

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2015-4-62 (Menfi Tespit)
Karar Sayısı : 16-14/217-94
Karar Tarihi : 20.04.2016

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Dr. Hakan BİLİR, Hale GÜNDÜZ,
Kasım ŞENGÜL, Şevket GÜLTEKİN

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - Türkiye Bankalar Birliği
Temsilcisi: Av. Dr. İ. Yılmaz ASLAN
Gazi Umur Paşa Sok. Bimar Plaza No:38/8 34349
Beşiktaş/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi tarafından alınan Yönetim Kurulu kararı uyarınca Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'den üye iş yeri ciro bilgilerine ilişkin dönem, üye işyerinin kimlik numarası, üye işyeri cirosu ve cironun kaynağı banka sayısı bilgilerinin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ek maddesi ve sair mevzuat uyarınca paylaşımına menfi tespit belgesi verilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 13.11.2015 tarih ve 5328 sayı ile intikal eden bildirim üzerine; 30.11.2015 tarih ve 12524 sayı ile Türkiye Bankalar Birliği'nden (TBB), 30.11.2015 tarih ve 12525,12527 sayılar ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumundan (BDDK) bilgi/belge talebinde bulunulmuştur. TCMB tarafından gönderilen cevap yazısı 28.12.2015 tarih ve 6173 sayı; BDDK tarafından gönderilen cevap yazısı 04.01.2016 tarih ve 21 sayı; Türkiye Bankalar Birliği (TBB) tarafından gönderilen cevap yazısı ise 19.02.2016 tarih ve 1151 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Elde edilen bilgi ve belgeler çerçevesinde düzenlenen 06.04.2016 tarih ve 2015-4-62/MM sayılı Menfi Tespit Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; dosya konusu işlemlere 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit belgesi verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Türkiye Bankalar Birliği (TBB)

- (4) TBB, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 79. maddesine göre tüm mevduat bankaları ile kalkınma ve yatırım bankalarının üye olmak zorunda oldukları, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur.

- (5) TBB, piyasa ekonomisi ve tam rekabet ilkeleri çerçevesinde, bankacılık düzenleme ilke ve kuralları doğrultusunda bankaların hak ve menfaatlerini savunmak; bankacılık sisteminin büyümesine, sağlıklı bir şekilde çalışmasına, bankacılık mesleğinin gelişmesine, bankacılık sektörünün rekabet gücünün artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak; rekabetçi bir ortamın yaratılması ve haksız rekabetin önlenmesi için gerekli kararları almak/alınmasını sağlamak, uygulamak ve uygulanmasını sağlamak amaçlarını gerçekleştirmek için kurulmuştur.

G.2. Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi (RİSK MERKEZİ)

- (6) 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na ilave edilen ek madde 1 ile TBB nezdinde, kredi kuruluşları ile BDDK'ca uygun görülecek finansal kuruluşların müşterilerinin risk bilgilerini toplamak ve söz konusu bilgileri bu kuruluşlar ile gerçek veya tüzel kişilerin kendileriyle ya da onay vermeleri koşuluyla özel hukuk tüzel kişileri ve üçüncü gerçek kişiler ile paylaşılmasını sağlamak üzere RİSK MERKEZİ kurulmuştur.
- (7) RİSK MERKEZİ'nin kuruluşuna, faaliyetine ve çalışmasına, yönetiminin oluşumuna, toplanmasına ve karar almasına, RİSK MERKEZİ'ne verilen bilgilerin kapsam, biçim ve içeriğine ve bunların paylaşılmasına, paylaşılacak bilgilerin kapsam ve içeriğine, ücretlendirilmesine ve üyelerce ödenecek aidatların belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar, Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi Yönetmeliği (Yönetmelik) ile belirlenmiştir. Yönetmelik, 10.04.2012 tarih ve 28260 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. RİSK MERKEZİ 28.06.2013 tarihinde faaliyete geçmiştir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ek madde 1'in 2. bendi uyarınca; kredi kuruluşları ile BDDK tarafından uygun görülen finansal kuruluşlar RİSK MERKEZİ'ne üye olmak zorundadır. RİSK MERKEZİ'nin 187 adet üyesi bulunmaktadır.
- (8) Yönetmelik'in 4. maddesi hükümlerine istinaden 10.05.2012 tarihinde yapılan TBB Yönetim Kurulu'nda RİSK MERKEZİ görev ve faaliyetlerini sevk ve idare edecek RİSK MERKEZİ Yönetim Kurulu üyeleri belirlenmiştir.

