

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2013-4-001  
Karar Sayısı : **13-25/347-163**  
Karar Tarihi : 02.05.2013

(Muafiyet)

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
**Üyeler** : İsmail Hakkı KARAKELLE, Reşit GÜRPINAR,  
Kenan TÜRK, Fevzi ÖZKAN

**B. RAPORTÖRLER** : Dr. Hakan BİLİR, Hale GÜNDÜZ, Recep GÜNDÜZ

**C. BİLDİRİMDE**

**BULUNAN**

: Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.  
Temsilcisi: Av. İ. Yılmaz ASLAN  
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza No:38/8 Beşiktaş/İstanbul

(1) **D. DOSYA KONUSU:** Bankaların sahip oldukları ATM ağlarının diğer banka müşterilerinin banka kartı aracılığıyla nakit çekim ve bakiye sorma hizmetlerine açılması amacıyla yapılan ATM Banka Kartı Paylaşımı Platformu Protokolü'ne süresiz olarak bireysel muafiyet tanınması talebi.

(2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 09.01.2013 tarih ve 164 sayı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 24.04.2013 tarih ve 2013-4-001/MM sayılı Muafiyet/Menfi Tespit Ön İnceleme raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;

- Başvuru konusu ATM Banka Kartı Paylaşımı Platformu Protokolü (Protokol)'ne katılan bankalar tarafından, birbirlerinden alacakları ücretlerin birlikte belirlenmesinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun veya Kanun)'un 4. maddesine aykırılık oluşturduğu,

- Ancak, Protokol hükümlerinin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde bireysel muafiyetten süresiz olarak yararlanabileceği

ifade edilmiştir.

**G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

**G.1. İlgili Pazar**

(4) Dosya mevcudu bilgiler çerçevesinde, ilgili ürün pazarları "otomatik para çekme makineleri (ATM) hizmetleri pazarı" ve "mevduat bankacılığı hizmetleri", ilgili coğrafi pazar ise, "Türkiye" olarak tespit edilmiştir.

**G.2. Bildirimin Konusu**

(5) Yapılan bildirimde Rekabet Kurulunun 28.01.2010 tarih ve 10-10/89-39 sayılı kararı ile üç yıl süre ile bireysel muafiyet tanınan "ATM Banka Kartı Paylaşımı Platformu Protokolüne" (Protokol) süresiz olarak bireysel muafiyet tanınması talep edilmektedir.

(6) Söz konusu Protokol'ün konusu, Bankalararası Kart Merkezi (BKM) tarafından sunulan mevcut ATM altyapısının kullanılması suretiyle, Türkiye Cumhuriyeti ve KKTC sınırları içinde kurulmuş olan ATM'ler için ATM Banka Kartı Paylaşım Platformu (Platform)'nun kurulmasıdır. Protokol 01.10.2009 tarihinden itibaren Kurulun anılan kararı doğrultusunda uygulanmaya

### 13-25/347-163

devam etmektedir.

- (7) Protokol isteyen diğer tüm bankaların katılımına açıktır<sup>1</sup>. Protokol'de, bankaların kendi ATM'lerinin operasyonel, işlevsel yönetimi ve ATM'lerine verdikleri marka-isimlendirme ile ATM'lerinin işletimi hususundaki uygulamalarının kendilerine özgü olduğu ve söz konusu Protokol kapsamı dışında olduğu hükme bağlanmıştır.

