.2015 tarihli 15-29/425-121 Sayılı Kurul Kararı)

Bankaların sahip oldukları ATM ağlarının, diğer banka müşterilerinin banka kartı ile nakit çekme ve bakiye sorma hizmetlerine açılması amacıyla yapılan ATM Banka Kartı Paylaşım Platformu Protokolü çerçevesinde Platform çatısı altında kurulan oluşumun, Bankalararası Kart Merkezi A.Ş bünyesine dahil edilmesi işlemine menfi tespit verilmesi talebine ilişkin karara; konunun BDDK'nın görev alanına girdiğini, Rekabet Kurulu tarafından işlem tesis edilmesine yer olmadığını düşündüğümden katılmıyorum.

Dr.Metin ARSLAN
Kurul Üyesi