G.3. İlgili Pazar

G.3.1. İlgili Ürün Pazarı

- (9) RİSK MERKEZİ bankalar, faktoring şirketleri, finansal kiralama şirketleri, finansman şirketleri, varlık yönetim şirketleri ve diğer finansal kuruluşlar olmak üzere çok sayıda finansal kuruluşla temsil edilmektedir. Yapılan bildirim ile RİSK MERKEZİ tarafından üyelerinden toplanıp paylaşılması düşünülen bilgi, belge ve üye işyeri ciro bilgilerinin finans sektöründe etkili olacağı anlaşılmakla birlikte, değerlendirmeyi etkilememesi nedeniyle bu dosya kapsamında ilgili ürün pazarının tanımlanmasına gerek görülmemiştir.

G.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (10) RİSK MERKEZİ üyeleri Türkiye'nin tamamında faaliyet göstermektedir. Finansal hizmetlerin arzının ve bu hizmeti talep edenlerin Türkiye içerisinde herhangi bir coğrafi sınırlamaya tabi olmadıkları dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar "Türkiye" şeklinde belirlenmiştir.

G.4. Değerlendirme

- (11) Bildirimde özetle; RİSK MERKEZİ tarafından alınan Yönetim Kurulu kararı uyarınca Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'den (BKM) üye işyeri ciro bilgilerine ilişkin dönem, üye işyerinin kimlik numarası (TCKN/VKN/YKN), üye işyeri cirosu (TL) ve cironun kaynağı banka sayısı bilgilerinin 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ek madde 1 ve sair mevzuat uyarınca paylaşılacağı ifade edilerek, söz konusu bilgi paylaşımına menfi tespit belgesi verilmesi ve/veya bireysel muafiyet tanınması talep edilmektedir.
- (12) 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre, ilgili teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin başvurusu üzerine Rekabet Kurulu elinde bulunan bilgiler çerçevesinde bir anlaşmanın, kararın, eylemin veya birleşme ve devralmanın aynı Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerine aykırı olmadığını gösteren bir menfi tespit belgesi verebilmektedir.
- (13) Yönetmelik'in "Risk Merkezince kaynak kuruluşlardan bilgi talep edilmesi" başlıklı 11. maddesi kapsamında, üye işyerlerinin kartlı ödemelerden elde ettikleri aylık cironun ve bu cironun işyeri bazında elde edildiği anlaşmalı banka adedinin RİSK MERKEZİ'ne elektronik ortam aracılığıyla bildirilmesine yönelik olarak BKM'den talepte bulunulmasına RİSK MERKEZİ tarafından karar verilmiştir. Bu doğrultuda RİSK MERKEZİ tarafından alınan karar 17.02.2015 tarih ve RM-1 50205 sayı ile BKM'ye iletilmiş ve BKM'nin 10.03.2015 tarihli cevap yazısı ile istenilen bilgilerin 6111 sayılı Kanun¹ kapsamında RİSK MERKEZİ ile paylaşılacağı belirtilmiştir.
- (14) Bildirime konu RİSK MERKEZİ tarafından paylaşılacak verilerin rekabet hukuku alanında "bilgi değişimi" kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz'da (Kılavuz) da belirtildiği üzere, teşebbüsler arası bilgi değişimi çeşitli şekillerde olabilmektedir. Bilgi rakipler arasında doğrudan ya da meslek kuruluşları gibi teşebbüs birlikleri, pazar araştırma kuruluşları ve benzeri üçüncü taraflar veya teşebbüslerin tedarikçi ya da dağıtım ağı yoluyla dolaylı olarak paylaşılabilir. Kılavuz'da, "*fiyata, miktara, müşterilere, maliyetlere, cirolara, satışlara, alımlara, kapasiteye, ürün niteliklerine, pazarlama planlarına, risklere, yatırıma, teknolojilere, Ar-Ge programlarına*" ilişkin bilgilerin rekabete duyarlı olduğu ifade edilmektedir.
- (15) Bilgi değişiminin 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesinde, pazarın yapısı, paylaşılan bilginin niteliği, toplulaştırılmış olup olmadığı, geçmişe yönelik olup olmadığı, paylaşımın tarafları, paylaşım sıklığı, paylaşılan bilginin pazarın ne kadarını kapsadığı, paylaşım katılım gibi hususların dikkate alınması gerekmektedir.
- (16) RİSK MERKEZİ tarafından paylaşılacak veriler aşağıda tablolaştırılmıştır:

Tablo: BKM Tarafından RİSK MERKEZİ'ne Bilgi Aktarımı Örneği

Dönem	Üye İşyeri TCKN/VKN	Üye İşyeri Cirosu (TL)	Cironun Kaynağı Banka Sayısı
2015/05	1110001110	2.000.000	5