### G.3. Protokol'ün 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesi Açısından Yapılan Değerlendirme

- (8) Bildirimi yapılan Protokol'de, Platformun amacının, ATM ağının sağlanması ve verimliliğinin artırılmasının yanı sıra, ATM yatırımlarında tasarruf ve kart hamillerine kolaylık sağlanması olduğu belirtilmiş olup, Protokol'ün imzalanmasından bu yana ilgili maddede bir değişiklik yapılmamıştır. Protokol'e taraf olan bankalar, ATM'lerinde diğer banka kartı hamillerinin "ATM Banka Kartı Nakit çekimi" ve "ATM Banka Kartı Bakiye Sorma" işlemlerini destekleyeceklerini taahhüt etmişlerdir. Protokol'ün hayata geçmesinden bu yana geçen sürede protokole yeni işlem tipi eklenmemiştir.
- (9) Ortak ücret belirlenmesi şeklindeki ATM paylaşım kuralları veya sistemin geniş katılımcıya sahip olması gibi özellikler nedeniyle rekabeti azaltıcı bir pazar gücü endişesi nedenleriyle benzer platformların rekabete etkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim Kurulun 28.01.2010 tarih ve 10-10/89-39 sayılı kararında Protokol'ün "giriş engeli yaratılması ve ortak ücret belirlenmesi" gibi nedenlerden dolayı 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırılıklar içerdiği tespiti yer almaktadır. Mevcut durumda Protokol'de önemli bir değişiklik söz konusu olmamıştır. Bu çerçevede, Protokol'ün Kanun'a aykırılığının halen devam ettiği anlaşılmaktadır. Aşağıda söz konusu aykırılıklara yönelik açıklamalara yer verilmektedir.
- (10) Önemli bir ağ etkisi yaratan söz konusu işlem bakımından değerlendirilmesi gereken unsurlardan ilki, pazarda faaliyet gösteren bankaların sisteme dahil olmalarının önünde bir engel yaratılıp yaratılmadığı; bir başka ifade ile Protokol çerçevesinde gerçekleştirilen işbirliğinin giriş engeli yaratıp yaratmadığıdır. Şebeke dışsallıkları veya talep yanlı ölçek ekonomileri nedeniyle şebeke endüstrilerinde rekabeti daha çok sınırlandırabilme potansiyeli bulunan münhasırlık, Protokol'ün bu açıdan yakından incelenmesini gerektirmektedir. Zira yeni bir giriş için minimum belli bir ölçüğe ihtiyaç olması ve yeni giren bankaların ilk etapta yeterli ATM ağına sahip olmasının güç olması nedeniyle, anlamlı bir büyüklüğe sahip başka bir ağ oluşması mümkün olamayacaktır.
- (11) Protokol'ün Bölüm III/8. maddesi uyarınca, başka bir ATM veya banka kartı paylaşımı yasaklanmıştır. Ancak bankaların ATM Platform Komitesi'ne bilgi vermek suretiyle BKM'nin sağladığı altyapıyı kullanarak, yapılan ikili anlaşmalar tahtında ATM ve banka kartları ile ilgili paylaşımlara katılabileceği kabul edilmektedir. Ancak her halde bankanın BKM'nin sağladığı altyapı üzerinden birden fazla ikili ATM ve banka kartı paylaşım anlaşması yapabilmesi ATM Platform Komitesi'nin onayını gerektirmekte ve platforma dahil olan bankaların onay almadan sadece bir tane ikili anlaşma yapılmasına izin verilmektedir. Mevcut durumda Akbank'ın Citibank ile Garanti Bankası'nın da TEB ile çift taraflı anlaşmaları bulunmaktadır. Dolayısıyla söz konusu madde uyarınca başka ikili veya çoklu ATM paylaşımları engellenmektedir.
- (12) Ayrıca Bölüm III/1. maddesinin (d) bendi uyarınca kart sahibi bankanın müşterisine uygulayabileceği ücret ATM sahibi banka bazında farklılık göstermemektedir. Bu madde nedeniyle de kart sahibi banka bir şekilde başka bir banka ile farklı koşullarda bir ATM paylaşımına gitmişse Ortak ATM Paylaşım Platformu'na dahil diğer ATM'lerdeki işlemler için mudisinden ne kadar ücret almaktaysa, özel ikili anlaşma içerisinde olduğu banka ATM'sinden gerçekleştirilen işlemlerde de aynı yabancı ATM ücretini uygulamak zorundadır. Bu nedenle,

<sup>1</sup> Nitekim muafiyetin verildiği tarihten bu yana pazara yeni giren bir banka (Odea Bank A.Ş.) sisteme dahil olmuştur.

### 13-25/347-163

söz konusu düzenleme bankaların kendi aralarında ikili anlaşma yapma veya alt ağlar oluşturma istekliliklerini azaltabileceği ve de facto münhasırlık etkisi yaratabileceği gibi, Ortak ATM Paylaşım Platformu dışında rakip başka ağlar olsa da müşteriden alınan ücretlerde bir farklılık söz konusu olamayacağından tüketicilerin artan rekabetin olumlu sonuçlarından yararlanamaması teorik olarak ihtimal dahilindedir.

- (13) Bilindiği üzere, ATM ağlarının sağladığı dışsallıklar nedeniyle çıkış maliyetleri yüksektir. Ağa üye olan banka sayısı ve ATM sayısı arttıkça tüketicilere daha çok kolaylık sağlandığından tüketiciler açısından ağın değeri de artmakta ve bu nedenle alternatif ağ oluşturulması güçleşmektedir. Dolayısıyla mevcut ağın fiyat veya kalitesinden memnun olmayan bir bankanın ağdan ayrılarak daha iyi koşullar sunacak olan başka bir ağa tek başına geçmesi mümkün görünmemektedir. Nitekim ATM ağları pazarına bakıldığında, hem Türkiye’de hem de dünyada üyeler arasında koordinasyon sağlamanın zorlukları ve şebeke dışsallıkları nedeniyle, çok az sayıda ATM ağı bulunduğu hatta çoğu ülkede tek ağ olduğu görülmektedir.
- (14) Bu çerçevede, mevcut Ortak ATM Paylaşım Platformu’nda da küçük bankaların kendi aralarında daha küçük boyutlu bir işbirliğine gitmeyecekleri, büyük bankalarla yapılan işbirliklerinin de mevcut ağdan önemli ölçüde daha ucuz olmadığı sürece elverişli olmayacağı beklenmektedir. Sonuçta, münhasırlık olmasa bile uygulamada bankalar arasında Ortak ATM paylaşım Platformu dışında farklı işbirliklerine sık rastlanmayacağını belirtmek mümkündür.
- (15) Protokol’ün 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi açısından ihlal olarak değerlendirilen diğer bir özelliği ise, Ortak ATM Platformu kapsamında alınması kararlaştırılan ücretleri rakiplerin bir araya gelerek belirlemiş olmasıdır.
- (16) ATM hizmetleri kart hamilinin bankası, ATM sahibi banka ve kartlı sistem kuruluşu olmak üzere üç farklı taraftan oluşmaktadır. Kart hamilinin bankası banka kartını ihraç etmekte; ATM sahibi banka ise ATM cihazlarını satın almakta, kullanacakları alanı kiralamakta, telekom altyapısını kurmakta ve ATM’lerde sürekli bir şekilde para bulundurulmasını sağlayarak operasyonel maliyetlere katlanmaktadır. ATM hizmeti bankalar tarafından verilmekle birlikte, ilave ödemenin serbest olduğu ülkelerde banka dışındaki kuruluşlar da ATM hizmeti vermektedir. Kartlı sistem kuruluşunun temel görevi elektronik ortamda işleme ilişkin bilgileri ATM’den kart hamilinin bankasına göndermek ve kart hamilinin bankasından aldığı bilgileri geri ileterek işlemin gerçekleşmesini sağlamaktır. Bir diğer ifadeyle kartlı sistem kuruluşu bankalar arasında bağlantıyı sağlayacak altyapı kurmakta ve alacak verecek ilişkisini düzenlemektedir. Bu iletişim özel veya çevirmeli bir telefon hattı veya merkezi bilgisayar sistemleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Söz konusu işlemlerin şebekeye (ülkemizde BKM) yüklediği maliyetler “switch fee” (erişim ücreti) adı altında şebekeye ödenmektedir.
- (17) ATM paylaşım anlaşmalarının yapılması sonucu bankaların birbirlerinin ATM’lerini kullanmaya başlamaları, paylaşım taraf olan bankalar arasında bir ücret ödenmesi gereğini de ortaya çıkarmıştır. Zira başka bir bankanın müşterisinin ATM’yi kullanması durumunda ilgili maliyetlerin mevduat sahibinden veya mevduatın bulunduğu bankadan tahsil edilmesi gerekmektedir. Maliyetlerin karşılanması ve sistemin devamının sağlanması için bir ATM paylaşım sisteminde başlıca üç farklı ücret tipi bulunmaktadır. İlki bankalar arasında gerçekleşen ve kart sahibi bankanın ATM sahibi bankaya ödediği takas komisyonu (interchange fee), ikincisi ATM sahibi bankanın kendi müşterisi olmayan kart kullanıcısından işlem başına tahsil ettiği ilave ödeme ücreti (surcharge), sonuncusu ise kart sahibi bankanın kendi müşterisinden başka banka ATM’si kullanılması durumunda tahsil ettiği yabancı ATM ücretidir (foreign fee). Bu üç ücret de aynı işlem için ödenmekte ve büyük bir kısmı ATM’den para çeken müşteriden tahsil edilmektedir. Ücretin nasıl veya kim tarafından belirlendiği, açılan/paylaşılan ATM sayısı, mevduat faizleri, mudi ve mudi olmayan kart hamillerinin para çekmek için ne kadar yol gidecekleri gibi pek çok ekonomik kararı etkilemektedir.