¹ 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

- (17) RİSK MERKEZİ tarafından paylaşılacak verilerin özellikleri ise aşağıda özetlenmektedir:
- Tablo'da gösterildiği üzere teşebbüs birliği kararı kapsamında üye işyeri ciro bilgileri, üye işyerlerinin kredi taleplerinin RİSK MERKEZİ ve üyelerince değerlendirilmesi açısından BKM tarafından konsolide edilerek kamuya açık olmayacak biçimde elektronik ortamda RİSK MERKEZİ ile paylaşılacaktır.
 - RİSK MERKEZİ ise söz konusu bilgileri online sistemi üzerinden üyeleri ile paylaşacaktır.
 - Ancak online sistem üzerinden üyeler toplu biçimde bu veriye erişemeyecek, sadece bir sistem vasıtasıyla üye işyerinin VKN'sini (veya TCKN'sini) girerek, eğer varsa sadece sorgusu yapılan işyerinin toplam kartlı işlem cirosunun ne olduğunu ve bu cironun kaç bankadan elde edildiğini görebilecektir.
 - Veri paylaşımı aynı finansal hizmet piyasalarında faaliyet yürüten rakiplere yapılmaktadır.
 - Paylaşım kamuya açık değil yalnızca üyeler arasında yapılmaktadır. Ancak RİSK MERKEZİ üyeleri finansal hizmetler piyasasının hemen hemen tamamını oluşturmaktadır. Bu açıdan veri paylaşımının dışında kalan herhangi bir rakip firmanın olmadığı anlaşılmaktadır.
 - BKM'den üye işyeri ciro bilgileri aylık bazda, her ay, o ayı takip eden ayın içerisinde, bir sistem aracılığıyla RİSK MERKEZİ'ne aktarılacaktır. Üye işyeri ciro bilgilerinin paylaşılabilmesi için gerekli teknik ve operasyonel süreçler nedeniyle, RİSK MERKEZİ tarafından üyeler ile yaklaşık bir ay öncesine ilişkin bilgiler paylaşılacaktır.
 - RİSK MERKEZİ tarafından üye işyeri ciro bilgilerine ilişkin paylaşımlarda banka isimlerine yer verilmeyecek ve hangi bankadan ne kadar ciro elde edildiği görülmeyecektir.
- (18) Bu çerçevede yapılacak analizlerde öncelikle teşebbüs birliği niteliğini haiz RİSK MERKEZİ'nin topladığı ve paylaştığı veriler konusunda yetkili ve/veya görevli olup olmadığı ve devamında RİSK MERKEZİ'nin kendisine kanunla tanınan yetkiler dışında topladığı ve paylaştığı veriler var ise bunların rekabete duyarlı olup olmadıkları analiz edilecektir.
- (19) 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun ek 1. maddesinde; *"Türkiye Bankalar Birliği nezdinde, kredi kuruluşları ile Kurulca uygun görülecek finansal kuruluşların müşterilerinin risk bilgilerini toplamak ve söz konusu bilgileri bu kuruluşlar ile gerçek veya tüzel kişilerin kendileriyle ya da onay vermeleri koşuluyla özel hukuk tüzel kişileri ile de paylaşılmasını sağlamak üzere Risk Merkezi kurulmuştur."* ifadesi yer almaktadır.
- (20) Bu maddeye göre RİSK MERKEZİ'nin, kredi kuruluşları ile BDDK'ca uygun görülecek finansal kuruluşların müşterilerinin risk bilgilerini toplayacağı ve söz konusu bilgileri bu kuruluşlar ile gerçek veya tüzel kişilerin kendileriyle ya da onay vermeleri koşuluyla özel hukuk tüzel kişileri ile de paylaşılmasını sağlayacağı ifade edilmektedir.