### 13-25/347-163

- (18) ATM hizmetleri pazarında uygulanmakta olan takas komisyonu kredi kartı sistemlerindeki takas komisyonu ile büyük ölçüde benzerdir. Kart hamilinin bankası ile ATM sahibi bankanın farklı olması durumunda, ortaya takasa konu bir işlem çıkmakta; ancak bu defa ihraççı banka tarafından kabulcüye, bir diğer ifade ile kart hamilinin bankası tarafından ATM sahibine ödenmektedir. İhraççı banka kabulcü bankaya ödediği takas komisyonunu ve kartlı sistem kuruluşuna (ülkemiz örneğinde BKM) ödediği “erişim ücretini” esas alarak, kart hamiline yansıtacağı yabancı ATM ücretini belirlemektedir. Dolayısıyla kart hamilinin başka banka ATM’sini kullanabilmesine olanak tanıyan hizmetin fiyatı niteliğindeki yabancı ATM ücretinin temel maliyet kalemi olan takas komisyonu, rakip konumundaki bankalarca birlikte belirlenmektedir. Bu bakımdan tıpkı kredi kartı sisteminde uygulanmakta olan takas komisyonu gibi rekabeti doğrudan ya da dolaylı olarak sınırlayıcı etkilerinin olduğu değerlendirilmektedir. Bu etkilere dikkat çeken bazı çalışmalar<sup>2</sup> takas komisyonu uygulamasının bankalar arasındaki ikameyi azalttığını ve mevduat bankacılığında bankalar arasındaki rekabeti zayıflattığını ortaya koymuşlardır. Buna göre, bankaların kendi mudilerinin başka banka ATM’lerinden para çekmesi kendi bankasının takas komisyonu maliyetini artırmakta ve bu şekilde bankaların ATM sayılarını artırmadan kazandıkları her yeni müşteri, banka için daha maliyetli hale gelmektedir. Dolayısıyla bankaların mevduat bankacılığındaki rekabet etme istekleri azalmaktadır<sup>3</sup>.
- (19) Yabancı ATM ücretinin alınması ile esas olarak, kart hamilinin başka banka ATM’sinden yaptığı işlemin, kendi bankası bakımından ortaya çıkardığı takas komisyonu ve erişim ücreti gibi bir takım maliyetlerin karşılanması amaçlanmaktadır. Yabancı ATM ücreti yüzünden, kart hamilinin kendi banka ATM’si ve başka banka ATM’sine yaklaşık mesafelerde olduğu durumda, kendi bankasının ATM’sini kullanacağı; ancak zor durumda kaldığı zaman başka banka ATM’sinden para çekeceği öngörülmektedir. Dolayısıyla yabancı ATM ücreti, kart hamili bakımından işlem ve zaman maliyetinden tasarruf gibi birtakım faydalar ortaya çıkaran ATM paylaşımının, kart hamilinin bankası bakımından ortaya çıkardığı maliyetlerin, paylaşımın esas faydalanan kişiye (kart hamiline) yansıtılması gerektiği düşüncesiyle çıkmıştır. Yabancı ATM ücreti kart hamilinin bankası tarafından diğer bankalardan bağımsız olarak belirlendiği için önemli bir rekabetçi kaygı barındırmamaktadır. Zira yabancı ATM ücretinin yansıtılıp yansıtılmayacağı ya da ne kadar yansıtılacağı konusunda bankalar bağımsız davranabilmekte ve bu husus ATM bankacılığı bakımından bir rekabet aracı olarak kullanılabilir. Bunun yanında kart hamilinin bankası önemli bir pazar gücüne sahip olmadığı sürece, yabancı ATM ücreti yoluyla pazardaki rekabeti bozmak ya da tüketiciyi sömürmek gibi bir motivasyona sahip olamayacaktır.
- (20) Bununla birlikte, bankaların yabancı ATM ücreti yoluyla katlandıkları maliyeti tüketiciye yansıtılmalarının, yeni ATM yatırımı yapma motivasyonlarını azaltacağı ve hatta mevcut ATM sayılarında düşüşe yol açacağı, dolayısıyla rekabetçi endişeleri artıracığı da ileri sürülmektedir. Diğer bir deyişle; eğer ihraççı bankanın kart hamilinden aldığı yabancı ATM ücreti kabulcü bankaya ödediği takas komisyonu ve sisteme ödediği switch-cost’un toplamından fazlaysa, ihraççı banka, kart hamilinin başka bir bankanın ATM’sini kullanması

2 McAndrews J. J., (2003) “Automated Teller Machine Network Pricing- Areview of the Literature” Review of Network Economics Vol. 2 Issue 2, syf. 150

3 Öte yandan Donze ve Dubec takas komisyonunun hizmet sunmanın belirgin bir şekilde maliyetinin üzerinde belirlendiğini hatta bazı ülkelerde (Avustralya, İngiltere ve Amerika) maliyetin nerdeyse %100 üzerinde belirlendiği bulgusuna ulaşmıştır. Bunun yanında, ATM paylaşımının ve takas komisyonunun uygulanmaya konulduğu 90’lı yılların başından bu yana iletişim gibi birtakım maliyetlerde düşme olmasına ve pazara yeni banka girişleri olmasına karşın takas komisyonlarının düşürülmediğine dikkat çekilmiştir. Donze, J., Dubec, I. (2005) “The role of Interchange Fees in ATM Networks”, mimeo, University of Toulouse

### 13-25/347-163

durumunda herhangi bir maliyete katlanmadığı gibi bir miktar da gelir elde edebilecektir<sup>4</sup>. Ancak, takas komisyonunun ATM açma ve paylaşma maliyetinden de az olmaması gerekir. Çünkü bu durumda, bankanın yeni ATM yatırımı yapmaktan elde edeceği fayda maliyetini karşılamaya yetmeyecektir. Bu nedenle bankanın yeni ATM yatırımı isteği düşmesi beklenecektir ki bu durum ATM bankacılığı pazarındaki rekabetin azalmasıyla sonuçlanabilecektir.

- (21) Protokol ile uygulama olanağı bulan takas komisyonunun rakiplerce birlikte belirlenmesi ve bu nedenle tüketici refahını azaltabilecek olası sonuçlarına karşın yol açtığı refah artırıcı etkilerinin olup olmadığı 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde değerlendirilmiştir.

#### G.4. Protokol'ün 4054 sayılı Kanun'un 5. Maddesi Açısından Değerlendirilmesi

- (22) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamındaki anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarına muafiyet tanınmasına ilişkin koşulları düzenleyen 5. maddesinde iki olumlu ve iki olumsuz koşul sayılarak, muafiyet verilecek olan anlaşma, eylem ya da kararın söz konusu dört koşulu birden sağlaması gerektiği hükme bağlanmıştır.
- (23) ATM Banka Kartı Paylaşımı Platformu Protokolü ile kurulan Ortak ATM Paylaşım Platformu öncesinde uygulanmış olan sistemlerde bankalar aralarında gerçekleştirdikleri ikili anlaşmalar ya da grup anlaşmaları ile sadece anlaşmalı oldukları bankanın kart hamillerine banka kartı ile ATM'lerden nakit çekim ve bakiye sorma hizmeti vermekte iken Protokol ile bahsi geçen tüm anlaşmalar yürürlükten kaldırılmış ve Ortak ATM Paylaşım Platformu uygulanmaya başlanmıştır.
- (24) Bu çerçevede, ATM'ler hem bankalar hem de mudiler bakımından belirgin faydalar sağlamaktadır. ATM'ler mudilerin zaman ve yer bakımından daha esnek hareket etmesini sağlarken, bankalar bakımından aynı hizmetin çok daha az maliyetle verilmesini mümkün kılmaktadır. ATM'lerin ortaya çıkardığı faydalar bankaların ATM paylaşımına gitmeleri durumunda artmaktadır. Yapılan araştırmalar<sup>5</sup> ATM açmadaki temel motivasyonun maliyetleri düşürmek olduğunu göstermiştir. Zira bir işlemin banka şubesinden yapılması halinde ortaya çıkacak maliyetin yaklaşık yarısına, aynı işlem ATM üzerinden yapılabilir. Bu durum bankaların ATM paylaşımına gitmelerinin temel gerekçesi olarak kabul edilebilecektir. ATM paylaşımı ile birlikte bankalar hem ölçek ekonomileri nedeniyle maliyet tasarrufu yapabilecek hem de yaygın ATM ağı ile müşteri memnuniyetini artırabileceklerdir.
- (25) ATM paylaşımının "şebeke" ve "ölçek ekonomisi" etkisi şeklinde iki faydası ortaya çıkmaktadır. Şebeke etkisi müşterilerin bankanın sunduğu ATM hizmetine verdiği değer ATM servis ağının genişlemesi ile artmasıdır. Bir diğer ifadeyle ATM ağına dâhil olan bir banka, ağı genişlettiğinden, ağa dahil olan diğer bankaların da cazibesini artırmaktadır. Bu şekilde bankalar ATM ağını genişletmeden işlem hacimlerini artırma olanağına kavuşmaktadırlar. Ölçek ekonomisi etkisi ise işlem sayısının artması ile birlikte ATM'lerin işlem başına maliyetlerinin düşmesi anlamına gelmektedir. Her bir ATM'nin değişken ve sabit maliyeti bulunmaktadır. Değişken maliyetler, her bir ATM'deki doğrudan işlem sayısı ile orantılı olmasına karşın, sabit maliyetler (ATM'nin satın alınması veya kiralanması maliyeti) işlem sayısı arttıkça düşmektedir. Bu nedenle ATM şebekesinin paylaşılması işlem sayısını artıracağından karlı olmayan bir ATM şebekesi kârlı hale gelebilecektir. Buna göre, Protokol'ün muafiyet koşullarından ilkinin yerine getirdiği sonucuna varılmıştır.

<sup>4</sup> Diğer taraftan, yüksek ücretler mudilerin yabancı ATM kullanma istekliliğini azaltacağı için kabulcü banka ATM yatırım motivasyonlarını da azaltabilecektir.