- (21) Aynı Kanun'a dayanılarak çıkartılan Yönetmelik'in "Risk Merkezince kaynak kuruluşlardan bilgi talep edilmesi" başlıklı 11. maddesinde yer alan, "*Risk Merkezi, Risk Merkezinin kuruluş amaçları doğrultusunda kanunlarda özel hayat ve aile hayatının gizliliğine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla özel hukuk tüzel kişileri ile kamu kurum ve kuruluşlarından, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşlarından bilgi talep etmeye yetkilidir.*" ifadeleri uyarınca RİSK MERKEZİ'nin bahse konu bilgi talebinde bulunmaya yetkili olduğu görülmektedir.
- (22) Söz konusu bildirim konu bilgilerin, RİSK MERKEZİ'nin kuruluş ve faaliyetlerine yönelik mevzuatta yer alan amaç, kapsam ve yetkiler ile uyumlu olup olmadığına ilişkin görüşlerini almak amacıyla TCMB ve BDDK'dan bilgi talep edilmiştir. BDDK'dan gelen cevabi yazıda; RİSK MERKEZİ üyelerinin sağlıklı bir şekilde risk değerlendirmesi yapabilmeleri açısından BKM nezdindeki veriler arasında yer alan üye işyeri ciro bilgilerinin önem arz ettiğinden bahisle, anılan bilgilerin paylaşımının RİSK MERKEZİ'nin 5411 sayılı Kanun'un ek 1. maddesi ile belirlenen kuruluş amacı ve yetkileri ile uyumlu olduğu belirtilmektedir. TCMB tarafından gönderilen cevabi yazıda da; BDDK'nın görüşü ile paralel olarak RİSK MERKEZİ'nin bahse konu paylaşım işleminin kuruluş amaçları ve yetkileri ile uyumlu olduğu hususu ifade edilmektedir.
- (23) Konuya ilişkin olarak RİSK MERKEZİ'nin yazısında; üye işyerinin banka ile imzalamış olduğu üye işyeri sözleşmesi uyarınca belirlenen koşulların (belirlenecek süre veya komisyon oranı, faiz gibi bilgiler), BKM'den talep edilen bilgiler arasında yer almadığı, taleplerinin sadece üye işyerinin POS'undan geçen mal ve hizmet bedellerinin ay sonunda oluşan toplam tutarlarıyla sınırlı olduğu ve bu doğrultuda, üye işyeri ciro bilgisinin, kredi riskinin üyelerce iyi yönetilmesine yönelik ek bir bilgi ve göstergesi ifade ettiği belirtilmiştir.
- (24) Söz konusu bilgiler ile RİSK MERKEZİ'nin hangi değerlendirmelerde bulunup bulunamayacağına dair soruya; RİSK MERKEZİ, 5411 sayılı Kanun'a ilave edilen ek 1. madde kapsamında sadece üyelerinden kredi risk bilgilerini toplayıp, paylaşmakta olduğunu ve bu kapsamda, RİSK MERKEZİ tarafından üyelerin herhangi bir müşterisi ile ilgili değerlendirmede bulunmadığı ifade edilmiştir. Aynı şekilde bu değerlendirmenin bir üye işyeri için farklı bankaların aynı faiz oranını belirlemesine neden olup olmayacağı sorusuna da, üye işyeri ciro bilgisinin RİSK MERKEZİ tarafından toplam tutar bazında paylaşılacağı, bu toplam rakamın hangi bankadan kaynaklandığı bilgisinin, paylaşılacak bilgiler arasında vermediği ve bu nedenle de detaylı bilgi verilmediğinden faiz oranı ile ilgili bir belirlemeye sebep olmayacağını düşünülüyor değeri değerlendirilmiştir. Son olarak, bu bilgi paylaşımı sayesinde RİSK MERKEZİ'nin amaçları doğrultusunda üyelerin, müşterilerini doğru ve sağlıklı bir şekilde kredilendirmesinin ve kredilendirme süreci sonrasında risklerin izlenebilmesinin mümkün olabileceği ifade edilmiştir.

- (25) Kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların kararlarının, 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabeti ihlal edebilecek nitelikte olup olmadığının değerlendirilmesine ilişkin olarak Rekabet Kurulu² ve Danıştay³ kararlarına bakıldığında; teşebbüs birliklerine kendi mevzuatları ile rekabet ihlali sayılabilecek konulara ilişkin yetkiler verilebildiği görülmüş, ancak ilgili karar veya uygulamaların özel hukuki düzenlemeler ile teşebbüs birliklerine tanınan yetkiler kapsamında olması nedeniyle 4054 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmediği sonucuna ulaşıldığı anlaşılmıştır. Bu hususa örnek olarak Rekabet Kurulunun Türkiye Barolar Birliği, Türk Eczacıları Birliği (TEB) ve Danıştay'ın TEB kararları gösterilebilecektir.
- (26) TCMB ve BDDK'dan elde edilen bilgiler de dikkate alınarak yapılan değerlendirme sonucunda, tüzel kişiliğe sahip, kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olarak faaliyetlerini sürdüren TBB bünyesindeki RİSK MERKEZİ'nin, bildirim konusu uygulamalar bakımından, 5411 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik kapsamında yetkili olduğu kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

- (26) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Türkiye Bankalar Birliği nezdinde kurulan Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi tarafından ilgili mevzuat kapsamında Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'den üye işyeri ciro bilgilerine ilişkin dönem, üye işyerinin kimlik numarası, üye işyeri cirosu ve cironun kaynağı banka sayısı bilgilerinin paylaşılması işlemlerine 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit belgesi verilmesine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir

² Rekabet Kurulunun 02.10.2001 tarih ve 01-46/475-119 sayılı TEB 6. Bölge Samsun Eczacı Odası kararı, 13.11.2003 tarih ve 03-73/876(a)-374 sayılı Türkiye Barolar Birliği kararı.

³ Danıştay 13. Dairesinin 05.01.2010 tarih ve 2007/2748 E., 2010/8 K. sayılı; Ankara 12. İdare Mahkemesinin 19.11.2014 tarih ve 2014/978 E. sayılı kararlarında yasal düzenlemelerle verilen görevlerin yerine getirilmesine ilişkin hususların 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar verildiği görülmektedir.