<sup>5</sup> McAndrews J. J., (2003) "Automated Teller Machine Network Pricing- A review of the Literature" Review of Network Economics Vol. 2 Issue 2, syf. 149

### 13-25/347-163

- (26) Bir anlaşmaya muafiyet tanınabilmesi için yerine getirilmesi gereken ikinci olumlu koşul malların üretimi veya dağıtımında sağlanan iyileşmeden elde edilen faydanın tüketicilere yansıtılmasıdır. ATM ağları değişik bölgelerdeki bankaları birbirine bağlayarak her bir banka müşterisine banka hesaplarına daha fazla erişim imkanı sağlamakta ve müşteri gözünde ağın değerini artırmaktadır. Paylaşımına açık bir ATM ağı iki şekilde müşterilerin hesaplarına ulaşmasını sağlamaktadır:
- 1- Coğrafi olarak yaygın ATM'si olan bankalar diğer bankaların mudilerine bu ATM'leri kullanma imkanı sağlamaktadır.
  - 2- Paylaşım, artan ATM kullanıcısı sayesinde maliyetlerin de paylaşımı demek olduğundan yeni yerlerde ATM kurulmasını teşvik etmektedir. Ayrıca ATM sahibi banka kendi müşterilerine hizmet sunmanın yanında diğer bankaların müşterilerinden takas geliri de elde edecek ve maliyeti sadece kendi müşterisine yansıtmak durumunda kalmayacaktır.
- (27) Öte yandan, sistemin özellikle yabancı ATM ücreti konusunda, tüketicilerin kaçınabilecekleri bir maliyet yaratması da bu hususlarla birlikte değerlendirildiğinde, Protokol'ün muafiyet koşullarından ikincisini de sağladığı görülmektedir.
- (28) Anlaşma, karar veya uyumlu eylem neticesinde ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması ve rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde aranan son iki koşuldur. Söz konusu koşulları sağlayıp sağlamadığının tespiti bakımından, Protokol'ün ilgili pazarın genel olarak rekabetçi düzeyine etkisi ve rekabeti gereğinden fazla sınırlandırıp sınırlandırmadığı incelenmiştir.
- (29) Taraflar, Protokol ve içeriğinin tüm diğer katılmak isteyen bankaların da katılımına açık olması konusunda mutabakata varmış olup Protokol'ün III. Bölümü'nün "Genel Hükümler" başlıklı 8. maddesi uyarınca, taraflar, Platform'a katılım hakkının kendilerine münhasır bulunmadığını, diğer bankaların da Platform'a, akdedecekleri aynı içerikteki protokollerle katılabileceklerini kabul etmişlerdir. Nitekim 2010 yılında Aktif Yatırım Bankası A.Ş. (Aktifbank)'nin Protokol'e dâhil olma talebinde bulunması üzerine 02.09.2010 tarihinde ATM Banka Kartı Paylaşım Platformu Ek Protokolü ile Aktifbank'ın Protokol'e katılımı onaylanmıştır. Yine 06.12.2012 tarihinde imzalanan "ATM Banka Kartı Paylaşım Platformu Ek Protokolü 2" uyarınca Odebank A.Ş.'nin de platforma herhangi bir ücret ödemediği kararlaştırılmıştır.
- (30) Dolayısıyla İlk Protokol'ün III. Bölüm 1. maddesinin (e) bendinde yer alan, "31.12.2009 tarihinden sonra gerçekleşebilecek yeni katılımlar için ATM Platform Komitesi'nin Platform'a yeni katılacaklar için katılım ücreti belirleyebileceği" şeklindeki düzenlemenin sisteme dahil olmak isteyen bankalar bakımından önemli bir sorun teşkil etmediği anlaşılmaktadır.
- (31) İnceleme konusu sistemde ATM Platform Komitesi, Platform'a katılan her bankanın birer temsilcisinden oluşmaktadır. Protokol'de, ATM Platform Komitesi'nin, platforma özgü; operasyonel, çalışma prensipleri, ücretlendirme, pazarlama, iş geliştirme ve güvenlik konularında görev ve yetki sahibi olduğu; gerekli gördüğü konularda, BKM'nin çalışma komitelerinden veya ilgili olabilecek kurum ve kuruluşlardan görüş ve değerlendirme talep edebileceği belirtilmiştir.
- (32) Komite'de bankaların oy haklarının bulunması için ilgili bankaların Platform'da kullanılabilen ATM'sinin olması veya ATM sahibi olmayan bankalar için banka kartı ihraç ortalamalarının tüm bankalar içindeki payının %4 ve üzerinde olması gerekmektedir. Protokol'ün asgari kart ihraç oranının piyasaya yeni girecek ve kart ihraç ortalaması küçük bankalar bakımından sorun teşkil edeceği değerlendirilse de Protokol'e göre tek bir ATM ile dahi komiteye girmenin

### 13-25/347-163

mümkün olduğu belirlenmiştir. Dolayısıyla söz konusu hükmün ağı girişi zorlaştıracak nitelikte olmadığı ve mevcut haliyle herhangi bir sorun teşkil etmeyeceği değerlendirilmektedir.

- (33) ATM paylaşımı bankalar arasında ATM'lere giriş için bir eşitlik yarattığından küçük veya büyük tüm bankaların faiz ve diğer ücretler üzerindeki rekabete yoğunlaşmalarına yol açabilmektedir. Böylelikle küçük bankalar büyük bankalar karşısında daha rekabetçi davranabilmekte; daha yüksek mevduat faizi vermek ve/veya daha düşük hesap ücreti almak suretiyle daha etkin ve müşteri memnuniyeti odaklı çalışabilmektedir. Bu nedenle ATM paylaşımı ile küçük bankaların rekabetçi davranışlarının daha da artacak olması ile pazarın da daha rekabetçi olmasına katkıda bulunması beklenmektedir.
- (34) ATM'ler gerek bankalar gerekse mudiler bakımından önemli dışsallıklar yaratmakta; bu bağlamda mudilerin zaman ve yer bakımından daha esnek hareket etmesine, bankaların ise aynı hizmeti daha düşük maliyetle vermesine imkan tanımaktadır. Bu olumlu etkiler bankaların ATM paylaşımına gitmeleri durumunda daha da artabilmektedir. Bu alandaki çalışmalar ATM açmadaki temel motivasyonun maliyetleri düşürmek olduğuna işaret etmektedir. ATM paylaşımı ile birlikte bankalar hem ölçek ekonomileri nedeniyle maliyet tasarrufu sağlamayı hem de yaygın ATM ağı ile müşteri memnuniyetini arttırmayı hedeflemektedirler. Bu açıdan protokolün 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer verilen son iki koşulu da sağladığı sonucuna ulaşılmaktadır.
- (35) Tüm bu tesptiler çerçevesinde, ATM paylaşımına yönelik Protokol'ün, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti sınırlayıcı bir takım etkilerine karşın; Kurulun muafiyet tanınmasına ilişkin Kararının ardından geçen süre zarfında muafiyetin verilmesine esas teşkil eden şartlarda esaslı bir değişiklik olmadığı, bunun yanında pazarda yeni bir ağın oluşmaması ve pazara yeni giren bankaların giriş engeliyle karşılaşmadan platforma dahil olmalarının Portokol'deki münhasırlığa ilişkin hükümden kaynaklanabilecek olumsuzluklara ilişkin endişeleri azalttığı, dolayısıyla Protokol'ün aynı Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyet hükümlerinden faydalanabileceği değerlendirilmektedir.
- (36) Protokol hükümlerinin Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde muafiyetten yararlanabileceği değerlendirmesinin ardından tanınacak muafiyetin süresinin tespiti önem arz etmektedir. Yapılan başvuru süresiz muafiyet talebini içermektedir. Kurulun daha önce vermiş olduğu muafiyet kararında rekabetçi bazı kaygılara yer verilerek, ilgili pazardaki rekabetçi etkilerin izlenmesi ve belirli bir süre sonunda tekrar değerlendirilmesi için muafiyet süresi üç yıl ile sınırlandırılmıştır. Kurulun bir önceki kararında muafiyetin üç yıl ile sınırlandırılmasının temel gerekçelerinden bir tanesini, ilgili pazardaki ATM yatırımlarının azaltılması yoluyla tüketicilerin daha çok yabancı ATM ücreti ödemek durumunda bırakılması endişesi oluşturmaktadır.

**Tablo 1: 2009-2012 ATM Sayısı ve Değişimi**

Yıl	ATM Sayısı	Yıllık Değişim Adedi
2009	23.800	1.830
2010	27.649	3.849
2011	32.462	4.813
2012	35.787	3.325

- (37) Yukarıda yer verilen Tablo'dan görüldüğü üzere, bankaların ATM yatırımlarının temel güdüsünü maliyetlerde yaşanan düşüşler oluşturmaktadır. Bu çerçevede, söz konusu durum devam ettiği sürece ATM yatırımlarının da devam edeceği anlaşılmaktadır.
- (38) Süresiz muafiyet talebi çerçevesinde Protokol'ün 4054 sayılı Kanun çerçevesinde en problemleri alanını oluşturan ve tüketicilere yansıtılacak yabancı ATM kullanım ücretinin temel maliyet

### 13-25/347-163

kalemi olan takas komisyonunun rakip bankalar tarafından birlikte belirlenmesi uygulanmasının değerlendirilmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi, bu türden fiyat tespiti anlaşmalarına kartlı ödeme sistemlerinde de rastlanmakta, ancak takas komisyonunun birlikte belirlenmesi sistemin devamı için gerekli görüldüğünden, bu uygulamalara muafiyet tanınmaktadır. Esasen, ortak takas komisyonu belirlenmediğinde, tüm bankalar ya birbirleriyle ikili anlaşma yapma yoluna gidecek ki bu durumda işlem maliyetleri artacaktır ya da ATM sahibi bankalar yabancı mudilerden ilave ödeme ücreti alacaklardır ki bu durumda ilave ödemeler de takas komisyonu kaybını telafi edecek şekilde yüksek olabilecektir.

- (39) Aşağıdaki tabloda, ücretlendirmelerde Protokol'ün uygulanmaya başlamasından itibaren günümüze kadar yapılan artışları görmek mümkündür. Söz konusu artışlar daha önce de değinildiği üzere, protokol ile kabul edilen oranlar üzerinden yapılmaktadır.

**Tablo-2: 2009-2012 yılları arasında uygulanan sabit ücretler**

	2009	2010	2011	2012	3 yıl içindeki artış oranı (%)
<b>Standart ATM</b>					
Nakit Çekme	0,75	0,75	0,82	0,91	21
Bakiye Sorma	0,2	0,2	0,22	0,24	20
<b>Tek ATM</b>					
Nakit Çekme	1,13	1,14	1,24	1,37	21
Bakiye Sorma	0,3	0,3	0,33	0,36	20

- (40) Tablo'dan görüldüğü üzere, takas komisyonu yıllar itibarıyla artmakla birlikte, ki söz konusu artış oranları Kurulun muafiyet kararı çerçevesinde gerçekleşmektedir, ATM platformunda uygulanan takas komisyonu kredi kartı takas komisyonundan etkileri bakımından bir takım farklılık arz etmektedir. Kredi ve banka kartı ile yapılan alışverişlerde uygulanan takas komisyonu kabulcü bankalar tarafından işyerine yansıtılmakta, işyerleri de büyük ölçüde bu komisyonları fiyatlarına yansıtmaktadırlar. Dolayısıyla fiyatlar genel seviyesindeki artıştan kart hamilleri de nakit ile alışveriş yapanlar da etkilenmekte, bir diğer ifade ile tüketicilerin takas komisyonunun etkilerinden kaçabilmesi mümkün olmamaktadır. Bununla birlikte ATM kartı kullananlar için takas komisyonundan kaçabilme olanağı söz konusudur.
- (41) Aşağıdaki tabloda yer verilen yabancı ATM kullanım oranlarına bakıldığında, oranların Ortak ATM Platformu öncesindeki oranlara göre sınırlı da olsa azalma gösterdiği görülmektedir. Şöyle ki; Protokol öncesinde<sup>6</sup> ortalama yaklaşık %3,5 olan yabancı ATM kullanım oranları protokolden sonra %3'e düşmüştür. Bu durum ATM sayısındaki artışla açıklanabileceği gibi, takas komisyonunun, ATM sayısı belirgin şekilde azalmadıkça, tüketicilerin yabancı ATM ücretinin artışı ile birlikte kaçınabilecekleri bir maliyet olmasıyla da açıklanabilecektir.

**Tablo-3: 2010-2012 yabancı ATM kullanım oranları**

Yıl	On-Us İşlem Adedi	Not On-us İşlem Adedi	Toplam İşlem Adedi	Yabancı ATM Kullanım Oranı (%)
2010	683.531.056	20.953.283	704.484.339	3,0
2011	735.894.590	23.417.275	759.311.865	3,1
2012 (11ay)	767.537.016	23.420.354	790.957.370	3,0

- (42) Tablo'dan görüldüğü üzere, tüketicilerin zaruri haller haricinde, ATM Platformunda uygulanan yabancı ATM ücretinden, kendi ATM'lerini kullanmak veya ATM ağı yaygın bankaları tercih etmek suretiyle kaçabilmesi mümkündür. Nitekim kredi kartında takasa konu işlem sayısı toplam işlemlerin yarısından fazlayken, ATM platformunda bu oran %3 civarındadır. Dahası bankaların ATM yatırımı yapmak yerine takas maliyetine katlanıp tüketicilere bunu

<sup>6</sup> BKM'den alınan bilgilere göre, 2009 Ağustos ve Eylül aylarında başka banka ATM'lerinden nakit çekim işlem adedinin toplam ATM nakit çekim işlem adedine oranı sırasıyla % 3,5 ve %3,4 olarak gerçekleşmiştir.



### **13-25/347-163**

yansıtılmamak gibi bir seçeneği de tercih ettikleri bilinmektedir. Diğer taraftan ATM sayısındaki artış da protokole dahil olan bankaların yeni ATM yatırımı yapmamak veya ATM sayılarını azaltmak suretiyle tüketici refahını azaltacakları endişesini gidermektedir. Uzun vadede ATM sayısının belirgin şekilde azaltılması, tüketicilerin yabancı ATM kullanmaya zorlanması ve fahiş yabancı ATM fiyatları yoluyla tüketicilerin zor durumda bırakılması halinde protokolün muafiyet şartlarının taşıyıp taşımadığının yeniden değerlendirilmesi mümkündür. Bu bakımdan Protokol'e bu haliyle süresiz olarak muafiyet tanınmasında sakınca bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

### **H. SONUÇ**

(43) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

1- ATM Banka Kartı Paylaşımı Platformu Protokolü'nün, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna,

2- Bununla birlikte bildirim konusu Protokol'e, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan şartların tamamını karşılaması nedeniyle bireysel muafiyet tanınmasına

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.